

A NATO e a Rússia: uma Parceria Reservada*

Carlos Santos Pereira
Jornalista

* Artigo elaborado a convite da Direção do IDN como contributo para o Grupo de Estudos *Revisão do Conceito Estratégico da NATO*.

Prosseguir a “política de entendimento com a Rússia” e uma “colaboração pragmática em áreas de interesse comum” – combate ao terrorismo, luta contra a proliferação nuclear, controlo de armamentos –, mas garantindo ao mesmo tempo aos aliados que “a sua segurança e os seus interesses serão defendidos”.

São estas, no fundamental, as recomendações do “relatório dos peritos”, o documento que serve de base à elaboração do novo Conceito Estratégico para a NATO, no que toca às relações com a Rússia.¹ E estas duas ideias bem poderiam servir de legenda aos quase vinte anos de relações entre a Aliança Atlântica e a Federação Russa.

Dessas duas décadas de diálogo nasceu uma parceria alicerçada numa vasta rede de instâncias comuns, coroadas pelo Conselho NATO-Rússia (*NATO-Russia Council*, NRC), criado em 2002, uma plataforma de diálogo e de consultas sobre um vasto leque de questões de segurança e de cooperação política e militar.

A cooperação entre os dois parceiros cobre uma vasta área de interesses partilhados, do apoio logístico de Moscovo à ISAF, à luta contra o narcotráfico no Afeganistão e na Ásia Central, da “gestão de crises” a uma cooperação militar multifacetada.

Este quadro é ainda completado por uma troca de representantes permanentes. A Rússia estabeleceu em 1998 uma missão diplomática junto da NATO e, em 2004, um gabinete de ligação militar (*Russian Military Branch Office*) junto do Quartel-general do comando estratégico da NATO, e a Aliança abriu em 2001 um centro de informação (*NATO Information Office*) em Moscovo.

A história das relações entre a Aliança Atlântica e a Rússia é, ainda assim, marcada por avanços e recuos e por fases conturbadas. Os dois parceiros nunca conseguiram ultrapassar inteiramente uma margem de reserva e de desconfiança em que os mais cépticos vêem uma herança persistente dos anos da Guerra Fria.

O conflito entre a Rússia e a Geórgia, em Agosto de 2008, provocou uma grave crise nas relações entre a NATO e a Rússia e levou a uma interrupção do diálogo político e da cooperação militar, que seriam gradualmente retomados a partir da Primavera de 2009.

A normalização das relações entre os dois parceiros não logrou, ainda assim, apagar as sequelas da crise. Sob o título *Engaging with Russia*, o “relatório dos sábios”

¹ “Análise e recomendações do grupo de peritos sobre um novo conceito estratégico para a NATO”. O relatório de 52 páginas entregue em meados de Maio ao Secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, contém as recomendações apresentadas pelo grupo de peritos liderado pela antiga Secretária de Estado Madeleine Albright sobre os princípios do novo Conceito Estratégico da NATO, ao cabo de sete meses de reflexão e consultas envolvendo académicos e responsáveis políticos e militares.

sublinha que “embora a Aliança não represente qualquer ameaça militar à Rússia nem considere a Rússia uma ameaça militar à Aliança, ambas as partes continuam a ter dúvidas quanto às intenções e políticas da outra”.

O ênfase colocado na reafirmação do artigo V como pilar da Aliança surge em boa medida como uma resposta às inquietações manifestadas pela Polónia, pelos estados do Báltico ou pela Geórgia (candidata à integração na aliança) face às intenções russas, sobretudo depois da crise do Verão de 2008.

“De acordo com a Acta Fundadora NATO-Rússia, o novo Conceito Estratégico deveria reafirmar o desejo da NATO de ajudar a construir uma ordem de segurança euro-asiática em cooperação que inclui a cooperação com a Rússia” – rezam as recomendações dos “sábios”. A experiência ensina, porém que “os líderes da Rússia e da NATO nem sempre vêem certos factos da mesma forma”.

O documento reafirma ao mesmo tempo a posição da Aliança em aspectos contenciosos nas relações entre a NATO e a Rússia, em particular na política de alargamento a Leste, um dos principais pontos de discórdia com Moscovo.

As reservas do “relatório dos peritos” traduzirão ainda os efeitos da crise da Geórgia. Mas reflectem, ao mesmo tempo, tanto eventuais desconfianças herdadas do antigo confronto Leste-Oeste como os diferendos acumuladas desde o início das relações entre as duas partes, no início dos anos 1990.

À conquista do Leste

O diálogo entre a NATO e a Rússia é, na sua fase inicial, um produto das profundas mudanças estratégicas resultantes do “novo pensamento” de Mikhail Gorbachov nos anos da *perestroika* (1985-91), da queda do Muro de Berlim, em Novembro de 1989, e do subsequente desmoronar do “bloco soviético” e, em Novembro de 1991, do colapso da própria URSS.

Os contactos formais entre a NATO e Moscovo iniciaram-se em 1991 no quadro do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC, rebaptizado Conselho da Parceria Euro-Atlântica em 1997).²

A aproximação entre a NATO e a Rússia reflectia o ambiente de desanuviamento entre Washington e Moscovo vivido neste início do pós-Guerra Fria e intensificou-se durante a “lua-de-mel” vivida nas relações russo-americanas nos primeiros anos da era Ieltsin (1991-1999).

2 A dissolução da União Soviética coincidirá exactamente com a sessão inaugural do novo fórum de consulta entre os aliados e os países do antigo “bloco de Leste”.

Em Junho de 1994 a Rússia aderiu à Parceria para a Paz (*PfP*) e dois anos mais tarde um contingente russo integrou a força de paz liderada pela NATO na Bósnia.

O Acto Fundador, assinado a 27 de Maio de 1997 na cimeira da NATO em Paris, vem coroar este processo. A NATO e a Rússia deixam definitivamente de se ver como adversários, assumem o compromisso político de cooperar na criação de “uma paz vasta e abrangente” na área euro-atlântica e lançam um programa bilateral de cooperação no quadro do Conselho Conjunto Permanente (*Permanent Joint Council, PCJ*).³ A *NATO Review* passou a contar nas suas páginas com a assinatura assídua de generais russos.

O horizonte de uma eventual integração da Rússia na NATO chegou a ser evocado em diversas ocasiões. Mikhail Gorbatchov e George W. Bush abordaram a questão em Washington no decorrer das negociações “dois mais quatro” em Maio de 1990. Na sessão inaugural do Conselho do Atlântico Norte, a 20 de Dezembro de 1991, uma mensagem dirigida aos participantes por Boris Ieltsin colocou expressamente a questão da “adesão da Rússia à NATO como objectivo político a prazo”.

A questão nunca passaria das proclamações de princípio e de circunstância, mas chegou a alimentar alguma polémica. Em Washington houve mesmo quem defendesse a integração da Rússia como forma de cortar o passo a uma eventual aproximação entre Pequim e Moscovo, enquanto outros insistiam que a adesão russa seria a melhor forma de destruir a NATO em pouco tempo, argumentando que a Rússia faz parte do “arco de instabilidade” que agita a periferia do espaço euro-atlântico.⁴

Esta cronologia atesta o amadurecer de um diálogo e de uma cooperação cada vez mais ambiciosos, mas esconde ao mesmo tempo um processo conturbado e feito de avanços e recuos. A política de alargamento da Aliança a Leste vai colocar a Rússia e a NATO em confronto aberto e “envenenar” a aproximação entre os dois novos parceiros.

Os primeiros contactos com vista à integração da Polónia, da Hungria e da República Checa na aliança datam de 1992 e dois anos depois Bill Clinton garantia que o processo era irreversível. Moscovo não escondeu o seu mal-estar, conside-

3 Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, assinado em Paris a 27 de Maio de 1997.

4 Ira. L. Strauss, “Russia in NATO? The Fourth Generation of the Atlantic Alliance”, *Military Analysis Network*, Dezembro 1994 (http://www.fas.org/man/nato/ceern/rus_in.htm, consultado em 09.2010) e “Bringing Eastern Europe and Russia into NATO” part B, Comité on Eastern Europe, Abril de 1994 (<http://www.fas.org/man/nato/ceern/beern00.htm>, consultado em 09.2010).

rando a expansão da NATO a Leste uma ameaça directa à segurança da Federação Russa.

