

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LARISSA ROCHA DE SOUSA FERREIRA

**A CONSTRUÇÃO DA PAZ LOCAL POR ORGANIZAÇÕES NÃO
GOVERNAMENTAIS NO CONFLITO AFEGÃO: O CASO DOS MÉDICOS SEM
FRONTEIRAS (2009-2021)**

**GOIÂNIA
2025**

LARISSA ROCHA DE SOUSA FERREIRA

**A CONSTRUÇÃO DA PAZ LOCAL POR ORGANIZAÇÕES NÃO
GOVERNAMENTAIS NO CONFLITO AFEGÃO: O CASO DOS MÉDICOS SEM
FRONTEIRAS (2009-2021)**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado à Escola de Direito, Negócios e
Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de
Goiás, como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel(a) em Relações Internacionais.

Orientador(a): Prof. Me. Giovanni Hideki Chinaglia
Okado.

GOIÂNIA

2025

Ferreira, Larissa Rocha de Sousa. 2025.

A construção da paz local por organizações não governamentais no conflito afegão: o caso dos Médicos Sem Fronteiras (2009-2021) / Larissa Rocha de Sousa Ferreira – Goiânia, 2025.

Total de folhas: 81 f. il.

Orientador: Prof. Me. Giovanni Hideki Chinaglia Okado

Monografia (Curso de Graduação em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Goiânia, 2025.

1. paz local. 2. *spoilers*. 3. organizações não governamentais. 4. Médicos Sem Fronteiras. 5. conflito afegão. I. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Escola de Direito, Negócios e Comunicação. II. A construção da paz local por organizações não governamentais no conflito afegão: o caso dos Médicos Sem Fronteiras (2009-2021).

FOLHA DE APROVAÇÃO

LARISSA ROCHA DE SOUSA FERREIRA

A CONSTRUÇÃO DA PAZ LOCAL POR ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
NO CONFLITO AFEGÃO: O CASO DOS MÉDICOS SEM FRONTEIRAS (2009-2021)

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado à Escola de Direito, Negócios e
Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de
Goiás, como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel(a) em Relações Internacionais.

Orientador(a): Prof. Me. Giovanni Hideki Chinaglia
Okado

Aprovada em 03 de dezembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Me. Giovanni Hideki Chinaglia Okado (Orientador – PUC Goiás)

Me. Bruna Vitória Pires Amuy (UFU)

Me. Ludmilla Silva Corcino (UFU)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, meu Senhor e Salvador, por ter guiado cada passo da minha trajetória acadêmica. Foi Ele quem me sustentou nos dias mais cansativos, concedendo força, sabedoria e discernimento ao longo da graduação e da escrita deste trabalho. Sem Sua graça e direção, este percurso não teria sido possível. Agradeço profundamente ao meu marido, Rafael, por ter sido meu maior companheiro nesta jornada. Obrigada por me ouvir pacientemente a cada relato de prova, apresentação e trabalho; por comemorar comigo cada conquista e por me incentivar nos momentos de insegurança. Sua presença, apoio e amor tornaram esta etapa muito mais leve e possível. Aos meus pais, Marcos e Roberta, agradeço pelo apoio constante e incondicional, por acreditarem em mim desde o início e por cada palavra de segurança e oração. Aos meus irmãos, João Marcos e Luis Felipe, obrigada pelo carinho e pela presença que sempre me fortaleceu.

Agradeço aos professores do curso de Relações Internacionais da PUC Goiás, cuja dedicação contribuiu decisivamente para minha formação. Cada aula, debate e incentivo ampliou minha visão e fortaleceu meu compromisso com a pesquisa acadêmica. Meu agradecimento especial ao professor Giovanni Okado, meu orientador, pela paciência e rigor acadêmico em cada orientação, pelas leituras atentas, pelas correções necessárias e pelo cuidado em me direcionar com clareza ao longo de todo o processo de escrita. Registro também minha gratidão ao coordenador do curso, Danillo Alarcon, pela atenção, pelo apoio e pela maneira acolhedora com que sempre conduziu as demandas dos alunos, especialmente na etapa final da graduação. Agradeço ainda a uma professora aposentada muito especial, minha avó, Maria Letícia, que com amor, paciência e dedicação disponibilizou seu tempo neste semestre para me ajudar com a correção gramatical deste trabalho.

Por fim, agradeço aos meus amigos queridos, tanto aqueles que fiz ao longo da graduação e que levarei para a vida, quanto os que já caminhavam comigo antes e me acompanharam durante toda essa jornada acadêmica. De modo especial, minhas amigas Ana e Ester, mais chegadas do que irmãs, que me ouviram em cada desabafo, me acolheram nas dificuldades e me encorajaram a seguir em frente com alegria. Aos meus colegas de trabalho, meu profundo agradecimento por terem caminhado ao meu lado em quase toda a graduação, celebrando comigo cada final de semestre, orando por mim e fazendo o possível para aliviar minha rotina nos meses finais deste curso e na escrita do trabalho. Esta pesquisa não seria a mesma sem a ajuda e o apoio de cada uma dessas pessoas. A vocês, todo o meu reconhecimento e agradecimento.

RESUMO

Este trabalho analisa a atuação de organizações não governamentais (ONGs) na promoção da paz local no contexto do conflito afegão, com foco no caso da organização Médicos Sem Fronteiras (MSF) entre 2009 e 2021. A pergunta central busca compreender como o MSF contribuiu para a construção da paz local em meio à guerra no Afeganistão. Adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e estudo de caso. O referencial teórico inclui as contribuições de Johan Galtung (1969, 1985, 1996) para os Estudos de Paz, com ênfase nas abordagens *bottom-up* e na virada local, a partir de autores como Mac Ginty e Richmond (2013), além do conceito de *spoilers* de Stedman (1997), considerando que a dinâmica e os limites da paz local constituem o núcleo da análise. Os resultados indicam que, mesmo com a intensificação do conflito, a atuação local do MSF, voltada às necessidades imediatas da população, ampliou o acesso à saúde e mitigou os impactos da violência sobre comunidades vulneráveis, contribuindo para a promoção da paz local. Contudo, observam-se limites significativos, sobretudo quando interesses de atores armados interferem na ação humanitária, podendo assumir comportamentos de *spoilers* ao interromper ou dificultar iniciativas de paz. Em alguns episódios, especialmente envolvendo o Talibã e, em certo momento, até mesmo os Estados Unidos, tais comportamentos afetaram diretamente a capacidade operacional do MSF. Conclui-se que, embora o MSF tenha favorecido iniciativas de paz local, sua contribuição mostrou-se limitada e temporária diante da volatilidade do conflito e da atuação eventual desses *spoilers*.

Palavras-chave: paz local; *spoilers*; organizações não governamentais; Médicos Sem Fronteiras; conflito afegão.

ABSTRACT

This study analyzes the role of non-governmental organizations (NGOs) in promoting local peace within the context of the Afghan conflict, focusing on the case of Médecins Sans Frontières (MSF) between 2009 and 2021. The central question seeks to understand how MSF contributed to the construction of local peace amid the war in Afghanistan. The research adopts a qualitative approach, grounded in a literature review and a case study. The theoretical framework draws on Johan Galtung's contributions (1969, 1985, 1996) to Peace Studies, with emphasis on bottom-up approaches and the local turn as developed by authors such as Mac Ginty and Richmond (2013), as well as Stedman's (1997) concept of spoilers, given that the dynamics and limits of local peace constitute the core of the analysis. The findings indicate that, despite the intensification of the conflict, MSF's local engagement, focused on the population's immediate needs, expanded access to healthcare and mitigated the impacts of violence on vulnerable communities, thereby contributing to the promotion of local peace. However, significant limitations emerged, particularly when the interests of armed actors interfered with humanitarian action, at times exhibiting spoiler behavior by interrupting or hindering peace initiatives. In some episodes, especially involving the Taliban and, at one specific moment, even the United States, such actions directly affected MSF's operational capacity. The study concludes that although MSF supported local peace efforts, its contribution remained limited and temporary due to the volatility of the Afghan conflict and the occasional presence of these spoilers.

Keywords: local peace; spoilers; non-governmental organizations; Médecins Sans Frontières; Afghan conflict.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Triângulo do conflito desenvolvido por Johan Galtung	20
Figura 2 – Vítimas civis no Afeganistão (mortos e feridos), 2009–2021.....	46
Figura 3 – Mapa do total de ONGs presentes no Afeganistão, 2000-2014.	47
Figura 4 – Fundação da organização Médicos Sem Fronteiras, por médicos e jornalistas franceses, em 1971.	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela comparativa dos períodos de atuação do MSF no Afeganistão de 2009 a 2021.....	67
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
APRP – Programa Afegão de Paz e Reintegração
BSA – Acordo de Segurança Bilateral
CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha
EUA – Estados Unidos da América
FPR – Frente Patriótica Ruandesa
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IEDs – Dispositivos Explosivos Improvisados
ISAF – Força Internacional de Apoio à Segurança
ISIS-K – Estado Islâmico no Khorasan
MSF – Médicos Sem Fronteiras
OEF – Operação Liberdade Duradoura
OIs – Organismos Internacionais
ONG – Organização Não Governamental
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONGIs – Organizações Não Governamentais Internacionais
ONU – Organização das Nações Unidas
ONUMOZ – Missão das Nações Unidas em Moçambique
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDPA – Partido Democrático Popular do Afeganistão
PRIO – Instituto de Pesquisas de Paz de Oslo
PRTs – Equipes de Reconstrução Provincial
RENAMO – Resistência Nacional Moçambicana
UIA – União das Associações Internacionais
UNAMA – Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão
UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 CONSTRUÇÕES TEÓRICAS DA PAZ LOCAL E O PAPEL DAS ONGS EM CONFLITOS ARMADOS.....	17
1.1 JOHAN GALTUNG E A PERSPECTIVA <i>BOTTOM-UP</i> : FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA PAZ LOCAL	17
1.1.1 As contribuições de Johan Galtung para os Estudos de Paz.....	17
1.1.2 A perspectiva <i>bottom-up</i> e as suas implicações para a paz local.....	20
1.2 ABORDAGENS CONTEMPORÂNEAS NA CONSTRUÇÃO DA PAZ.....	23
1.2.1 A virada local e a centralidade dos atores locais.....	23
1.2.2 <i>Spoilers</i> : obstáculos e desafios nos processos de paz.....	26
1.3 A ATUAÇÃO DE ONGS EM CONFLITOS ARMADOS E SEUS IMPACTOS NA CONSTRUÇÃO DA PAZ LOCAL	29
1.3.1 Da assistência humanitária à mediação da paz: a trajetória das ONGs em cenários de violência	30
1.3.2 Limites, barreiras e dilemas: os desafios contemporâneos das ONGs em conflitos armados.....	33
1.3.3 ONGs como mediadoras entre o local e o internacional: aplicação das teorias da paz.....	34
2 DA GUERRA NO AFGANISTÃO À ATUAÇÃO DOS MÉDICOS SEM FRONTEIRAS: HISTÓRICO, DILEMAS E PERSPECTIVAS.....	37
2.1 O AFGANISTÃO EM GUERRA: ANTECEDENTES INTERNOS, EMERGÊNCIA DO TALIBÃ E INTERVENÇÃO INTERNACIONAL	37
2.1.1 Da ocupação soviética à ascensão do Talibã (1980 e 1990).....	38
2.1.2 A intervenção internacional e a reconfiguração do conflito afegão (2001-2021)	41
2.2 ENTRE A GUERRA E A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA: ONGS NO AFGANISTÃO (2009–2021)	45
2.3 MÉDICOS SEM FRONTEIRAS NO AFGANISTÃO: HISTÓRIA, NEUTRALIDADE E DESAFIOS OPERACIONAIS (1980–2021)	49
3 A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MSF: A CONSTRUÇÃO DA PAZ LOCAL NO AFGANISTÃO (2009-2021) E OS LIMITES IMPOSTOS PELOS <i>SPOILERS</i>	55
3.1 CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO: O RETORNO DO MSF NO AFGANISTÃO (2009-2015)	55

3.2 RECUO E RETOMADA: O IMPACTO DOS EVENTOS CRÍTICOS E A REDEFINIÇÃO DA ATUAÇÃO (2015-2021).....	62
3.3 ENTRE CONTINUIDADE E RUPTURA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA ATUAÇÃO DO MSF (2009-2021)	66
CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

As organizações não governamentais (ONGs) têm assumido um papel cada vez mais relevante nos debates sobre a construção da paz local, especialmente por atuarem diretamente junto às comunidades e contribuírem para mitigar os impactos cotidianos da violência em contextos de guerra. Essa discussão torna-se particularmente evidente no conflito afegão, marcado por décadas de instabilidade, violência e disputas entre diferentes atores armados, sobretudo com a ascensão do Talibã nos anos 1990 e a subsequente intervenção internacional liderada pelos Estados Unidos (EUA) entre 2001 e 2021. Nesse cenário, a atuação de organizações como Médicos Sem Fronteiras (MSF) constitui um caso significativo para compreender como ONGs operam no nível local e de que maneira suas práticas podem se articular com processos voltados à promoção da paz local. Contudo, observa-se que a atuação dessas organizações em contextos de conflito armado, como no Afeganistão, convive com limites importantes impostos por atores que, em determinados momentos, podem adotar comportamentos de *spoilers*¹, ou seja, agentes que interrompem, dificultam ou inviabilizam iniciativas relacionadas à paz, conforme definido por Stedman (1997).

A escolha deste tema se justifica pela crescente relevância das ONGs em cenários de conflito armado, sobretudo onde a incapacidade do Estado de garantir proteção e serviços básicos à população se torna evidente, como apontam Barnett e Weiss (2008). Diante das limitações de atores estatais em promover processos de paz sustentáveis, autores como Mac Ginty e Richmond (2013) destacam a importância dos atores locais e comunitários, entre eles as ONGs, para a promoção da paz, consolidando a chamada virada local². Essa perspectiva é particularmente pertinente no Afeganistão, marcado por um conflito prolongado, pela presença de múltiplos grupos armados e pela dificuldade de acesso da população a condições básicas de sobrevivência, conforme discute Rubin (2013). Nesse cenário, a atuação do MSF torna-se relevante por acessar comunidades afegãs e contribuir para melhorar suas condições de vida, aspecto que dialoga diretamente com a promoção da paz local. Ao mesmo tempo, a complexidade desse contexto torna necessário considerar o conceito de *spoilers* de Stedman

¹ O termo *spoilers*, utilizado por Stedman (1997), é mantido em inglês ao longo deste trabalho por não possuir uma tradução para o português que abarque com precisão o significado originalmente proposto pelo autor. No contexto dos Estudos de Paz, *spoilers* refere-se a atores que, em determinados momentos, buscam interromper, dificultar ou inviabilizar processos de paz conforme seus interesses no conflito.

² O termo *local turn*, amplamente utilizado por autores como Mac Ginty e Richmond, é traduzido neste trabalho como “virada local”. Essa tradução é adotada por preservar o sentido original do conceito, que se refere à mudança do foco dos processos de construção da paz para atores, práticas e dinâmicas locais, e por favorecer a compreensão do leitor, dado que o trabalho é desenvolvido em língua portuguesa.

(1997), útil para analisar os limites impostos por atores armados que, em determinados momentos, dificultam ou inviabilizam iniciativas relacionadas à paz. Assim, o caso do MSF oferece uma oportunidade para investigar as possibilidades e os limites da promoção da paz local em contextos de guerra, especificamente no cenário afegão.

Nesse sentido, além de analisar o impacto da atuação do MSF na promoção da paz local no Afeganistão (2009–2021), esta pesquisa tem como objetivos: revisar as principais contribuições teóricas e os conceitos que fundamentam a análise; compreender o contexto geopolítico e humanitário do Afeganistão no período delimitado; apresentar o histórico da atuação do MSF no país; identificar práticas de paz local implementadas nas regiões assistidas pela organização; e avaliar os limites, riscos e interrupções que caracterizam as dinâmicas de paz local. Com esses objetivos delimitados, busca-se responder a seguinte pergunta central: como o MSF contribuiu para a construção da paz local em meio à guerra no Afeganistão? Ao responder a essa pergunta, busca-se testar a hipótese de que o MSF contribuiu para a construção da paz local no Afeganistão ao ampliar o acesso da população a serviços essenciais de saúde, reduzir formas de violência e melhorar, ainda que de maneira indireta, as condições sociais e o bem-estar das comunidades mais vulneráveis, configurando uma promoção de paz positiva indireta. Todavia, essa contribuição teria sido limitada e temporária, em razão da volatilidade do conflito armado e da atuação de atores armados que, em determinados contextos, assumiram comportamentos de *spoilers*, restringindo o alcance, a continuidade e a sustentabilidade de suas ações.

Para realizar a pesquisa, emprega-se uma abordagem metodológica qualitativa que, conforme apontado por Günther (2006), busca compreender relações complexas e a construção da realidade por meio da interpretação de teorias e textos, produzindo resultados exploratórios e aprofundados. A escolha dessa metodologia se justifica pela impossibilidade de acesso direto ao campo, no caso, ao Afeganistão, o que inviabiliza a aplicação de métodos quantitativos que permitiriam mensurar estatisticamente o impacto do MSF na promoção da paz local. Assim, a análise baseia-se em fontes acessíveis, como relatórios do próprio MSF e de outras organizações atuantes no país, como a Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA), além de notícias, reportagens especializadas, trabalhos acadêmicos, livros e obras de referência. Para estruturar a investigação, adota-se o estudo de caso como estratégia principal, optando-se por um estudo de caso único, conforme discutido por Maia e Maia (2022), uma vez que o foco recai especificamente sobre a atuação do MSF no Afeganistão, entre 2009 e 2021, como forma de analisar os possíveis impactos de ONGs na construção da paz em contextos de guerra.

A fundamentação teórica deste trabalho apoia-se em três eixos principais. O primeiro refere-se às contribuições de Johan Galtung (1969, 1985, 1996), cuja distinção entre paz negativa e paz positiva, bem como sua tipologia das violências, permite compreender como ações de melhoria das condições sociais, como o acesso à saúde promovido pelo MSF, podem reduzir a violência estrutural e promover dimensões de paz positiva, ainda que indiretamente. O segundo eixo, central para este estudo por priorizar a esfera local, baseia-se nas abordagens *bottom-up*³ e da virada local, destacadas por Mac Ginty e Richmond (2013), que enfatizam o papel dos atores comunitários na construção de paz em nível local. O terceiro eixo apresenta o conceito de *spoilers*, formulado por Stedman (1997), que identifica atores capazes de interromper ou dificultar iniciativas de paz conforme seus interesses. A integração desses referenciais possibilita analisar a atuação do MSF como ator local no Afeganistão e compreender tanto seus potenciais impactos nas dinâmicas de paz quanto seus limites, como a presença dos *spoilers*.

A delimitação temporal desta pesquisa baseia-se na atuação do MSF durante o conflito no Afeganistão envolvendo as forças internacionais lideradas pelos Estados Unidos, o governo afegão e os grupos armados, especialmente o Talibã, ao longo da ocupação estrangeira entre 2001 e 2021. Contudo, observa-se que, entre 2004 e 2009, o MSF esteve ausente do país devido ao assassinato de cinco de seus colaboradores em 2004. Assim, para viabilizar uma análise contínua e consistente sobre os impactos da atuação da organização na promoção da paz local, estabelece-se o início do recorte temporal em 2009, ano do retorno das atividades do MSF no Afeganistão. O marco temporal termina em 2021, quando ocorre a retirada das tropas estadunidenses e o encerramento do conflito tomado como base para esta investigação. Quanto à delimitação espacial, o foco recai especificamente sobre as regiões e zonas de atuação do MSF nesse período, com destaque para as províncias de Kunduz, Khost e para a capital afegã, Kabul.

Por fim, este trabalho organiza-se em três capítulos principais. O primeiro apresenta o referencial teórico, iniciando pelos fundamentos da paz local a partir das contribuições de Johan Galtung e da abordagem *bottom-up*, seguido pelas perspectivas contemporâneas de

³ O termo *bottom-up* é mantido em inglês por ser um conceito técnico amplamente consolidado na literatura de Estudos de Paz e Relações Internacionais, sem tradução para o português que preserve com precisão seu sentido analítico. Traduções como “de baixo para cima” ou “abordagem ascendente” não abrangem totalmente a ideia de processos de paz iniciados e conduzidos por atores e dinâmicas locais. Assim, opta-se pelo uso do termo original para assegurar rigor conceitual e alinhamento com os autores de referência, como Lederach (1997) e Mac Ginty (2010).

construção da paz, especialmente a virada local e o conceito de *spoilers*, e pela revisão da literatura sobre a atuação de ONGs em contextos de conflito armado. O segundo capítulo desenvolve uma análise histórico-contextual do conflito no Afeganistão ao longo do marco temporal selecionado, abordando seus antecedentes, a presença e o papel das ONGs no país e, por fim, o histórico e os desafios enfrentados pelo MSF na região. O terceiro capítulo apresenta a análise empírica do estudo de caso, aplicando o referencial teórico à atuação do MSF entre 2009 e 2021, organizada a partir da divisão do marco temporal em dois períodos, 2009–2015 e 2015–2021, delimitados por eventos críticos que afetaram diretamente a presença da organização. A comparação entre esses períodos permite identificar padrões, avanços e limitações na atuação do MSF ao longo do conflito afegão, encaminhando o trabalho para a resposta à pergunta central da pesquisa e para a reflexão final.

1 CONSTRUÇÕES TEÓRICAS DA PAZ LOCAL E O PAPEL DAS ONGS EM CONFLITOS ARMADOS

Este capítulo inicial tem como objetivo apresentar as principais contribuições teóricas de autores das Relações Internacionais, especificamente dos Estudos de Segurança Internacional, a fim de estabelecer uma base conceitual sólida para a análise de como a organização não governamental (ONG) Médicos Sem Fronteiras contribuiu para a construção da paz local no Afeganistão, entre 2009 e 2021. Desse modo, o capítulo estrutura-se a partir de três seções. Na primeira, faz-se a exposição dos fundamentos clássicos dos Estudos de Paz, com destaque para Johan Galtung e para a perspectiva *bottom-up*; em seguida, propõe-se a análise das abordagens críticas e contemporâneas, que evidenciam a centralidade da virada local e os obstáculos representados pelos *spoilers*; e, por fim, encerra-se com a discussão sobre a atuação das ONGs em contextos de conflito armado, contemplando sua trajetória histórica, seus desafios e limitações, bem como seu papel de mediação entre os níveis local e internacional.

1.1 JOHAN GALTUNG E A PERSPECTIVA *BOTTOM-UP*: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA PAZ LOCAL

Nesta primeira seção, serão apresentadas as bases teóricas e conceituais que possibilitam uma compreensão mais aprofundada da paz local e do estudo de caso proposto. Para tanto, a análise será organizada em duas partes: a primeira abordará as principais contribuições de Johan Galtung para os Estudos de Paz, enquanto a segunda se concentrará na perspectiva *bottom-up* e em suas implicações para a construção da paz local. Essa estrutura busca, não apenas situar teoricamente a pesquisa, mas também estabelecer os fundamentos necessários para articular o diálogo entre teoria e prática no decorrer do trabalho.

