



www.idn.gov.pt • idn@idn.mdn.gov.pt

Nº 22

Novembro/Dezembro
2007

Instituto da Defesa Nacional

Segurança e Desenvolvimento: Estratégias Integradas

Carlos Coutinho Rodrigues

Coronel Art^º, Assessor de Estudos do IDN

O acordo dos líderes europeus sobre o novo Tratado reformador que foi formalmente assinado no dia 13 de Dezembro, em Lisboa, remete-nos, necessariamente, para as questões de segurança e para as respostas a dar a situações de fragilidade no sistema internacional.

A actualidade crescente das questões enunciadas para a interligação entre segurança e desenvolvimento – são muitas as lições identificadas nos conflitos e nas crises do passado recente ou em curso mas poucas as lições aprendidas – remetem os decisores para respostas coerentes e estratégias articuladas, incluindo os instrumentos da segurança e os instrumentos do desenvolvimento, ajudando a desenhar modelos securitários a partir de uma abordagem integrada dos problemas com o enquadramento e a coordenação multilateral de esforços.

Os riscos, ameaças e desafios em matéria de segurança e de estabilidade internacional decorrem da multiplicação de conflitos, na sua maioria internos aos Estados, tornando-os frequentemente em Estados falhados, e

remetem-nos para um novo conceito alargado de segurança que inclui a segurança do Estado e a “segurança humana”.

A consagração da ideia de segurança humana resulta da revisão dos conceitos prevalecentes de segurança após o final da Guerra Fria, e tem expressão fundamental na protecção de civis vítimas de conflito violento, integrando abordagens políticas, militares, humanitárias e de desenvolvimento e na autonomização através da criação das condições para a situação de pós-conflito onde se inclui o reforço dos mecanismos de criação de segurança humana em “Estados frágeis”.

O relatório do anterior Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, “*In larger freedom*” foi expressão de uma dinâmica de consenso em torno da correlação entre segurança e desenvolvimento e promoção dos direitos humanos, conduzindo a uma abordagem dos problemas com uma perspectiva integrada para a sua solução através do enquadramento e da coordenação de esforços multilaterais.

Nenhuma das novas ameaças é puramente militar, pelos que as respostas a dar requerem a conjugação e a integração de diferentes instrumentos militares e não militares, através de acções em regra multilaterais com o fim de obter soluções estruturantes, estáveis e permanentes para crises e conflitos de crescente complexidade e duração.

As respostas organizacionais sustentadas em conceitos estratégicos e programáticos tendem a agilizar-se através de processos estratégicos dinâmicos mais adequados a respostas ágeis e de carácter multidisciplinar. Situações multifacetadas como o terrorismo, a proliferação de armamentos, a intervenção em Estados em colapso e em conflitos regionais carecem de respostas integradas conjugadoras de meios – militares, policiais, judiciais, serviços de informações e outros – e de instrumentos políticos, diplomáticos, económicos e outros.

Chamando à colação o instrumento militar, observa-se que as forças armadas passaram a actuar em ambientes mais complexos, indefinidos e potencialmente mais perigosos que os da Guerra Fria, nos quais os factores alheios à esfera militar, por exemplo do tipo legal, social ou mediático, condicionam as acções militares. As alterações do sistema internacional mudaram os referenciais de actuação política, diplomática, económica e militar dos Estados alterando as políticas de segurança e defesa e obrigando a processos de transformação – casos da NATO e da União Europeia - para adaptação aos novos requisitos securitários do ambiente internacional do século XXI.

As forças armadas ocidentais que estavam preparadas para a defesa directa do território e para a guerra convencional ou nuclear contra adversários definidos como o Pacto de Varsóvia, estão hoje obrigadas a preparar-se para um amplo leque de missões, exigindo uma resposta rápida e empenhada a crises de diferente natureza e intensidade e localização geográfica onde

poderão ter que efectuar – de forma autónoma ou combinada – missões convencionais de guerra, humanitárias e de apoio à paz, contra adversários de natureza muito distinta e em todo o tipo de ambientes. Aos instrumentos militares são requeridas novas capacidades para combater em todo o tipo de cenários, para o controlo de áreas, para a reconstrução de infraestruturas e para a cooperação civil-militar em operações decorrentes de crises. As lições identificadas no Afeganistão e no Iraque mostram que as forças armadas são capazes de concretizar operações convencionais com sucesso, mas no pós-conflito, quando se torna necessário ocupar e controlar territórios hostis durante períodos alargados de tempo, para permitir a estabilização, administração e reconstrução, evidenciam-se vulnerabilidades e insucessos que levantam questões complexas envolvendo a actuação em cenários não convencionais contra acções assimétricas conjugada com acções de estabilização e reconstrução.

A NATO tem vindo a ensaiar importantes soluções de compromisso com a criação das *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), no Teatro de Operações do Afeganistão. As PRT têm como missão apoiar a República Islâmica do Afeganistão na implementação da sua autoridade, com a finalidade de alcançar um ambiente de estabilidade e segurança na área de operações definida, contribuindo para o processo *Security Sector Reform* (SSR) e para o esforço de reconstrução. Em conceito, a PRT é uma organização conjunta militar-civil, estruturada e sustentada por países que participam na *International Security Assistance Force* (ISAF), actuando em territórios do Afeganistão e dando um contributo decisivo para a obtenção e desenvolvimento do exercício do poder legítimo pelo governo afegão. Procuram-se estabelecer as condições de segurança e estabilidade para que as organizações e agências internacionais, as autoridades locais e a sociedade civil actuem integrados no âmbito de um processo de reconstrução, transição



Afghan National Army (ANA)
<http://www.nato.int>

política e desenvolvimento económico. Como corolário, estabilização não é desenvolvimento mas é o precursor necessário para um desenvolvimento sustentado.