A aproximação entre a Rússia e a NATO foi marcada pela profunda desconfiança do Kremlin. Impotente para travar o alargamento da NATO, a Rússia tentou ganhar voz no seio da Aliança, na expectativa aparente de ganhar de algum modo mão no processo, alternando gestos de aproximação, protestos veementes e ameaças veladas.⁵

Nas negociações para a adesão ao *Partnership for Peace* a Rússia reclama um estatuto de “parceiro especial”, mas vê rejeitada qualquer pretensão a um “direito de veto” nas decisões da Aliança.⁶ Na Bósnia anui a contra-gosto a um papel subalterno sob a alçada do comando americano da SFOR. A assinatura da Acta Fundadora gera acesa polémica e mobiliza grandes resistências no seio do *establishment* político e militar de Moscovo.⁷ E se o Conselho Permanente garante a Moscovo um papel consultivo em matérias de segurança, a Rússia continua a sentir que nunca foi verdadeiramente ouvida.

O primeiro alargamento da NATO a Leste é consumado em Abril de 1999 com a integração da Polónia, da Hungria e da República Checa nas fileiras aliadas.⁸

Os responsáveis da Aliança repetem que o alargamento não é feito contra ninguém. Mas nem o diálogo nem as promessas de cooperação dissipam a desconfiança entre as duas partes. Os dois principais estrategos do alargamento da NATO, Z. Brzezinski e A. Lake dizem aliás explicitamente que “uma Aliança alargada oferece uma cobertura contra o risco, improvável mas real, de a Rússia regressar ao seu comportamento do passado”.⁹

5 Nos últimos meses de 1995 Ieltsin adverte que o alargamento da NATO pode espalhar “as chamas da guerra na Europa”, e o general Alexandre Lebed, (futuro chefe do Conselho de Segurança russo) alerta que a chegada da NATO à Polónia provocaria uma “terceira guerra mundial”.

6 Zbigniew Brzezinski, “The Premature Partnership”, *Foreign Affairs*, Março/Abril 1994.

7 Um grupo de peritos influentes em política externa entregou no Kremlin, três dias antes da assinatura da “Acta” um documento alertando para os perigos da assinatura precipitada de um acordo “imperfeito”, insistindo que “demasiadas coisas permanecem na zona de incerteza”. E o general Lebed critica igualmente em termos duros o documento, dizendo que, se não havia meios para negociar um acordo mais equilibrado, então valia melhor não assinar nada.

8 Em rigor, o primeiro alargamento da NATO no pós-Guerra Fria foi consumado com a reunificação que, a 3 de Outubro de 1990, integrou a antiga RDA na Alemanha Federal. O antigo líder soviético Mikhail Gorbachov manteve sempre a versão de que, ao anuir à reunificação, recebeu de George Bush garantias de que a Aliança Atlântica não se expandiria a Leste e que a ulterior integração de antigos membros do Pacto de Varsóvia viola os compromissos assumidos.

9 Z. Brzezinski e A. Lake: “The Moral and Strategic Imperatives of NATO Enlargement”, *International Herald Tribune*, 1 de Julho de 1997.

“Na perspectiva da Rússia, as relações durante os anos 90 e início da década de 2000 passaram por uma série de experiências humilhantes em que a NATO e os seus membros mais importantes exploraram a fraqueza da Rússia” – observam Oksana Antonenko e Bastian Giegerich. “Embora a interpretação russa de algumas destas evoluções possa ser peculiar, outras dão razão aos protestos de que o Ocidente não hesita em ignorar as posições da Rússia quando isso acarreta um preço político tão baixo”.¹⁰

O “efeito Kosovo”

A campanha aérea da NATO contra a Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) na Primavera de 1999 vem agravar de forma dramática a crescente crispação nas relações entre a Rússia e o Ocidente, e marcará profundamente a forma como os russos olham a Aliança e os EUA.

“O ataque da NATO à Sérvia constitui uma “humilhação” e uma “bofetada” para a Rússia, mostrando a forma como o Ocidente ignora os interesses russos sempre que divergem dos seus” – escreveu Aleksei Arbatov, uma das vozes mais respeitadas em matéria de Defesa e política externa da Rússia.¹¹ A acção da NATO gerou uma vaga de humores anti-americanos e anti-NATO entre os russos. E a frustração foi tanto maior quanto a acção da NATO lhes atirou à cara a impotência da Rússia.¹²

Os bombardeamentos da NATO marcam, de algum modo, o fim de uma década de cooperação entre a Rússia e o Ocidente, apesar de todos os equívocos, e de respeito pela legitimidade internacional e pelo papel da ONU e da OSCE.

Vários tratados desarmamentistas antes assinados ou em vias disso foram congelados ou viram a sua ratificação suspensa. As ilusões de uma verdadeira parceria entre a Rússia e a NATO em matéria de segurança foram rapidamente enterradas. O Acto Fundador entre a NATO e a Rússia, assinado a 27 de Maio de 1997, passou a representar para Moscovo um pedaço de papel esvaziado de qualquer substância.¹³

10 Oksana Antonenko and Bastian Giegerich, “Rebooting NATO-Russia Relations”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 51, no. 2, April-May 2009.

11 Alexei G. Arbatov, “The Kosovo Crisis: The End of the Post Cold War Era”, *Occasional Paper, the Atlantic Council of the United States*, Washington, DC, Março 2000.

12 Ver Anna Maria Brudenell, “Russia's role in the Kosovo conflict of 1999”, *Rusi Journal, Journal of the Royal United Services Institute for Defence Studies*, London, Vol. 153, Nº 1, Fevereiro de 2008.

13 Ver Arnaud Dubien, “La Russie et la crise du Kosovo”, in Pascal Boniface (sous la dir. de), *Kosovo: bilan et perspectives, La Revue internationale et stratégique*, Inverno de 1999-2000.

O peso assumido pela diplomacia russa no processo que levaria à capitulação de Slobodan Milosevic e a presença de *peacekeepers* russos no quadro da KFOR em Junho de 1999 acabariam por diluir a crise. Mas o “efeito Kosovo” estava longe de sanado. O Kremlin reviu de alto a baixo os conceitos de segurança da Rússia, passando a encarar o Ocidente como uma força potencialmente hostil.

Três meses depois da ocupação do Kosovo pela NATO, Moscovo lança uma ofensiva em larga escala na Chechénia, contando desde vez (ao contrário do que acontecera cinco anos antes) com um forte apoio entre a população.

“Os fins justificam os meios. Aplicada de forma decidida e maciça, a força é a melhor solução para os problemas. As negociações devem ser usadas para dar cobertura à acção militar. As questões de legitimidade e o sofrimento humano tornam-se secundários face ao objectivo a atingir...” - escreveu Aleksei Arbatov, sintetizando as lições tiradas pela Rússia da intervenção da NATO no Kosovo, em 1999.¹⁴

As novas versões do Conceito de Segurança e da Doutrina Militar da Rússia, aprovadas no início de 2000, recuperam o dissuasor nuclear como elemento fulcral da segurança do país, admitem o recurso ao armamento atómico em caso de conflito e advogam o emprego regular das forças militares russas em conflitos locais mesmo a nível doméstico.¹⁵

Os debates no seio do Estado-Maior das Forças Armadas, do Conselho de Segurança Nacional e do Ministério da Defesa evocam abertamente o cenário de um ataque da NATO do “tipo Balcãs” e um conflito em larga escala com o Ocidente - cenários que pareciam definitivamente arredados desde o fim da Guerra Fria.

O idílio nas relações com o Ocidente que marcou o início da era Ieltsin há muito dera lugar a uma desconfiança crescente. E a verdade é que situações como a Guerra do Golfo, a intervenção contra Saddam Hussein em 1991, ou a fase inicial da gestão do conflito da Bósnia representam raras situações de consenso - não isento de equívocos, aliás. “Para Moscovo, o período do pós-Guerra Fria foi, mais do que um período de reformas, foi um período de declínio e de caos” - observa George Friedman. “E, na perspectiva russa, “as instituições ocidentais, a todos os níveis, dos bancos às universidades, foram cúmplices nesse colapso”.¹⁶

A degradação das relações entre a Rússia e o Ocidente acentuou-se com a retirada de Boris Ieltsin, no último dia de 1999. A política de Vladimir Putin agrava,

14 Arbatov, *op. cit.*

15 Ver “The National Security Concept of the Russian Federation,” *Nezavisimoe Voennoe Obozrenie*, n.º 1, Janeiro de 2000, e “The Military Doctrine of the Russian Federation,” *Nezavisimaya Gazeta*, 22 de Abril de 2000.