1.1.1 As contribuições de Johan Galtung para os Estudos de Paz

Como ponto de partida para os Estudos de Paz, destaca-se a relevância das contribuições do sociólogo norueguês Johan Galtung, sobretudo em torno da definição de paz e violência. Segundo o fundador do Instituto de Pesquisas de Paz de Oslo (PRIO, na sigla em inglês) e principal referência na consolidação da disciplina de Estudos de Paz e Resolução de Conflitos, não é fácil definir a paz e a violência, pois os dois conceitos são utilizados de formas variadas e aplicados em diferentes contextos, podendo transmitir uma “imagem irreal

do mundo” (Galtung, 1969, p. 167, tradução nossa)⁴. Para fins de pesquisa, contudo, considera-se a paz como ausência ou redução da violência (Galtung, 1996), enquanto a violência ocorre quando a realização efetiva, o que de fato aconteceu, é menor do que o potencial humano, isto é, o que poderia ter sido, mas foi impedido por fatores evitáveis (Galtung, 1969). Assim, como a paz pode ser entendida como a negação da violência, “para saber sobre a paz, precisamos saber sobre a violência” (Galtung, 1996, p.9, tradução nossa)⁵.

Desse modo, Galtung (1969) propõe uma classificação fundamental para o conceito de violência. Para o autor, a violência pode manifestar-se de forma visível, isto é, direta, ou de forma invisível, como a estrutural ou a cultural. A violência direta caracteriza-se por atos físicos e observáveis de agressão, por exemplo, a violência bélica e a militar. Já a violência estrutural ocorre de maneira silenciosa, estando presente nas desigualdades sociais que impedem os indivíduos de alcançar plenamente o seu potencial. Por sua vez, a violência cultural expressa-se por meio de ideias, dogmas e aspectos culturais difundidos pelas camadas dominantes, de modo a manter uma ordem social que as beneficia. Nesse sentido, essa última forma de violência frequentemente legitima e justifica as demais, evidenciando o caráter interdependente e vicioso do “triângulo da violência” (direta, estrutural e cultural) desenvolvido por Galtung (Duran, 2021).

Com base nessa classificação e considerando a paz como a ausência de violência, Galtung (1969) afirma que a paz também pode ser categorizada. Assim, quando há a inexistência de violência direta e pessoal, isto é, a eliminação de guerras, agressões ou outros danos físicos e morais, tem-se a chamada paz negativa. Essa, entretanto, é limitada, pois se concentra apenas na ausência da violência direta e não garante sua durabilidade, de modo semelhante a uma terapia que busca apenas curar a doença, sem abordar a sua prevenção. Nessa analogia entre saúde e paz, Galtung (1996) afirma que, quando o tratamento é preventivo e voltado, não apenas para a doença, mas para o bem-estar geral do paciente, alcança-se o que ele denomina saúde positiva. De forma análoga, a paz positiva corresponde à prevenção da violência estrutural e cultural, com foco na promoção da cooperação, da justiça social e do bem-estar da sociedade.

Contudo, em sua revisão dos conceitos formulados em 1969, Galtung (1985) conclui que, para que as definições de paz e violência se aproximem ao máximo da realidade, é

⁴ No original: “...unrealistic image of the world.”

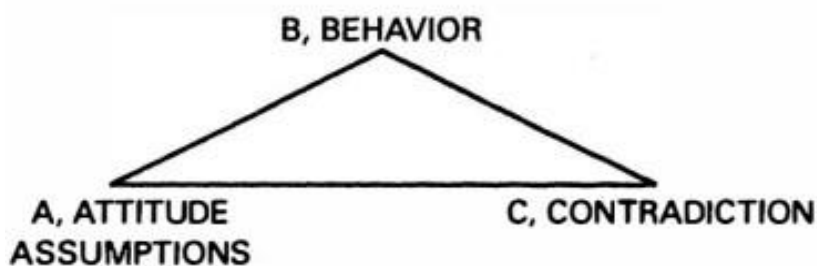
⁵ No original: “To know about peace we have to know about violence.”

indispensável uma abordagem interdisciplinar e internacional. Nesse sentido, os estudos de paz não devem restringir-se apenas ao campo das Relações Internacionais e às perspectivas tradicionais das ciências sociais, como a História e o Direito Internacional, mas também incorporar as contribuições de outras áreas, como a Sociologia e a Psicologia. Além disso, em vez de concentrar a análise exclusivamente em um ator nacional ou em uma região específica, é necessário considerar a diversidade de atores e agendas presentes no cenário internacional, incluindo diferentes contextos regionais, ideologias, classes sociais e, até mesmo, questões de gênero.

A partir dessas categorizações da violência e da paz e da ampliação para uma abordagem mais interdisciplinar e internacional desses conceitos, Galtung (1985) apresenta estratégias de ação voltadas para a promoção da paz e, conseqüentemente, para o enfrentamento da violência. Nesse sentido, o combate, tanto à violência direta quanto à estrutural, pode ocorrer por meio de dois modos distintos: o dissociativo e o associativo. No primeiro, busca-se a separação das partes em conflito, evitando a manutenção de relações e visando à eliminação das estruturas de violência existentes. Já no modo associativo, procura-se a aproximação entre as partes, de modo a estabelecer relações capazes de sustentar a construção de novas estruturas de paz. Com isso, dependendo do contexto em que estão, essas estratégias evidenciam que a paz pode ser construída tanto pela ruptura das partes quanto pela cooperação entre os atores do conflito.

Outro conceito desenvolvido por Galtung (1996), relevante para a análise da dinâmica da guerra, é o triângulo do conflito, também conhecido como triângulo ABC e apresentado na Figura 1 abaixo, formulada pelo próprio autor em língua inglesa. Nesse modelo, o A corresponde às atitudes e aos pressupostos, representando a dimensão mais subjetiva e interna do conflito, pois revela como as partes percebem os atores envolvidos, bem como as ideias e crenças já pré-concebidas. O B refere-se ao comportamento (inicial “b” de *behaviour*, em inglês), constituindo a dimensão mais visível e externa do conflito, expressa em ações, reações e gestos, que podem ser tanto físicos ou verbais. Por fim, o C diz respeito à contradição e ao conteúdo, caracterizados pelos objetivos incompatíveis que levam ao surgimento do conflito. Assim, ao buscar cessar a violência direta e, conseqüentemente, o comportamento violento, tem-se a manutenção da paz (*peacekeeping*, em inglês). Já ao enfrentar a violência estrutural e promover relações que superem as contradições, ocorre a construção da paz (*peacebuilding*, em inglês). Por fim, o estabelecimento da paz (*peacemaking*, em inglês) pode ser observado quando as atitudes são transformadas e a violência cultural é superada (Miall, Ramsbotham, Woodhouse, 2011).

Figura 1. Triângulo do conflito desenvolvido por Johan Galtung



Fonte: Galtung (1996, p. 72, adaptado).

Desse modo, evidencia-se a relevante contribuição dos conceitos de Estudos de Paz desenvolvidos por Galtung (1969, 1985, 1996), especialmente as definições de paz e violência e suas respectivas classificações, para a compreensão da construção da paz e da resolução de conflitos. Esse referencial teórico aplica-se ao caso do Afeganistão no período analisado nesta pesquisa, de 2009 a 2021, no qual diferentes atores, como o governo afegão, o Talibã e os Estados Unidos, disputaram o controle da região, recorrendo tanto à violência direta, expressa no conflito armado, quanto à violência estrutural e cultural, materializada na carência de recursos básicos essenciais, não apenas ao bem-estar, mas à própria sobrevivência da população, como o acesso à saúde. Contudo, é necessário reconhecer tanto a abrangência desses conceitos, quanto os seus limites quando aplicados a contextos locais de poder e de construção da paz, como se observa na atuação de ONGs, a exemplo do MSF no território afegão. Assim, torna-se fundamental recorrer a abordagens que privilegiam a dimensão local, como a perspectiva *bottom-up*, a fim de oferecer uma base teórica mais adequada para analisar o papel do MSF na promoção da paz local no Afeganistão.

1.1.2 A perspectiva *bottom-up* e as suas implicações para a paz local

De acordo com o sociólogo norte-americano John Paul Lederach (1997), em sua obra sobre reconciliação sustentável em sociedades divididas, as lideranças, em contextos de conflito, podem ser representadas por meio de um modelo piramidal dividido em três níveis. No topo, estão os principais líderes políticos e militares, em menor número, mas com grande poder de decisão. Porém, por serem figuras públicas e vinculadas a posições oficiais, suas possibilidades de negociação são limitadas. No nível intermediário, encontram-se lideranças sociais de áreas como educação, saúde e religião. Esses atores exercem papel estratégico por dialogarem tanto com o topo, quanto com a base, além de influenciarem setores essenciais da

sociedade para a construção da paz. Já na base da pirâmide, estão os atores locais, como as comunidades, as ONGs e os líderes de campos de refugiados, diretamente expostos aos efeitos da guerra e com maior sensibilidade à realidade política e social vivida pela população.

Para a presente pesquisa, o foco recairá, sobretudo, nos níveis superior e inferior da pirâmide de Lederach, associados, respectivamente, às perspectivas *top-down* e *bottom-up*, sendo esta última a mais relevante, por analisar o papel das ONGs na resolução de conflitos e na promoção da paz. A abordagem *top-down* parte da premissa de que as estratégias de construção da paz emanam das estruturas de poder superiores, especialmente dos governos, privilegiando os aspectos institucionais e estruturais. Esse enfoque, no entanto, tende a negligenciar o bem-estar social da população e a atuação de atores locais, pois se concentra na resolução do conflito no âmbito nacional e nos desafios políticos decorrentes do confronto. Já a perspectiva *bottom-up* enfatiza a contribuição de agentes comunitários, como ONGs e lideranças locais, que, ao vivenciarem diretamente o sofrimento causado pelo conflito, conseguem perceber com maior clareza a realidade da população e, assim, promover uma assistência mais assertiva àqueles que foram mais impactados pelo confronto (Charbonneau e Parent, 2013).

Desse modo, para que haja uma construção da paz efetiva, é fundamental compreender as vítimas do conflito não como agentes passivos e sem contribuições, como a perspectiva *top-down* frequentemente sugere, mas, sobretudo, como agentes ativos e de extrema relevância para o processo de resolução do confronto e para a promoção de uma paz sustentável (Charbonneau e Parent, 2013). Destaca-se, assim, a importância do que muitos teóricos denominam “apropriação local” na promoção da paz, partindo da premissa de que “qualquer processo de paz não adotado por aqueles que têm que conviver com ele provavelmente fracassará” (Donais, 2009, p. 1, tradução nossa)⁶. Esse conceito, contudo, não deve ser entendido como a escolha exclusiva dos agentes locais em detrimento dos nacionais ou internacionais, mas sim como um dos lados no processo de paz, que deve reconhecer também a importância dos atores localizados “no topo”. Assim, a parceria entre os agentes locais e os nacionais e internacionais mostra-se mais relevante e sustentável para a construção da paz, configurando o que Mac Ginty (2010) denomina paz híbrida, ou seja, o resultado da combinação de esforços *top-down*, Estados e organizações internacionais, e *bottom-up*, lideranças comunitárias e ONGs.

⁶ No original: “any peace process not embraced by those who have to live with it is likely to fail.”

Para que os agentes locais consigam dialogar com os nacionais e internacionais, é fundamental que adquiram o chamado empoderamento, conceito utilizado por Lederach (1997). Para o autor, é necessário que esses agentes desenvolvam suas habilidades e consolidem a legitimidade de suas ações, ainda que na dimensão local, de modo a impactar diretamente na percepção de sua capacidade de agir no conflito e permitir que sejam reconhecidos como atores válidos e essenciais, não apenas pela comunidade internacional, mas também por eles mesmos. Desse modo, rompe-se a narrativa predominante do *top-down*, segundo a qual o conhecimento e a capacidade de atuação nos processos de paz estariam restritos a atores nacionais e internacionais, reforçando-se, em contrapartida, a perspectiva de que os agentes locais também possuem competências e conhecimento para criar estratégias e formas de agência na construção da paz, o que reitera a importância do *bottom-up* (Mac Ginty, 2014).

Um exemplo dessa interação entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, assim como os seus limites, é a criação do Programa Afegão de Paz e Reintegração (APRP, na sigla em inglês). Implementado no final de 2010 pelo governo afegão, com o apoio de parceiros internacionais, o programa tinha como objetivo reintegrar os insurgentes de base do conflito à segurança da sociedade, desde que renunciassem à violência e às suas relações com os grupos insurgentes. Por focar no contexto local desses indivíduos, em teoria, o programa daria maior espaço às instituições locais e às estruturas de governo subnacional para atuarem na reintegração, incorporando, assim, a abordagem *bottom-up* em sua execução. Contudo, sua implementação enfrentou diversos desafios, como problemas de coordenação, ausência de uma abordagem política coerente que contemplasse as demandas de outras parcelas da população e o desinteresse de atores de níveis médios e altos (Derksen, 2011). Esse exemplo, portanto, reforça a importância de trabalhar a paz não apenas a partir das perspectivas *top-down* e *bottom-up* de forma isolada, mas de maneira integrada, como defendido por Mac Ginty (2010) em seu conceito de paz híbrida, a fim de evitar esses desafios de coordenação entre os agentes exemplificados no caso do APRP.

Com isso, verifica-se que o processo de construção da paz ocorre, não apenas por meio dos atores “do topo”, como os Estados e organismos internacionais, mas também é fortemente influenciado pelos atores locais, “da base”. Essa perspectiva amplia os conceitos de paz e violência desenvolvidos por Galtung (1996), ao demonstrar que a paz pode ser construída nos contextos locais do confronto e não apenas por meio de acordos e tratados formais entre atores nacionais e internacionais. Nesse sentido, a ênfase no conceito do *bottom-up* torna-se fundamental para compreender a atuação da MSF no Afeganistão, uma vez que

essa organização se caracteriza como um ator local, que não negocia apenas com os agentes nacionais do conflito, mas sobretudo com os atores comunitários, atuando diretamente junto às populações e contribuindo, em primeira instância, para minimizar o sofrimento das comunidades afetadas. Assim, evidencia-se a necessidade de aprofundar a análise sobre o papel do local nos estudos de construção da paz e suas contribuições para uma melhor compreensão do estudo de caso proposto nesta pesquisa.

1.2 ABORDAGENS CONTEMPORÂNEAS NA CONSTRUÇÃO DA PAZ

Com as bases teóricas já apresentadas, esta seção volta-se para as abordagens contemporâneas da construção da paz, com ênfase na paz local. Nesse sentido, a primeira parte será dedicada à análise da chamada virada local nos Estudos de Paz, enquanto a segunda apresentará o conceito de *spoilers*, desenvolvido por Stedman (1997), que possui especial relevância para compreender os limites e desafios impostos aos processos de negociação e à efetividade dos acordos de paz. Assim, busca-se evidenciar como tais contribuições teóricas ampliam o entendimento das dinâmicas locais e das barreiras à consolidação da paz em contextos de conflito.

1.2.1 A virada local e a centralidade dos atores locais

Nas últimas décadas, a desconfiança com as intervenções internacionais dos Estados do Norte Global e a crise da chamada “paz liberal”, como se verá adiante, levou a uma virada crítica nos estudos de paz e conflito. Desse modo, a noção de que a atuação dos atores internacionais e nacionais para a construção da paz era suficiente foi sendo abalada e uma maior atenção às dimensões locais da paz foi sendo criada, conceitualizada no âmbito do que Mac Ginty e Richmond (2013) denominaram de virada local. Assim, por causa da influência das perspectivas pós-positivistas de Relações Internacionais, como o pós-estruturalismo e o pós-colonialismo, esse novo conceito criticou a racionalidade ocidental e apresentou os limites da sua universalidade, pois deixou de considerar as práticas locais e a sua relevância nos desdobramentos do conflito e na promoção da paz (Mac Ginty e Richmond, 2013).

De acordo com Richmond (2011), a paz liberal é uma estrutura que foi construída com base nos conceitos liberais e democráticos do Ocidente, como a garantia dos direitos humanos, o livre comércio, a justiça social e o pluralismo nas organizações internacionais. Contudo, são nesses conceitos liberais e democráticos que se localiza a maior parte das suas críticas, pois “o seu foco permaneceu na segurança e nas instituições, ao invés de desenvolver

um relacionamento com a vida cotidiana dos cidadãos pós-conflito” (Richmond, 2011, p.16, tradução nossa)⁷. Portanto, ao invés de enxergar as estruturas locais e as suas normas e tradições, a visão ocidentalista de paz foca muito mais na estrutura e na intervenção do conflito, que muitas vezes é feita por meio da força, desconsiderando a opinião das comunidades locais. Para o autor, essa visão ocidentalista da paz liberal que, muitas vezes, não considera outros níveis nos processos de paz, como uma visão local do conflito, revela justamente os seus limites e suas barreiras como conceito. Assim, um processo de paz que leve em conta o nível local, além do nacional e internacional, não pode ser enquadrado dentro do conceito de paz liberal, já que o local não é considerado dentro dessa teoria, mas sim caracterizados como uma paz “pós-liberal”, indo além da visão ocidentalista e abrangendo as dinâmicas locais dos conflitos.

Ademais, Mac Ginty (2014) também trouxe a abordagem da “paz do dia a dia” (*everyday peace*, em inglês), focando nas dinâmicas locais da paz. Para o autor, as comunidades locais, muitas vezes, utilizam-se de práticas e normas rotineiras para garantir a sua sobrevivência, principalmente dentro de uma sociedade dividida e onde há o predomínio de conflito e violência. Assim, existem, mesmo dentro de um confronto, uma coexistência relutante e uma civilidade intergrupar entre as comunidades. Por meio de práticas e normas informais, essas comunidades locais buscam garantir a sua sobrevivência e, com isso, a criação de estratégias para a paz, desafiando a narrativa predominante que somente as intervenções externas são necessárias para a construção da paz (Mac Ginty, 2014).

Do mesmo modo, Richmond (2013) aborda o conceito de “formação da paz” dentro do contexto local do confronto. Considerando a paz pós-liberal e o conceito de paz híbrida desenvolvida por Mac Ginty (2010), o autor reitera que os processos de formação da paz acontecem, não só pelos atores internacionais e nacionais, mas também pelas agências locais, por meio de processos localizados de pacificação e da interação de diversos atores. Essa pluralidade de atores e formas para a mobilização da paz por parte das agências locais constitui características que Richmond (2013) chama de “infrapolítica da construção da paz”. Assim, os atores locais, por respeitarem os diferentes contextos sociais, históricos e culturais das comunidades, criam uma legitimidade local que, muitas vezes, os atores internacionais e nacionais não conseguiram criar, justamente por ignorarem os diferentes contextos do “local”.

⁷ No original: “Its focus has been on security and institutions, rather than developing an engagement with the everyday life of post-conflict citizens.”

Além disso, Richmond (2013) também discorre sobre as infraestruturas locais que auxiliam no processo de formação da paz. Por serem locais, focam em garantir assistência para os serviços públicos básicos, como saúde e educação, e para o dia a dia da população afetada pelo conflito. Tais infraestruturas são classificadas como associações, atores e redes relacionadas, podendo ser tanto formais, como as estruturas visíveis e dentro do Estado, quanto informais, como as redes muitas vezes ocultas que operam em paralelo com o governo do país. Com isso, verifica-se que o desenvolvimento local de formação da paz pode ocorrer, em muitos casos, sem a intervenção formal e estrutural do Estado e que, muitas vezes, essas diferentes agências locais, como sindicatos, instituições de caridade e ONGs, “tendem a preexistir a maioria das instituições estatais e intervenções de nível internacional” (Richmond, 2013, p.276, tradução nossa)⁸.

Contudo, por mais que Oliver P. Richmond seja defensor do conceito de virada local, no seu trabalho conjunto com Audra Mitchell publicado em 2012, ele traz também as possíveis limitações e as más interpretações desse conceito, principalmente ao ser usado pelas agências externas. Desse modo, para os autores, essa interação entre os agentes nacionais e internacionais com os locais pode, muitas vezes, ser mal compreendida e ignorada e, quando acontece, é, em geral, usada para promover os objetivos políticos dominantes, sem considerar as necessidades e contribuições das agências locais. Portanto, há sempre o risco que as intervenções liberais de construção de paz, ao invés de reconhecer o local e legitimar as suas ações, acabem moldando-os para se adequarem às agendas e construções ocidentais, reduzindo o seu caráter crítico e emancipatório (Mitchell e Richmond, 2012).

Elisa Randazzo (2017) também traz críticas a essa perspectiva teórica da virada local. Para a autora, por mais que o foco nas dinâmicas locais tenha trazido contribuições para os estudos de construção da paz, principalmente por ir contra o paradigma liberal dominante, ela também apresenta falhas na definição clara do que pode ser considerado “local” e, por outro lado, acaba reproduzindo muitas das estruturas de poder que critica. Nesse sentido, a noção da virada local possui limites e restrições que tornam difícil identificar quem são os atores locais, o que pode ser considerado formal ou informal e se pode ser considerada uma realidade alternativa, em vez de mais uma narrativa construída para ir contra a agenda da paz liberal e dar embasamento teórico ao desenvolvimento da paz pós-liberal. Contudo, justamente por excluir as noções liberais, essa visão pode acabar seguindo o que mais critica em relação ao

⁸ No original: “tends to have preexisted most state institutions and international level interventions”.

conceito da paz liberal, ou seja, não considerar todos os níveis e visões de um processo de paz, focando, nesse caso, somente nos atores locais.

Em suma, observa-se a importância de olhar para as dinâmicas locais de um conflito e a sua pluralidade de contextos, pois se visualiza a realidade de parcelas da população, na qual o governo ou os atores internacionais não conseguem atuar. Entretanto, para que haja a construção de uma paz sustentável e duradoura, é necessário que o foco não esteja só no local, mas também na sua relação com os outros níveis e atores presentes em um confronto, assim como é necessário o reconhecimento dos limites e desafios para a aplicação dessa visão. Assim, a atuação do MSF como agente local para a construção da paz no Afeganistão tem impactos significativos para a formação da paz na região, principalmente com a criação de infraestruturas locais da paz, porém, não devem ser vistos de forma isolada e sem a intervenção e limitação também dos atores nacionais e internacionais presentes no conflito. Logo, o desenvolvimento de conceito de *spoilers* faz-se necessário para a análise dessa pesquisa, em especial, considerando esses limites e obstáculos que o MSF enfrenta ao atuar em um território com diferentes atores de diversos níveis.

1.2.2 *Spoilers*: obstáculos e desafios nos processos de paz

Segundo o pesquisador estadunidense Stephen John Stedman (1997), em um processo de paz, em vez de focar apenas nas possíveis ameaças à paz, especialmente após a assinatura de um acordo, é preciso identificar quem são os agentes que produzem essas ameaças. Para ele, existem os chamados *spoilers* nos processos de paz, isto é, “líderes e partidos que acreditam que a paz emergente das negociações ameaça seu poder, visão de mundo e interesses, e usam a violência para minar as tentativas de alcançá-la” (Stedman, 1997, p.5, tradução nossa)⁹. Então, podem recorrer a ações violentas para interromper ou inviabilizar o processo, como a sabotagem de acordos, o incentivo à rebelião ou tentativas de deslegitimar o tratado. Além disso, um *spoiler* pode sabotar um acordo do qual faz parte ou atuar como agente externo, e um mesmo processo de paz pode envolver a presença simultânea de mais de um *spoiler*.