A actuação dos Estados e das organizações de segurança e defesa apoia-se, como referido, em instrumentos de natureza política, diplomática, militar e económica adequados, integrando capacidades civis e militares. O desafio importante está na unidade de comando e integração do planeamento e da execução quando estamos em presença de diferentes Estados, agências governamentais e não governamentais. Quando se evoca a necessidade de uma actuação integrada é necessário ir além dos protocolos de coordenação e controlo assinados pelos diferentes actores para que se possam ultrapassar os importantes problemas de comunicação, coordenação, harmonização e mesmo de confiança, caso por exemplo da relação de organismos governamentais militares e civis com ONG.

A definição de novas arquitecturas de segurança e defesa em concordância com o ambiente político, estratégico, social e tecnológico do século XXI está sustentada em processos de transformação multidisciplinares que incluem os instrumentos civis e militares dos Estados e das organizações multilaterais a que estes pertencem. Estão em curso diferentes processos de transformação das organizações de Defesa e das Forças Armadas, baseados na melhoria das capacidades militares através da incorporação de tecnologia e da mudança de doutrinas,

conceitos, orgânicas. A nova visão está em integrar os diferentes instrumentos ao dispor do Estado quer sejam de natureza civil quer sejam de natureza militar, assegurando a sua aplicação nacional ou em quadros multinacionais de forma a obter soluções estáveis e permanentes para as crises e conflitos internacionais.

Merece referência particular e exemplar o caso português, com a criação do Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA), tendo por base a Resolução do Conselho de Ministros nº 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprova o documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”. Portugal tem contribuído, no âmbito mais restrito da Defesa e Forças Armadas, para o conceito actual e mais abrangente de Reforma do Sector da Segurança.

Acresce a participação activa nos processos de definição de políticas e estratégias da União Europeia e da NATO e a afirmação e visibilidade externa de Portugal, na qualidade de membro de diversas Organizações Internacionais, com o seu contributo para o esforço colectivo de promoção da paz e segurança através da participação em operações de carácter humanitário e de apoio à paz e em acções continuadas no âmbito da Segurança e Desenvolvimento, com especial incidência na longa relação bilateral com os parceiros de cooperação técnico-militar (CTM) em África. ■



Engenharia portuguesa no Sul do Líbano
<http://comandomotard.blogspot.com>

Encontros e Desencontros na Conferência do Desarmamento das Nações Unidas

Francisca Saraiva
Investigadora no IDN

De acordo com o Tratado de Não Proliferação (TNP), países como a Coreia do Norte e o Irão poderão desenvolver programas nucleares desde que se destinem a fins civis.

A Conferência do Desarmamento (CD), com sede em Genebra, é o único fórum multilateral com mandato para negociar tratados e convenções internacionais na área do desarmamento e controlo de armamentos. O TNP foi a sua principal realização e é justamente por isso que as polémicas sobre o regime de não proliferação consomem tanta energia nas suas sessões de trabalho.

Actualmente com 65 membros, todos os tratados que redige são elaborados por consenso: por exemplo a Convenção sobre Armas Biológicas e a Convenção sobre Armas Químicas, o TNP, como se disse, e o Tratado

Global sobre a Proibição de Testes Nucleares (CTBT), que ainda não entrou em vigor.

O funcionamento da Conferência obedece à lógica dos interesses estratégicos dos seus membros, o que implica confrontos verbais durante os trabalhos e muitas manobras de bastidores. As tensões da Guerra Fria continuam a agitar as reuniões da Conferência, sobretudo nos temas nucleares.

Ao contrário do que sucede noutras áreas de intervenção nas Nações Unidas, a União Europeia não fala aqui a uma só voz. O facto de existirem países com capacidade militar de tipo nuclear e Estados sem esse estatuto diminui a capacidade negocial dos países europeus; para além do Clube Nuclear, são grupos de países como a Coligação da Nova Agenda e o Movimento dos Não Alinhados, e (em certas situações) os EUA, a Rússia e a China que marcam o ritmo das negociações.

A CD é um espaço de debate peculiar. Por um lado, os sucessos e insucessos da Conferência reflectem as diferenças de sensibilidade geradas pelos temas que constam na sua agenda interna. Mas, por outro lado, as tensões da conjuntura internacional são constantemente mencionadas na sua ordem de trabalhos. Actualmente são as dificuldades de relacionamento Irão/EUA, mas também a questão coreana a dominar as atenções. Nas sessões da CD os protagonistas trocam acusações e esgrimem argumentos justificativos das suas acções externas. Finalmente, os equilíbrios institucionais e de poder na estrutura onusiana tendem a reflectir-se no ambiente geral da CD.