16 George Friedman, *The Western View of Russia*, *Stratfor*, 31 de Agosto de 2009.

sobretudo no segundo mandato do novo senhor do Kremlin (a partir de 2004) uma viragem na política externa russa que se vinha percebendo desde 1993.¹⁷

O 11 de Setembro de 2001 e o pronto apoio dado pelo presidente russo à “cruzada” anti-terrorista lançada por George W. Bush abririam uma nova era de aproximação entre a Rússia e a Aliança Atlântica. A criação do Conselho NATO-Rússia (NRC), a 28 de Maio de 2002 no decorrer da cimeira atlântica de Roma representa um marco nesta evolução. A cooperação entre as duas partes partia agora de uma plataforma institucional sólida e assumia novas dimensões.

No plano da cooperação militar são estabelecidos gabinetes de ligação na sede da NATO em Bruxelas e em Moscovo e aprovados projectos ambiciosos. Na área da gestão de crises, destaque-se a aprovação em Setembro de 2002 do *Political Aspects for a Generic Concept for Joint NATO-Russia Peacekeeping Operations*. O *Political-Military Guidance Towards Enhanced Interoperability Between Forces of Russia and NATO Nations*, aprovado pelos ministros da Defesa em Junho de 2005, deu novo ímpeto aos esforços de preparação em conjunto das forças da Aliança e da Rússia para possíveis operações conjuntas no futuro.

No domínio das reformas no sector da defesa estabeleceu-se uma colaboração directa e uma troca de oficiais e académicos entre o *NATO Defense College* em Roma e o Instituto dos EUA e do Canadá e da Academia das Ciências de Moscovo. A cooperação estende-se ainda a áreas como o socorro a tripulações de submarinos ou a resposta a situações de emergência civil.

Apesar desta aproximação, Moscovo nunca deixou de olhar com desconfiança a implantação militar dos americanos na Ásia Central e no Cáucaso em nome da luta contra o terrorismo. Através de programas de treino e equipamento, Washington incrementou a sua cooperação militar com outros países pós-soviéticos como o Cazaquistão, o Tajiquistão e a Geórgia, alimentando as suspeitas de Moscovo de que a América não tinha, contrariamente às promessas feitas pela Casa Branca, qualquer intenção de se retirar da área.

Novos contenciosos

Os factores de contencioso entre a Rússia, os Estados Unidos e a NATO multiplicam-se de novo nos anos seguintes. Moscovo não esconde uma profunda irritação quando um segundo alargamento a Leste integra, em 2004, os três Estados do Báltico:

17 Jean-Marie Chauvier, La “nouvelle Russie” de Vladimir Poutine: nostalgie de puissance rêve d'autonomie, *Le Monde Diplomatique*, Fevereiro de 2007.

Estónia, Letónia e Lituânia, três antigas repúblicas soviéticas, (a par da Eslovénia, da Eslováquia, da Bulgária e da Roménia) nas fileiras da Aliança Atlântica.

A desconfiança de Moscovo agrava-se ainda com as revoluções “coloridas” na Geórgia, na Ucrânia e no Quirguistão entre 2003 e 2005. Moscovo denunciou “mão” do Ocidente nas convulsões políticas que levaram ao poder lideranças pró-ocidentais em Tbilissi, Kiev e Bichkek.

Os projectos americanos de instalação de um “escudo anti-mísseis” na Europa Central, vieram ao mesmo tempo provocar uma nova fase de tensão nas relações entre Washington e Moscovo.¹⁸

Em Moscovo, Vladimir Putin multiplica discursos alarmantes sobre a situação internacional. A 24 de Dezembro de 2004 o número um do Kremlin convocou uma conferência de imprensa para apontar o dedo às revoluções “coloridas”, e ameaçar que a Rússia não toleraria mais tentativas de ingerência no seu “espaço vital de influência” - as fronteiras da antiga URSS.

Depois dos revezes acumulado na tentativa de se opor à expansão da NATO e nos esforços para reproduzir na CEI (Comunidade de Estados Independentes, criada em 1992) o antigo espaço soviético, a Rússia joga os trunfos de que dispõe para tentar afirmar uma hegemonia regional.

Moscovo lança uma série de iniciativas com vista a recuperar o espaço ocupado pela influência ocidental naquilo que reclama como a sua esfera de interesse directo no Leste europeu, no Cáucaso Meridional e na Ásia Central. Iniciativas como a Organização de Cooperação de Xangai procuram travar a influência ocidental na Ásia Central e Oriental, procurando construir pólos de influência capazes de competir com os Estados Unidos.¹⁹

O acesso aos recursos energéticos da Ásia Central e do Cáspio e, em particular, das condutas de escoamento do petróleo e do gás para os mercados internacionais, desencadeia uma acesa disputa entre russos e americanos. É o novo “Grande Jogo”, tendo desta feita como troféu o petróleo e o gás mas também um braço de ferro pelo controlo do centro do continente eurasiático.²⁰

18 No início de 2007, ainda em plena Administração Bush, a Casa Branca anunciou um entendimento com Praga e Varsóvia para a instalação de um sistema de detecção na República Checa e de uma bateria de mísseis anti-míssil na Polónia.

19 A Organização de Cooperação de Xangai, criada em 1996 com o nome de “grupo de Xangai”, integra a Rússia, a China, o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão. A Índia, o Irão, a Mongólia e o Paquistão têm o estatuto de observadores.

20 Ver Atal, Subodh, “The new great game”, Subodh Atal, “The National Interest”, *National Affairs*, Washington n.º 81, Outono de 2005 e Weitz, Richard, “Averting new Great Game in Central Asia”, Richard Weitz, *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, Vol. 29, n.º 3, Verão de 2006 e Homarac, Larisa, Roger E. Kanet, “O desafio dos

Ao mesmo tempo, a integração dos países de Leste nas instituições ocidentais (NATO e União Europeia) e a desconfiança face a Moscovo, em particular nos Estados do Báltico e na Polónia, multiplicam embaraços diplomáticos entre Moscovo e Bruxelas em 2006 e 2007.²¹

Mas é ainda a questão da energia que alimenta vários equívocos e alguma desconfiança nas relações entre a Rússia e a Europa. A questão vem a lume com a crise da Primavera de 2006 quando um corte de gás russo à Ucrânia se repercutiu numa séria crise no abastecimento a vários países europeus. O episódio accionou alarmes quanto aos riscos de uma excessiva dependência europeia do gás russo e alertas para a tentação do Kremlin de utilizar a arma energética como instrumento de pressão política.²²

“As relações [entre a Rússia e o Ocidente] pioraram nos últimos anos, à medida que a Rússia utilizou as suas reservas de gás e petróleo para se tentar reafirmar como uma potência emergente”, constata William Drozdiak.²³

Em Dezembro de 2007 Moscovo suspendeu subitamente a sua participação no CFE (tratado de redução das forças convencionais na Europa), numa iniciativa de elevado alcance simbólico. A Rússia considera que o tratado original, negociado bloco a bloco entre o defunto Pacto de Varsóvia e a NATO, estava ultrapassado, e rejeitou qualquer *linkage* entre a ratificação do CFE remodelado em 1999 e a retirada dos limitados contingentes militares russos da Geórgia e da Moldávia.²⁴

O tratado não seria ratificado pela maior parte dos países da NATO, incluindo os EUA, que suspenderam a aprovação definitiva do acordo até que a Rússia cumprisse os compromissos assumidos em 1999 de retirada do que resta das suas forças naqueles dois estados.

Estados Unidos à influência russa na Ásia Central e no Cáucaso”, *Relações Internacionais*, n.º 12, Dezembro de 2006.

21 Uma série de incidentes diplomáticos e comerciais com Moscovo levaram a Polónia e depois a Estónia e a Lituânia a ameaçar bloquear futuros acordos de cooperação entre a Rússia e a União Europeia.