Para Stedman (1997), o conceito de *spoilers* pode ser dividido em três categorias principais: limitados, gananciosos e totais. O *spoiler* limitado é aquele que possui objetivos restritos e pode ser dissuadido por meio de incentivos ou intimidação. Como seus objetivos

⁹ No original: “leaders and parties who believe that peace emerging from negotiations threatens their power, worldview, and interests, and use violence to undermine attempts to achieve it.”

são negociáveis, trata-se do tipo com maiores chances de sucesso em um acordo de paz. Nesse caso, a estratégia mais adequada é a de indução, isto é, incorporar parcialmente as demandas do *spoiler* ao processo de paz para assegurar sua cooperação. Um exemplo de *spoiler* limitado é o caso da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) em 1992. O movimento, liderado por Afonso Dhlakama, inicialmente rejeitou o acordo de paz firmado com o governo de Moçambique, exigindo o reconhecimento como partido político, além de apoio logístico e financeiro para sua consolidação e a alteração do calendário eleitoral. Por meio da estratégia de indução, a comunidade internacional e a Missão das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) atenderam a essas demandas, o que possibilitou a implementação do acordo e a manutenção da paz no país (Stedman, 1997).

O *spoiler* ganancioso ocupa uma posição intermediária entre o *spoiler* limitado e o *spoiler* total. Esse tipo de ator enxerga nos processos de paz uma oportunidade para maximizar seu poder político ou militar, ajustando suas metas conforme o contexto. Assim, pode apresentar objetivos ilimitados que se contraem quando os riscos aumentam, ou objetivos limitados que se expandem quando as condições são favoráveis. Por essa razão, o *spoiler* ganancioso é considerado o mais imprevisível e perigoso entre os três tipos, uma vez que seus objetivos são flexíveis e variam de acordo com o cálculo de custo-benefício em relação ao acordo. Um exemplo emblemático é o de Jonas Savimbi, líder da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Inicialmente, Savimbi aceitou participar do processo de paz e das eleições de 1992, com o intuito de obter o máximo benefício político, ou seja, vencer as eleições e conquistar o poder legitimamente. Contudo, quando os resultados preliminares indicaram a derrota de seu partido, ele mudou de postura, sabotando o acordo e retornando à guerra, na tentativa de alcançar o poder fora do processo pacífico (Stedman, 1997).

Por fim, o *spoiler* total é aquele que possui objetivos ilimitados e inegociáveis, rejeitando qualquer acordo de paz que não lhe proporcione ganhos absolutos. Trata-se do tipo que representa a maior ameaça ao processo de paz, movido, em geral, por motivações ideológicas ou existenciais. Um exemplo claro desse tipo é o genocídio de Ruanda, ocorrido em 1994. Os Acordos de Paz de Arusha, firmados em 1993, tinham como propósito dividir o poder político entre o governo liderado pelos hutus e a Frente Patriótica Ruandesa (FPR), composta majoritariamente por tutsis. No entanto, facções extremistas hutus rejeitaram a ideia de partilha de poder, sustentando uma ideologia baseada na hegemonia absoluta do povo hutu. Essas facções não apenas sabotaram o acordo, mas também adotaram o objetivo inegociável de eliminar o inimigo, o que resultou no genocídio de 1994, que vitimou mais de 800 mil

pessoas. Observa-se, portanto, o profundo impacto que a atuação dos *spoilers* pode gerar sobre os processos de paz, especialmente quando se trata dessa categoria mais radical. Isso evidencia a importância de desenvolver estratégias de contenção e gestão desses atores, a fim de preservar os acordos e evitar a retomada da violência, tarefa que, segundo Stedman (1997), pode ser desempenhada por atores internacionais, denominados por ele de “guardiões da paz” (*peace custodians*, em inglês).

As estratégias de mediação dos *spoilers* devem partir de um diagnóstico preciso de sua natureza e sua tipologia. Para os *spoilers* de objetivos limitados, aplica-se a estratégia de indução, baseada na oferta de benefícios tangíveis e reconhecimento político, como ocorreu no caso de Moçambique. Já a socialização busca criar normas de comportamento aceitáveis, promovendo legitimidade e recursos ao processo de paz, de modo que esses atores possam reformular suas motivações e optar pela cooperação, o que se aplica especialmente ao *spoiler* ganancioso. A coerção, por sua vez, é utilizada como último recurso, especialmente em relação aos *spoilers totais*, por meio da diplomacia coercitiva, do uso da força ou de punições destinadas a impedir ações de sabotagem. Dentro dessa abordagem, quando o *spoiler* pode ser isolado, aplica-se a estratégia de “partida de comboio”, que prevê a implementação do acordo sem sua participação, excluindo-o de futuros benefícios. Em contrapartida, a estratégia de “retirada” ocorre quando os guardiões da paz ameaçam suspender seu apoio internacional, atribuindo ao *spoiler* a responsabilidade pelo fracasso do acordo e aumentando o custo de sua não cooperação. Entretanto, no caso de Ruanda, Stedman (1997) observa que essa abordagem falhou, pois a demora em diagnosticar corretamente as facções hutus como *spoilers totais* impediu que a Organização das Nações Unidas (ONU) recorresse à única estratégia eficaz nesse contexto, ou seja, a coerção e a contenção, o que acabou contribuindo para o colapso do processo de paz.

Assim, observa-se que o conceito de *spoilers* apresenta limites e críticas quanto à sua aplicabilidade. Segundo Darby e Mac Ginty (2003), uma das principais dificuldades reside justamente na identificação do tipo de *spoiler*, já que seus objetivos e comportamentos podem se modificar ao longo do processo de paz. Além disso, Stedman (1997) tende a enfatizar a importância dos atores internacionais e das elites para a manutenção dos acordos e a aplicação das estratégias de gestão, mas deixa de considerar o papel dos atores locais e suas contribuições para o desenvolvimento da paz. Esse problema é ainda mais evidente no caso dos *spoilers* internos, que muitas vezes não podem ser geridos por atores externos e, em certas circunstâncias, podem até ser estimulados a não cooperar quando há intervenção internacional, pois esta pode reforçar antigas rivalidades (Darby e Mac Ginty, 2003).

Ademais, Greenhill e Major (2007) apresentam uma crítica ao trabalho de Stedman (1997), argumentando que o autor incorre em equívoco ao concentrar-se no perfil e no caráter do *spoiler*, em vez de em suas capacidades de ação. Segundo os autores, as intenções dos agentes são difíceis de prever e medir, não tendo como determinar a “personalidade” de um *spoiler*, porém suas capacidades materiais e a distribuição de poder podem ser analisadas e utilizadas para formular estratégias mais eficazes de coerção ou incentivo por parte dos mediadores do processo de paz. Contudo, tais capacidades e ações não se manifestam necessariamente por meio da violência direta, como sugere Stedman (1997). Para Newman e Richmond (2006), a sabotagem dos acordos de paz também pode ocorrer de formas não violentas, como obstrução burocrática, campanhas de desinformação ou atrasos táticos na implementação dos compromissos assumidos. Assim, um enfoque restrito à violência pode levar à subestimação de outras formas de atuação dos *spoilers*, igualmente prejudiciais à consolidação da paz.

Portanto, evidencia-se a relevância do conceito de *spoilers* para a compreensão dos desafios aos acordos de paz, especialmente no que se refere à sua classificação, às estratégias de mediação aplicadas e às críticas e limitações do modelo teórico. No entanto, como apontam as críticas e o próprio Stedman (1997), o conceito de *spoilers* concentra-se predominantemente nos acordos formais de paz e nos processos de negociação entre partes beligerantes, com foco nos Estados e nas organizações, como a ONU, enquanto principais promotores do processo de paz. No caso da atuação de ONGs, como o MSF no Afeganistão, torna-se necessário um ajuste conceitual para aplicar essa teoria, uma vez que tais organizações não participam diretamente como partes do conflito, mas atuam como atores locais que contribuem para a manutenção de espaços de paz. Nessa perspectiva, seus *spoilers* podem ser compreendidos como atores que interrompem ou minam essa paz frágil construída localmente. Assim, com os referenciais dos Estudos de Paz, da virada local e dos *spoilers* apresentados, passa-se à análise do papel das ONGs na promoção não apenas da assistência humanitária, mas também da paz em meio ao conflito, estabelecendo a ponte entre a fundamentação teórica e o estudo de caso a seguir.

1.3 A ATUAÇÃO DE ONGS EM CONFLITOS ARMADOS E SEUS IMPACTOS NA CONSTRUÇÃO DA PAZ LOCAL

Além das bases teóricas para os Estudos de Paz, a reflexão acerca da atuação das ONGs em conflitos armados mostra-se igualmente relevante para concluir este primeiro capítulo teórico. Com o intuito de garantir maior clareza e linearidade à seção, a análise será

organizada em três momentos: inicialmente, será apresentado o histórico da trajetória das ONGs em cenários de violência; em seguida, serão discutidos seus limites e desafios; e, por fim, será realizada a aplicação das teorias previamente abordadas no capítulo a presença das ONGs nesses contextos de conflito. Dessa forma, pretende-se evidenciar a centralidade dessas organizações na construção de espaços humanitários e na mediação de dinâmicas locais de paz.

1.3.1 Da assistência humanitária à mediação da paz: a trajetória das ONGs em cenários de violência

As ONGs estão presentes no cenário internacional, de forma institucionalizada e legitimada, desde o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando a ONU, em sua Carta de 1945, reconheceu-as formalmente como “organizações privadas que recebem financiamento e apoio de órgãos públicos e entes privados para realizar assistência em países pobres e em situação calamitosa” (Moraes, 2022). Sendo assim, são organizações voluntárias, sem fins lucrativos e que fazem parte da sociedade civil de uma nação, ou de mais de uma, sendo denominadas, ao atuarem internacionalmente, de Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs) ou ONGs Transnacionais. Elas podem adotar causas específicas, como os direitos humanos e a paz, além de prestar ajuda humanitária e assistência ao desenvolvimento de uma região ou país (Herz, Hoffmann e Tabak, 2015).

Contudo, segundo Ryfman (2007), as origens dessa visão de assistência humanitária podem ser associadas ao movimento iluminista do século XVIII, que trouxe à tona o conceito de humanidade e a importância de seu reconhecimento. Durante esse período, pensadores e filósofos do Iluminismo, como o francês Voltaire, criticaram as falhas das antigas monarquias em prestar assistência básica à população, especialmente em momentos de desastres, como o ocorrido no terremoto de Lisboa em 1755. Assim, o conceito de “humanidade” foi difundido pela Europa daquela época e se tornou a base moral e filosófica para o surgimento das organizações não governamentais nos séculos seguintes.

No século XIX, os movimentos abolicionistas na Grã-Bretanha e o desenvolvimento de redes de caridade religiosa, como a Cáritas Católica, também contribuíram para tornar o campo humanitário mais visível, destacando o papel dos atores não governamentais nesse processo (Ryfman, 2007). Nesse contexto, ainda em 1839, foi registrada a primeira organização não governamental: a Sociedade Antiescravista para a Proteção dos Direitos Humanos. Pouco tempo depois, na década de 1860, outras instituições relevantes foram

criadas, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a Associação dos Homens Trabalhadores, impulsionando a expansão dessas organizações e o fortalecimento de seu reconhecimento (Herz, Hoffmann e Tabak, 2015).

Com o início do século XX e a ocorrência de duas grandes guerras mundiais, os movimentos de assistência e proteção aos vulneráveis afetados pela guerra foram se consolidando, sobretudo após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, com a criação de ONGs como a Oxfam, no Reino Unido, que tinha como objetivo auxiliar a população civil a se reerguer após o conflito. Com o passar dos anos e o surgimento de novas crises e desafios globais, essas organizações cresceram e se adaptaram às transformações do cenário internacional. Durante os movimentos anticoloniais das décadas de 1950 e 1960, por exemplo, a Oxfam “alterou seu foco principal da assistência humanitária para a ajuda ao desenvolvimento” (Ryfman, 2007, p.24, tradução nossa)¹⁰. Esse processo de expansão continuou, e, especialmente após os movimentos estudantis e sociais de 1968, novas organizações voluntárias foram criadas, em resposta tanto a conflitos armados, quanto a desastres naturais ocorridos nas décadas de 1970 e 1980, reforçando a necessidade de uma assistência independente e “sem fronteiras”. Um exemplo marcante, que será o caso estudado nesta pesquisa, foi a criação da organização Médicos Sem Fronteiras, em 1971, por médicos franceses que, influenciados por esse novo pensamento acerca do papel das organizações não governamentais, buscavam garantir autonomia e independência em suas ações humanitárias (Ryfman, 2007).

Após o fim da Guerra Fria, em 1991, e o estabelecimento de uma nova ordem internacional, o crescimento das ONGs tornou-se mais expressivo. Com a redução das intervenções estatais, influenciada pelos ideais neoliberais¹¹ da época e o surgimento de conflitos intraestatais, essas organizações ganharam maior espaço para atuar e se envolver nessas novas crises, ampliando sua presença de longo prazo e promovendo uma assistência humanitária voltada também para a construção da paz (Soares, 2023). De modo semelhante, com a virada para o século XXI, os desdobramentos da globalização e a intensificação da interdependência entre os Estados favoreceram a continuidade desse crescimento, tornando as

¹⁰ No original: “shifted its main focus from humanitarian assistance to development aid.”

¹¹ Essas diretrizes neoliberais objetivavam estabelecer uma nova ordem internacional fundamentada nas normas e sistemas políticos das sociedades liberais ocidentais, como a promoção dos direitos individuais e a liberdade econômica. Essa transformação também afetou o papel do Estado, especialmente no que se refere às intervenções humanitárias e sociais. Consequentemente, houve uma diminuição nas intervenções estatais e no papel do Estado como provedor do bem-estar social, atribuindo essa função, cada vez mais, a atores não estatais, como as ONGs (Soares, 2023).

ONGs um componente central da sociedade civil global. Assim, de 10.292 organizações internacionais registradas na União das Associações Internacionais (UIA) em 1990, incluindo tanto as intergovernamentais quanto as não governamentais, em 2025 já são mais de 45 mil organizações ativas em mais de 300 países e territórios (UIA, [2025?]).

Desse modo, desde sua institucionalização pela ONU em 1945, as ONGs evoluíram de uma atuação essencialmente assistencialista, voltada a contextos de escassez e risco, para uma participação mais estratégica, baseada em parcerias com Estados e organismos internacionais. Em muitos casos, essas organizações conseguem obter maior apoio do que os próprios Estados, especialmente junto às populações locais, por fundamentarem sua atuação em princípios humanitários, como neutralidade, imparcialidade e independência, e por buscarem suprir as lacunas deixadas pela ação estatal, ao direcionarem sua atenção ao indivíduo e às suas necessidades específicas, em vez de ao Estado como um todo (Soares, 2023).

Quanto as organizações internacionais (OIs), Seitenfus (2005) observa que a relação com as ONGs pode se caracterizar tanto pela cooperação quanto pela competição. Em diversas situações, estabelece-se uma parceria na qual as OIs financiam as ações de assistência e as ONGs executam as atividades, configurando uma forma de terceirização de serviços, como ocorre com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que, por lidar com situações de urgência e gravidade, depende do apoio operacional e ágil dessas organizações. Por outro lado, essa relação também pode gerar tensões, em razão do ativismo das ONGs e da falta de reconhecimento dessas entidades por parte de Estados não democráticos (Seitenfus, 2005).

Ademais, Seitenfus (2005) propõe uma classificação das organizações não governamentais transnacionais com base em seu tipo de ação, distinguindo-as entre organizações de harmonização e organizações de intervenção. As primeiras buscam coordenar políticas e promover posições comuns entre diferentes atores, como ocorre em entidades políticas, movimentos sindicais ou organizações de caráter esportivo. Já as organizações de intervenção, como o próprio nome indica, têm como foco agir diretamente diante de desafios globais, por meio da solidariedade ativa. Nesse grupo, encontram-se aquelas que atuam em contextos de crise humanitária, como a organização Médicos Sem Fronteiras; na promoção dos direitos humanos, como a Anistia Internacional; ou na defesa ambiental, como o Greenpeace.

Dessa forma, observa-se uma ampla diversificação da atuação das ONGs no cenário internacional, que deixaram de se restringir à assistência humanitária e à sobrevivência imediata para abranger temas complexos e estruturantes, como a proteção dos direitos

humanos, a sustentabilidade ambiental e a justiça social. Entretanto, além de compreender a trajetória histórica das ONGs e suas principais características e classificações, é igualmente necessário reconhecer os desafios e limitações que moldam sua atuação no cenário internacional.

1.3.2 Limites, barreiras e dilemas: os desafios contemporâneos das ONGs em conflitos armados

A atuação de ONGs em contextos de conflitos armados, por mais que busquem promover uma ação humanitária com boas intenções, pode também enfrentar desafios e dilemas. Para Terry (2002), uma das principais controvérsias é a manipulação da ajuda humanitária e a chamada economia de guerra. Em muitos casos, boa parte da ajuda enviada pelas ONGs, como suprimentos médicos e alimentos, são desviados pelos líderes locais ou comerciantes ao chegarem ao destino. Além disso, muitas vezes, essas organizações têm que pagar “taxas” para obter acesso às regiões de guerra, o que acaba retroalimentando as milícias e grupos armados locais, criando um ciclo vicioso de dependência, que pode chegar a incentivar a continuação do conflito. Um exemplo foi a criação de uma “indústria de segurança” na Somália, na década de 1990, quando o MSF, a fim de proteger seus recursos materiais e humanos, contrataram guardas armados pertencentes aos próprios grupos envolvidos no conflito, o que, em última análise, significava contribuir para o custeio do confronto (Terry, 2002).

Ainda de acordo com Terry (2002), existem também os dilemas éticos e operacionais enfrentados pelas ONGs. Essas organizações, ao assumirem a responsabilidade de prestar assistência humanitária a determinado Estado ou região, enfrentam sempre o desafio de lidar com as consequências de uma eventual retirada, quaisquer que sejam as circunstâncias. Um exemplo apontado pela autora foi a saída do MSF de Ruanda em 1994, quando houve uma divisão interna: de um lado, os que defendiam a permanência e a responsabilização da ONG no país; de outro, os que sustentavam que não havia essa obrigação, o que justificaria a retirada. Outro dilema está nos paradoxos dos princípios humanitários de neutralidade, independência e imparcialidade, pois, em contextos de “guerra total”, muitas vezes torna-se difícil distinguir combatentes de não combatentes, comprometendo a neutralidade. Por fim, a dependência de doações internacionais e de financiamentos governamentais pode afetar a imparcialidade e a independência dessas organizações, já que as agendas e os interesses políticos dos doadores podem se sobrepor aos da própria ONG (Terry, 2002).

Outros limites podem ser observados nos desafios que as ONGs enfrentam tanto para legitimar sua atuação local, quanto para garantir a segurança de suas equipes em meio a conflitos armados. Segundo Pouligny (2005), há uma diferença entre os mecanismos de legitimidade internacional e local: os atores externos, muitas vezes, oferecem assistência humanitária com base no modelo ocidental de sociedade civil, mas falham em reconhecer os arranjos tradicionais já existentes nas comunidades que recebem a ajuda. Além disso, mesmo quando alcançam certo grau de legitimidade local, a segurança dessas organizações nunca está completamente assegurada, como demonstra a retirada do MSF do Afeganistão em 2004, após 24 anos de atuação no país, motivada pelo assassinato de cinco colaboradores da organização e pelo aumento da insegurança (MSF, 2004).

Assim, os limites e paradoxos da atuação das ONGs em conflitos armados surgem muitas vezes de forma inerente, independentemente da vontade das próprias organizações, que, segundo Terry (2002), estão “condenadas a repetir” tais erros. Ainda assim, podem reduzir seus impactos negativos ao reconhecê-los e desenvolver estratégias de mitigação, prestando, não apenas assistência humanitária à sociedade, mas também influenciando positivamente o conflito e ampliando o apoio à paz (Anderson, 1999). Como será discutido no capítulo final, em diversos momentos o MSF conseguiu minimizar esses obstáculos em sua atuação no Afeganistão, mas em outros não, como no bombardeio ao seu centro de trauma em Kunduz, em 2015, que deixou 42 mortos e comprometeu a segurança da organização na região (MSF, [2021?]b). Dessa forma, ao compreender o histórico, as características e os limites da atuação das ONGs em contextos de conflito, é possível situá-las, não apenas como prestadoras de assistência, mas como atores centrais capazes de dialogar diretamente com as perspectivas teóricas da paz, discutidas anteriormente.

1.3.3 ONGs como mediadoras entre o local e o internacional: aplicação das teorias da paz

Em primeiro lugar, aplicam-se o conceito e as ações das ONGs aos Estudos de Paz desenvolvidos por Johan Galtung. Para o autor, essas organizações fazem parte da sociedade civil dos Estados (Galtung, 1996). Nesse sentido, por serem constituídas por indivíduos, muitas vezes civis sem poder significativo, o máximo que podem influenciar, segundo Galtung (1996), é o poder cultural, já que os poderes econômicos e militares permanecem sob controle estatal. No entanto, o autor não minimiza a importância dessas organizações para a construção da paz, pois elas conseguem maior apoio da população ao priorizar a assistência às necessidades básicas dos indivíduos e, em última instância, ao seu bem-estar. Assim, a ação

estatal para a promoção da paz, não apenas negativa, no sentido de encerrar conflitos, mas também positiva, ao prevenir o surgimento de novos confrontos, não seria tão eficaz sem o apoio das organizações locais, como as ONGs. É nessa colaboração que todos os atores presentes no Estado são considerados, e não apenas os atores do governo (Galtung, 1996).

De acordo com Mac Ginty (2014), é possível relacionar a atuação das ONGs, enquanto atores não estatais locais, com a dinâmica entre *top-down* e *bottom-up*, na qual os Estados representam os atores “do topo” e as ONGs os “da base”. Para o autor, a busca pela paz pode partir, não apenas de agentes nacionais e internacionais, mas, sobretudo, de agentes locais, como as ONGs. Por serem organizações voluntárias, sem fins lucrativos, e que frequentemente buscam não apenas oferecer assistência local e pontual, mas também ampliar sua atuação para uma dimensão mais estratégica, as ONGs assumem um papel relevante e de autoridade na comunicação com Estados e atores externos, advogando em nome da sociedade civil (Herz, Hoffmann e Tabak, 2015). Dessa forma, constituem atores centrais para as perspectivas *bottom-up*, pois atuam na base da população e, ao mesmo tempo, mantêm contato e relações com os atores do topo, como os Estados, possibilitando a inserção das agendas da sociedade civil e local nos processos de construção da paz (Mac Ginty, 2010).

Consequentemente, para Mac Ginty e Richmond (2013), por atuarem majoritariamente em outros Estados e nações, as ONGs integram a arquitetura internacional da paz, mas têm como propósito central prestar assistência e apoio às comunidades locais em contextos de conflito. Nesse sentido, suas contribuições e a ênfase dada à dimensão local da paz alinham-se ao que ficou conhecido como virada local, uma vez que buscam atender, não ao Estado como um todo, mas às comunidades afetadas pelo conflito, que constituem a base da construção da paz. Contudo, em determinados contextos, as ONGs enfrentam limites e barreiras para sua atuação no âmbito local. Um exemplo desses obstáculos são os *spoilers*, conforme definidos por Stedman (1997). Para o autor, mesmo após negociações e a assinatura de um acordo de paz, pode ocorrer de líderes ou partidos discordarem dos termos estabelecidos e recorrerem à violência para minar o processo. Isso evidencia os desafios enfrentados pelas ONGs diante desses atores, já que, ainda que exista um acordo, não há garantias de que ele será duradouro ou de que as organizações não sofrerão ataques de agentes externos.