Por todas estas razões, a Conferência viveu praticamente bloqueada durante nove anos consecutivos: as divisões no interior do Clube Nuclear sobre pontos específicos da



<http://www.bosmun.org/bosmun.php?cat=com&focus=content&id=1>

agenda (entre EUA/China, mas também na relação EUA/Rússia) e, num plano mais alargado, as profundas divergências entre o Clube Nuclear e os países sem capacidade nuclear no contexto do TNP não permitiram a negociação de novos tratados.

Neste momento pode dizer-se que o descontentamento é generalizado. Alguns países preferem a intervenção do Conselho de Segurança e a abordagem bilateral para os casos mais difíceis. Outros desejam consolidar este espaço de negociação mas enfraquecem este objectivo sempre que quebram os seus compromissos de não proliferação. A Nova Agenda tenta um caminho difícil: mediar os interesses das partes, salvar o TNP e garantir a credibilidade da Conferência.

O TNP foi prorrogado indefinidamente em 1995, com revisões a cada cinco anos, de modo que a próxima conferência de revisão está marcada para 2010 e os trabalhos preparatórios já começaram. Na primeira sessão da Comissão de Preparação (PrepCom), que decorreu este ano em Viena nos meses de Abril e Maio, as três dimensões de análise a que aludimos estiveram bem presentes.

Nos primeiros quatro dias o braço de ferro EUA/Irão (que tentava evitar a condenação das suas actividades secretas no quadro do TNP) atrasou os trabalhos. Depois, a questão da fusão do Departamento dos Assuntos de Desarmamento com o Departamento de Assuntos Políticos proposta por Ban Ki-Moon foi interpretada pelos Não Alinhados como uma cedência aos interesses do Ocidente. Em Junho decidiu-se que o departamento se mantém mas agora como Escritório para o Desarmamento, com um Alto Representante das Nações Unidas a dirigi-lo.

Por último, o problema de sempre: enquanto as potências nucleares se empenham em proibir o acesso ao nuclear por parte de Estados pouco confiáveis e grupos terroristas, os Estados sem nuclear forçam o “desarmamento geral e completo” do Clube Nuclear, como



<http://www.bosmun.org/bosmun.php?cat=com&focus=content&id=1>

previsto no artigo VI do TNP. Há anos que os EUA, com o apoio tácito de outras potências nucleares, rejeitam implementar os “13 passos práticos” acordados na Conferência de Revisão de 2000, apesar do texto apenas se referir a “uma necessidade de atingir a total eliminação dos seus arsenais nucleares que levará ao desarmamento nuclear”. A conferência seguinte, em 2005, não conseguiu produzir qualquer documento final.

Os próximos anos vão ser cruciais para a CD. Aproxima-se uma revisão do Conceito Estratégico da Aliança Atlântica, prevista para 2009, temendo-se uma repetição de 1999. Na última revisão a política de dissuasão nuclear da NATO foi posta em causa por alguns Estados membros, os mesmos que hoje têm reservas em relação às doutrinas militares que enfatizam o papel ofensivo dos arsenais nucleares. Há também uma insatisfação geral em relação à modernização do sistema de armas

nucleares *Trident*, embora Londres defenda que esta não implica quaisquer mudanças na capacidade do sistema. A juntar a tudo isto, os assuntos pendentes na agenda da Conferência não são estanques: as delegações procuram concessões nuns temas para ceder noutros, o que torna difícil progressos efectivos em cada um dos pontos contemplados. Por exemplo, a negociação do Tratado sobre Materiais Físseis (FMCT), que pretende proibir a produção de plutónio e urânio altamente enriquecido, indispensáveis para construir armas nucleares, tarda em arrancar. O texto proposto pelos americanos não contempla um sistema de verificação e não menciona as reservas de materiais físséis, aspectos que muitos consideram essenciais para viabilizar o tratado.

No capítulo da prevenção da corrida aos armamentos no espaço, há que contar com a oposição declarada dos EUA que planeiam colocar (a título experimental) mísseis interceptores em órbita. Na linha da frente a favor da proibição destas actividades, a China surpreendeu o mundo ao destruir em Janeiro de 2007 um velho satélite meteorológico com uma arma anti-satélite (ASAT). Este teste contraria a sua posição na CD e desafia os EUA

como único país que inscreveu nas suas prioridades de segurança a “liberdade para agir” no espaço, através da Política Nacional para o Espaço, aprovada em Outubro de 2006.

O Clube Nuclear opõe-se também à negociação de um tratado que proíba as armas nucleares, o que se compreende à luz do crescente papel dos arsenais nucleares nas respectivas Estratégias Nacionais e doutrinas militares.

Todos os problemas referidos foram discutidos na PrepCom de revisão do TNP deste ano. Como se viu, as divisões continuam, mas desta vez não foram ao ponto de inviabilizar a adopção de uma agenda de trabalhos para a PrepCom de 2008.

Ainda é cedo para avaliações. Nada garante que na próxima conferência de revisão se encontrem as soluções que permitam encarar o futuro do tratado e da própria CD com mais confiança.