22 Kenneth Murphy, “Gasoduto ou armadilha: a Europa e a disputa de gás entre a Rússia e a Ucrânia”, *O Mundo em Português*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Ano VII, n.º 61, Fevereiro-Março de 2006.

23 Entrevista com, presidente do American Council on Germany e co-autor de um estudo sobre “O Futuro da NATO”, *Foreign Affairs*, 2 de Março de 2010.

24 O CFE, assinado em 1990 pela NATO e pelo defunto Pacto de Varsóvia, previa a eliminação ou o reposicionamento de grande parte do potencial bélico ao longo das antigas linhas leste-oeste, incluindo tanques, peças de artilharia, veículos blindados e aviação de ataque. O acordo seria revisto em 1999, prevendo em particular a retirada das forças russas da Geórgia e da Moldávia.

O impacto da crise georgiana

O conflito russo-georgiano de Agosto de 1998 vai despoletar uma nova crise e provocar uma acentuada degradação das relações entre Moscovo e o Ocidente.

Na noite de 7 para 8 de Abril de 2008, e na sequência de um crescendo de tensão e de uma série de incidentes entre as duas partes, as forças georgianas lançaram um assalto a Tskhinvali, capital da região separatista da Ossétia.²⁵

Moscovo não deixou escapar a oportunidade. Um rápido contra-ataque russo desalojou as forças georgianas do território osseta. As forças russas não se detêm, porém, nos limites do enclave e penetram profundamente no território georgiano.

A questão assume rapidamente uma dimensão que ultrapassa largamente as incidências do conflito russo-georgiano em torno das regiões separatistas da Ossétia e da Abkházia.

Face à significativa presença política e militar americana na Geórgia, a dureza da resposta russa assume, desde logo, acentos de um novo braço de ferro entre Washington e Moscovo.

Moscovo via no líder do regime de Tbilissi, Mikheil Saakashvili, um “homem de mão” dos americanos na área.²⁶ Washington vinha fornecendo um apoio directo à modernização do exército georgiano empreendida por Saakashvili.²⁷

A pressão americana na cimeira de Bucareste, em Abril de 2008, para uma rápida integração da Geórgia (bem como da Ucrânia) na NATO acirrou ainda mais os ânimos.

Num primeiro momento a NATO terá sido apanhada desprevenida pelo conflito da Geórgia.²⁸ E foi a Nicolas Sarkozy, na condição de presidente em exercício da União Europeia, que assumiu a iniciativa arrancando, uma semana depois do início da crise, um acordo de cessar-fogo a russos e georgianos.

25 Mikheil Saakashvili prometeu aos georgianos a recuperação da soberania sobre as regiões separatistas da Ossétia do sul e da Abkházia que escapavam ao controlo de Tbilissi desde os confrontos do início dos anos 1990.

26 Levado ao poder pela “revolução rosa” de 2003 Saakashvili é tido como o mais fiel peão americano na região e na batalha pelos recursos energéticos e pelo controlo estratégico da região que se estende entre o Cáucaso e a Ásia Central.

27 A dimensão da crise ficará decerto mais clara se recordarmos que o território georgiano serve de corredor a oleodutos e gasodutos de importância vital, ligando a área do Cáspio (a partir do Azerbaijão) à Turquia, evitando assim o território russo.

28 O “relatório dos peritos” regressa ao episódio sublinhando como um dado “preocupante”: o facto de “o NRC não ter sido utilizado para prevenir a crise russo-georgiana de 2008”.

Dias depois, a 26 de Agosto, novo golpe de teatro: o presidente russo Dmitri Medvedev surgiu nos ecrãs da televisão russa a anunciar o reconhecimento da independência da Ossétia do sul e da Abkházia.

A reacção do Ocidente e da NATO não se fez esperar. O Conselho do Atlântico Norte condenou a Rússia pelo reconhecimento da independência da Abkházia e da Ossétia do sul e suspendeu os encontros formais do Conselho NATO-Rússia. Reunidos de urgência em Bruxelas a 19 de Agosto 2008, os 26 ministros dos Negócios Estrangeiros da Aliança emitiram uma declaração em que diziam que a NATO não podia ter relações regulares com a Rússia enquanto Moscovo mantivesse tropas na Geórgia. “Não podemos continuar com o *business as usual*” – declarou o Secretário-geral da Aliança, Jaap de Hoop Scheffer. Moscovo respondeu congelando o intercâmbio militar com a Aliança.

Em Setembro, uma delegação da Aliança visitou Tbilissi para expressar solidariedade depois da guerra com a Rússia ao mesmo tempo que era anunciada a criação de uma “Comissão NATO-Geórgia”. O ministro dos Negócios Estrangeiros russo Sergei Lavrov reagiu, acusando a NATO de “tentar pintar o agressor como a vítima” e de pretender salvar a qualquer preço o “regime criminoso” de Tbilissi.

O tom sobe rapidamente entre Moscovo e Washington. Numa visita a Tbilissi e Kiev no início de Setembro o vice-presidente norte-americano Dick Cheney apelou à “unidade” face à ameaça russa e reiterou o seu apelo à continuação do alargamento da NATO e à diversificação das vias de fornecimento de energia, procurando assim retirar a Moscovo um alegado instrumento de pressão. Em Washington, os mais impacientes advogam uma estratégia de isolamento da Rússia.

O Kremlin não deixará de tomar nota de algumas dissonâncias no seio da Aliança Atlântica. A Polónia, os Estados do Báltico e o presidente ucraniano Viktor Iuchenko assumiram ostensivamente o lado de Saakashvili. Conscientes da dependência energética da Rússia, e mais sensíveis à dimensão estratégica das relações com Moscovo, alemães, italianos e franceses advogavam uma reacção mais contida, apelando a uma retirada simultânea das forças georgianas e russas para as suas posições iniciais.

Já em Outubro, a França e a Alemanha, a que se juntou a Itália, defendiam uma retomada imediata das negociações sobre a projectada parceria reforçada entre a União Europeia e a Rússia, que tinham sido interrompidas em Setembro, em pleno conflito com a Geórgia, mas sem conseguirem convencer os seus parceiros.

Moscovo terá enfim tirado algum reconforto do encontro de 3 de Outubro entre Dmitri Medvedev e Angela Merkel: reforço da parceria russo-germânica em matéria

de cooperação económica, apoio reiterado ao controverso gasoduto *Nord Stream*, confirmação das reticências germânicas ao alargamento da NATO à Geórgia e à Ucrânia... O relacionamento russo-alemão mostra-se assim, no fundamental, imune à crise georgiana.²⁹

Apesar da escalada retórica entre Washington e Moscovo e de um virtual congelamento no diálogo entre as duas capitais, vão surgindo pequenos gestos de reaproximação.

A caminho de uma “normalização”

Com a chegada à Casa Branca da nova Administração de Barack Obama, em Janeiro de 2009, assiste-se a um notório desanuviamento nas relações entre a Rússia e os Estados Unidos.

Os sinais de um “degelo” nas relações entre a Rússia e a Aliança Atlântica acentuam-se a partir da Primavera do mesmo ano. A 5 de Março, num encontro de ministros dos Negócios Estrangeiros da NATO em Bruxelas, Hillary Clinton disse, que era tempo de um “*fresh start*” com a Rússia.

A decisão formal da normalização das relações com a Rússia surgiria na cimeira euro-atlântica de Strasboug-Kiehl de 2 e 3 de Abril 2009. O comunicado final da cimeira convida Moscovo a retomar, logo que possível, as reuniões formais do Conselho NATO-Rússia. E o Secretário-geral da Aliança Jaap de Hoop, aponta uma lista de áreas de interesse comum – o Afeganistão e a luta contra o narcotráfico e a proliferação –, “apesar de se manterem sérias diferenças de opinião entre a NATO e a Rússia, em particular sobre a Geórgia”.³⁰

As fileiras da Aliança mostram-se, uma vez mais, divididas. Países como a França e a Alemanha há muito vinham advogando o retomar dos laços com a Rússia, argumentando que a sua suspensão tinha sido contra-producente. Em contrapartida, o chefe da diplomacia de Vilnius, Vygaudas Usackas, não escondeu a sua desconfiança, considerando “premature” o retomar do diálogo formal.