Portanto, constata-se a relevância do papel das ONGs em contextos de conflitos armados, pois, mesmo diante de limites e barreiras, elas conseguem inserir-se no tecido social local e oferecer uma assistência que ultrapassa a provisão de necessidades imediatas. Nessa perspectiva, essas organizações contribuem para a redução das violências estruturais ao promoverem melhores condições de saúde, acesso a serviços essenciais e maior bem-estar

comunitário, elementos que, segundo Galtung (1969), constituem os fundamentos da paz positiva. Assim, ao atuarem de forma complementar às iniciativas estatais, as ONGs não apenas atenuam os impactos cotidianos do conflito, mas também fortalecem estruturas sociais mais justas e resilientes, favorecendo a construção de condições duradouras para a convivência pacífica e para a melhoria da qualidade de vida da população.

Diante do exposto, este capítulo apresentou os principais referenciais teóricos necessários para compreender a construção da paz local por ONGs em contextos de conflito armado. As contribuições de Johan Galtung, com a distinção entre paz negativa e paz positiva e o conceito de violência estrutural, mostraram que a paz vai além da ausência de guerra, envolvendo também a superação das condições que perpetuam o sofrimento. As perspectivas *bottom-up* e da virada local destacaram o papel central dos atores locais, como as ONGs, na criação de soluções sustentáveis e legitimadas pelas próprias comunidades, enquanto o conceito de *spoilers* evidenciou que o processo de paz é marcado por resistências e tensões entre diferentes atores. Nesse sentido, o arcabouço teórico construído neste capítulo oferece suporte para a análise do caso da organização Médicos Sem Fronteiras no Afeganistão, permitindo compreender como uma organização humanitária pode atuar em meio ao conflito, equilibrando neutralidade, independência e engajamento local, encerrando-se, assim, a etapa teórica do trabalho e abrindo caminho para o próximo capítulo, que abordará o contexto histórico e a atuação do MSF, aproximando teoria e realidade empírica.

2 DA GUERRA NO AFGANISTÃO À ATUAÇÃO DOS MÉDICOS SEM FRONTEIRAS: HISTÓRICO, DILEMAS E PERSPECTIVAS

Neste segundo capítulo, apresenta-se o contexto histórico-descritivo do Afeganistão, desde as ocupações internacionais até a atuação das ONGs, em especial da organização Médicos Sem Fronteiras, durante o período proposto para esta pesquisa, isto é, de 2009 a 2021. Para uma compreensão adequada, faz-se necessário retomar os antecedentes que conduziram à guerra. Assim, o capítulo está organizado em três subtópicos: inicialmente, aborda-se o contexto histórico-político do Afeganistão e do conflito, precedido pela apresentação dos principais marcos que levaram ao cenário de guerra; em seguida, explora-se a ajuda humanitária e a atuação das ONGs no país durante o conflito; e, por fim, analisa-se a presença do MSF no Afeganistão, destacando seus dilemas e desafios operacionais. Dessa forma, a exposição histórico-descritiva aqui desenvolvida, ao dialogar com o quadro teórico-conceitual apresentado no primeiro capítulo, constitui a base sobre a qual se sustentará a análise do estudo de caso no último capítulo.

2.1 O AFGANISTÃO EM GUERRA: ANTECEDENTES INTERNOS, EMERGÊNCIA DO TALIBÃ E INTERVENÇÃO INTERNACIONAL

Para esta primeira seção do capítulo, o foco recai sobre o desenvolvimento do conflito no Afeganistão, considerando a interação entre as forças internacionais, sobretudo Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o governo afegão e os grupos insurgentes, especialmente o Talibã, bem como os antecedentes que estruturaram esse cenário. Inicialmente, apresentam-se os marcos históricos e temporais fundamentais para a compreensão do conflito, como a retirada soviética em 1989, o vácuo de poder que se seguiu e o surgimento do Talibã em 1994, cuja consolidação refletiu a fragmentação política do país no pós-guerra civil. Em seguida, analisa-se a dinâmica do conflito e da intervenção internacional, abrangendo não apenas o período delimitado pela pesquisa, mas também os acontecimentos que se iniciam com a ocupação das tropas internacionais em 2001, estendendo-se até o término dessa presença estrangeira em 2021. Ao reconstruir essa trajetória, busca-se fornecer um panorama histórico claro e articulado, que servirá de base para as discussões subsequentes acerca da dimensão humanitária e da atuação das ONGs no conflito.

2.1.1 Da ocupação soviética à ascensão do Talibã (1980 e 1990)

Em primeiro lugar, faz-se pertinente uma breve contextualização da ocupação soviética no Afeganistão, uma vez que esse período histórico esteve diretamente associado à posterior ascensão do Talibã na década de 1990, a qual influenciou os desdobramentos da intervenção internacional nas duas primeiras décadas dos anos 2000. Assim, durante a década de 1970, em um contexto em que as potências da Guerra Fria voltavam maior atenção ao Golfo Pérsico, sobretudo em razão do crescente fluxo de capital na região devido ao petróleo, a União Soviética passou a ver no Afeganistão uma oportunidade de expandir sua influência e consolidar sua presença política e militar por meio de um governo alinhado ao bloco comunista. O país atravessava, então, um processo de desintegração interna do Estado e de fragilidade partidária. Nesse cenário, após a Revolução de Saur¹² em 1978 e a rápida erosão do regime pró-soviético estabelecido pelo Partido Democrático Popular do Afeganistão (PDPA), devido a revoltas generalizadas e disputas internas, o Exército Vermelho invadiu o Afeganistão em dezembro de 1979, com o objetivo de estabilizar o governo aliado e evitar o colapso total do regime. Então, ao longo da década de 1980, o Afeganistão tornou-se progressivamente dominado pela presença soviética, perdendo sua soberania e aprofundando a dependência em setores cruciais, como a economia, a logística e a educação (Rubin, 2002).

Contudo, as revoltas e a oposição ao governo comunista continuaram. Um dos principais grupos armados que emergiram nesse contexto foram os *mujahidin*, movimentos de resistência islâmica compostos por diferentes facções regionais e religiosas. A mobilização desses grupos foi impulsionada pela noção da *jihād*, entendida, nesse caso, como o esforço ou a luta para defender o Islã e resistir à presença de uma potência não muçulmana no poder, isto é, a União Soviética. O discurso religioso conferiu legitimidade à resistência e facilitou a captação de apoio doméstico. Com o tempo, e sobretudo devido ao financiamento e armamento fornecidos por atores externos, em especial os Estados Unidos, por meio do Paquistão, os *mujahidin* deixaram de ser um conjunto descentralizado de grupos liderados por

¹² Também conhecida como Revolução de Abril, a insurreição de 27 de abril de 1978 foi um golpe de orientação comunista realizado por oficiais militares do Partido Democrático Popular do Afeganistão (PDPA). Os oficiais, apoiados pela União Soviética e impulsionados pelas condições internas de instabilidade política, tomaram o poder em Kabul e assassinaram o então presidente Muhammad Daoud Khan, impedindo-o de consolidar um sistema de partido único e de ampliar a repressão interna. O golpe vinha sendo planejado desde o ano anterior, mas foi precipitado pelo assassinato de Mir Akbar Khyber, um dos membros do partido. Contudo, no pós-revolução, devido aos conflitos internos dentro do PDPA e às rebeliões armadas em várias regiões do país, a União Soviética interveio diretamente e assumiu o controle do Afeganistão em dezembro de 1979 (Rubin, 2002).

figuras religiosas tradicionais para se tornarem forças mais militarizadas, organizadas e influentes no cenário político afegão (Rubin, 2002).

Além da resistência interna, o elevado custo da ocupação, os limitados ganhos militares, o aumento das baixas e a crescente impopularidade do conflito dentro da própria União Soviética levaram o governo de Mikhail Gorbachev, no final da década de 1980, a concluir que a permanência no Afeganistão já não era sustentável. Assim, com a mediação da ONU, as tropas soviéticas se retiraram em 1989, encerrando quase uma década de intervenção. No entanto, como destaca Barfield (2010), a retirada soviética não foi acompanhada de investimentos externos ou iniciativas políticas capazes de consolidar um governo central estável. Diante desse vácuo institucional, as antigas facções *mujahidin*, antes unidas pela luta contra o inimigo comum, rapidamente se fragmentaram e passaram a competir entre si pelo controle territorial e político. O resultado foi o desencadeamento de uma guerra civil prolongada, marcada por rivalidades regionais e disputas entre comandantes locais, que desestruturou ainda mais o Estado afegão e criou as condições para a posterior ascensão do Talibã (Barfield, 2010).

Então, no início da década de 1990, o Afeganistão encontrava-se marcado por profundas divisões e conflitos internos, conduzidos por senhores da guerra que transformaram a situação do país em algo intolerável, com a população sendo alvo de abusos provenientes de diferentes lados do confronto. Foi nesse contexto de ausência de controle e de liderança central que surgiu o Talibã, plural de *talib*, que significa “estudantes islâmicos”, formado majoritariamente por jovens estudantes corânicos que cresceram em campos de refugiados afegãos no Paquistão e estudaram em escolas de teologia islâmica (*madraças* em árabe), muitas vezes sem amplo conhecimento da própria história e tradição política afegã. Pertencentes, em sua maioria, à etnia pashtun, o maior grupo étnico do Afeganistão, esses jovens se distanciaram, inicialmente, dos *mujahidin*, pois não tinham a intenção última de conquistar poder, mas de restaurar a ordem e “limpar” a sociedade de uma guerra de guerrilha que, a seus olhos, havia se desviado e se corrompido, deixando de ter como objetivo a defesa do Islã, isto é, a *jihad*. Para o grupo, essa restauração exigia uma “purificação social”, baseada em uma interpretação extremamente rígida e radical da *sharia* (lei islâmica). Isso resultou na imposição de um código de conduta severo, marcado por fortes restrições sociais e culturais, pelo cerceamento dos direitos das mulheres, pela aplicação de punições públicas e por episódios de violência de motivação étnico-sectária (Rashid, 2010).

Assim, no final de 1994, diante do aumento dos abusos praticados pelos senhores da guerra na província de Kandahar, ao sul do país, o movimento Talibã consolidou-se com o

objetivo declarado de restaurar a ordem, desarmar milícias locais e defender a integridade e o caráter islâmico do Afeganistão. Sob a liderança de Mullah Mohammed Omar, escolhido por sua piedade e profunda crença no Islã, o movimento contou, entre seus fundadores e primeiros dirigentes, com Mullah Mohammed Hassan Rehmani, braço direito de Omar; Mullah Mohammed Ghaus Akhund, que viria a ser Ministro Interino dos Negócios Estrangeiros; e Mullah Mohammed Rabani Akhund, presidente do Conselho de Governo. Essa liderança organizava-se em uma estrutura altamente centralizada e secreta, denominada *Shura* Suprema, sediada em Kandahar. Inicialmente, o Talibã recorria amplamente a subornos para garantir a rendição e o apoio de senhores da guerra, além de empregar práticas de intimidação, como assaltos, terror e punições públicas. Entretanto, ao longo dos anos, passou a adotar táticas de guerrilha mais sofisticadas, como emboscadas, o uso de Dispositivos Explosivos Improvisados (IEDs, na sigla em inglês) e atentados suicidas (Rashid, 2010).

Nos dois anos subsequentes à sua formação, o Talibã experimentou uma rápida expansão pelo território afegão, impulsionada principalmente pelo apoio e patrocínio do Paquistão, interessado em ampliar seus objetivos geopolíticos na Ásia Central. Já em seu primeiro ano de atuação, o movimento havia conquistado cerca de 50% do território do Afeganistão e, em setembro de 1996, tomou Kabul, derrotando os líderes rivais. A partir daí, suas campanhas militares tornaram-se progressivamente mais bem-sucedidas, de modo que, em 2001, o grupo controlava entre 90% e 97% do país, incluindo as principais cidades afegãs. Contudo, o Talibã também enfrentou obstáculos significativos, como a inexperiência administrativa, as divisões étnicas e religiosas internas, a limitação do reconhecimento internacional e o isolamento imposto pelas nações ocidentais que recusaram reconhecer a legitimidade do regime em razão de seu caráter radical e extremista, marcado pelo apoio a organizações terroristas (Goodson, 2001).

Diante do exposto, observa-se que a ocupação soviética, a guerra civil entre as facções *mujahidin* e a ascensão do Talibã evidenciam que, mesmo antes do conflito nas duas primeiras décadas dos anos 2000, o Afeganistão já se encontrava em um cenário de fragmentação política e de violência crônica. Esses antecedentes são fundamentais para a compreensão, não só do contexto conflituoso vivido pelo país, como também dos limites impostos à atuação de organizações não governamentais, como o MSF, que enfrentavam não apenas a violência direta, mas também formas de violência estrutural, além da presença de *spoilers* que dificultavam negociações e acordos de paz. Com isso, estabelecem-se os antecedentes históricos sobre os quais se desenvolverá a discussão dos períodos subsequentes (2001–2021), bem como a reflexão acerca dos dilemas humanitários enfrentados pelas ONGs.

2.1.2 A intervenção internacional e a reconfiguração do conflito afegão (2001-2021)

Após a ascensão e consolidação do Talibã durante a década de 1990, o Afeganistão passou a vivenciar um processo de intervenção internacional liderado pelos Estados Unidos e apoiado por uma ampla coalizão de países aliados, em resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001. Essa intervenção desencadeou um conflito armado entre atores externos e grupos internos, que perdurou até a retirada das forças internacionais em 2021. Esta subseção do capítulo assume, portanto, um caráter predominantemente descritivo, voltado à análise histórica, uma vez que o marco temporal do estudo de caso do MSF no Afeganistão insere-se nesse período. O foco recai sobre a dinâmica complexa do conflito, marcada pela atuação de múltiplos atores, como os Estados Unidos, o Talibã, o governo afegão e diversos grupos insurgentes.

Em 11 de setembro de 2001, o grupo fundamentalista islâmico Al-Qaeda¹³, liderado por Osama bin Laden, realizou ataques contra os Estados Unidos, resultando em milhares de mortes e em uma retaliação militar estadunidense intitulada “Guerra ao Terror”, cujo objetivo era o de combater o terrorismo islâmico. Desde o final dos anos 1990, o Talibã mantinha laços estreitos com o grupo e cedia território afegão para seus treinamentos. Após os atentados, a decisão do Talibã de abrigar Bin Laden transformou o Afeganistão em alvo imediato da retaliação estadunidense que já manifestava insatisfação com a liderança talibã no país. A comunidade internacional, incluindo o Paquistão, exigiu a expulsão de Bin Laden e da Al-Qaeda, mas o Talibã recusou, justificando sua decisão com base na obrigação religiosa islâmica de hospitalidade. Esse impasse tornou-se o estopim para a intervenção militar dos Estados Unidos, que, ainda em 2001, invadiram o Afeganistão e derrotaram o regime do Talibã, por meio da chamada Operação Liberdade Duradoura (OEF, na sigla em inglês) (Barfield, 2010).

¹³ A Al-Qaeda, cujo nome significa “base”, em árabe, foi fundada em 1988 por combatentes muçulmanos que buscavam manter viva a *jihad* após a retirada soviética do Afeganistão. Sob a liderança de Osama bin Laden, consolidou-se como uma rede transnacional voltada à luta contra a presença ocidental em países de maioria muçulmana, expandindo suas atividades para além do Afeganistão e do Paquistão, onde se concentravam os principais movimentos insurgentes. No final da década de 1990, o grupo obteve apoio do regime Talibã e estabeleceu no Afeganistão seu principal “santuário” e centro de treinamento. Com os atentados de 11 de setembro de 2001, entretanto, esse vínculo tornou-se central para justificar a intervenção militar dos Estados Unidos no Afeganistão e para os desdobramentos do conflito analisado nesta pesquisa. Por essa razão, a discussão sobre a Al-Qaeda será retomada apenas a partir desse marco histórico de 2001 (Wright, 2006).

Com o Afeganistão novamente sem governo e liderança, em novembro e dezembro de 2001, a ONU organizou a Conferência de Bonn, na Alemanha, com o objetivo de estabelecer um governo provisório de dois anos no país. A conferência contou com a participação de diferentes facções afegãs, exceto o Talibã, e instituiu como presidente interino o líder tribal da etnia pashtun, Hamid Karzai. Nos anos seguintes, senhores da guerra e líderes tribais tiveram participação ativa nas decisões políticas e, em 2004, foi aprovada a nova constituição afegã que instituiu a República Islâmica do Afeganistão e manteve um sistema presidencialista, porém sem força política e militar para conter as intervenções e os diversos conflitos no país. Seguindo o Acordo de Bonn, a ONU identificou a necessidade de garantir uma força multinacional de segurança em Kabul, diante das fragilidades do governo provisório instaurado. Nesse contexto, foi criada a Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF, na sigla em inglês), sob a liderança do comandante britânico Sir John McColl, com cerca de 5 mil soldados provenientes de mais de 20 nações. Contudo, o investimento desses países na segurança afegã tornou-se cada vez mais difícil e limitado. Assim, em agosto de 2003, o comando da ISAF foi transferido para a OTAN, que rapidamente expandiu sua atuação para além da capital, em resposta ao aumento da violência e dos conflitos no interior do país (Rashid, 2008).

No que se refere aos Estados Unidos, o presidente George W. Bush, inicialmente, mostrou-se relutante em envolver o país em um projeto de construção nacional no Afeganistão, direcionando sua intervenção prioritariamente para a busca por terroristas por meio da OEF. Entretanto, com a criação da ISAF e, sobretudo, após a transferência de seu comando para a OTAN, o Afeganistão passou a contar com duas estruturas de comando estrangeiras distintas: de um lado, a própria OEF, liderada exclusivamente pelos Estados Unidos e orientada para a condução de operações ofensivas; de outro, a ISAF, composta por contingentes multinacionais sob comando da OTAN, responsável por tarefas de segurança, estabilização territorial e apoio institucional ao governo afegão. Nos primeiros anos, essa dualidade operacional gerou divergências, uma vez que os Estados Unidos se concentravam na guerra ao terrorismo e não priorizavam a manutenção da paz e da ordem interna. Contudo, com a expansão da ISAF para além de Kabul, os Estados Unidos também desenvolveram mecanismos para ampliar sua presença territorial, entre eles as Equipes de Reconstrução Provincial (PRTs, na sigla em inglês), pequenas equipes civis-militares destinadas a implementar ações de assistência e reconstrução em províncias fora da capital. Nesse contexto, em 2006, teve início um processo de cooperação em nível tático entre a OEF e a

ISAF, que culminou na formação de um comando unificado sob liderança da OTAN (Feickert, 2006).

Contudo, a união OEF-ISAF ainda enfrentava obstáculos devido às suas diferentes visões quanto à reconstrução do Afeganistão, o que fez com que seus esforços de segurança não fossem tão bem-sucedidos, permitindo espaços para que grupos insurgentes se organizassem. Foi justamente nesse contexto de insatisfação popular, adiante da falha da coalizão internacional em estabelecer uma alternativa governamental funcional no Afeganistão, que o Talibã começou a se reorganizar e a retomar territórios, principalmente de áreas rurais. Com o apoio do Paquistão e os lucros obtidos pela economia do ópio, já em 2005, o grupo radical tinha conseguido ampliar a sua influência no Afeganistão, principalmente com novas táticas de guerra, como os ataques suicidas, além do investimento na propaganda e na recuperação da sua voz pública (Coll, 2018).

Nesse contexto, diante do aumento da influência do Talibã nos territórios afegãos, entre 2009 e 2011 houve uma expansão significativa das tropas estrangeiras, enviadas com o objetivo de conter o terrorismo e os movimentos insurgentes na região. Sob a presidência de Barack Obama, os Estados Unidos lideraram esse processo, mobilizando dezenas de milhares de soldados adicionais para o Afeganistão e adotando uma doutrina de contrainsurgência, fundamentada no mantra “limpar, manter e construir”, isto é, eliminar os inimigos, assegurar a estabilidade e conquistar o apoio popular. Contudo, ao final da primeira década de intervenção internacional, o Talibã havia ampliado seu controle territorial e fortalecido sua capacidade de ação, configurando o que Coll (2018) denomina de “impasse em erosão”: uma situação de empate em desfavor tanto do governo afegão, amplamente percebido como corrupto e frágil, quanto da intervenção internacional que seguia perdendo credibilidade pela ausência de estratégias eficazes voltadas à reconstrução da nação (Coll, 2018).

A partir de 2011, a escalada militar liderada pelos Estados Unidos no Afeganistão começou a declinar, gerando um processo de retirada de tropas e de abertura de negociações de paz conduzidas pelo governo Obama. No entanto, essas negociações acabaram estagnadas devido a divergências internas nos Estados Unidos e, em 2014, foi firmado o Acordo de Segurança Bilateral (BSA, na sigla em inglês) entre os Estados Unidos e o governo afegão. Esse acordo previa a permanência de tropas da OTAN em território afegão exclusivamente para treinamento e contraterrorismo após o término da missão da ISAF em dezembro de 2014, além da transferência gradual da responsabilidade pela segurança às forças nacionais afegãs. Então, nos anos seguintes, sobretudo em 2015 e 2016, o Talibã intensificou sua ofensiva contra o governo já fragilizado pela falta de apoio internacional, chegando a conquistar

cidades estratégicas como Kunduz, capital provincial do norte do país. Nesse mesmo período, o autodenominado Estado Islâmico expandiu suas atividades na região por meio da filial conhecida como Estado Islâmico - Khorasan (ISIS-K, na sigla em inglês), ampliando as ameaças à segurança do governo afegão, então liderado por Ashraf Ghani, sucessor de Hamid Karzai. Diante desse cenário, o governo Obama foi obrigado a revisar seus planos de retirada e a manter um contingente de tropas superior ao inicialmente previsto (Malkasian, 2021).

Com a mudança de governo nos Estados Unidos em 2017, o presidente Donald Trump buscou conter o avanço do Talibã por meio do aumento da pressão militar, embora tenha intensificado os esforços de negociação para alcançar um acordo de paz. Diante de um novo impasse no conflito, após a desaceleração do avanço talibã nos anos anteriores, em 2018 tiveram início as negociações diretas, por meio das quais o Talibã exigiu tratar exclusivamente com os Estados Unidos, excluindo o governo de Kabul por considerá-lo um “fantoche” da coalizão internacional. Entretanto, mesmo com a abertura dessas negociações, os combates prosseguiram, resultando em um aumento das vítimas entre os combatentes talibãs. Assim, apenas em 29 de fevereiro de 2020, foi firmado em Doha um acordo entre os Estados Unidos e o Talibã que estabelecia um cronograma de 14 meses para a retirada das tropas estadunidenses do território afegão (Malkasian, 2021).

Nesse período, novas prioridades estratégicas, como a pandemia da COVID-19 e o aumento das tensões com a China e a Rússia, reduziram o interesse estadunidense no Afeganistão e aceleraram o processo de retirada. Assim, em 14 de abril de 2021, sob a presidência de Joe Biden, os Estados Unidos anunciaram o início da retirada de suas tropas do território afegão, prevista para terminar em 11 de setembro de 2021, exatamente 20 anos após os atentados de 2001 que haviam motivado a intervenção (Malkasian, 2021). Contudo, já em 15 de agosto do mesmo ano, o Talibã conquistou Kabul, provocando uma operação de evacuação no Aeroporto Internacional Hamid Karzai, voltada não apenas a cidadãos estadunidenses, mas também a refugiados afegãos. Essa operação rapidamente tornou-se emergencial, com milhares de afegãos tentando fugir do regime, o que resultou inclusive na morte de alguns deles. Desse modo, a retirada das tropas da OTAN, liderada pelos Estados Unidos, culminou na tomada fulminante do país pelo Talibã, na derrota das forças afegãs e no desencadeamento de uma grave crise humanitária, marcada por instabilidade política, por violações de direitos humanos e por incertezas quanto ao futuro da população (Thomas *et al.*, 2021).