Seja como for, o mundo não está em posição de decidir entre desarmamento e não proliferação: pelo contrário, a unificação progressiva num mesmo processo político-diplomático parece ser o único caminho para a estabilidade. ■

A Democracia de Gestão Russa

Alexandre Homem Cristo, Ana Margarida
Craveiro, Nélia Rosário Ribeiro
Estagiários no IDN

A democracia na Rússia vive tempos difíceis. As eleições parlamentares de 2 de Dezembro apenas vieram clarificar esta realidade. Para além da óbvia governação não-democrática do Presidente Vladimir Putin, a verdade é que o povo russo não deseja a democracia no seu país. De acordo com um estudo de opinião divulgado pelo Pew Global Attitudes Project relativo a 2005, quando colocados perante a escolha entre um regime democrático ou um líder forte na resolução dos problemas, os russos optam pelo segundo. E fazem-

no de forma esmagadora: apenas 28% prefere a democracia.

Ao olharmos para a evolução das respostas a esta questão, desde a queda da URSS, notamos que os resultados actuais são praticamente metade dos registados em 1991 (51%), e que em 2002 os níveis foram ainda mais baixos que os actuais (21%). Estes números são especialmente reveladores se os compararmos, tendo por base as mesmas variáveis, com o apoio à democracia em países como Marrocos, Líbano, Turquia,

Indonésia ou Jordânia, que ultrapassam a Rússia. A preferência por uma liderança forte na Rússia ultrapassa mesmo o Paquistão.

Forma de Governação preferida

	Governo Democrático	Liderança Forte
	%	%
2005	28	66
2002	21	70
1991	51	39

Fonte: Pew Global Attitudes Project

Desde que Putin subiu ao poder, a sua governação corresponde à imagem de líder forte que os russos pretendem. A era Putin marca o início da queda da imagem da democracia na Rússia, o que se explica, provavelmente, pela reacção ao caos que constituiu a democracia de Yeltsin. A “geração revolucionária” de 1991, os 58% dos cidadãos entre os 18-34 anos que apoiava a democracia, fragmentou-se, e em 2005 apenas 29% destes mantém a defesa da democracia. Tal não significa que haja satisfação pela actual situação do país, partilhada apenas por 23% dos russos.

As questões mais sensíveis à opinião pública são o progresso e a desigualdade. Por exemplo, num estudo de opinião de 2002 do Pew Global Attitudes Project, 92% dos russos considerava que, nos últimos cinco anos, a distância entre ricos e pobres havia aumentado. A democracia permanece associada ao caos dos anos 90, caracterizado pelo capitalismo selvagem e pela desintegração social, que a oligarquia de Putin veio ilusoriamente corrigir. A actual taxa de aceitação de Putin (84%) de acordo com o Levada Center é a prova de que, independentemente da insatisfação, os russos continuam a ver em Putin a única solução. Assim, estes factos dificultam em muito a mobilização social em nome da democracia. Mais do que estarem satisfeitos com uma liderança forte, os russos não têm uma alternativa sustentável ao poder.

Seguindo esta convicção, e perante um estudo de opinião da *Russian Public Opinion Research Center*, a ideia de que a Rússia necessita de um líder nacional, cada vez mais identificado com Putin, tem vindo a ganhar espaço no coração dos russos: respectivamente, 60% e 55%. Mais, há ainda a convicção de que, no final do mandato presidencial de Putin, a Rússia poderá conhecer um novo Presidente, embora mantendo a esfera de influência do predecessor intacta.

A continuidade é garantida por vários instrumentos. A alteração do sistema eleitoral russo, através da aprovação da nova lei orgânica dos partidos reforça a inexistência de alternância dos partidos no poder. Todos os partidos passaram a estar submetidos a regras de registo mais rígidas, o que leva a que muitos deles não possam constar dos boletins de voto. Além disso, esta alteração à lei determina que os partidos políticos com menos de 7% dos votos – como é o caso do Yabloko ou da União de Forças da Direita – não tenham direito a estar representados na Duma, vindo ainda acrescidas as dificuldades para formar coligações. Uma das inovações passa pela obrigatoriedade de vinculação a um partido, impedindo desta maneira o voto em candidatos independentes, o que, naturalmente, aumenta o controlo do Kremlin sobre a oposição.

No rescaldo das recentes eleições, parece claro para os observadores internacionais que o partido *Rússia Unida*, ao qual Putin se associou, teria saído vencedor mesmo se as eleições russas tivessem decorrido de forma justa e livre (democrática, portanto). Então, o que terá motivado Putin a engendrar todo este esquema eleitoral fraudulento (manipulações, ameaças, intimidações, subornos)?

Antes de mais, importa mencionar que Putin foi um elemento fundamental da campanha do *Rússia Unida*. A popularidade que o Presidente recolhe entre o povo russo é bastante elevada e deve-se essencialmente a dois aspectos: 1) o crescimento económico que a Rússia experimentou durante os mandatos de Putin – sobretudo

graças à subida dos preços do petróleo – e que permitiu tirar a economia nacional da débil situação em que se encontrava; 2) o restaurar da confiança dos russos no seu próprio país e da vontade de erguer a Rússia como grande potência, falando cada vez mais frequentemente da necessidade de combater tanto inimigos internos como externos.

Estas eleições foram interpretadas pelo próprio Putin como um referendo às suas políticas governativas. Assim, quanto maior a vitória, maior o reforço do seu poder. Aliás, foi Putin que falou na vitória eleitoral como um “mandato moral” para a continuidade no poder, num momento em que já está apresentado o seu sucessor enquanto presidente, a ser eleito nas próximas eleições de 2 de Março de 2008. Putin deu ao seu aval, mas tudo indica que não está interessado em retirar-se.