Moscovo adopta uma atitude de “*wait and see*”. O representante permanente da Rússia junto da Aliança, Dmitri Rogozin, recorda que foi a NATO a interromper o

29 Sobre as opções da Alemanha face à Rússia e à NATO, ver a análise de George Friedman, “The German Question”, *Stratfor Today*, de 6 de Outubro de 2008.

30 Os líderes da NATO sublinham que a Aliança continua a apoiar firmemente a soberania e a integridade territorial da Geórgia e que continua a acompanhar com interesse os progressos ucranianos e georgianos nas reformas que os deverão preparar para uma futura integração na Aliança e que representantes de Kiev e Tbilissi serão convidados para reunião.

diálogo, e que cabe portanto à Aliança retomá-lo. Fala em retomar a cooperação, mas “nas nossas condições”.³¹

“Do ponto de vista de Moscovo, o episódio da Geórgia atirou para plano secundário as relações com a NATO. Os líderes russos acusaram a NATO de romper as relações e disseram que cabia agora à NATO restabelecê-las. Além disso, os políticos russos afirmam repetidamente, numa referência velada às operações da NATO no Afeganistão, que a NATO necessita mais da Rússia do que a Rússia da NATO”.³²

Moscovo sente que tem alguns trunfos a jogar nesta conjuntura. Para a Aliança é vital o acordo de Moscovo ao trânsito dos reabastecimentos das tropas da ISAF através do território russo. E Washington, continua a necessitar do apoio de Moscovo para pressionar Teerão quanto às ambições nucleares iranianas.

O processo conhecerá uma vez mais avanços e recuos. Uma primeira tentativa de reaproximação, em Maio, fracassa quando Dmitri Medvedev classifica de “provocação aberta” exercícios militares da NATO na Geórgia e manda retirar os oficiais russos de uma reunião com responsáveis militares da Aliança.

A 27 de Junho, a Aliança Atlântica e a Rússia chegam a acordo para relançar a sua cooperação militar numa reunião informal dos ministros dos Estrangeiros no quadro do NRC. Trata-se de tentar unir os esforços de Moscovo e da Aliança em matéria de Afeganistão, da luta contra o terrorismo e das operações contra a pirataria na Somália.

As duas partes não parecem fazer qualquer progresso no que toca à Geórgia, e o chefe da diplomacia russa Serguei Lavrov, reiterou as objecções russas às actividades da NATO na área. O tom do encontro nem por isso é menos conciliatório – isto, a uma semana da visita de Barack Obama a Moscovo.

A primeira sessão formal do Conselho NATO-Rússia desde a crise da Geórgia é convocado para o início de Dezembro de 2009. A cooperação militar está uma vez mais no centro das conversações, com destaque, uma vez mais, para o Afeganistão e o combate ao terrorismo e à pirataria. Dos debates surgirá, em finais de Janeiro de 2010, um “Quadro do NRC para a Cooperação Militar entre a NATO e a Rússia” que preparará um plano de actividades conjuntas.³³

Assiste-se ao mesmo tempo a um esforço conjunto no sentido de aperfeiçoar os próprios mecanismos de cooperação, em particular o NRC.³⁴ No encontro cimeiro de

31 “A *entente cordiale* entre a Rússia e a NATO não funcionou” – constatava o embaixador russo na NATO, um mês depois do confronto na Geórgia. “As relações [entre as duas partes] devem agora ser pragmáticas”.

32 “Rebooting NATO-Russia Relations”, *op. cit.*

33 Ver “Work Programme of the NATO-Russia Council for the Year 2010”.

34 Ver “Taking the NATO-Russia Council Forward”, aprovado a 30 de Dezembro.

Abril de 2008, em Bucareste, ambas as partes expressaram insatisfação com a falta de conteúdo concreto do trabalho do Conselho. E em Janeiro de 2009, o embaixador da Rússia junto da NATO Dmitry Rogozin disse que o NRC não passava de “um corpo em que se realizavam discussões escolásticas.”³⁵

O encontro abrirá, de resto, espaço a um debate em que são abordados alguns dos aspectos mais delicados do relacionamento entre os dois parceiros. A Rússia reclama uma cooperação da NATO, ainda que limitada, com a CSTO, novas negociações sobre o CFE e uma fórmula *ad hoc* que permita a participação russa em encontros alargados dos países que contribuem com tropas para a ISAF.³⁶ O presidente russo Dmitri Medvedev quer ainda discussões sobre novo tratado e uma arquitectura de segurança europeia proposto pelo presidente russo a 30 de Dezembro de 2009.³⁷

Por sua vez, a NATO pede a Moscovo um maior empenho no Afeganistão, como se verá a seguir e, em iniciativas da Aliança como a *Ocean Shield*, a operação contra a pirataria marítima.

Curiosamente, a própria questão da eventual adesão da Rússia à NATO, volta a ser evocada. Em Abril de 2009, o ministro dos Negócios Estrangeiros polaco Radoslaw Sikorski, sugere a integração da Rússia na NATO. E em Março de 2010, a sugestão seria repetida numa carta aberta escrita por um grupo de peritos alemães em defesa e pelo antigo ministro da Defesa alemão Volker Rühle, em que se sugeria que a Rússia era necessária ao dealbar uma ordem mundial multipolar, de modo a que a NATO contrabalançasse potências asiáticas emergentes.³⁸

A liderança russa limitou-se a declarar que não tem quaisquer planos para se juntar à Aliança. “As grandes potências não aderem a coligações, elas criam coligações, e a Rússia continua a considerar-se uma grande potência” – eis a reacção de Dmitri Rogozin, admitindo embora que a Rússia não exclui em absoluto uma adesão no futuro.

35 Em boa parte as preocupações russas figuram num documento sobre os princípios básicos das relações NATO-Rússia apresentado na cimeira ministerial de Dezembro pelo chefe da diplomacia russa, Serguei Lavrov.

36 O CSTO (*Collective Security Treaty Organisation*), também conhecido como Tratado de Tashkent, uma aliança militar selada a 7 de Outubro de 2002 pelos presidentes da Rússia, da Bielorrússia, da Arménia, do Cazaquistão, do Quirguistão e do Tadjiquistão.

37 O Secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, rejeitou o projecto de Medvedev numa conferência de imprensa em Moscovo, a 17 de Dezembro, dizendo que não via qualquer necessidade de novos tratados ou de uma nova estrutura de segurança na Europa.

38 “Ex-minister wants to bring Russia into NATO”, *Der Spiegel*, 9 de Março de 2010.

O papel do Afeganistão

O Afeganistão terá, efectivamente, um peso substancial neste retomar do diálogo. A cooperação nessa área nunca foi interrompida nos meses de crise que se seguiram ao conflito da Geórgia e a Rússia manteve a assistência logística à missão militar da NATO naquele teatro.³⁹

A questão estará no centro do diálogo ao mais alto nível entre a NATO e a Rússia, em particular o encontro do início de Agosto de 2009 em Bruxelas, entre Dmitri Rogozin e Anders Fogh Rasmussen e a visita do novo Secretário-geral da Aliança Atlântica a Moscovo no início de Dezembro de 2009.

Numa entrevista à ITAR-TASS de 29 de Junho, Dmitri Rogozin reitera a disponibilidade da Rússia para cooperar com a NATO no Afeganistão, mas exclui, categoricamente, qualquer envolvimento militar directo.

Apesar do mau estado das relações, a NATO pede directamente o auxílio da Rússia, solicitando autorização para a circulação de aviões de transporte, militares inclusive, da Aliança sobre o território russo e pedindo a Moscovo que fornecesse helicópteros para as forças de Cabul e ajuda no treino da força aérea afegã. O Kremlin rejeitou esses pedidos, continuando embora a permitir o trânsito de abastecimentos não militares através do seu território.⁴⁰

A questão dos reabastecimentos às forças em missão no Afeganistão será também um dos tópicos em destaque no encontro de Julho de 2009 entre Dmitri Medvedev e Barack Obama. Os presidentes russo e americano chegam a um entendimento sobre a realização de 44.500 voos anuais sobre o território russo. O acordo encaixará, porém, em dificuldades de burocracia, mas também política, e nunca passará do papel.