Constata-se que o período de 2001 a 2021 no Afeganistão foi marcado pela intervenção internacional, pela fragmentação interna e pela retomada do Talibã. Como aponta

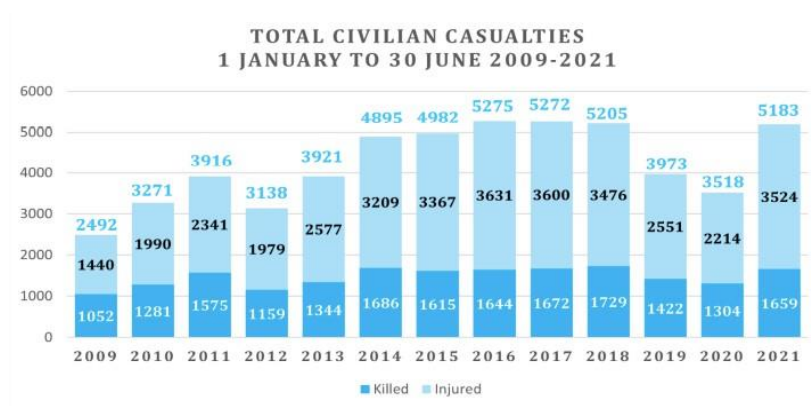
Malkasian (2021, p.10, tradução nossa)¹⁴, “em seus últimos anos a guerra deixou de ser boa, tornando-se somente longa e fútil”, uma vez que, apesar da intervenção estrangeira, não houve uma reconstrução nacional voltada ao bem-estar da população, isto é, à consolidação de uma paz positiva. O resultado foi a prevalência de uma paz negativa, marcada pela insegurança, pela recorrência de ataques e pela precariedade dos serviços básicos. Nesse contexto, a atuação de organizações não governamentais no Afeganistão, como o MSF, mostrou-se essencial, dado que a sociedade necessitava de assistência fundamental, como a assistência médica. Assim, torna-se necessário compreender de que forma a ajuda humanitária conseguiu obter acesso e desempenhar seu papel durante o conflito nesta região.

2.2 ENTRE A GUERRA E A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA: ONGS NO AFGANISTÃO (2009–2021)

Após a intervenção internacional no Afeganistão, buscou-se estabelecer um governo estável e promover a paz na região. Contudo, mesmo com o apoio de outros países, o conflito e a violência persistiram, atingindo especialmente a população vulnerável diante da instabilidade política e social do país. Nesse contexto, a necessidade de apoio não apenas de Estados, mas também de ONGs voltadas à assistência humanitária tornou-se imprescindível. Assim, esta segunda seção desse capítulo, tem como objetivo apresentar o histórico e os impactos da atuação das ONGs no Afeganistão durante o período da intervenção internacional, com ênfase no recorte temporal de 2009 a 2021, marco da presente pesquisa.

Por mais que, nos primeiros anos da intervenção internacional, o número de mortes e feridos decorrentes do conflito tenha permanecido relativamente baixo, mantendo-se certa estabilidade, o retorno dos grupos insurgentes, em especial do Talibã, nos anos seguintes, resultou em um aumento considerável da violência e, conseqüentemente, da vulnerabilidade da população afegã. Atentados, ataques insurgentes e a continuidade do conflito provocaram a morte de civis, os deslocamentos internos em larga escala, o crescimento do número de refugiados e o agravamento das condições de pobreza extrema no país (Rubin, 2013). Como demonstra o gráfico elaborado pela UNAMA (2021), entre 2009 e 2021, o total de vítimas civis variou significativamente: após um aumento expressivo entre 2009 e 2011, houve relativa queda em 2012 e 2013, mas o índice voltou a crescer a partir de 2014, atingindo níveis críticos até 2018, diminuindo em 2019 e 2020, para então registrar novo aumento em 2021, último ano da ocupação internacional no país.

¹⁴ No original: “In its latter years the war ceased to be good. It became only long and futile.”

Figura 2. Vítimas civis no Afeganistão (mortos e feridos), 2009–2021

Fonte: UNAMA (2021)

Diante desse cenário de extrema insegurança, as ONGs tornaram-se atores centrais na resposta às necessidades humanitárias críticas da população afegã, principalmente em áreas como saúde, alimentação e educação. Em 2005, os indicadores eram alarmantes, conforme destaca Olson (2006): cerca de 50% das crianças afegãs encontravam-se desnutridas, apenas 25% da população tinha acesso à água potável segura e a saneamento básico adequado, e havia apenas um médico para cada 6 mil habitantes. Observa-se, portanto, que mesmo após quatro anos da intervenção internacional no Afeganistão, o país ainda carecia de assistência em setores básicos, como saúde e alimentação. Com a insurgência do Talibã e de outros grupos armados nos anos seguintes, essa situação de vulnerabilidade agravou-se, ampliando ainda mais a necessidade de atuação das ONGs, consideradas indispensáveis tanto pelo governo afegão, quanto pelos principais doadores internacionais (Olson, 2006).

Nesse contexto de crescente demanda por assistência, o número de organizações não governamentais no país aumentou significativamente, com “mais de 800 ONGs afegãs internacionais e nacionais operando programas humanitários, de reconstrução, desenvolvimento e construção da paz no Afeganistão para auxiliar nos esforços de recuperação após décadas de guerra” (Olson, 2006, p.1, tradução nossa)¹⁵. Parte dessas organizações já estava presente no país antes da intervenção internacional, enquanto outras passaram a atuar impulsionadas pelos aportes e incentivos dos Estados estrangeiros. Além disso, muitos desses programas eram executados diretamente pelas ONGs em estreita articulação com as comunidades locais, o que conferia a essas organizações um alcance

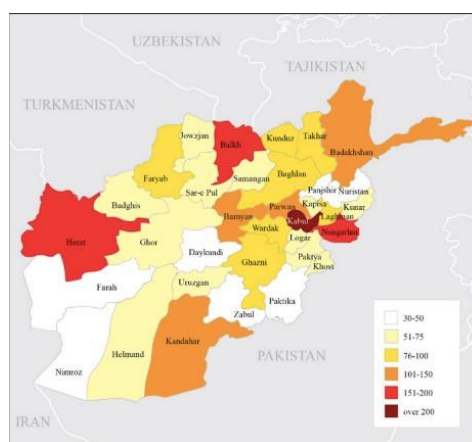
¹⁵ No original: “More than 800 international and indigenous Afghan NGOs operate humanitarian, reconstruction, development and peacebuilding programs in Afghanistan to aid recovery efforts after decades of war.”

operacional e uma capacidade de gestão de recursos que o Estado afegão, fragilizado institucionalmente, frequentemente não conseguia assegurar. (Olson, 2006).

Na área da saúde, destacaram-se ONGs como Médicos Sem Fronteiras e International Medical Corps, que desenvolveram programas de formação de parteiras, enfermeiros e agentes comunitários de saúde, além de prestarem atendimento médico emergencial. No campo da alimentação e da segurança alimentar, organizações como a CARE International e a Oxfam International implementaram iniciativas voltadas ao combate à fome, ao apoio à agricultura, ao fortalecimento dos meios de subsistência e ao desenvolvimento econômico local. Já no setor educacional, entidades como a Save the Children e a World Vision desempenharam papel central na reconstrução de escolas, no apoio a currículos comunitários e na promoção do acesso à educação infantil (Jelinek, 2006).

Entretanto, de acordo com Mitchell (2017), a presença das ONGs no Afeganistão caracterizou-se, em grande parte, por uma sobreposição de atuações, tanto em termos setoriais, quanto geográficos. Em geral, a maioria das organizações desenvolvia atividades em mais de um setor, com destaque para educação e saúde. Do ponto de vista geográfico, cada ONG atuava, em média, em cinco províncias, embora a maior concentração de esforços estivesse em Kabul, seguida por Nangarhar e, posteriormente, Balkh. Essa concentração em áreas mais populosas respondia à elevada demanda por assistência humanitária, mas também intensificava a competição por financiamentos e apoio do governo e dos doadores. A Figura 4, a seguir, retirada de Mitchell (2017), ilustra a distribuição geográfica das ONGs no Afeganistão entre 2000 e 2014, com destaque para a predominância na capital, Kabul.

Figura 3. Mapa do total de ONGs presentes no Afeganistão, 2000-2014



Fonte: Mitchell (2017)

Um exemplo relevante de atuação no Afeganistão foi a do CICV, organização que fundou o humanitarismo clássico no século XIX. Presente no país desde 1989, o CICV fez do Afeganistão o maior beneficiário de seus investimentos em toda a Ásia e no Pacífico, oferecendo assistência básica à população, como fornecimento de água, alimentos e abrigo, além de atendimento médico às comunidades locais. A organização também buscou desenvolver uma estratégia de comunicação por meio das redes sociais, com o objetivo de promover uma cultura de proteção aos profissionais humanitários e de difundir o respeito às normas do Direito Internacional Humanitário (Bandeira, 2020).

Entretanto, as ONGs também enfrentaram inúmeros desafios para manter sua presença no Afeganistão, especialmente relacionados a dificuldades financeiras e a preocupações de ordem operacional e administrativa. Do ponto de vista financeiro, destacam-se a dificuldade na captação de fundos voluntários privados internacionais, a complexidade dos contratos de financiamento, que frequentemente ocasionavam atrasos nos pagamentos, e a dependência de múltiplos doadores, muitas vezes sem consenso quanto aos critérios de elegibilidade e requisitos para o repasse dos recursos. Já em relação aos desafios operacionais e administrativos, as próprias limitações de gestão interna de recursos e de finanças, somadas ao aumento dos já complexos obstáculos burocráticos, à ausência de supervisão adequada por parte do governo afegão e à complexidade legal das normas impostas às organizações, criaram um cenário de difícil acesso, de atuação e de permanência para esses atores durante a intervenção internacional (Bowden e Siddiqi, 2020).

Ademais, as pressões políticas e os riscos de segurança também representaram grandes obstáculos à presença das ONGs no Afeganistão. As relações com o governo tornaram-se cada vez mais hostis, pois este passou a enxergar tais organizações como competidoras pelos recursos dos doadores e como ameaça à sua legitimidade local, buscando, pois, o governo, centralizar seu controle. Para as ONGs, isso significava comprometer princípios de transparência, de neutralidade e de independência. A segurança dos trabalhadores humanitários também era um perigo constante, com sequestros e emboscadas que foram agravados pelo fortalecimento do Talibã a partir de 2011, o que dificultou o diálogo com diferentes partes do conflito e limitou sua influência estratégica. Somavam-se ainda os problemas de distribuição geográfica e de coordenação, já que muitas ONGs se concentravam em províncias como Kabul e Kandahar, deixando lacunas críticas em outras regiões, além de não contarem com mecanismos unificados de gestão e de cooperação (Bowden e Siddiqi, 2020).

Portanto, evidencia-se a relevância das ONGs no suprimento das necessidades básicas da população afegã, as quais nem a coalizão internacional, nem o governo do país conseguiram atender durante a intervenção. Organizações como o MSF e o CICV foram essenciais para garantir assistência médica em províncias e regiões sem médicos, sem enfermeiros e sem suprimentos mínimos para a sobrevivência da população. Mesmo diante de dificuldades e de obstáculos, como limitações financeiras, entraves operacionais e pressões políticas, muitas ONGs mantiveram sua atuação, oferecendo ajuda humanitária com os recursos disponíveis e dentro dos espaços permitidos. Entre elas, destaca-se, então, o MSF, organização escolhida para ser analisada em profundidade neste trabalho. Assim, com o panorama geral da atuação das ONGs no Afeganistão já delineado, a próxima seção desse capítulo apresentará, em detalhe, a trajetória do MSF no país, abrangendo suas origens, princípios e os principais desafios enfrentados.

2.3 MÉDICOS SEM FRONTEIRAS NO AFEGANISTÃO: HISTÓRIA, NEUTRALIDADE E DESAFIOS OPERACIONAIS (1980–2021)

Com o contexto geopolítico do Afeganistão e a presença das ONGs em seu território durante o período da intervenção internacional já apresentados e analisados, torna-se relevante, nesta última seção desse capítulo, abordar a atuação da organização escolhida para o estudo de caso desta pesquisa. Nesse sentido, o foco recai sobre o histórico do MSF no Afeganistão, bem como sobre os dilemas e desafios enfrentados em sua atuação, com ênfase especial no período delimitado para análise, de 2009, quando o MSF retornou ao país, até 2021, marcado pelo fim da intervenção estrangeira e pela retomada do poder pelo Talibã. Entretanto, para que sua atuação e seus princípios possam ser plenamente compreendidos, serão apresentadas, inicialmente, as origens e as estruturas fundacionais da organização.

Nesse sentido, o MSF foi fundado em 1971 por um grupo de médicos e jornalistas franceses que, após presenciarem os limites e os dilemas da ajuda humanitária, especialmente a postura de cautela e o princípio de silêncio adotados pelo CICV durante o Conflito de Biafra, na Nigéria (1967–1970), identificaram a necessidade de criar uma forma de atuação humanitária, baseada na denúncia e na prestação de socorro médico imediato (Redfield, 2013). Assim, no final de 1971, em Paris, esse grupo reuniu-se para fundar a organização Médicos Sem Fronteiras, cujo nome já expressa um de seus princípios fundacionais: o universalismo e a disposição em transpor fronteiras em prol da vida humana. A Figura 4, a seguir, retrata esse momento histórico e fundacional da instituição (MSF [2023?]).

Figura 4. Fundação da organização Médicos Sem Fronteiras, por médicos e jornalistas franceses, em 1971



Fonte: MSF [2023?]

Desse modo, a organização Médicos Sem Fronteiras foi criada a partir de uma ruptura com a tradição da neutralidade silenciosa do CICV diante das atrocidades e do sofrimento humano em contextos de conflito e desastres naturais, embora mantivessem como base os princípios humanitários de neutralidade, de independência e de imparcialidade. Essa frustração e divergência em relação ao CICV resultaram na formulação de um princípio fundamental que passou a guiar o MSF: o *témoignage*, termo francês que significa “testemunho” ou “ato de dar voz”. Esse princípio defende a presença ativa dos voluntários junto às populações em situação de vulnerabilidade e perigo, aliada ao dever ético de denunciar as violações e os sofrimentos observados. Para os fundadores do MSF, “embora as palavras nem sempre salvem vidas, ‘o silêncio pode certamente matar’” (Redfield, 2013, p. 99, tradução nossa)¹⁶. No que se refere aos princípios éticos e operacionais, a organização pauta-se pela independência, ao buscar financiamento predominantemente de doadores privados e não governamentais; pela imparcialidade, ao priorizar a necessidade médica do paciente sem qualquer forma de discriminação; e pela neutralidade, com o objetivo de garantir acesso às regiões afetadas por conflitos armados (Redfield, 2013).

Em 1999, a organização recebeu um dos mais prestigiados reconhecimentos internacionais: o Prêmio Nobel da Paz, concedido em reconhecimento à sua independência institucional e à coragem demonstrada ao denunciar situações de abuso de poder e violações de direitos humanos. Esse prêmio conferiu ao MSF maior legitimidade como instituição permanente de assistência médica internacional (Redfield, 2013). Atualmente, o MSF está presente em mais de 70 países, com 18 escritórios ao redor do mundo e sede localizada em

¹⁶ No original: “...while words might not always save lives, ‘silence can certainly kill.’”

Genebra, na Suíça. Suas decisões são tomadas em assembleias representadas por conselhos de administração compostos majoritariamente por profissionais da área da saúde, o que reforça seu compromisso com a missão de prover ajuda humanitária médica (MSF, 2025).

No Afeganistão, o MSF atua desde 1980, período da ocupação soviética no país. Motivada pela necessidade de oferecer atendimento médico a civis e refugiados afetados pelos confrontos entre as forças soviéticas e os *mujahidin*, a organização estabeleceu uma rede de clínicas em áreas frequentemente controladas por diferentes grupos e facções. Mesmo após a retirada das tropas soviéticas em 1989 e o início da guerra civil nos primeiros anos da década de 1990, o MSF manteve suas atividades, diante da crescente demanda por assistência médica e programas de nutrição para uma população cada vez mais vulnerável em decorrência de anos de conflito. Em 2001, o MSF já estava presente em seis cidades, incluindo a capital, Kabul, e contava com mais de 50 voluntários internacionais atuando no país. Após os atentados de 11 de setembro, a equipe internacional foi retirada temporariamente, mas retornou em novembro do mesmo ano. No ano seguinte, uma forte seca agravou a situação de vulnerabilidade e desnutrição da população, levando o MSF, em um momento do ano, a “alimentar 3.500 crianças e 1.500 mulheres lactantes em 10 centros de alimentação suplementar” (MSF UK, [2025?], tradução nossa)¹⁷.

Entretanto, em 2004, o assassinato de cinco integrantes do MSF em uma emboscada na província de Badghis marcou um episódio trágico e sem precedentes na história da organização. Diante do ocorrido, o MSF tomou a “difícil decisão” de retirar do país mais de 80 voluntários internacionais, interrompendo as atividades de cerca de 1.400 colaboradores locais. Poucos dias após o ataque, o Talibã acusou a organização de atuar como espiã das forças estadunidenses, questionando sua imparcialidade. Com a falha do governo afegão em identificar e prender os responsáveis pelo assassinato, a então chefe da missão no Afeganistão, Vickie Hawkins, manteve a decisão de retirada e declarou que o MSF só retornaria ao país mediante uma investigação séria por parte do governo e um pedido formal de desculpas e retratação das acusações por parte do Talibã (Left, 2004). Com isso, verifica-se que, nesse episódio, o MSF utilizou seu princípio de denúncia ao expor publicamente a responsabilidade das partes envolvidas e condicionar seu retorno a medidas concretas de reparação, recusando-se a silenciar diante de uma violação que comprometia sua segurança e sua própria legitimidade humanitária.

¹⁷ No original: “...feeding 3,500 children and 1,500 lactating women in 10 supplementary feeding centres.”

No entanto, após cinco anos de retirada, o agravamento das condições humanitárias no Afeganistão, marcado pela persistência da violência e pelo colapso de serviços médicos essenciais, evidenciou a necessidade de assistência independente no país. Assim, em novembro de 2009, após um longo processo de negociações ao longo do ano anterior, o MSF decidiu retomar suas atividades, oferecendo suporte a hospitais em Kabul e na província de Helmand. Para viabilizar esse retorno, a organização comprometeu-se a concentrar suas ações no atendimento aos civis, com ênfase nos cuidados de maternidade, reafirmando seus princípios de neutralidade e imparcialidade. Também garantiu que seus hospitais permaneceriam como zonas livres de armas e de violência, assegurando tratamento a todos os pacientes, independentemente de sua afiliação no conflito. Essa postura estritamente médica possibilitou que o MSF fosse novamente aceito pelas partes beligerantes, sem assumir qualquer papel de mediação política, conforme analisado por Magone, Neuman e Weissman (2011).

Esse retorno exigiu, contudo, um complexo processo de renegociação de acesso com todos os atores envolvidos no conflito, inclusive o Talibã, que controlava amplas áreas do território. Nesse contexto, diferentemente da postura adotada em 2004, quando a organização denunciou publicamente a responsabilidade das partes envolvidas e condicionou sua permanência a medidas concretas de reparação, o MSF passou a adotar uma postura marcadamente mais cautelosa. Para garantir o acesso às regiões dominadas pelo Talibã, a organização optou por não testemunhar publicamente as violações cometidas pelo grupo contra civis, priorizando a continuidade das operações médicas. Tal silêncio estratégico evidencia as tensões entre princípios e prática humanitária e ilustra as dificuldades que essas organizações enfrentam para manter uma atuação plenamente coerente com seus valores, conforme analisam Collinson e Elhawary (2012).

Apesar das tensões entre seus princípios e a prática humanitária, o MSF consolidou gradualmente sua presença no Afeganistão. A partir de 2009, a organização retomou suas operações e, já em 2011, obteve um avanço significativo com a criação de um centro de trauma na província de Kunduz, no norte do país. No ano seguinte, inaugurou um hospital de maternidade na província oriental de Khost, que demandava urgentemente assistência médica de qualidade (MSF UK, [2025?]). Contudo, após apenas algumas semanas de atividade, o hospital sofreu um ataque, deixando feridos e levando à suspensão das operações do MSF em Khost até dezembro de 2012, quando novas negociações com líderes comunitários e outros atores importantes da região permitiram a retomada dos trabalhos (MSF, 2012).

Entretanto, um ataque maior aconteceu em 3 de outubro de 2015, quando, durante uma operação militar conjunta entre os Estados Unidos e o governo afegão para retomar o controle de Kunduz do Talibã, o centro de trauma do MSF, único hospital desse tipo no nordeste do país, foi bombardeado, resultando na morte de 42 funcionários e pacientes. Embora tenham sido conduzidas investigações e emitidos pedidos de desculpas, com alegações de erro humano e técnico por parte dos Estados Unidos, o episódio intensificou o dilema humanitário e evidenciou os limites da imparcialidade e da neutralidade do MSF ao prestar assistência médica a todas as partes envolvidas no conflito (Bouchet-Saulnier e Whittall, 2018). Os desdobramentos do ataque de 2015 resultaram em um ano e meio de negociações entre o MSF e as partes envolvidas no conflito, culminando em um compromisso de que os funcionários, os pacientes e as instalações da organização não seriam mais alvo de violência. Assim, em julho de 2017, foi inaugurado um centro de tratamento ambulatorial em Kunduz. No ano seguinte, o MSF iniciou suas atividades no departamento de emergência de um hospital regional na província de Herat, no oeste do país, e, em 2019, transferiu a gestão de um hospital em Kabul para o Ministério da Saúde afegão (MSF UK, [2025?]).

Em 12 de maio de 2020, um novo ataque ocorreu, desta vez na ala de maternidade do hospital Dasht-e-Barchi, em Kabul. Um grupo de homens armados invadiu o local e abriu fogo, matando 24 pessoas, entre elas 16 mulheres, dois meninos e uma parteira do MSF. A responsabilidade pelo ataque não foi reivindicada, porém, o ISIS-K foi apontado como o provável autor, em razão do aumento de sua violência na região e de seus recorrentes ataques contra a minoria hazara xiita. Diante desse cenário de extrema insegurança e violência, a organização tomou a decisão de “aceitar a realidade” e encerrar suas atividades no hospital, deixando mais de um milhão de pessoas sem acesso a atendimento médico adequado (Al Jazeera, 2020). Contudo, a organização Médicos Sem Fronteiras manteve suas atividades nas demais regiões do Afeganistão em que já atuavam, com destaque para o início do tratamento de pacientes com COVID-19 em algumas dessas localidades, em abril de 2020. Mesmo após a retirada das forças da coalizão internacional no ano seguinte e a tomada do país pelo Talibã, a organização permaneceu em operação, chegando a inaugurar um novo hospital de trauma em Kunduz. Assim, ao final de 2021, o MSF estava presente em cinco províncias, conduzindo cinco projetos distintos, com o apoio de mais de 2.300 funcionários afegãos e cerca de 100 profissionais internacionais (MSF UK, [2025?]).