Putin já provou por várias vezes ser dotado de grande pragmatismo, nem sempre evidente nas suas movimentações políticas. A sua política pode caracterizar-se pela imagem das “cortinas de fumo”, de elevada imprevisibilidade. Toda a encenação da política de Putin converge para formatar o público russo e garantir o apoio deste. De facto, isso foi uma vez mais conseguido. Os russos continuam a preferir um país governado por um político cada vez mais autoritário do que ter um país economicamente frágil. A democracia continua a ser relegada para um plano secundário sempre que se fala em condições de vida: mais vale conseguir tê-las, ainda que minimamente, do que viver num Estado democrático mas em que se passa fome. É ainda a experiência histórica dos anos 90 a marcar a realidade russa. A democracia é interpretada como sendo incompatível com crescimento económico e estabilidade social.

Esta postura do povo russo leva-o a dar ao Kremlin – a Putin – um cheque em branco, símbolo da confiança que depositam nele e na sua capacidade de dirigir o país, reflectindo igualmente a liderança moral que o

Presidente tanto procurava. Porém, este cheque permitirá a Vladimir Putin prosseguir com políticas opacas e incertas. Por sua vez, podemos ver no quase silêncio por parte do Ocidente uma legitimação da governação de Putin. A realização da Cimeira do G8 em 2006 em S. Petersburgo foi uma confirmação da confiança que os líderes ocidentais depositam em Putin, bem como da intenção de se manterem apenas como observadores das jogadas russas. Aliás, à Europa, cada vez mais dependente da energia russa, não interessa perturbar as suas relações com a fronteira leste.

Ainda sob uma perspectiva do sistema eleitoral, a oposição na Rússia é de facto uma digna herdeira dos anos 90. Se a população russa tem tão má opinião da democracia e dos seus processos, é também devido à falta de coesão dentro de uma oposição fraca. A Rússia tem 48 partidos políticos e 20 movimentos sociais registados. Só para as eleições legislativas de 2 de Dezembro, foram aceites candidaturas de 17 partidos diferentes, ainda que só quatro tenham sido eleitos¹. Boa parte deles é, de uma forma ou outra, afecta ao Kremlin, o que diz muito sobre a sua (in)dependência. O sistema partidário, ou a sua pulverização em grupúsculos e constante renovação (alguns nem chegam a durar um ano, e mesmo as coligações que ganham eleições são formações ad-hoc, sem sustentação) ajudam a consolidar um regime autocrático, que nega a alternância. No âmbito desta análise, peguemos por exemplo no novo partido *Outra Rússia*.

O *Outra Rússia* é uma coligação que vai da extrema-esquerda à extrema-direita: liberais, nacionalistas e comunistas, unidos pelo anti-Putinismo. As cisões e discussões são uma constante, bem como as lutas por protagonismo, apesar da força mediática do seu actual líder, Garry Kasparov. O antigo campeão de xadrez dedicou-se à política nos últimos anos, revoltado com o

¹ O “Rússia Unida”, com 64,1% dos votos, o Partido Comunista, com 11,6%, o Partido Liberal Democrático Russo, com 8,2% e o “Rússia Justa”, com 7,8%.

caminho autoritário que Vladimir Putin insiste em percorrer. Mais do que uma deriva, num país que nunca conheceu um regime verdadeiramente democrático, o Putinismo é uma ideologia de repressão, sustentada por um líder forte, que consegue agregar a vontade nacional. Qual a real importância do *Outra Rússia*, enquanto partido? A sua fragmentação interna é de facto gritante, mas, no entanto, a sua existência assusta suficientemente o Presidente a ponto de este ter mandado prender Kasparov durante uma manifestação pacífica e ter proibido a sua participação nas eleições. Ou seja: Kasparov cria receios no regime, a sua persistência na denúncia tem consequências. Em última análise, porque é uma figura tipicamente russa: etnicamente, descende de arménios e judeus; durante a Guerra Fria, representava brilhantemente a URSS no xadrez; nos anos 90, acreditou na promessa democrática de Yeltsin e ficou desiludido. A lucidez de Kasparov prova-se no início de um editorial escrito no passado dia 1 de Dezembro, já com a certeza de que as eleições seriam mais uma fraude gigantesca:

“For years the governments of the US and Europe have tried to accept Vladimir Putin’s Russia as an equal. Western diplomats now acknowledge that there are differences between Russia and the West, but say these differences are minor, and - in the words of one European Union official - within an acceptable range. For me and for a dozen of my associates this week, that acceptable range was 120 square feet. That’s the size of the jail cell I occupied for five days.”

Enquanto amálgama, o *Outra Rússia* representa de facto a sociedade russa. Procura um espaço político a partir de construções mistificadas sobre a falsa experiência democrática, lidando com a pesada herança psicológica do comunismo, e lutando contra a máquina propagandística e violentamente repressiva do Kremlin. A sua divisão identifica-se com a de um povo desmoralizado, em busca de um desígnio nacional, fácil presa de um líder forte, que sustenta um nacionalismo de esperança e reconquista de glórias passadas. ■

Irão Nuclear: o Relatório Incompleto

Vasco Rato
Investigador no IDN

A publicação das “conclusões-chave” do National Intelligence Estimate (NIE) sobre o programa nuclear iraniano gerou um extraordinário debate público. Críticos da administração Bush afirmaram tratar-se da “prova” de que o Irão não pretende adquirir armas nucleares. Em contraste, o presidente americano assegurou que o NIE em nada irá alterar a sua política iraniana.