A Rússia vai, ao mesmo tempo, dando sinais de exigir um papel e uma voz mais activa no Afeganistão, face às dificuldades crescentes da NATO no terreno, duas décadas depois da retirada das tropas soviéticas do país, e a diplomacia russa mostra-se cada vez mais activa na área.⁴¹

39 Em Abril de 2008, Moscovo disponibilizou-se para facilitar o trânsito de equipamento não militar para a ISAF através do território russo.

40 A questão do narcotráfico a partir do Afeganistão valerá em contrapartida alguns desencontros, já que Dmitri Rogozin insiste que a questão deve ser tratada, “no quadro de uma cooperação institucional entre o CSTO” (*Collective Security Treaty Organisation*, organização de defesa que junta a Rússia e cinco antigas repúblicas soviéticas) e acusa a Aliança de resistir a reconhecer a organização como interlocutor.

41 A 30 de Julho de 2009 uma cimeira quadripartida sobre o Afeganistão reuniu o Paquistão, a Rússia e o Tajiquistão em Dushanbe.

Neste contexto, fizeram-se notar os comentários do embaixador russo em Cabul, Zamir Kabulov, alertando que NATO podia repetir o destino de tropas soviéticas no Afeganistão. Kabulov, um homem com uma longa experiência do país – onde esteve em missão durante a intervenção soviética –, recorda que o Afeganistão desempenhou sempre um papel *pivot* nos negócios entre a Rússia e o Ocidente e que o país continua a representar uma presa estratégica dada a proximidade dos recursos de gás e petróleo do Irão, do Cáspio, da Ásia Central e do golfo Pérsico.⁴²

Moscovo tem também manifestado inquietação perante a mobilização de estados da CEI e, em particular, a Arménia, o Azerbaijão e a Ucrânia, que estão a ser mobilizados para a nova estratégia afegã anunciada pelo presidente Obama em finais de 2009.

Trata-se de contingentes limitados, mas “a sua participação na operação militar no Afeganistão sugere por si só o aumento da influência da NATO na Transcaucásia e na Ucrânia”, assumindo por isso, “um significado geopolítico” –, adverte o analista russo Andrei Korbut.⁴³

Os observadores russos chamam a atenção para a presença de mais de um milhar de militares georgianos treinados por instrutores americanos em táticas de contra-insurreição no Afeganistão. “Não é segredo que Tbilissi está a preparar uma vingança militar contra os jovens Estados da Ossétia do sul e da Abkházia” – sublinha o mesmo analista, e o treino americano e a experiência no Afeganistão representará para as forças georgianas uma importante “experiência de combate real”.⁴⁴

A questão prende-se em boa medida com o duelo de influências na Ásia Central. Os Estados Unidos e a NATO insistem que as bases de apoio na área serão necessárias enquanto durar a missão no Afeganistão, mas a questão tem já outras dimensões.⁴⁵ “Vários governos da Ásia Central saudaram e apoiaram o empenhamento da NATO no Afeganistão como um contributo para a estabilidade regional” – diz o “relatório dos peritos”. “As reformas políticas e uma governança melhorada podem representar contributos maiores para um clima de segurança mais salutar em toda a Ásia Central”.

42 “Russian envoy cautions US on Afghan troops surge”, *Associated Press*, 12 de Setembro de 2009. Ver ainda, para uma perspectiva global da análise de Moscovo e o alcance geopolítico da situação no Afeganistão, “Russian commentary assesses Afghanistan in global context”, *Politkom. Ru*, 14 de Agosto de 2009.

43 Andrei Korbut, “Afghanistan Adventure Accrues CIS Countries. NATO Forces Could Repeat the Fate of Soviet Troops”, *Voyenno-Promyshlenny Kuryer* (Rússia), 16 de Dezembro de 2009.

44 *Idem*.

45 Lionel Beehner, *U.S. Military Bases in Central Asia*, (CFR.org 26 de Julho de 2005).

Mas Moscovo reage a estes argumentos com desconfiança. O embaixador russo em Cabul não escondeu alguma inquietação quanto às intenções da NATO no Afeganistão – um teatro que está “para além do domínio político” da Aliança, e que a Rússia olha com preocupação a instalação de bases permanentes da NATO na região. “Apoiámos os Estados Unidos e depois a operação da NATO no Afeganistão em nome da luta contra o terrorismo” depois do 11 de Setembro. “Acreditámos que essa agenda é genuína e que não esconde outras agendas. Mas hoje estamos a observar com toda a atenção a expansão das infra-estruturas militares da NATO por todo o Afeganistão”.⁴⁶

Os Estados Unidos mantêm duas importantes bases na região: Manas, junto a Bichkek (Quirguistão) e Karshi-Khanabad, no sul do Uzbequistão. A Alemanha e a França têm um pequeno contingente de tropas em Termez, no sul do Uzbequistão, e em Dushanbe, no Tajiquistão. A NATO desenvolveu esforços para garantir o uso do espaço aéreo com vários países, incluindo o Azerbaijão.

A presença militar americana na região mobilizou resistências. A Organização de cooperação de Xangai, uma organização de segurança regional que agrupa a Rússia, a China, o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão reclamou a Washington o estabelecimento de um calendário para a retirada das forças americanas da região.

Vários líderes centro-asiáticos têm acusado Washington de pretender estabelecer uma presença militar permanente na região por razões que nada a têm a ver com a luta contra o terrorismo.⁴⁷

Na cimeira do Grupo de Xangai de Julho de 1999, o presidente uzbeque Islam Karimov, acusou directamente Washington de nutrir “planos geopolíticos de longo alcance com o objectivo final de dominar a região da Ásia Central”.⁴⁸

O pomo de discórdia do alargamento

“Dada a sua dimensão e a estatura, a Rússia desempenhará inevitavelmente um papel proeminente na formação do ambiente de segurança euro-atlântico”

46 “Russian envoy cautions US on Afghan troops surge”, *op.cit.*

47 Trata-se de uma região rica em recursos energéticos e Washington apoiou a construção de um *pipeline* ligando Baku, no Azerbaijão, a Ceyhan, na Turquia, o que alimentou especulações sobre os reais objectivos americanos na área.

48 Em Fevereiro de 2009, o então presidente do Quirguistão Kurmanbek Bakiyev chegou a exigir a Washington um calendário de retirada das forças americanas e da NATO de Manas mas recuou quando Washington aumentou a parada no aluguer da base – que constitui, aliás, a principal fonte de divisas estrangeiras para o país.

- reconhece o “relatório dos sábios” no capítulo “Tendências regionais”. Ressalva, porém, que a Rússia continua a enviar “sinais contraditórios” quanto à sua abertura à cooperação futura com a NATO.

“Os líderes de Moscovo expressaram preocupações quanto à perspectiva dos alargamentos da NATO no passado, enquanto os aliados manifestaram preocupação quanto a possíveis tentativas da Rússia de empreender actos de intimidação política ou económica” - sublinha o documento.

A atitude dos antigos membros do Pacto de Varsóvia entretanto integrados na NATO - ou candidatos a uma futura adesão - tem aqui um peso fundamental e que é repetidamente vincado nas recomendações dos “sábios” com vista ao novo Conceito Estratégico da Aliança. “Por razões de História, geografia e acontecimentos recentes, alguns países são mais cépticos do que outros quanto ao compromisso do Governo russo relativamente a uma relação positiva”.

A atitude de Washington tem uma vez mais aqui um papel decisivo. Hillary Clinton percorreu em Julho deste ano, várias capitais de Leste, para garantir que a procura de uma melhoria das relações com Moscovo não implicava que Washington diminuísse o seu empenho ou alterasse a sua política na região. Em Tbilissi, a secretária de Estado norte-americana recorreu a uma linguagem particularmente dura para condenar a “invasão e ocupação” russa.

Hillary Clinton repetiu, que Washington continuaria a financiar organizações não governamentais na região e prometeu dois milhões de dólares para um fundo destinado a apoiar as organizações que estão a ser pressionadas para encerrarem. A questão irrita particularmente Moscovo que vê nessas organizações um instrumento para as manobras políticas americanas na área.

O próprio Barack Obama reunira-se com onze líderes da Europa Central e de Leste num jantar em Praga três meses antes, a 6 de Abril, horas depois de assinar com o presidente russo Dmitri Medvedev o novo acordo de desarmamento nuclear que substituiu o START de 1991.