A atuação do MSF no Afeganistão pode ser compreendida a partir dos dilemas éticos e políticos inerentes à ação humanitária, especialmente aqueles relacionados à neutralidade, ao “dever de interferência” e à militarização da assistência (Fox, 1995). Fundamentada em

princípios como o *témoignage*, o não alinhamento político e religioso, o universalismo e o cuidado incondicional às populações afetadas, a organização rejeita o silêncio diante de abusos, o que frequentemente a distância de modelos humanitários mais reservados, como o do CICV. No contexto afegão, esse dilema se expressou no esforço de equilibrar a denúncia de violações com a preservação da independência política, evitando o alinhamento com grupos armados, ao mesmo tempo em que enfrentava desafios práticos de alocação de recursos e de definição de prioridades operacionais. Ademais, a militarização da ajuda humanitária emergiu como um dilema moral central, ao tensionar o princípio da neutralidade e ampliar os riscos à segurança dos trabalhadores, suscitando o debate sobre os limites do dever de agir em nome da humanidade frente à exposição à perda de vidas humanas (Fox, 1995).

Segundo relatório do MSF (2014a), os dilemas de segurança representam um dos principais riscos à atuação da organização, afetando tanto o pessoal quanto as instalações médicas. No Afeganistão, ataques diretos, assassinatos de profissionais, desrespeito a estruturas hospitalares e a proximidade de bases militares aos centros de saúde ilustram esses desafios. Somam-se a isso as restrições operacionais e de acesso, que tornam diversas regiões inseguras ou inacessíveis, levando o MSF a concentrar suas atividades em áreas urbanas e limitando o atendimento em regiões remotas, inclusive o funcionamento de ambulâncias. A superlotação hospitalar, as negociações constantes com atores locais e armados e as barreiras à mobilidade dos pacientes, como a impossibilidade de deslocamento noturno devido à insegurança, evidenciam a complexidade da atuação da organização no país.

Dessa forma, a compreensão da origem da organização Médicos Sem Fronteiras, de sua trajetória e dos principais marcos de sua atuação no Afeganistão, bem como de seus dilemas e desafios, revela-se fundamental para a análise de seus impactos na construção da paz local no conflito afegão entre 2009 e 2021, tema central desta pesquisa e objeto do próximo capítulo. Conclui-se, assim, este capítulo histórico-descritivo que apresentou o contexto geopolítico do Afeganistão, seus antecedentes e o período da intervenção internacional de 2001 a 2021, seguido pelo panorama da atuação das organizações não governamentais no país, seus desafios e limitações, e, por fim, o percurso e as tensões que marcaram a atuação do MSF. Com essa base teórica e histórica consolidada, o próximo capítulo dedica-se à análise do problema proposto, ou seja, como a atuação do MSF contribuiu para a construção da paz local no Afeganistão entre 2009 e 2021.

3 A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MSF: A CONSTRUÇÃO DA PAZ LOCAL NO AFGANISTÃO (2009-2021) E OS LIMITES IMPOSTOS PELOS *SPOILERS*

Neste terceiro e último capítulo, aplica-se a teoria à prática, analisando os elementos discutidos anteriormente para responder à pergunta central da pesquisa, que busca compreender como o MSF contribuiu para a construção da paz local em meio à guerra no Afeganistão. A análise baseia-se nos relatórios anuais do MSF, organizados em dois períodos delimitados por eventos críticos que alteraram suas condições de atuação entre 2009 e 2021. O primeiro período, de 2009 a 2015, corresponde à fase de retorno, consolidação e expansão das atividades, marcada pela reabertura de hospitais, reconstrução da legitimidade local e ampliação da presença da organização, sendo abruptamente interrompida pelo bombardeio ao centro de trauma de Kunduz, em 2015, principal ruptura do espaço humanitário construído pelo MSF. O segundo período, de 2015 a 2021, refere-se à reestruturação pós-ataque, com novas negociações junto aos atores do conflito, retomada gradual das operações e enfrentamento da intensificação da violência, como o ataque ao hospital Dasht-e-Barchi em 2020, culminando na redefinição política do país com a tomada de Cabul pelo Talibã em 2021. Ao final, o capítulo compara esses dois períodos, destacando continuidades, rupturas, limites e avanços, de modo a sustentar a análise conclusiva e a verificação da hipótese proposta.

3.1 CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO: O RETORNO DO MSF NO AFGANISTÃO (2009-2015)

Nesta primeira seção, analisa-se o primeiro período do marco temporal contemplado por esta pesquisa, isto é, de 2009 a 2015. Esse recorte tem início em 2009, ano em que o MSF retomou suas atividades no Afeganistão após um afastamento de cinco anos, motivado pelo assassinato de cinco integrantes da organização em 2004, conforme contextualizado no capítulo anterior. O período se estende até 2015, marcado pelo bombardeio ao centro de trauma de Kunduz, que causou profundo impacto na atuação da ONG e resultou em um recuo de suas operações e novas tentativas de negociações com os grupos armados do conflito. Assim, analisar esse primeiro período é fundamental para compreender como o MSF consolidou sua atuação no território afegão, expandiu suas atividades e enfrentou desafios, como os limites impostos pelos *spoilers* ao processo de paz.

Durante esses primeiros anos após a retomada das atividades do MSF no Afeganistão, o país permaneceu sob forte influência da intervenção internacional, conduzida principalmente pelas forças da OTAN e dos Estados Unidos. Entre 2009 e 2011, houve um

aumento do contingente militar internacional, o que contribuiu para uma relativa estabilidade e permitiu a reabertura de determinadas regiões à ajuda humanitária, entre elas, aquelas em que o MSF voltou a atuar (Coll, 2018). Entretanto, o conflito no Afeganistão permaneceu, e os impactos sobre a população civil continuaram a se agravar. Em 2009, o número de civis mortos e feridos atingiu o nível mais alto desde o início da intervenção internacional, em 2001, totalizando quase 2.500 mil vítimas (UNAMA, 2021). A violência resultava dos combates entre as forças internacionais e os grupos armados, como o Talibã, que chegaram a utilizar instalações médicas como campos de batalha, como no caso da invasão de uma clínica em Paktika pelas forças afegãs e da OTAN, em agosto de 2009, que resultou na morte de 12 insurgentes (Hofman e Delaunay, 2010).

Além disso, o acesso da população afegã a serviços básicos, como saneamento e atendimento à saúde, era extremamente precário. De acordo com o *Afghanistan National Risk and Vulnerability Assessment* (NRVA 2007/08), publicado pela *Central Statistics Organization* em 2009, apenas 5% da população possuía instalações adequadas de saneamento básico, o que colocava o Afeganistão na penúltima posição das estimativas da ONU para esse indicador. No que se refere à saúde, apenas 57% da população tinha acesso a instalações médicas situadas a até uma hora de caminhada, situação que afetava de forma mais severa as mulheres, uma vez que muitas eram impedidas de se deslocar sem a companhia de um homem. Por fim, as taxas de mortalidade infantil permaneciam alarmantes, com mais de 100 mortes para cada mil nascidos vivos (CSO, 2009).

Diante desse cenário de violência extrema e precariedade no acesso à saúde, o MSF retornou ao Afeganistão em 2009, com o objetivo de aliviar o sofrimento imediato da população. A organização manteve seus princípios de neutralidade e independência política, recusando-se a participar de esforços integrados ou receber fundos governamentais. Com clareza e transparência em suas intenções de prestar assistência médica vital e restaurar a confiança das comunidades locais, o MSF retomou suas atividades em dois hospitais: o Ahmed Shah Baba, localizado em Kabul, e o Hospital Provincial de Lashkar Gah, na província de Helmand (Hofman e Delaunay, 2010). Entre o início das atividades, em outubro de 2009, e o final do ano seguinte, esses dois hospitais atenderam mais de 150 mil pacientes, ampliaram as alas de maternidade, pediatria, cirurgia e emergência, além de prover equipamentos médicos necessários e garantir treinamentos e suporte para a melhor qualificação das equipes de saúde (MSF, 2009, 2010).

Nesse sentido, observa-se que, já no primeiro ano após o retorno de suas atividades, houve uma melhora significativa no acesso da população aos serviços de saúde nas áreas

atendidas pelos hospitais apoiados pela organização. Ao oferecer assistência médica qualificada em um contexto marcado pela precariedade institucional e pela continuidade da violência armada, o MSF atuou diretamente na mitigação do sofrimento humano e na melhoria das condições de vida da população civil. À luz da tipologia proposta por Galtung (1969), tal atuação pode ser compreendida como uma contribuição indireta para a paz positiva, na medida em que incide sobre dimensões centrais da violência estrutural, como a negação do acesso à saúde e à sobrevivência digna, sem, contudo, intervir nos mecanismos políticos ou nas dinâmicas de reconciliação entre as partes do conflito. Assim, ao focar no nível local e humanitário, a organização não promove a paz positiva em seu sentido pleno, mas cria condições sociais mínimas que podem, de forma indireta, favorecer a superação de estruturas de violência que sustentam o conflito. Ademais, para retornar ao Afeganistão e obter acesso às regiões de Kabul e Lashkar Gah, bem como para expandir suas operações, o MSF manteve negociações com todos os grupos envolvidos no confronto, visando fornecer uma assistência independente e imparcial (MSF, 2010). Dessa forma, ao conseguir negociar com diferentes atores da guerra, muitas vezes líderes locais, o MSF teve de adaptar sua atuação às dinâmicas específicas de cada contexto, evidenciando, na prática, a relevância da virada local, conforme discutida por autores como Mac Ginty e Richmond (2013).

O ano de 2011 foi marcante para a expansão das atividades da organização Médicos Sem Fronteiras no Afeganistão. No hospital de Kabul, observou-se um aumento expressivo nos atendimentos: “cerca de 550 bebês nascem agora no hospital a cada mês, em comparação com 330 em 2010, enquanto o departamento ambulatorial atende uma média de 9.000 pacientes por mês” (MSF, 2011, p. 26, tradução nossa)¹⁸. De forma semelhante, o hospital de Helmand registrou um crescimento considerável, passando de, em média, 140 pacientes internados por mês em 2009 para aproximadamente 1.500 em 2011. Nesse mesmo período, foi inaugurado um novo serviço ambulatorial, que passou a atender mais de 6 mil pacientes mensalmente. Entretanto, uma das maiores expansões da atuação do MSF no país foi a inauguração do hospital de trauma em Kunduz, o único hospital desse tipo na região norte do Afeganistão. Com essa unidade, a população local deixou de percorrer longas distâncias e, em alguns casos, até cruzar fronteiras, para ter acesso a cuidados especializados, passando a contar com um centro hospitalar capacitado para realizar cirurgias e atender de forma adequada às vítimas do conflito (MSF, 2011).

¹⁸ No original: “Some 550 babies are now born at the hospital every month, compared with 330 in 2010, while the outpatient department sees an average of 9,000 patients per month.”

Esse aumento das atividades do MSF ocorreu em um contexto de intensificação da violência armada e de números alarmantes de vítimas civis. O ano de 2011 marcou o quinto período consecutivo de crescimento nas mortes de civis, com quase quatro mil vítimas registradas, além de um aumento de 29% no número de mulheres mortas e de 51% no de crianças em relação a 2010. No segundo semestre desse ano, as áreas mais afetadas pelo conflito deixaram de se concentrar exclusivamente no sul do país, como a província de Helmand, e passaram a abranger também regiões do sudeste, leste e norte do Afeganistão, especialmente o eixo entre Cabul e Kunduz (UNAMA, 2012). Nesse cenário, destaca-se a relevância da atuação do MSF nessas regiões, sobretudo pela instalação do único hospital cirúrgico no norte do país, em Kunduz, bem como pelo treinamento, capacitação e fornecimento de equipamentos aos profissionais de saúde afegãos (MSF, 2011). Essa forma de atuação evidencia a lógica da virada local e das abordagens *bottom-up*, uma vez que a organização passou a interagir diretamente com as comunidades afetadas e a fortalecer atores locais capazes de responder de maneira mais adequada às necessidades imediatas da população. No caso de Kunduz, isso se traduziu na priorização de um hospital cirúrgico adaptado à realidade do conflito e no desenvolvimento de capacidades médicas locais, essenciais diante do elevado número de feridos graves decorrentes da intensificação da violência na região.

Contudo, em 2012, com a redução da escalada militar liderada pelos Estados Unidos no Afeganistão e o início das negociações de paz conduzidas pelo governo Obama (Malkasian, 2021), observou-se uma diminuição no número de vítimas do conflito, que passou de 3.916 para 3.138, entre mortos e feridos (UNAMA, 2021). Ainda assim, o MSF manteve suas operações e negociações com todas as partes envolvidas, reafirmando seus princípios de neutralidade e imparcialidade. Nesse mesmo ano, além da continuidade da assistência nos hospitais de Kabul, Helmand e Kunduz, a organização inaugurou um hospital maternidade em Khost, uma das províncias com os piores indicadores de saúde materna e neonatal do país. Porém, após apenas seis semanas de funcionamento, nas quais foram realizados 600 partos, o hospital foi atingido por uma bomba, resultando em sete feridos e na suspensão temporária das atividades até dezembro de 2012 (MSF, 2012). Esse episódio ilustra o que Stedman (1997) define como a atuação dos *spoilers* em processos de paz. Mesmo após negociações e garantias de acesso à ONG na região, ataques ainda podem ocorrer, exigindo novos esforços de mediação e reconstrução da confiança com as comunidades locais. Tal dinâmica reforça a importância de considerar os atores e contextos locais, e não apenas os

nacionais, na análise dos conflitos e das iniciativas de paz, conforme defendem Mac Ginty (2010) e os demais autores da perspectiva da virada local.

Revertendo o declínio do número de vítimas registrado em 2012, o ano de 2013 foi marcado por um aumento considerável da violência, voltando ao patamar de quase 4 mil vítimas do conflito (UNAMA, 2021). Paralelamente, com a retirada gradual das tropas internacionais e a redução dos recursos financeiros externos, o Afeganistão entrou em um período de estagnação social e econômica, caracterizado pelo aumento da pobreza, da desigualdade, da insegurança alimentar e do desemprego, ou seja, um aumento da violência estrutural conforme definida por Galtung (1969). Apesar desse contexto adverso, o setor de saúde, em especial o de saúde materna, apresentou melhoras significativas, com o percentual de partos assistidos por profissionais qualificados subindo de 40% para 45% (CSO, 2016).

Nesse contexto, a organização Médicos Sem Fronteiras manteve e ampliou suas operações, com especial destaque para o apoio à saúde materna. Em Cabul, foi inaugurada uma nova maternidade que passou a realizar cerca de mil partos mensais, enquanto na unidade de Khost foram registrados aproximadamente 12 mil partos e mais de 2 mil atendimentos a complicações gestacionais e obstétricas (MSF, 2013). Essa atuação evidencia a contribuição indireta do MSF para a paz positiva, na medida em que, ao ampliar o acesso à saúde materna e reduzir o sofrimento de grupos particularmente vulneráveis, como mulheres e crianças, a organização incide sobre dimensões centrais da violência estrutural. Ao mesmo tempo, ao atuar junto às comunidades locais e responder a necessidades imediatas da população, reforça-se a relevância das abordagens *bottom-up* e da virada local, ainda que o conflito armado permaneça em curso.

O ano de 2014 foi um período crítico para o conflito no Afeganistão, pois marcou a retirada da missão de combate da ISAF, vinculada à OTAN, e a transferência da responsabilidade pela segurança para as forças do governo afegão. Contudo, essa mudança apenas intensificou a instabilidade e a violência promovida por grupos armados, como o Talibã, já que o governo não possuía capacidade militar e estrutural para conter seus avanços (Malkasian, 2021). A maioria dos confrontos passou a ocorrer por meio de operações militares terrestres, frequentemente próximas a centros urbanos e povoados, o que aumentou o impacto sobre a população civil. Como resultado, o número de civis mortos e feridos subiu 22% em comparação com o ano anterior, tornando 2014 o ano com o maior número de vítimas desde 2009 (UNAMA, 2015). Além disso, a intensificação dos combates provocou um aumento expressivo dos deslocamentos internos e externos da população afegã, especialmente nas províncias de Helmand e Kunduz, onde o MSF mantinha atuação. Entre

janeiro e setembro de 2014, quase 40 mil pessoas foram forçadas a abandonar suas casas e buscar abrigo em outras regiões devido ao agravamento do conflito e à falta de segurança (HRW, 2015).

O escalada do conflito, a vulnerabilidade da população e a incapacidade do governo afegão de conter a violência tornaram a atuação de organizações humanitárias, como o MSF, ainda mais essencial. A própria organização destacou as dificuldades da população no acesso à saúde, agravadas pela insegurança, pela distância e pelos custos de deslocamento (MSF, 2014a). Mesmo diante desse cenário, o MSF manteve suas operações, investindo mais de 24,8 milhões de euros, o que colocou o Afeganistão entre as dez maiores operações globais da entidade. Além das atividades no Hospital Ahmad Shah Baba, em Kabul, a ONG inaugurou uma maternidade em Dasht-e-Barchi, contribuindo para reduzir a mortalidade materna e neonatal na capital. Nas províncias de Kunduz e Helmand, também afetadas pelo conflito e pelos deslocamentos internos, o MSF seguiu realizando cirurgias gratuitas, atendimento obstétrico e tratamento de crianças com desnutrição severa, totalizando mais de 2 mil atendimentos infantis em Helmand (MSF, 2014b). Assim, mesmo em meio à intensificação da guerra, ao atuar localmente e focar nas necessidades imediatas da população, o MSF conseguiu ampliar o acesso à saúde e reduzir os impactos da violência e das desigualdades sobre as comunidades mais vulneráveis, como mulheres e crianças.

Em 2015, a organização Médicos Sem Fronteiras manteve suas operações no Afeganistão, expandindo suas atividades e aumentando o orçamento para 27,2 milhões de euros (MSF, 2015). Contudo, assim como em 2014, o ano foi marcado por uma nova escalada do conflito, com um aumento de 4% no número de civis mortos e feridos, incluindo um crescimento expressivo entre mulheres e crianças. Devido à intensificação dos combates e à proximidade das hostilidades em relação a centros urbanos e povoados, serviços essenciais, como saúde e educação, passaram a ser alvos de ataques, intimidações e ameaças (UNAMA, 2016). O episódio mais emblemático ocorreu em 3 de outubro de 2015, quando o hospital de trauma do MSF em Kunduz foi bombardeado, resultando na morte de 42 pessoas e na suspensão das atividades da organização na região. Esse ataque deixou mais de 1 milhão de pessoas sem acesso a cuidados cirúrgicos de alta complexidade, representando uma das maiores perdas humanitárias do período (MSF, 2015).

Esse episódio evidencia os limites da atuação de ONGs em contextos de conflito altamente instáveis, nos quais os comportamentos dos atores armados são marcados por volatilidade, mudanças estratégicas e rupturas repentinas de entendimentos previamente estabelecidos. Com base na teoria dos *spoilers* de Stedman (1997), observa-se que o Talibã

apresentou, ao longo do conflito, uma atuação ambígua: em determinados momentos, funcionou como um facilitador pragmático da presença de organizações humanitárias, ao tolerar ou negociar o acesso das ONGs às populações civis; em outros, assumiu uma postura claramente desestabilizadora. No caso de Kunduz, embora não tenha atacado diretamente o MSF, o movimento insurgente atuou como um *spoiler* do processo de paz, ao lançar uma ofensiva militar para retomar a cidade, desconsiderando os acordos tácitos que garantiam o reconhecimento do hospital como zona neutra. Mesmo diante dos esforços do MSF para negociar com todas as partes do conflito, incluindo o envio prévio das coordenadas da unidade hospitalar ao Talibã e às forças internacionais, a ofensiva insurgente comprometeu os esforços do governo afegão e da comunidade internacional para a manutenção da estabilidade regional (MSF, 2015; Security Council, 2015). Assim, nesse contexto específico, o Talibã pode ser classificado como um *spoiler* total, uma vez que rejeitou qualquer possibilidade de acomodação política naquele momento, rompeu entendimentos existentes e priorizou objetivos militares e territoriais por meio do uso da força, revelando como a atuação dos *spoilers* pode variar ao longo do tempo e redefinir, de forma abrupta, os limites da ação humanitária e dos processos de paz.

Diante da captura de Kunduz e do aumento da violência, os Estados Unidos iniciaram uma retaliação para retomar o controle da região, culminando no bombardeio do hospital de trauma do MSF (Bouchet-Saulnier e Whittall, 2018). Embora o governo estadunidense tenha alegado erro de identificação das coordenadas, o ataque pode ser interpretado como uma forma de *spoiler* indireto, pois, ainda que não intencional, ao destruir uma instalação neutra previamente protegida por acordos tácitos, interrompeu a atuação de um ator humanitário essencial à manutenção da paz local. Assim, a combinação entre a ofensiva do Talibã e o ataque dos Estados Unidos revela a presença de múltiplos *spoilers* que limitaram e dificultaram profundamente o trabalho do MSF em Kunduz. Esses eventos fragilizaram a confiança da população civil e dos atores locais na imparcialidade internacional, comprometendo um dos pilares centrais da ação humanitária e da própria construção de paz em meio ao conflito armado.

Observa-se, então, que, desde o seu retorno ao Afeganistão em 2009 até o ataque em Kunduz em 2015, o MSF conseguiu estabelecer relações de confiança com as partes do conflito, em especial os Estados Unidos e o Talibã, e oferecer assistência médica em regiões marcadas pela extrema precariedade do sistema de saúde, como em Kunduz. Nos primeiros anos desse período, a organização ampliou suas atividades e garantiu melhor acesso à saúde, contribuindo para a preservação da vida de grupos especialmente vulneráveis, como mulheres

e crianças. Essa atuação local, centrada em cuidados básicos, na proximidade com a população e na capacitação de profissionais de saúde afegãos, demonstra como o MSF conseguiu reduzir os impactos da violência, especialmente das desigualdades por ela agravadas, como a falta de acesso a serviços essenciais de saúde. Tal dinâmica evidencia a relevância das abordagens *bottom-up* e da virada local para a construção de paz em meio ao conflito.

Contudo, a retomada de Kunduz pelo Talibã e o bombardeio estadunidense ao hospital do MSF, ambos em 2015, revelam os limites enfrentados por ONGs que operam em ambientes extremamente voláteis. Mesmo com negociações prévias e acordos tácitos de segurança, interesses podem mudar, decisões podem ser revogadas e erros militares ou estratégicos podem ocorrer, criando *spoilers* que comprometem tanto a atuação humanitária quanto a própria possibilidade de consolidação da paz local. Então, a próxima seção examina os impactos desse episódio para a atuação do MSF, o processo de retomada das negociações locais, os novos desafios enfrentados após 2015 e, por fim, as consequências da retirada das tropas dos Estados Unidos e da tomada de Kabul pelo Talibã em 2021, analisando como esses eventos influenciaram o processo de construção da paz local.

3.2 RECUO E RETOMADA: O IMPACTO DOS EVENTOS CRÍTICOS E A REDEFINIÇÃO DA ATUAÇÃO (2015-2021)

Após o ataque ao hospital cirúrgico de Kunduz, que resultou na morte de 42 pessoas, a região tornou-se ainda mais instável e insegura para a continuidade das atividades da organização Médicos Sem Fronteiras. Diante desse contexto, esta seção inicia-se analisando as consequências imediatas do ataque e o subsequente processo de retração humanitária do MSF entre 2015 e 2016, marcado pela forte repercussão internacional e pela crise de confiança entre a organização e as partes envolvidas no conflito afegão. Nesse cenário, destacam-se os limites da atuação e da construção de paz por agentes locais, como o MSF, diante da presença de *spoilers* dos acordos de paz. Em seguida, o foco recai sobre o processo de avaliação e retomada das negociações conduzido pelo MSF para restabelecer o acesso às regiões afetadas, reafirmando seus princípios de neutralidade e independência e buscando reconstituir o espaço humanitário local. Por fim, discute-se o impacto da retirada das tropas internacionais em 2021 e o retorno do Talibã ao poder, examinando os novos desafios e os limites impostos à continuidade da construção da paz local em meio à necessidade de

negociação com um ator que, em muitos casos, já havia se configurado como *spoiler* do processo de paz no país.