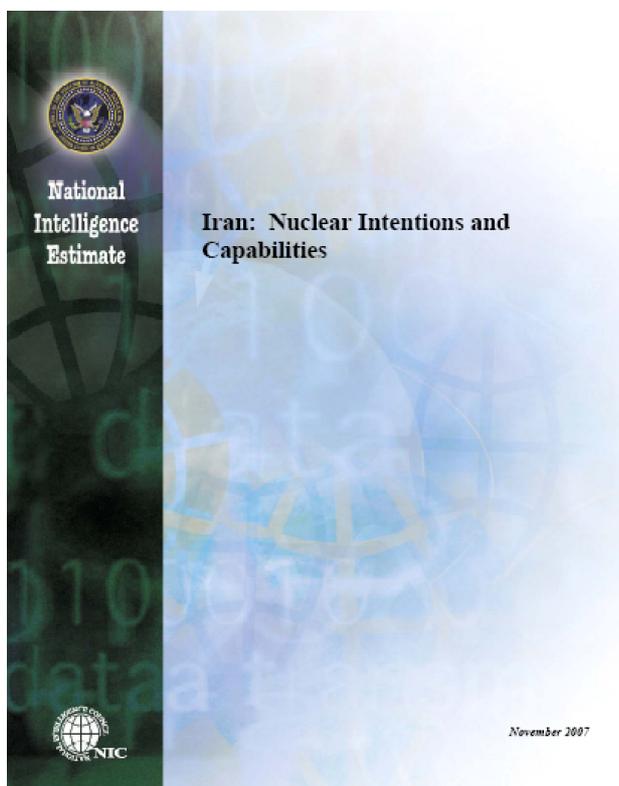
Com efeito, as ambiguidades e as lacunas do relatório permitem duas interpretações radicalmente opostas. A “conclusão chave” mais controversa - caracterizada como sendo de “alta confiança” - afirma que, “no Outono de 2003, o Irão cessou o seu programa de armas nucleares”. Ao mesmo tempo, invocando um grau de

“confiança de médio a alto”, o NIE acrescenta que Teerão “mantém em aberto” a “opção” de construir essas armas.

Apesar de serem apresentadas por grande parte dos *media* como definitivas, estas duas “conclusões” levantam várias interrogações. Desde logo, a definição de “programa de armas nucleares” contido no documento é insatisfatória. Numa nota de rodapé, o NIE define “programa de armas nucleares” em termos de “weaponization” (da construção das armas propriamente ditas), bem como em termos do trabalho clandestino de enriquecimento do urânio. Ou seja, excluída desta definição está a conversão e enriquecimento de urânio para “fins civis”. Trata-se de

uma definição redutora porque programas de armamento nuclear usualmente referem três componentes: o enriquecimento do urânio, a fabricação de mísseis com a capacidade de transportar a arma até ao alvo e a construção da arma (ogiva), a última fase do processo.

Por várias razões, a preocupação da comunidade internacional centrou-se no enriquecimento do urânio, sem o qual não é possível adquirir as armas nucleares. Porque o relatório define “programa de armas nucleares” apenas em termos da terceira vertente, ou seja, da construção da arma (da ogiva), facilmente conclui que o Irão está longe de conseguir as suas armas. Mas é igualmente evidente que, obtido o urânio enriquecido, a construção das ogivas é, no fundo, o menos difícil. Sendo assim, a falha metodológica mais relevante do relatório prende-se com uma definição de “programa nuclear” que exclui o enriquecimento de urânio para fins civis. Dado que a fronteira entre fins civis e militares é ténue, uma definição de “programa nuclear” que não contempla “fins civis” distorce a realidade.



http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf

Reconhecendo a impossibilidade de traçar fronteiras claras entre fins civis e militares, o *Tratado de Não Proliferação* exige que programas nucleares civis sejam transparentes, isto é, que possam ser verificados. Na ausência destas inspeções, nada garante que “fins civis” não escondem “fins militares”. Em 2002, descobriu-se que Teerão desenvolvia um programa nuclear clandestino. Subsequentemente, o regime resistiu a colaborar com a Agência Internacional de Energia Atômica. Face a esta ausência de transparência, muito dificilmente se pode acreditar que o programa iraniano seja meramente civil. Todavia, é justamente esta divisão entre fins civis e militares que o NIE adopta.

Por outro lado, o relatório contém um conjunto de qualificações que tornam as suas “conclusões” questionáveis. Desde logo, as “conclusões” não são – nem podem ser – definitivas. O NIE está incumbido de fazer “estimativas”, e não de apresentar “factos”. Lido com rigor, o relatório afirma que Teerão “halted” uma parte do seu programa nuclear. A expressão “halted” quer dizer “parou” ou “cessou”. Todavia, “halted” não significa que haja uma paragem definitiva do programa, ou que não tenha sido retomado. A “cessão” não é sinónimo de fim definitivo. Aliás, o NIE é peremptório ao declarar que “não sabemos” se o regime tenciona desenvolver capacidades nucleares num futuro próximo. Nem sequer se sabe se, entre a paragem de 2003 e hoje, o regime relançou o seu programa. No fundo, o relatório pouco esclarece.