Em Janeiro de 2010, o vice-presidente Joseph Biden, levava já a mesma mensagem de reafirmação a várias capitais de Leste, do empenho americano na segurança da área. Washington abandonara, no início de Setembro de 2009, o projecto de construir um sistema de defesas anti-míssil na Polónia e na República Checa. A decisão teve reacções negativas nalguns círculos políticos de Praga e, sobretudo, de Varsóvia, tendo Washington “compensado” a Polónia através do fornecimento de uma bateria de mísseis *Patriot*.⁴⁹

49 George Friedman assinala que, ao mesmo tempo que desistia do escudo anti-mísseis, um sistema que pouco afectaria o dissuasor nuclear russo, os Estados Unidos instalam na Polónia um

Na Roménia, Joe Biden, foi mesmo mais longe e desafiou directamente Moscovo ao afirmar que os Estados Unidos olhavam as “esferas de influência” como um “pensamento do século XX”, ou seja, rejeitando quaisquer pretensões russas a uma qualquer zona de influência na área da antiga União Soviética.⁵⁰

Mais, desafiou os antigos satélites da URSS a apoiarem as antigas repúblicas soviéticas a derrubarem sistemas autoritários, a “estabelecerem democracias e economias de mercado vibrantes” e a preservarem a sua independência mencionando em concreto a Moldávia, a Geórgia e a Ucrânia e ainda a Arménia, o Azerbaijão e a Bielorrússia. Estes propósitos não terão deixado de ser lidos em Moscovo como um apelo a novas “revoluções coloridas”.⁵¹

A questão prende-se com outro sério ponto de contencioso: a expansão da Aliança. O “relatório dos peritos” reafirma a política de “porta aberta” a novos alargamentos. “No que concerne os Estados que expressaram o seu desejo de se tornarem membros, o processo deve avançar logo que cada Estado cumpra os requisitos para se tornar membro” - diz o documento, referindo directamente os casos da Geórgia e da Ucrânia.

No capítulo da “Parceria com a Geórgia e a Ucrânia” recomenda que “os aliados devem fazer uso regular das comissões NATO-Ucrânia e NATO-Geórgia para discutir preocupações de segurança mútuas e desenvolver a cooperação prática, inclusive em reformas na defesa”.

No mesmo discurso em que anuncia um “relançamento” das relações com a Rússia, no início de 2009, Joseph Biden rejeitara já categoricamente o regresso a qualquer conceito de “zonas de influência” e o próprio Barack Obama considerou o reconhecimento das aspirações dos Estados que pretendem aderir à NATO como a “convicção central” da sua equipa.

Ainda assim, Obama dará um aparente sinal de compromisso na matéria no decorrer da cimeira de Julho em Moscovo com Dmitri Medvedev. O presidente americano reafirmou a abertura da Aliança à integração de novos membros, mas

sistema que pode afectar a capacidade russa. Ver George Friedman, “Germany after EU and Russian scenario”, *Stratfor*, 27 de Maio 2010.

50 A Rússia tem também manifestado particular desconforto com o crescimento das bases militares instaladas pelos Estados Unidos na Roménia e na Bulgária a partir de 2006, abrindo um acesso privilegiado ao Mar Negro, um desenvolvimento que o ministro dos Negócios Estrangeiros Serguei Lavrov classificou como “difícil de compreender”.

51 A Moldávia será palco da *Twitter Revolution* em Abril de 2009. O novo governo de Kishinau defende a integração na Roménia, o que integraria a antiga república soviética na NATO. A questão assume uma dimensão particular dado o conflito da Transdnístria, região separatista de maioria eslava apoiada pela Rússia.

sublinhando que para a Geórgia ou a Ucrânia se tornarem membros da Aliança é necessário que “seja essa a escolha da maioria da população”.

Era a primeira vez que a Casa Branca colocava a questão nesses termos. Franceses e alemães vinham insistindo há muito que o alargamento da NATO se devia limitar a países onde se registasse um forte apoio à adesão e que cumprissem requisitos políticos e militares de que a Geórgia e a Ucrânia estavam ainda longe.

Os argumentos de Moscovo

A conjuntura política no espaço da defunta União Soviética registava entretanto alterações substanciais. As eleições de Fevereiro na Ucrânia ditaram o colapso definitivo das forças da “revolução laranja” e a vitória de Viktor Ianukovitch ofereceu um importante trunfo à Rússia.

O novo presidente ucraniano assinou a 21 de Abril um acordo com Dmitri Medvedev que renova a base russa de Sebastopol, na Crimeia, invertendo completamente a política do seu antecessor, o pró-ocidental Viktor Iuchtchenko que ameaçava não renovar o acordo de utilização da base pela Rússia (que expirava em 2017). Em troca da renovação do acordo por um prazo de 25 anos, Moscovo anunciou uma redução de 30 por cento no preço do gás que fornece à Ucrânia.

E as boas notícias para Moscovo não se ficaram por aí. Em clara ruptura com a política do seu antecessor, que fazia da integração na NATO um objectivo estratégico, Viktor Ianukovitch apressou-se a declarar que a Ucrânia não deveria aderir a qualquer pacto militar, propondo-se antes constituir uma ponte entre a Rússia e o Ocidente.⁵²

A “recuperação” da Ucrânia, cinco anos depois da “revolução laranja” e da instalação de um regime pró-NATO em Kiev constitui uma importante vitória para a Rússia e altera substancialmente os dados da correlação de forças na região. Das antigas repúblicas soviéticas a Ucrânia é sem dúvida a mais sensível para a Rússia. Para além das razões de ordem histórica e sentimental, a Ucrânia tem uma importância estratégica crucial para Moscovo. Bastará recordar que é na Ucrânia que se situam a quase totalidade das infra-estruturas de ligação da Rússia não só à Europa mas também ao Cáucaso.

Não será provavelmente alheio a estes desenvolvimentos o súbito reaquecer das relações russo-polacas depois do acidente da Primavera deste ano que vitimou o

52 “Ukraine’s Election and the Russian Resurgence”, *International Herald Tribune*, 26 de Janeiro de 2010.

presidente Lech Kaczynski. Ao mesmo tempo, Moscovo empenha-se numa diplomacia económica para desenvolver laços comerciais com os vizinhos.⁵³

Em menos de três meses a Rússia assistia ao reverter de outra “revolução colorida” com a queda de Kurmanbek Bakiyev levado ao poder cinco anos antes na sequência da “revolução das túlipas” no Quirguistão.

“A Rússia continua empenhada na Europa Central” – observa George Friedman. “Não na procura de uma hegemonia, mas uma zona de separação neutral entre a Alemanha e a antiga União Soviética com os antigos Estados-satélite como a Polónia continua a ser de importância crucial para Moscovo.”⁵⁴

Moscovo procura, ao mesmo tempo, explorar em diversas ocasiões as diferenças de perspectiva entre os aliados no que toca às relações com a Rússia.⁵⁵

Aqui desempenha papel especial a relação com a Alemanha. Georges Friedman sublinha a intensidade crescente dos laços políticos e económicos entre a Alemanha e a Rússia e a “sinergia potencial” entre as duas economias e que, caso se agrave a crise da União Europeia, a Rússia poderá representar uma “alternativa natural” para a Alemanha.⁵⁶ O analista sublinha ainda que essa relação poderá assumir aspectos de segurança e vir a colocar à Alemanha dilemas no relacionamento com os Estados Unidos e a NATO.⁵⁷

A candidatura georgiana (tal como a da Ucrânia), fortemente apoiada por Washington, dividiu os aliados europeus na cimeira euro-atlântica de Bucareste, em Abril de 2009. E as reticências de franceses e alemães, que preferem claramente evitar confrontar a Rússia, viram-se, aliás, reforçadas pela aventura militar lançada por Saakashvili na Ossétia do sul e muitos analistas contestam as ambições de Tbilissi quanto a uma futura integração na NATO.

Dmitri Rogozin não se coibiu de observar em vésperas da cimeira da NATO de Abril de 2009 que os países do antigo bloco soviético fazem da NATO uma espécie de “psiquiatra pessoal” nos esforços para superar o seu complexo face à Rússia.

Mesmo no Ocidente nem todos concordam com a expansão da Aliança. Henry Kissinger e George Shultz, antigos secretários de Estado norte-americanos ques-

53 “Russia Links Its Economy With Close Neighbours”, *International Herald Tribune*, 6 de Março de 2010.

54 “The Western View of Russia”, *Stratfor*, 31 de Agosto de 2009.

55 Responsáveis da NATO reconheceram em diversas ocasiões a existência de sérias divisões dentro da Aliança no que toca às relações com a Rússia e que não tem sido fácil gerar consensos entre os aliados nessa matéria.

56 “Germany after EU and Russian scenario”, *op.cit.*

57 Ver, ainda, de Georges Friedman, “Germany and Russia move closer”, *Stratfor*, 24 de Junho de 2010.

tionaram abertamente, num artigo surgido no *International Herald Tribune* semanas depois do conflito russo-georgiano, a urgência de integrar a Geórgia e a Ucrânia na NATO (defendendo antes uma rápida integração europeia, sobretudo da Ucrânia), sublinhando que “não se trata de advogar ou aceitar uma esfera de influência russa na Europa de Leste”, mas de “esperar o momento próprio”.

Ainda a herança da Guerra Fria

A Rússia esteve, de resto, sempre presente nos debates e consultas organizadas pela NATO no processo de preparação do novo Conceito Estratégico. Num encontro ministerial da Aliança no final de 2009, e ao falar das novas missões resultantes do novo Conceito Estratégico, o secretário geral Anders Fogh Rasmussen insistiu nas questões da “segurança energética” (numa aparente referência aos alarmes quanto à excessiva dependência europeia do gás russo) ou no “desafio dos ciber-ataques”, evocando o incidente diplomático que confrontara Tallin e Moscovo dois anos antes. E em Moscovo as referências ao artigo V são inevitavelmente percebidas como visando directamente a Rússia.

E se o “relatório dos peritos” continua a manter a guarda quanto às intenções de Moscovo, a evolução da doutrina militar russa reflecte, também ela, e em particular depois do Kosovo e da Geórgia, uma desconfiança persistente em relação à Aliança Atlântica.

Foram exactamente os momentos de tensão com a NATO, como o Kosovo ou a Geórgia que deram novo impulso às reformas no sector da Defesa e aos esforços de modernização das Forças Armadas russas – um processo que se arrasta, entre avanços e recuos, há uma dezena de anos.

A revisão do conceito estratégico militar russo operada em 2000 sob o impacto do ataque da NATO à Sérvia seria confirmada em Março de 2007 quando o Conselho de Segurança da Rússia decidiu que a principal ameaça à segurança da Rússia era agora representada, já não pelo “terrorismo global”, mas antes por “estruturas internacionais”, e “em particular da NATO”.⁵⁸

Este sentimento do aumento das ameaças à segurança do país traduziu-se num aumento significativo das despesas militares russas, sobretudo a partir do ano 2000, e num ambicioso programa de modernização e de reequipamento das forças russas.

58 “The National Security Concept of the Russian Federation”, *op. cit.*

A 22 de Setembro de 2008, ainda em pleno rescaldo da crise da Geórgia, o presidente Dmitri Medvedev anunciou um projecto de renovação do dissuasor nuclear russo a desenvolver nos próximos 12 anos (até 2020) no que se anuncia desde já como a maior iniciativa da Rússia em matéria de defesa na última década.

Dmitri Medvedev assinou a 5 de Fevereiro deste ano a nova “Doutrina Militar da Federação Russa até 2020” e os princípios básicos da política de dissuasão nuclear no período até 2020 para substituir a doutrina assinada por Vladimir Putin em Abril de 2000.⁵⁹

A nova doutrina identifica como a primeira das “ameaças externas” à Rússia a expansão das “infra-estruturas militares dos países-membros da NATO”, aproximando-as “das fronteiras da Federação Russa” e a “tendência para atribuir ao potencial de força da NATO funções globais, em violação do direito internacional”.⁶⁰

Os EUA são a fonte de outras ameaças de topo, embora o país nunca seja mencionado no documento. A nova doutrina aponta, entre outras, as “tentativas de desestabilização” e de “minar a estabilidade estratégica” e a “instalação de contingentes militares estrangeiros” em “territórios vizinhos da Federação Russa e dos seus aliados, bem como das águas adjacentes” e ainda a “instalação de sistemas anti-mísseis que minam a estabilidade global e violam o equilíbrio de forças no campo nuclear”.

A nova doutrina militar russa aponta ainda “reivindicações territoriais sobre a Federação Russa e os seus aliados” e tentativas de “ingerência nos seus assuntos internos” e o “recurso à força” e a “escalada de conflitos militares” em “territórios de estados vizinhos da Federação Russa e dos seus aliados”.

A doutrina militar adoptada em 2000 não mencionava a NATO pelo nome, mas descrevia o alargamento de alianças militares em áreas adjacentes à Rússia como uma “ameaça” militar directa, numa referência óbvia à Aliança Atlântica.⁶¹

Em suma, e apesar de todas as instâncias de cooperação, o relacionamento entre a NATO e a Rússia tem tido altos e baixos, ao sabor da conjuntura do momento, e continua marcada por uma desconfiança persistente e por uma permanente disputa geopolítica.

59 “*Voiennaia Doktrina Rossiiskoi Federatsii*” (http://news.kremlin.ru/ref_notes/461).

60 De notar que, das onze principais “ameaças” à segurança da Rússia identificadas pelo documento, sete estão directamente ligadas ao Ocidente.

61 Em rigor, a nova doutrina faz a distinção entre “risco” e “ameaça” militar. O alargamento da NATO surge no topo da lista dos “riscos militares”, o que significa que pode evoluir para uma ameaça. Na doutrina militar de 2000 o alargamento da NATO era identificado como uma “ameaça”. Ver, de Mikhail Tsypkin, “What’s New In Russia’s New Military Doctrine?”, *RFE*, 27 de Fevereiro de 2010.

“Dado que a futura política da Rússia em relação à NATO é difícil de prever, os aliados devem prosseguir o objectivo da cooperação, mas salvaguardando ao mesmo tempo a possibilidade de a Rússia decidir uma direcção mais adversa” – recomenda o documento preparatório do novo Conceito Estratégico da Aliança Atlântica.

“O problema das relações entre a Rússia e a NATO envolve a herança da Guerra Fria, diferenças na cultura estratégica e uma preocupação com o processo em detrimento da substância” – notam Oksana Antonenko e Bastian Giegerich. “A Rússia ainda vê a NATO como uma organização anti-russa que continua a representar uma ameaça à sua segurança apesar das declarações da NATO de que a Aliança é uma organização de defesa e que não está dirigida contra ninguém”.⁶²

Os aliados e a Rússia continuar a trocar regularmente pontos de vista sobre questões de segurança na área euro-atlântica, mantendo um mecanismo de consulta permanente nas grandes questões políticas. Mas verdadeiramente não houve progresso. “A história das relações entre a NATO e a Rússia é uma história de problemas, desconfianças e mal-entendidos, e a relação dificilmente poderá ser classificada como uma verdadeira parceria, mesmo antes de Agosto de 2008” – consideram os mesmos autores. Nem todo o sistema de cooperação, incluindo o Conselho NATO-Rússia, produziu qualquer aproximação estratégica significativa em termos de ultrapassar a herança das percepções da Guerra Fria ou desenvolver uma avaliação comum das ameaças e da forma de lidar com elas”.

A verdade é que, “apesar do fim da Guerra Fria, as tensões entre os Estados Unidos e a Rússia mantêm-se”, diz William Drozdiak, na já referida entrevista de Março de 2010 à *Foreign Affairs*. “Em termos de convencer a Rússia de que os seus próprios interesses de segurança exigem uma melhor relação com o ocidente não houve muito progresso”.

À luz da experiência dos últimos quase vinte anos, e apesar dos protestos de boa vontade e dos progressos em matéria de diálogo e de cooperação, o relacionamento entre a NATO e a Rússia continua a assentar, em boa medida, numa lógica de dissuasão, ainda que através do diálogo e de uma cooperação ambiciosa, mas nem por isso menos reservada.

62 “Rebooting NATO-Russia Relations”, *op. cit*