Com o fechamento do hospital de Kunduz e a ausência de respostas ou penalidades aos responsáveis pelo bombardeio, neste caso, os Estados Unidos, o MSF precisou recuar e iniciar novas negociações para garantir o acesso e a segurança de suas atividades na região (The Guardian, 2016). Contudo, como o território continuava sendo disputado por diferentes grupos, a organização manteve seus princípios de neutralidade, independência e imparcialidade, estabelecendo que suas operações só seriam retomadas mediante a aceitação expressa de todas as partes envolvidas no confronto (Stokes e Whittall, 2021). Nesse processo, ao dialogar com todos os lados do conflito, o MSF, enquanto ator local, precisou negociar não apenas com atores internacionais e nacionais, como os Estados Unidos e o Exército Nacional Afegão, mas também com lideranças locais e grupos insurgentes, como o Talibã e milícias atuantes na região de Kunduz. Assim, observa-se como o MSF, por ser um agente local na promoção da paz, conseguiu acessar espaços e dialogar com lideranças que os atores estatais e internacionais não alcançaram, evidenciando a importância da abordagem *bottom-up* e da virada local discutidas por Mac Ginty e Richmond (2013).

Ao final de 2016, após novas rodadas de negociação, o MSF recebeu a garantia de que suas atividades seriam respeitadas e de que haveria segurança para a prestação de assistência médica às vítimas de todos os lados do conflito. A partir disso, a organização iniciou uma avaliação interna sobre a possibilidade de retomar a ajuda humanitária na região de Kunduz no ano seguinte. Entretanto, as atividades em outras províncias do Afeganistão foram mantidas, mesmo durante o período de recuo e maior insegurança em Kunduz. Nesse contexto, observou-se um aumento no número de partos realizados em Khost, a ampliação da maternidade e da capacidade hospitalar em Helmand, além do início do apoio ao diagnóstico e tratamento da tuberculose resistente a medicamentos em Kandahar (MSF, 2016). Essa continuidade das atividades em outras regiões do país evidencia que, mesmo diante da retração em contextos de alto risco e das limitações impostas por *spoilers*, o MSF manteve sua atuação orientada pela lógica *bottom-up*, além de contribuir para uma paz positiva indireta, promovendo respostas locais de assistência básica voltadas ao bem-estar e à preservação da vida, como o fortalecimento da maternidade e o tratamento de doenças.

Em julho de 2017, após um ano e meio de negociações e diante dos impactos políticos do ataque em Kunduz, bem como do amplo apoio público ao MSF, foram firmados compromissos formais garantindo a segurança dos profissionais e pacientes da organização contra futuros ataques (Stokes e Whittall, 2021). Com isso, o retorno à região de Kunduz teve

início com a abertura de um ambulatório e de uma pequena clínica de estabilização de pacientes fora da cidade, acompanhados de planos para a construção de um novo hospital de trauma em 2019 (MSF, 2017). Ainda nesse ano, observou-se uma melhora na expectativa de vida, e o Afeganistão subiu no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU, passando da posição 171 em 2015 para a 169 em 2017. Contudo, a escassez de hospitais, clínicas e profissionais qualificados continuava a representar um desafio crítico, afetando especialmente os grupos mais vulneráveis, como mulheres e crianças (The Asia Foundation, 2017). Nesse contexto, a assistência prestada pelo MSF em regiões com pouco acesso à saúde manteve-se extremamente relevante e prioritária, destacando-se o apoio ao nascimento de mais de 70 mil bebês em 2017 e o aumento de 40%, em relação ao ano anterior nos tratamentos de nutrição terapêutica intensiva para crianças no hospital de Boost (MSF, 2017).

Em 2018, mesmo diante das negociações entre as partes do conflito, sobretudo entre os Estados Unidos e o Talibã, os confrontos permaneceram intensos, mantendo elevado o número de baixas civis e agravando a insegurança da população afegã (Malkasian, 2021). Somente neste ano, foram registradas mais de 5 mil vítimas civis, entre mortos e feridos, com destaque para o aumento de 85% no número de crianças vítimas de operações aéreas em comparação com o ano anterior (UNAMA, 2019, 2021). Diante desse cenário de instabilidade e violência, o MSF registrou um aumento significativo na demanda por atendimento médico, realizando mais de 411.700 consultas ambulatoriais e 74.600 partos (MSF, 2018). Esse quadro reforça a persistência da violência estrutural apontada por Galtung (1969), demonstrando como, mesmo durante processos formais de negociação, a ausência de uma paz positiva impede a redução efetiva do sofrimento civil, o que torna a atuação humanitária e *bottom-up* do MSF um elemento essencial na mitigação das consequências humanas do conflito e na manutenção de mínimos espaços de paz local.

Da mesma forma, em 2019, o cenário de insegurança e violência permaneceu, mesmo diante das negociações para um acordo de paz e da realização das eleições presidenciais. A carência de instalações de saúde continuou sendo um problema significativo, sobretudo na região central do Afeganistão, onde também se observava menor conscientização sobre projetos locais de assistência médica e baixa utilização de serviços privados de saúde. Em contrapartida, as regiões leste e sudoeste, onde estão localizados hospitais apoiados pelo MSF, como o Ahmad Shah Baba, na capital Kabul, e o Hospital Boost, em Lashkar Gah, apresentaram os maiores índices de acesso a cuidados médicos (The Asia Foundation, 2019). Além dessas duas regiões, o MSF manteve suas atividades nas outras quatro áreas do país onde atua, com foco em assistência emergencial, pediátrica e materna. Em Kunduz, o número

de pacientes atendidos continuou a crescer, alcançando um aumento de quase 30%, enquanto a construção do novo centro de trauma prosseguia, apesar da instabilidade local, com previsão de conclusão para o final do ano seguinte (MSF, 2019).

O cenário de 2019 reforça a importância da organização Médicos Sem Fronteiras como agente promotor de paz em nível local, ao sustentar serviços essenciais em meio ao colapso das estruturas estatais e à ausência de uma paz duradoura. Essa continuidade materializa a lógica *bottom-up* e a virada local descritas por Mac Ginty e Richmond (2013), segundo as quais a construção da paz emerge não apenas de acordos formais, mas da preservação cotidiana da vida e do fortalecimento comunitário. No entanto, fatores externos e *spoilers* ao processo de paz limitaram a atuação de organizações como o MSF, especialmente em 2020. Logo no início do ano, a pandemia de COVID-19 atingiu o Afeganistão, provocando graves impactos socioeconômicos e agravando a vulnerabilidade de um sistema de saúde já fragilizado (Khudadad *et al.*, 2021). Em seguida, em 29 de fevereiro, foi assinado em Doha um acordo entre os Estados Unidos e o Talibã, estabelecendo um cronograma de 14 meses para a retirada das tropas estadunidenses (Malkasian, 2021). Por fim, em 12 de maio, um novo ataque atingiu um hospital do MSF em Dasht-e-Barchi, em Kabul, resultando na morte de 24 pessoas, com indícios de autoria pelo grupo ISIS-K (Al Jazeera, 2020).

Diante desse cenário de insegurança, o MSF decidiu encerrar suas atividades naquele hospital em Kabul, interrompendo a oferta de assistência médica à população local e, consequentemente, ampliando a vulnerabilidade dessas pessoas, sobretudo frente à violência estrutural resultante do conflito. Ainda assim, a organização manteve suas operações em outras regiões do país, com destaque para a abertura de um centro de tratamento de COVID-19 em Herat e para os impactos da pandemia sobre seus projetos, como a suspensão das atividades em Kunduz e a redução de 38% nos partos assistidos no hospital de Khost (MSF, 2020). Essa retração evidencia os limites da ação humanitária em contextos marcados por *spoilers* e pela persistência da violência, indicando que a atuação do MSF se restringe a uma contribuição indireta para a paz positiva, ao preservar condições mínimas de sobrevivência e dignidade humana, mesmo diante do colapso das estruturas estatais e do enfraquecimento dos espaços de paz local.

O ano de 2021 marcou o fim da ocupação estrangeira no Afeganistão e a retomada do poder pelo Talibã, deixando mais de 18 milhões de pessoas em necessidade de assistência humanitária e mais de 680 mil deslocadas internamente entre janeiro e outubro (UNICEF, 2021). Com a suspensão do financiamento de doadores internacionais, o sistema de saúde afegão, que já era frágil, deteriorou-se ainda mais, resultando no fechamento de diversas

clínicas. Além disso, o país enfrentou uma grave crise econômica, agravada por sanções internacionais e condições climáticas extremas, como as secas. Apesar desse contexto desafiador, e enquanto muitas organizações se retiravam do país, o MSF decidiu manter suas atividades, afirmando que, mais do que nunca, a população necessitava de cuidados médicos. Assim, a ONG manteve suas operações em Herat, Kandahar, Khost, Kunduz e Lashkar Gah, realizando mais de 130 mil consultas ambulatoriais e operando com hospitais em plena capacidade, já que, com o fim dos combates, os feridos puderam ser tratados e a população passou a buscar mais atendimento médico, sem o empecilho do medo de ir aos hospitais (MSF, 2021a).

Assim, a análise da atuação do MSF no Afeganistão entre 2015 e 2021 evidencia tanto o potencial quanto os limites da construção da paz em nível local. Episódios como o ataque a Kunduz, a retração humanitária e as constantes negociações de acesso revelam a centralidade de atores locais e intermediários que, por meio do contato direto com as comunidades e do diálogo com todas as partes do conflito, atuam na preservação de condições mínimas de dignidade e na reconstrução social em contextos de colapso estatal, ilustrando a lógica da virada local proposta por Mac Ginty e Richmond (2013). Contudo, a recorrente atuação de *spoilers*, conforme conceituados por Stedman (1997), expõe a vulnerabilidade dessas iniciativas diante de dinâmicas políticas e militares mais amplas, demonstrando que, embora seja possível promover formas de paz local em meio ao conflito, sua consolidação permanece limitada e temporária. Nesse sentido, a seção seguinte apresenta uma análise comparativa entre os dois períodos estudados, permitindo avaliar, de forma conclusiva, os alcances e os limites da contribuição do MSF para a paz local no Afeganistão entre 2009 e 2021.

3.3 ENTRE CONTINUIDADE E RUPTURA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA ATUAÇÃO DO MSF (2009-2021)

Nesta terceira e última seção do capítulo, realiza-se uma comparação sistemática entre os períodos analisados nas seções anteriores, com o intuito de fundamentar a análise final da pesquisa e verificar a validade da hipótese proposta. Busca-se, portanto, examinar de forma integrada as principais ações do MSF no Afeganistão entre 2009 e 2021, os atores diretamente envolvidos em cada fase e os efeitos produzidos em termos de construção da paz local, considerando simultaneamente os limites impostos por *spoilers*, disputas geopolíticas e ataques externos. Para isso, será utilizada uma tabela comparativa, na qual os períodos constituem as colunas e os fatores de análise, ou seja, as ações, os atores e os efeitos,

compõem as linhas. Além da divisão macro dos períodos já estabelecida, a análise será aprofundada por meio da segmentação em quatro subperíodos (2009-2011, 2011-2015, 2015-2017 e 2017-2021), definidos a partir de eventos críticos: o retorno das atividades do MSF no Afeganistão em 2009; a expansão das operações e a abertura do hospital de trauma de Kunduz em 2011; o bombardeio a essa unidade em 2015; o início da retomada das operações em 2017; e a retirada das tropas dos Estados Unidos, seguida pelo retorno do Talibã ao poder em 2021. Após essa comparação, apresenta-se a análise conclusiva do trabalho.

Tabela 1. Comparação dos períodos de atuação do MSF no Afeganistão de 2009 a 2021

Períodos	2009-2015		2015-2021	
Subperíodos	2009-2011	2011-2015	2015-2017	2017-2021
Ações	Retorno do MSF após 5 anos de ausência; abertura e consolidação dos hospitais em Kabul e Helmand; aumento massivo de atendimentos; implementação da política de proibição de armas nos hospitais e negociações com todas as partes do conflito.	Abertura do hospital de trauma de Kunduz; expansão significativa de atendimentos; inauguração do hospital maternidade em Khost seguido por ataque externo; ofensiva Talibã + ataque dos EUA: destruição do hospital de Kunduz em 2015.	Fechamento imediato de Kunduz após ataque; negociações intensas com as partes do conflito; manutenção de atividades em Khost, Helmand, Kandahar; compromissos formais de segurança e retorno a Kunduz.	Reabertura de serviços em Kunduz; expansão em Khost, Helmand, Kandahar; ataque ao hospital de Dasht-e-Barchi (ISIS-K) em 2020; continuidade das atividades após agosto de 2021.
Atores	Talibã local (negociadores comunitários); forças internacionais (EUA/OTAN); governo afegão; líderes comunitários.	Talibã (às vezes facilitador; depois <i>spoiler</i>); EUA/OTAN (facilitadores; depois <i>spoiler</i>); comunidades locais.	Talibã (<i>spoiler</i> total em 2015; depois facilitador parcial); EUA (<i>spoiler</i> indireto; depois facilitador); comunidades locais.	Talibã (negociador importante); EUA (retirada); governo afegão colapsado; comunidades locais como sustentação da legitimidade.
Efeitos	Retomada, consolidação e reconstrução de legitimidade local (<i>bottom-up</i> e virada local); maior número de afegãos assistidos e tratados e redução na mortalidade materna e infantil.	Crescimento da dependência da população dos serviços do MSF (virada local); rompimento causado por <i>spoilers</i> internos e externos: ataque em Khost (limites) e bombardeio em Kunduz (ruptura).	Recuo, retração humanitária e crise de confiança; reconstrução da legitimidade e renegociação do espaço humanitário com todos os atores do conflito.	Retomada parcial dos espaços de paz local; limites estruturais permanecem: <i>spoilers</i> recorrentes; 2021: MSF se torna um dos poucos atores ainda operantes no Afeganistão.

Fonte: elaborada pela autora, com base nos relatórios anuais de atividades do MSF (2009–2021) e nas seguintes referências: Malkasian (2021); Galtung (1969, 1985, 1996); Mac Ginty (2010); Mac Ginty e Richmond (2013); e

Stedman (1997)

A partir da síntese apresentada na tabela comparativa, observa-se que a atuação do MSF no Afeganistão variou significativamente ao longo dos quatro subperíodos analisados. Entre 2009 e 2011, destaca-se a retomada das atividades nas regiões de Cabul e Helmand, acompanhada da implementação da política de proibição de armas nos hospitais e da intensificação das negociações com todos os grupos armados, seguida, em 2011, por uma expansão operacional para as províncias de Kunduz e Khost (MSF, 2009, 2010, 2011). Contudo, a explosão no hospital de Khost, em 2012, evidenciou os primeiros ataques e os limites à consolidação de espaços locais de proteção humanitária, culminando, em 2015, no ataque aéreo ao hospital de Kunduz, que levou ao fechamento da unidade e inaugurou um período de retração humanitária e de maior cautela institucional (MSF, 2012, 2015). Entre 2015 e 2017, esse cenário foi marcado pelo recuo das atividades em Kunduz e pela renegociação do acesso com todas as partes do conflito, permitindo, a partir de 2017, a reabertura das operações e o início da construção de um novo hospital, ao mesmo tempo em que as ações em outras províncias continuaram a se expandir, especialmente no atendimento neonatal e a crianças em situação de desnutrição (MSF, 2016, 2017). Ainda assim, o ataque ao hospital Dasht-e-Barchi, em Cabul, em 2020, reafirmou a persistência de *spoilers* e os limites da atuação humanitária em contextos de extrema instabilidade, embora, em 2021, mesmo após a retirada das tropas internacionais e a retomada do controle pelo Talibã, o MSF tenha mantido suas atividades em cinco províncias do país (MSF, 2020, 2021a).

No que se refere aos atores envolvidos, observa-se a centralidade do Talibã e dos Estados Unidos nas negociações humanitárias, atuando de forma variável como facilitadores do acesso e da segurança operacional ou como *spoilers* do processo de paz. No subperíodo de retomada das atividades (2009–2011), o MSF negociou com todas as partes do conflito, incluindo Talibã, forças internacionais sob comando EUA/OTAN, governo afegão e lideranças locais (Stokes e Whittall, 2021). Entre 2011 e 2015, os limites dessas negociações tornaram-se evidentes, culminando no ataque à maternidade de Khost, em 2012 (MSF, 2012), e, em 2015, na tomada de Kunduz pelo Talibã e no ataque ao centro de trauma pelos Estados Unidos, classificando o primeiro como *spoiler total* e o segundo como *spoiler indireto*, conforme Stedman (1997). No período de 2015 a 2017, houve a retomada das negociações, com os Estados Unidos atuando novamente como facilitadores e o Talibã como facilitador parcial, permitindo a reabertura das atividades sob condições específicas (MSF, 2017). Já entre 2017 e 2021, o avanço territorial do Talibã e o acordo para a retirada das tropas internacionais consolidaram sua posição como principal interlocutor, embora episódios como o ataque ao hospital de Dasht-e-Barchi, em Cabul, em 2020, evidenciem a persistência

de *spoilers* e os limites da paz local, culminando no colapso do governo afegão em 2021 e na exclusão deste das negociações humanitárias (Al Jazeera, 2020; Malkasian, 2021).

Diante disso, os efeitos das ações do MSF e de sua relação com os diversos atores do conflito podem ser compreendidos como um movimento contínuo de avanços e recuos, condicionado pelos limites impostos pelos *spoilers* ao processo de paz. Entre 2009 e 2011, observa-se um período de retomada, consolidação e reconstrução da legitimidade local, marcado pela reabertura de hospitais como espaços livres de violência, pelo aumento do número de afegãos atendidos e por indicadores positivos, como a redução da mortalidade materna e infantil nas regiões assistidas. No subperíodo seguinte, de 2011 a 2015, esses avanços são interrompidos por *spoilers* internos e externos, evidenciados pelo ataque ao hospital de Khost em 2012, que expõe os limites das negociações, e pelo bombardeio ao centro de trauma de Kunduz em 2015, que representa uma ruptura no acesso humanitário. Entre 2015 e 2017, os efeitos predominantes são de retração humanitária e crise de confiança por parte do MSF, decorrentes do ataque de Kunduz, inaugurando um novo ciclo de reconstrução da legitimidade e de renegociação do espaço humanitário com todos os atores armados. Por fim, no último subperíodo, de 2017 a 2021, verifica-se uma retomada parcial dos espaços locais de paz, especialmente em Kunduz, embora ainda limitada pela persistência de *spoilers*, como demonstrado pelo ataque ao hospital Dasht-e-Barchi, em Kabul, em 2020. Desse modo, os efeitos demonstram que, embora iniciativas de paz baseadas na virada local possam gerar resultados concretos, elas permanecem altamente vulneráveis às estruturas de poder e à presença de *spoilers* ao processo de paz.

Assim, a análise dos subperíodos referentes às ações, aos atores e aos efeitos da atuação do MSF em meio ao conflito no Afeganistão revela padrões centrais que servem de base para avaliar a validade da hipótese desta pesquisa. Primeiramente, observa-se o aumento da demanda por serviços essenciais ao longo dos anos do conflito e a relevância do MSF para fornecer tais serviços à população, mesmo nos períodos de retração de suas operações. De acordo com os dados disponibilizados nos relatórios anuais de atividade do MSF, de 2009 a 2021, estima-se que mais de 3 milhões de afegãos receberam consultas ambulatoriais, quase 500 mil partos foram assistidos e por volta de 75 mil intervenções cirúrgicas foram feitas¹⁹. Esses números revelam a importância do MSF para a ampliação do acesso da população afegã

¹⁹ Esses números estimados de consultas ambulatoriais, partos assistidos e intervenções cirúrgicas realizadas pelo MSF no Afeganistão foram calculados pela própria autora com base nos relatórios de atividades da organização referentes ao período de 2009 a 2021, ou seja, tomando como referência MSF (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021a).

à saúde, contribuindo para a melhoria das condições sociais, especialmente das comunidades mais vulneráveis, como mulheres e crianças.

Além disso, ao longo de todo o período de 2009 a 2021, o MSF procurou preservar uma postura neutra e imparcial, mesmo diante dos limites e desafios impostos pelo contexto de guerra. O princípio de negociar com todas as partes envolvidas e de proibir a entrada de armas nas instalações de saúde manteve-se como eixo estruturante da organização em todos os anos analisados, adquirindo especial relevância no segundo subperíodo (2015–2021), quando as atividades da ONG passaram a ser significativamente mais ameaçadas. Então, evidencia-se, também, a vulnerabilidade dos acordos estabelecidos pelo MSF diante da presença de *spoilers*, como demonstrado pelos episódios de Khost (2012), Kunduz (2015) e Kabul (2020). Por fim, identifica-se um padrão recorrente na atuação do MSF no Afeganistão entre 2009 e 2021: negociação inicial com todas as partes do conflito, retomada das atividades, reconstrução da legitimidade local, consolidação e expansão, seguida por episódios de ataque à organização, resultantes principalmente de *spoilers*, que levam ao recuo e à retração humanitária, exigindo o reinício de novos ciclos de negociação e reconstrução do espaço humanitário.

A partir dessa comparação e da identificação de padrões entre os subperíodos analisados, observa-se que o MSF atuou como um ator relevante para as dinâmicas de paz local nas regiões em que esteve presente no Afeganistão. Ao acessar diretamente as comunidades e responder às suas necessidades básicas, a organização contribuiu para a melhoria das condições sociais da população, sobretudo por meio da ampliação do acesso a serviços de saúde e da capacitação e do fornecimento de equipamentos aos profissionais afegãos, o que pode ser compreendido como uma contribuição indireta para a paz positiva, nos termos de Galtung (1969), ao incidir sobre dimensões centrais da violência estrutural. Ademais, ao estabelecer hospitais como espaços neutros, mediante a adoção da política de “zero armas” e a criação de ambientes de atendimento livres de violência, o MSF buscou preservar ilhas de proteção humanitária em meio ao conflito. Essa atuação dialoga com as abordagens *bottom-up* e com a virada local discutidas por Mac Ginty e Richmond (2013), uma vez que a organização priorizou tanto as necessidades imediatas das comunidades quanto a negociação direta com uma ampla diversidade de atores, incluindo líderes locais, comandantes armados, forças internacionais e o Talibã.

No entanto, esses espaços de paz local mostraram-se limitados e temporários, pois dependiam da aceitação e do comportamento de atores armados voláteis, que frequentemente descumpriam acordos e transitavam de facilitadores a *spoilers* conforme seus interesses

estratégicos no conflito. Assim, a presença simultânea, principalmente do Talibã, desempenhando, ora papéis de facilitadores, ora de *spoilers*, demonstra como a virada local não elimina as pressões estruturais e geopolíticas que moldam o conflito afegão e evidencia que a construção da paz local, embora possível, permanece vulnerável aos limites impostos por dinâmicas militares e políticas mais amplas.