Outra afirmação contida no documento merece ser salientada. Analisando as causas da paragem do programa em 2003, o relatório afiança que tal cessão provavelmente se deve à pressão internacional feita junto do regime. Foi justamente esta avaliação que levou George Bush a dizer que o NIE em nada alteraria o seu rumo, porque a sua política para o Irão pauta-se por um aperto de sanções a fim de impedir a

nuclearização. Bush pode, pois, fazer a defesa da sua abordagem e questionar a utilidade de uma aproximação a Teerão. Com efeito, o NIE acaba por sustentar esta perspectiva.

Mas talvez a maior lacuna do NIE esteja na forma como trata a questão das capacidades e das intenções. Apesar de afirmar que não parte de quaisquer pressupostos quanto às intenções do regime, o NIE acaba por adoptar vários pressupostos implícitos. Ao referir que o regime cessou o seu programa em resultado das pressões internacionais, faz uma avaliação de intenções quando declara que as “decisões são guiadas por uma abordagem de custo-benefício”. Mas não há razão para adoptar esta perspectiva; outras razões podem explicar a paragem

do programa. Por exemplo, a construção de ogivas foi suspensa até que haja urânio enriquecido em quantia suficiente para retomar a construção das ogivas. Outra explicação possível: o derrube de Saddam Hussein levou os iranianos a arrepiar caminho porque temiam uma intervenção semelhante. Há, por outras palavras, várias razões que explicam a cessão. Afirmar que o regime pauta o seu comportamento pela racionalidade inerente ao cálculo de custos e benefícios é adoptar um pressuposto. Curiosamente, o NIE não menciona as intenções mais evidentes: o facto de os responsáveis políticos iranianos terem afirmado que pretendem adquirir armas nucleares. Parece estranho que um relatório repleto de qualificações e de cenários tenha excluído os objectivos declarados do regime. ■

Afeganistão: entre a Retórica Académica e a Prática Política

Miguel Freire
Tenente-Coronel Cav. Investigador no IDN

Recentemente um analista da Agência Reuters analisou a semelhança das ideias-chave dos discursos de Najibullah e Karzai, as quais poderiam ser caracterizadas pela construção de novas escolas e hospitais, ao mesmo tempo que as forças armadas se desenvolvem significativamente e conduzem operações capazes de derrotar extremistas. Contudo, lembrou, que o que separa Mohammad Najibullah, último presidente da República Democrática do Afeganistão, e Hamid Karzai, actual presidente da República Islâmica do Afeganistão, são cerca de 20 anos e também uma questão de quem os apoia: o primeiro, antigo protegido de Moscovo, o segundo, actual protegido do Ocidente. O apoio soviético a Najibullah acabaria, em 1989, dois anos após este ter proferido aquele discurso. Quanto ao apoio do Ocidente a Karzai, espera-se que não acabe daqui a dois anos. No entanto, seis anos depois do

regime Talibã ter sido derrotado como consequência da intervenção norte-americana e três depois de Karzai ter tomado posse como Presidente, o Afeganistão está longe de ser uma referência de sucesso para o *nation building* e para a coesão dos Estados membros da NATO, no que diz respeito à partilha do fardo do esforço militar. Esta última questão ainda gera atritos, já que a Aliança continua a identificar lacunas operacionais (helicópteros, unidades de infantaria, formadores para o exército Afegão) limitadoras do seu desempenho para a criação de um ambiente estável e seguro – condição primeira para o desenvolvimento económico e social – sem que haja da parte dos seus Estados membros o empenho necessário a colmatá-las. Por esta razão, o secretário geral da NATO, Jaap de Hoop Scheffer, juntamente com os ministros da defesa dos Estados membros (e também da Austrália) com forças nas zonas mais difíceis e exigentes do

território, têm insistido para a urgência e necessidade de reforçar os contingentes nacionais e libertá-los das limitações operacionais.

Em Outubro deste ano, Portugal, com o seu contingente de cerca de 162 militares, era o 22º país, de um total de 39, no contributo para o esforço da ISAF (força militar liderada pela NATO que opera no Afeganistão) à frente, por exemplo, da Grécia com 146, mas imediatamente atrás da Lituânia com 195, da Hungria com 225, da República Checa com 233, ou da Bulgária com 401. Poder-se-ia prosseguir evocando países de menor ou iguais dimensões e com situações financeiras mais frágeis do que Portugal mas que fazem contribuições muito mais numerosas. Este jogo com o número dos efectivos é muito usado por analistas e comentadores mas materializa um raciocínio quantitativo, que embora importante, não é o que, muitas vezes, faz a diferença, já que é sobejamente debatido no seio da Aliança Atlântica, e fonte de atritos entre alguns dos seus Estados membros, que contribuições generosas, como por exemplo a alemã com mais de 3 000 militares, se auto-limita no seu valor militar por força das restrições operacionais (os designados *caveats*) que o governo impõe, limitando a liderança militar no terreno na sua capacidade de se adaptar às necessidades contínuas das operações. Uma outra linha de raciocínio muito interessante é a de saber da qualidade desses números. Não nos referimos ao tipo de unidade nem às qualidades das tropas, mas sim ao que os governos nacionais autorizam que os seus contingentes façam no terreno.

A qualidade de Portugal

Portugal, com o seu “pequeno contingente” com a missão de reserva operacional, não tem muitas restrições operacionais, fazendo com que os seus poucos militares – técnica e taticamente proficientes – pertençam ao grupo daqueles com quem se pode contar e, claro está, aos que correm mais riscos. Para um pequeno Estado

que se preocupa em ter uma atitude de Estado membro responsável e se preocupa em ser um fornecedor líquido de segurança, a participação com esta força não podia ter sido mais bem pensada: quantitativamente dentro das possibilidades reais e actuais do país e das suas forças armadas; qualitativamente posicionando-se como Estado membro capaz de partilhar dificuldades no momento e local mais exigentes (não é nestas alturas que é importante sentir a presença dos amigos?).

Contudo, Portugal, numa atitude contra-corrente ao apelo do Secretário-geral da NATO, decidiu cessar em Agosto de 2008 a sua participação na ISAF, na qual, desde 2005, mantinha o referido contingente, ora oriundos dos Comandos ora dos Paraquedistas. Aparentemente, trata-se de uma decisão consensual e simpática já que deixa de expor militares nacionais num teatro de operações cada vez mais perigoso, sem fim à vista e longe de qualquer interesse nacional de carácter geopolítico, económico ou sequer de proximidade afectiva à causa. É verdade! O Afeganistão é um local cada vez mais perigoso e no qual passado cerca de seis anos de operações tudo parece estar na mesma. O Afeganistão não tem interesse para Portugal, não é na fronteira da Europa, não é local privilegiado para as empresas nacionais pensarem em investir (se não o fizeram nos Balcãs, porquê fazê-lo no Afeganistão?) e não se tem quaisquer responsabilidades morais para resolver o drama afegão, muito menos andar a reboque dos Estados Unidos. Este parece ter sido o raciocínio simplista que terá norteado a decisão tomada.

Um problema também português

Todos os governos, principalmente os que têm os seus contingentes militares nas zonas mais perigosas e que têm sofrido o maior número de baixas, têm tido imensa dificuldade em fazer compreender aos seus eleitorados a razão de ser de tal empenhamento. Os eleitorados, principalmente os europeus, não interiorizaram, ainda, o

carácter global e dinâmico da segurança no mundo em que vivemos. O Afeganistão representa o caso paradigmático da génese do Estado falhado como espaço livre a organizações capazes de organizar e executar acções que culminaram no 11 de Setembro mas representa também, e cada vez mais, a dificuldade em construir alternativas sustentáveis. Por esta razão, a operação no Afeganistão foi, logo em 2001, mandatada de forma inequívoca pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e nela, ainda hoje, continua a estar envolvida a comunidade internacional.

Nos documentos estratégicos portugueses e em muito do trabalho académico e de análise sobre assuntos de segurança e defesa nacionais é notória a ideia consensual da importância de Portugal fazer parte da solução e não alhear-se dos problemas da comunidade internacional e

que, por isso, são de todos. Com a participação, em 1996, na operação da NATO na Bósnia, Portugal procurou consolidar o seu estatuto de Estado membro responsável, invertendo a tendência de *free rider*, ou seja, contribuir menos do que seria expectável no esforço conjunto da Aliança. Desde essa altura, Portugal esteve sempre presente, de acordo com as suas possibilidades, nas zonas onde partilhou as preocupações dos espaços geopolíticos a que pertence, e sentiu o empenho de aliados quando assuntos que lhe eram próximos, como foi o caso de Timor-Leste, passaram a ser também preocupação da comunidade internacional. Não é por isso compreensível esta discrepância entre a retórica académica e estratégica de presença e a prática política de ausência, quando os decisores e analistas, às vezes, são os mesmos. ■

Actividades do IDN

Publicações *Revista Nação e Defesa*

A revista *Nação e Defesa* nº 118 irá publicar, dentro em breve, intervenções ao Seminário Internacional que decorreu no passado dia 23 de Novembro, no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa, subordinado ao tema *Políticas de Segurança e Defesa de Pequenos e Médios Estados Europeus*. Este evento constituiu uma oportunidade para estudar e debater a segurança europeia e transatlântica do ponto de vista dos pequenos e médios Estados europeus, quer numa perspectiva teórica como numa perspectiva aplicada. Os textos publicados serão os seguintes:

<i>Walter Carlsnaes</i>	How Should we Study the Foreign Policies of Small European States?
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
<i>Miguel Freire</i>	O <i>Modus Operandi</i> de Segurança e Defesa de um Pequeno estado Euro-Atlântico
<i>Carlos Gaspar</i>	Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia
<i>Rob de Wijk</i>	Seeking the Right Balance: NATO and EU in Dutch Foreign and Defense policy
<i>Henrik Larsen</i>	Denmark's Choices Between the US and the EU After 2001
<i>Ben Tonra e Sonja Kopf</i>	The Irish Case: The Europeanization of Priorities and Policy Issues?
<i>Lisbeth Aggestam</i>	The European Internationalist: Sweden and European Security Cooperation