Assim, entre 2009 e 2021, ao operar no nível local e adotar uma abordagem *bottom-up*, o MSF conseguiu promover espaços relevantes de paz local e oferecer respostas imediatas às necessidades da população em meio a um conflito marcado pela instabilidade e pela fragilidade das estruturas estatais. Contudo, esses espaços foram frequentemente afetados por ataques, rupturas e disputas, evidenciando a atuação de atores que, em determinados momentos, assumiram comportamentos de *spoilers*. Desse modo, confirma-se a hipótese desta pesquisa, na medida em que o MSF contribuiu para a paz local ao aliviar necessidades imediatas e reduzir vulnerabilidades das comunidades, configurando uma forma de paz positiva indireta, embora seu impacto tenha sido constantemente restringido por atores armados que atuaram como *spoilers*. Essas conclusões abrem caminho para as considerações finais, nas quais serão retomadas a pergunta central, analisados os principais achados e discutidas as limitações e implicações do estudo.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa analisou a atuação da organização Médicos Sem Fronteiras no Afeganistão, entre 2009 e 2021, e seus impactos na promoção da paz local em um contexto de conflito prolongado. Buscou-se compreender de que maneira o MSF contribuiu para a construção da paz local em meio à guerra, confirmando-se a hipótese de que a organização reduziu vulnerabilidades e atendeu necessidades imediatas das comunidades, promovendo, de forma indireta, elementos de paz positiva, ainda que seu impacto tenha sido limitado pela atuação de atores armados que, em determinados momentos, assumiram comportamentos de *spoilers*. Para isso, articulou-se a teoria e a prática a partir dos Estudos da Paz de Johan Galtung, das abordagens com ênfase no local, como o *bottom-up* e a virada local, e do conceito de *spoilers* de Stedman (1997). Esses referenciais permitiram examinar criticamente a atuação do MSF, evidenciando contribuições relevantes para a paz local, mas também destacando limites derivados tanto do contexto afegão quanto da própria natureza da ação humanitária.

O trabalho iniciou-se com um capítulo teórico dedicado, primeiramente, às contribuições dos Estudos da Paz de Galtung, seguido pela ênfase nas abordagens *bottom-up*, na virada local e na literatura sobre *spoilers*, dado que o foco da pesquisa recai sobre os espaços locais de promoção da paz e seus limites frente à atuação de atores que sabotam processos pacíficos. Em seguida, apresentou-se um capítulo histórico-contextual que abrangeu os antecedentes da guerra no Afeganistão e o período de 2001 a 2021, destacando a dinâmica do conflito, a atuação humanitária e o histórico do MSF no país. Com a teoria e o contexto estabelecidos, o estudo foi concluído com um capítulo analítico que dividiu o recorte temporal em dois períodos, 2009 a 2015 e 2015 a 2021, permitindo compará-los e identificar padrões úteis para responder à pergunta central da pesquisa.

Constatou-se que, no primeiro período (2009–2015), houve maior abertura para negociações com todos os lados do conflito, incluindo o Talibã. A construção de vínculos de confiança com as comunidades locais favoreceu o reconhecimento do valor dos serviços prestados e promoveu um relativo respeito aos princípios de neutralidade e independência da organização, permitindo ao MSF expandir suas atividades e ampliar o acesso da população a serviços de saúde de qualidade. No segundo período (2015–2021), entretanto, o bombardeio ao hospital de Kunduz, logo no início do intervalo, abalou profundamente a confiança construída e inaugurou uma fase marcada pelo aumento da violência e pelo fortalecimento da atuação de agentes que assumiram comportamentos de *spoilers*, conforme Stedman (1997).

Ao analisar a atuação do MSF no Afeganistão, observa-se que a paz promovida pela organização se situa no nível local e micro, onde suas operações de fato ocorrem. Por essa razão, depende da legitimidade construída não apenas junto a atores nacionais e internacionais, mas também junto aos líderes e às comunidades locais. Contudo, tais espaços podem ser interrompidos por quebras de acordos, ataques externos e dinâmicas próprias do conflito, caracterizando a atuação de *spoilers* que afetam diretamente a construção da paz local. Desse modo, este trabalho evidencia tanto o potencial quanto os limites da ação humanitária na promoção da paz, contribuindo para o campo de estudos, especialmente no que se refere às teorias da paz associadas a práticas humanitárias em contextos de guerra, ainda pouco explorado na literatura brasileira.

Contudo, alguns obstáculos limitaram o alcance da análise. Entre as limitações metodológicas, destaca-se a ausência de acesso a fontes primárias em campo, sobretudo quanto à percepção das comunidades locais sobre o MSF, o que aumenta a dependência de relatos externos e documentos da própria organização. Soma-se a escassez de informações transparentes sobre negociações com atores como o Talibã, dificultando uma compreensão mais profunda das dinâmicas locais. A natureza qualitativa do estudo também restringe a mensuração dos impactos do MSF na redução da violência, permitindo apenas inferências. Além disso, o recorte temporal encerrado em 2021 impede observar desdobramentos posteriores, especialmente após a retomada do poder pelo Talibã. Por fim, o foco exclusivo no MSF limita comparações com outras ONGs ou com a ação humanitária de forma mais ampla.

Diante disso, sugerem-se caminhos para pesquisas futuras que possam aprofundar esta investigação e superar algumas das limitações aqui identificadas. Estudos comparativos sobre a atuação do MSF em outros contextos de conflito, como no Sudão, análises sobre modelos alternativos de paz local e mediação comunitária, bem como pesquisas envolvendo a atuação de outras ONGs no Afeganistão, podem ampliar a compreensão sobre a relação entre ação humanitária e construção da paz. Ainda assim, mesmo com tais limitações e possibilidades de expansão, reforça-se a relevância do tema para os Estudos de Paz e para as Relações Internacionais, sobretudo ao evidenciar a importância das abordagens locais e humanitárias na compreensão da paz em cenários contemporâneos de guerra. Assim, por menor que pareça o impacto da atuação do MSF no Afeganistão entre 2009 e 2021, a principal lição que emerge desta pesquisa é que todo espaço onde a violência é rejeitada e onde o cuidado e o respeito são preservados pode promover transformações concretas para a qualidade de vida daqueles que sobrevivem em meio a guerra.

REFERÊNCIAS

- AL JAZEERA. MSF pulls out of Kabul hospital after maternity ward attack. **Al Jazeera**, Doha, 15 junho 2020. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2020/6/15/msf-pulls-out-of-kabul-hospital-after-maternity-ward-attack>. Acesso em: 4 out. 2025.
- ANDERSON, Mary B. ***Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War***. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- BANDEIRA, B. D. **Os desafios da ação humanitária clássica: um estudo de caso do Comitê Internacional da Cruz Vermelha no Afeganistão no contexto pós-Guerra Fria**. 2020. 71 f. Monografia (Curso de Graduação em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Escola de Direito e Relações Internacionais, Goiânia, 2020. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/1067>. Acesso em: 1 de out. 2025.
- BARFIELD, T. J. **Afghanistan: A Cultural and Political History**. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2010.
- BARNETT, M.; WEISS T. G. **Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008.
- BOUCHET-SAULNIER, F.; WHITTALL, J. An environment conducive to mistakes? Lessons learnt from the attack on the Médecins Sans Frontières hospital in Kunduz, Afghanistan. **International Review of the Red Cross**, 100 (1-2-3), 337–372, 2018. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/articles/environment-conducive-mistakes-lessons-learnt-attack-medecins-sans-frontieres-hospital>. Acesso em: 4 out. 2025.
- BOWDEN, M.; SIDDIQI, S. NGOs and civil society in Afghanistan. London: **Overseas Development Institute (ODI)**, Nov. 2020. Disponível em: https://media.odi.org/documents/ODI_L4P_-_NGOs_and_civil_society_Bowden__Siddiqi_2020.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.
- CHARBONNEAU, B.; PARENT, G. (orgs.). **Peacebuilding, Memory and Reconciliation: Bridging Top-Down and Bottom-Up Approaches**. London; New York: Routledge, 2012.
- COLL, S. **Directorate S: The C.I.A and America's Secret Wars in Afghanistan**. New York: Penguin Press, 2018.
- COLLINSON, S.; ELHAWARY, S. Humanitarian Space: Trends and Issues. London: **Overseas Development Institute**, Humanitarian Policy Group Report 32, 2012. Disponível em: <https://media.odi.org/documents/7643.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2025.
- CSO. Central Statistics Organization. National Risk and Vulnerability Assessment 2007-2008: a profile of Afghanistan. Main Report. Kabul: **CSO**, 2009. Disponível em: <https://catalog.ihsn.org/catalog/935/download/40450>. Acesso em: 22 out. 2025.
- CSO. Central Statistics Organization. Afghanistan Living Conditions Survey 2013-2014. National Risk and Vulnerability Assessment. Kabul: **CSO**, 2016. Disponível em: <https://www.paris21.org/sites/default/files/ALCS%202013-14%20Main%20Report%20-English%20%20version.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

DARBY, J.; MAC GINTY, R. **Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes**. Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2003.

DELAUNAY, S; HOFMAN, M. Afghanistan: A Return to Humanitarian Action. Genebra: **Médecins Sans Frontières (MSF)**, Mar. 2010. Disponível em: <https://www.msf.org/sites/default/files/2018-08/afghanistan-a-return-to-humanitarian-action.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

DERKSEN, D. Peace From the Bottom-Up? The Afghanistan Peace and Reintegration Program. Oslo: **Peace Research Institute Oslo (PRIO)**, 2011. Disponível em: <https://www.prio.org/publications/7308>. Acesso em: 13 set. 2025.

DONAI, T. Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes. **Peace & Change**, v. 34: p. 3-26. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0130.2009.00531.x> Acesso em: 10 set. 2025.

DURAN, F. P. O triângulo da violência de Johan Galtung: uma análise acerca do conflito civil no Iêmen. **Revista Ensaios**, v. 18, p. 6-27, jan-jun, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/ensaios.v18.48722>. Acesso em: 3 set. 2025.

FEICKERT, A. U.S. Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, the Philippines, and Colombia. Washington, D.C.: **Congressional Research Service (CRS)**, 2006. Disponível em: https://www.congress.gov/crs_external_products/RL/PDF/RL32758/RL32758.5.pdf. Acesso em: 19 nov. 2025.

FOX, R. C. Medical humanitarianism and human rights: Reflections on Doctors Without Borders and Doctors of the World. **Social Science & Medicine**, v. 41, n. 12, p. 1607-1616, dezembro 1995. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/027795369500144V>. Acesso em: 4 out. 2025.

GALTUNG, J. Violence, Peace, and Peace Research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0022343369006003>. Acesso em: 3 set. 2025.

GALTUNG, J. Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses. **Journal of Peace Research**, v. 22, n. 2, p. 141-158, 1985. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002234338502200205>. Acesso em: 3 set. 2025.

GALTUNG, J. **Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization**. Oslo: International Peace Research Institute; Londres: SAGE Publications, 1996.

GOODSON, L. P. **Afghanistan's Endless War: State Failure, Regional Politics, and the Rise of the Taliban**. Seattle; London: University of Washington Press, 2001.

GREENHILL, K. M.; MAJOR, S. The Perils of Profiling: Civil War Spoilers and the Collapse of Intrastate Peace Accords. Cambridge, MA: **International Security**, v. 31, n. 3, p. 7-40, 2007. Disponível em: <https://www.paxetbellum.org/wp-content/uploads/2017/01/Greenhill-and-Major-2007-.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 23-28, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722006000200010>. Acesso em: 21 nov. 2025.

HERZ, M.; HOFFMANN, A.; TABAK, J. **Organizações Internacionais: história e práticas**. 2 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2015. 264 p.

HRW. Human Rights Watch. World Report 2015: Afghanistan. **Human Rights Watch (HRW)**, 2015. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/afghanistan>. Acesso em: 25 out. 2025.

JELINEK, E. A Study of NGO Relations with Government and Communities in Afghanistan. **European Commission**; Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), 2006. Disponível em: https://reliefweb.int/attachments/b12c1b20-ddaa-305c-a8f7-81838e33613a/381C64CC0EBDA2B7C1257704004609C5-Full_Report.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

KHUDADAD, U. et al. The COVID-19 pandemic: an opportunity to strengthen health systems in Afghanistan. World Health Organization (WHO); **East Mediterr Health J.** v. 27, n.3, p. 220-223, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.26719/emhj.21.007> . Acesso em: 8 nov. 2025.

LEDERACH, J. P. **Building peace: sustainable reconciliation in divided societies**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997.

LEFT, S. A 'heartbreaking' decision. **The Guardian**, London, 28 jul. 2004. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2004/jul/28/internationalaidanddevelopment.afghanistan>. Acesso em: 04 out. 2025.

MAC GINTY, R. Hybrid Peace: The Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace. **Security Dialogue**, v. 41, n. 4, p. 391-412, 2010. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26301105?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 7 set. 2025.

MAC GINTY, R.; RICHMOND, O. The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 5, p. 763-783, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>, Acesso em: 7 set. 2025.

MAC GINTY, R. Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies. **Security Dialogue**, v. 45, n. 6, p. 548-564, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0967010614550899>. Acesso em: 13 set. 2025.

MAGONE, C.; NEUMAN, M.; WEISSMAN, F. (Ed.). **Humanitarian Negotiations Revealed: The MSF Experience**. London: Hurst & Company, 2011.

MAIA, F. P. G. H.; MAIA, M. C. M. Estudos de caso para a Ciência Política. **Conexão Política**, Teresina, v. 11, n. 1, p. 44-65, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.26694/2317-3254.rcp.v11i1.5443>. Acesso em: 20 nov. 2025.

MALKASIAN, C. **The American war in Afghanistan: A History**. New York: Oxford University Press, 2021.

MIALL, H.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. **Contemporary Conflict Resolution**. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2011.

MITCHELL, A.; RICHMOND, O. P. (Ed.). **Hybrid Forms of Peace**: From Everyday Agency to Post-Liberalism. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.

MITCHELL, D. F. NGO Presence and Activity in Afghanistan, 2000–2014: A Provincial-Level Dataset. **Stability**: International Journal of Security & Development, v. 6, n. 1: 5, p. 1–18, June 2017. Disponível em: <https://stabilityjournal.org/articles/sta.497>. Acesso em: 6 out. 2025.

MORAES, R. ONGs e atuação em crises humanitárias. **Observatório de Crises Internacionais (OCI)**, 2022. Disponível em: <https://sites.ufpe.br/oci/2022/03/14/ongs-e-atuacao-em-crisis-humanitarias/>. Acesso em: 15 out. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. MSF pulls out of Afghanistan. Geneva, Switzerland: **Médecins Sans Frontières**, 28 jul. 2004. Disponível em: <https://www.msf.org/msf-pulls-out-afghanistan>. Acesso em: 14 set. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. MSF Activity Report 2009. Geneva, Switzerland: **MSF International Office**, 2009. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 20 out. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. MSF Activity Report 2010. Geneva, Switzerland: **MSF International Office**, 2010. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 20 out 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. Activity Report 2011. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2011. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 20 out. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. International Activity Report 2012. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2012. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 21 out. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. International Activity Report 2013. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2013. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 21 out. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. Between Rhetoric and Reality: The Ongoing Struggle to Access Healthcare in Afghanistan. Brussels: **Médecins Sans Frontières**, 2014a. Disponível em: <https://www.msf.org/between-rhetoric-and-reality-ongoing-struggle-access-healthcare-afghanistan>. Acesso em: 4 out. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. International Activity Report 2014. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2014b. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 21 out. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. International Activity Report 2015. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2015. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 21 out 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. International Activity Report 2016. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2016. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 8 nov. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. International Activity Report 2017. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2017. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 8 nov. 2025

MSF. Médecins Sans Frontières. International Activity Report 2018. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2018. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 8 nov. 2025

MSF. Médecins Sans Frontières. International Activity Report 2019. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2019. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 9 nov. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. International Activity Report 2020. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2020. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 9 nov. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. International Activity Report 2021. Geneva, Switzerland: **MSF International**, 2021a. Disponível em: <https://www.msf.org/reports-and-finances>. Acesso em: 9 nov. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. Kunduz hospital attack in depth. Genebra: **Médecins Sans Frontières**, [2021?]b. Disponível em: <https://www.msf.org/kunduz-hospital-attack-depth>. Acesso em: 13 nov. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. Who we are. Geneva, Switzerland: **Médecins Sans Frontières**, [2023?]. Disponível em: <https://www.msf.org/who-we-are>. Acesso em: 4 out. 2025.

MSF. Médecins Sans Frontières. How we're run. Geneva, Switzerland: **Médecins Sans Frontières**, 2025. Disponível em: <https://www.msf.org/how-we-are-run>. Acesso em: 4 out. 2025.

MSF UK. Médecins Sans Frontières. Crisis in Afghanistan. London: **MSF UK**, [2025?]. Disponível em: <https://msf.org.uk/issues/crisis-afghanistan>. Acesso em: 07 out. 2025.

OLSON, L. Fighting for humanitarian space: NGOs in Afghanistan. **Journal of Military and Strategic Studies**, v. 9, n. 1, 2006. Disponível em: https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/jmss/jmss_2006/v9n1/jmss_v9n1d.pdf. Acesso em: 28 set. 2025.

POULIGNY, B. Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New Societies'. **Security Dialogue**, v. 34, n. 4, p. 495-510, 2005.

RANDAZZO, E. **Beyond Liberal Peacebuilding: A Critical Exploration of the Local Turn**. Routledge, 2017.

RASHID, A. **Descent into Chaos: The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia**. New York: Penguin Group, 2008.

RASHID, A. **Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia**. 2. ed. New Haven; London: Yale University Press, 2010.

REDFIELD, P. **Life in Crisis: The Ethical Journey of Doctors Without Borders**. University of California Press, 2013.

RICHMOND, O. P. **A Post-Liberal Peace**. Abingdon; New York: Routledge, 2011.

RICHMOND, O. P. Peace Formation and Local Infrastructures of Peace. **Alternatives: Global, Local, Political**; v. 38, n.4, p. 271-287, 2013. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24569417> . Acesso em: 13 set. 2025.

RUBIN, B. R. **The Fragmentation of Afghanistan: State formation and Collapse in the International System**. 2 ed. New Haven; Londres: Yale University Press, 2002.

RUBIN, B R. **Afghanistan from the Cold War through the War on Terror**. New York: Oxford University Press, 2013.

RYFMAN, P. Non-governmental organizations: an indispensable player of humanitarian aid. **International Review of the Red Cross**, v. 89, n. 865, p. 21-45, 2007. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-865-2.pdf>. Acesso em: 13 set. 2025.

SECURITY COUNCIL. Sixth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2160 (2014) concerning the Taliban and other associated individuals and entities constituting a threat to the peace, stability and security of Afghanistan. S/2015/6482. **United Nations**, New York, 26 ago. 2015. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_648.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

SEITENFUS, R. A. S. **Manual das organizações internacionais**. 4. ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005. 384 p.

SOARES, S. F. S. **O “Humanitarismo do Século XXI” e a Neutralidade das Organizações Não-Governamentais Internacionais: O Caso da Cruz Vermelha no Afeganistão (2001-2021) sob a lente da Segurança Humana**. 2023. 132 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade do Minho: Escola de Economia e Gestão, Braga, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/87300> . Acesso em: 14 set. 2025.

STEDMAN, S. J. Spoiler Problems in Peace Processes. **International Security**, v. 22, n. 2, p. 5–53, 1997. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/446837>. Acesso em: 13 set. 2025.

STOKES, C.; WHITTALL, J. Vamos conversar com o Talibã? Por que não? Sempre fizemos isso. Rio de Janeiro: **Médicos Sem Fronteiras**, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www.msf.org.br/noticias/vamos-conversar-com-o-taliba-por-que-nao-sempre-fizemos-isso/>. Acesso em: 8 nov. 2025.

TERRY, F. **Condemned to Repeat?: The Paradox of Humanitarian Action**. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

THE ASIA FOUNDATION. Afghanistan in 2017: A Survey of the Afghan People. **The Asia Foundation**, 2017. Disponível em: <https://asiafoundation.org/publication/afghanistan-2017-survey-afghan-people/>. Acesso em: 8 nov. 2025.

THE ASIA FOUNDATION. Afghanistan in 2019: A Survey of the Afghan People. **The Asia Foundation**, 2019. Disponível em: <https://asiafoundation.org/publication/afghanistan-in-2019-a-survey-of-the-afghan-people/>. Acesso em: 8 nov. 2025.

THE GUARDIAN. Kunduz hospital attack: MSF's questions remain as US military seeks no charges. **The Guardian**, London, 29 abril 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/apr/29/kunduz-hospital-attack-msf-us-military-charges>. Acesso em: 8 nov. 2025.

THOMAS, C. et al. U.S. Military Withdrawal and Taliban Takeover in Afghanistan: Frequently Asked Questions. Washington, DC: **Congressional Research Service (CRS)**, 17 set. 2021. Disponível em: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R46879/R46879.8.pdf. Acesso em: 27 set. 2025.

UIA. União Das Associações Internacionais. Yearbook of International Organizations. Brussels: **UIA**, [2025?]. Disponível em: <https://uia.org/en/yearbook>. Acesso em: 15 out. 2025.

UNAMA. United Nations Assistance Mission in Afghanistan. Afghanistan Annual Report 2011: Protection of Civilians in Armed Conflict. Kabul: **UNAMA**, 2012. Disponível em: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_poc_report_final_feb_2012.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

UNAMA. United Nations Assistance Mission in Afghanistan. Civilian casualties in Afghanistan rise 22 per cent in 2014. Kabul: **UNAMA**, 2015. Disponível em: <https://unama.unmissions.org/civilian-casualties-afghanistan-rise-22-cent-2014>. Acesso em: 25 out. 2025.

UNAMA. United Nations Assistance Mission in Afghanistan. Afghanistan Annual Report 2015: Protection of Civilians in Armed Conflict. Kabul: **UNAMA**, 2016. Disponível em: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/poc_annual_report_2015_final_14_feb_2016.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

UNAMA. United Nations Assistance Mission in Afghanistan. Afghanistan: Protection of Civilians in Armed Conflict. Annual Report 2018. Kabul: **UNAMA**, 2019. Disponível em: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2018_final_24_feb_2019_v3.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

UNAMA. United Nations Assistance Mission in Afghanistan. Afghanistan: Protection of Civilians in Armed Conflict, Midyear Update 2021. Kabul: **UNAMA**, 2021. Disponível em: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_poc_midyear_report_2021_26_july.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

UNICEF. United Nations Children's Fund. Afghanistan Humanitarian Situation Report, October 2021. Kabul: **UNICEF**, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/documents/afghanistan-humanitarian-situation-report-october-2021>. Acesso em: 8 nov. 2025.

WRIGHT, L. **The Looming Tower:** Al-Qaeda and the Road to 9/11. New York: Vintage eBooks, 2006.

RESOLUÇÃO nº 038/2020 – CEPE

**ANEXO I
APÊNDICE ao TCC**

Termo de autorização de publicação de produção acadêmica

A estudante Larissa Rocha de Sousa Ferreira do Curso de Relações Internacionais matrícula 20212004300012 telefone: +55 (62) 9990-9362 e-mail larissarochadesousa@gmail.com na qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei nº 9.610/98 (Lei dos Direitos do autor), autoriza a Pontificia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado A construção da paz local por organizações não governamentais no conflito afegão: o caso dos Médicos Sem Fronteiras (2009-2021), gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato especificado (Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG, MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 12 de dezembro de 2025.

Assinatura do(s) autor(es):



Documento assinado digitalmente
LARISSA ROCHA DE SOUSA FERREIRA
Data: 12/12/2025 11:30:00-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Nome completo da autora: Larissa Rocha de Sousa Ferreira

Assinatura do professor orientador:

Nome completo do professor orientador: