

Que papel para a NATO?

Visões políticas da Geórgia e Bielorrússia no contexto das relações entre o Ocidente e a Rússia

Alena Vysotskaya Guedes Vieira e Licínia Simão¹

Introdução

O ano de 2008 e o início de 2009 revelaram inúmeros desafios nas relações do Ocidente (União Europeia e NATO) com a Rússia. Um vasto leque de questões separou estes actores, incluindo o reconhecimento da independência do Kosovo, a continuada expansão da influência da NATO no espaço da antiga União Soviética, a interdependência energética e as reformas anti-democráticas em curso na Rússia. Esta crescente complexidade nas relações do Ocidente com a Rússia tem-se traduzido em maior insegurança na vizinhança comum. A breve guerra que opôs a Rússia e a Geórgia, no Verão de 2008, levantou questões profundas sobre a segurança na Europa e a definição de papéis aceitáveis para os maiores actores envolvidos: a Rússia, a NATO e a UE. Além disso, desde Junho de 2008, altos oficiais russos, incluindo o presidente Dmitri Medvedev, avançaram com propostas (vagas) de celebração de um novo acordo de segurança na Europa, que substituisse o Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa e redefinissem os papéis de cada um destes actores, no espaço europeu²

Embora esta proposta tenha sido apoiada por alguns líderes europeus, incluindo Nikolas Sarkozy³, foi recebida com mais prudência por Angela Merkel, que insistia em manter a NATO como centro de um sistema de segurança revisto. O papel da NATO vis a vis a Rússia surge de novo como tema de discussão entre políticos, analistas e académicos: os optimistas referem-se à oportunidade da NATO de rever o seu compromisso de defender os valores do Ocidente, esperando muito da chegada da nova administração dos Estados Unidos da América (EUA); os pessimistas, entretanto, acham que a NATO deve considerar um regresso ao passado, isto é, funcionar predominantemente como um pólo anti-russo.

A questão, que só raramente tem sido considerada nesta discussão, prende-se com as expectativas dos países situados na zona cinzenta da “vizinhança comum” entre a Rússia, e os países da NATO e da UE. Esta contribuição visa analisar as perspectivas políticas de dois desses Estados – a Geórgia e a Bielorrússia, ambos situados no que Moscovo considera ser a sua zona de influência.

¹ Alena Vysotskaya Guedes Vieira é a investigadora pós-doc do Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais (NICPRI).
vysotskayaa@gmail.com.

Licínia Simão é Doutoranda em Relações Internacionais, Universidade de Coimbra e colaboradora com o Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais (NICPRI)

liciniasimao@gmail.com.

² “Lavrov seeks revival of global coalition”, *Moscow Times*, 29 de Setembro 2008.

³ Em Evian, na cimeira UE-Rússia, o presidente francês viria a apoiar a convocação de uma cimeira pan-europeia para rever estes arranjos de segurança. “Sarkozy and Medvedev call for new European security structure”, *Europe News*, 8 de Outubro 2008.

No entanto, os dois países representam casos distintos e diametralmente opostos em termos da cooperação com a Rússia e a NATO. Enquanto a Bielorrússia tem mantido tradicionalmente fortes ligações com a Rússia, partilhando a visão da NATO promovida por Moscovo, a Geórgia, especialmente depois de 2004, optou por se distanciar da Rússia, procurando uma cooperação mais directa com a NATO. Os dois países têm também um historial diferente em termos da cooperação com a UE. Enquanto a Bielorrússia não é um participante de pleno direito na Política Europeia da Vizinhança (PEV), a Geórgia é um dos participantes mais activos nesta iniciativa. Esta contribuição visa analisar as implicações, para a Bielorrússia e Geórgia, do novo contexto nas relações entre a UE, a NATO e a Rússia, e revelar até que ponto as mudanças recentes têm transformado as visões políticas da NATO, em Tbilisi e Minsk.

As relações UE-NATO-Rússia: a crescente importância da vizinhança comum

As relações entre os aliados transatlânticos e a Federação Russa, no período pós-Guerra Fria, evoluíram para uma crescente aproximação e cooperação num leque variado de temas. Contudo, desenvolveram-se novos (des)equilíbrios de poder, que subsistem hoje, ilustrados pelo avanço da UE e da NATO para leste. Este duplo alargamento definiu de forma mais clara o desenho geoestratégico do continente euro-asiático: a ocidente, um bloco económico e político em expansão e consolidação; a leste, a Rússia, com dificuldades internas evidentes, mas em ressurgimento; e um conjunto de países instáveis que se estendem desde a Europa de Leste ao Médio Oriente e à Ásia Central. As respostas a esta instabilidade variam consideravelmente entre europeus e norte-americanos, reflectindo-se em políticas inconsistentes, quer na NATO, quer na EU⁴. Enquanto os EUA gostariam de integrar os estados europeus pós-Soviéticos nas estruturas euro-atlânticas, os Estados membros da UE têm sido mais cautelosos na gestão das relações políticas com estes Estados e com Moscovo. Assim, em 2003, a

⁴ Calleo, David (2004) “The Broken West”, *Survival* (3), pp: 29-38. Bhatti, Robin e Bronson, Rachel (2000) “NATO’s Mixed Signals in the Caucasus and Central Asia”, *Survival*, 42 (3), Outono, pp. 129–145.

UE instituiu uma Política de Vizinhança a leste e a sul⁵, visando um aprofundamento das relações políticas e económicas com os vizinhos, mas excluindo perspectivas de adesão. Esta relutância europeia fez-se sentir também na NATO, cuja gestão das relações com a Ucrânia e a Geórgia tem sido particularmente atribulada. Para Moscovo, uma prioridade é ajustar este equilíbrio a seu favor e recuperar um lugar de destaque no sistema europeu e internacional⁶. Os desenvolvimentos da última década são, pois, preocupantes e chocam com a abordagem pragmática que o Kremlin tem da sua periferia. As revoluções coloridas na Geórgia e na Ucrânia representam um precedente potencialmente perigoso, bem como uma viragem das políticas externas destes Estados em direcção a Bruxelas e Washington, que tem sido acompanhada por maior hostilidade em relação a Moscovo⁷. Mais ainda, o controlo estratégico da Europa de Leste e do Cáucaso representa, para o Ocidente, uma alternativa às rotas energéticas dominadas por Moscovo, diminuindo assim as receitas económicas russas e fortalecendo a soberania dos Estados na sua periferia.

Para os Estados desta vizinhança partilhada pela UE, a NATO e a Rússia, a diversificação das suas opções de política externa não tem significado necessariamente maior estabilidade doméstica ou regional. Embora para os novos membros da NATO, bem como para alguns dos “vizinhos” comuns da UE e da Rússia, a Aliança Atlântica represente a maior garantia de independência e soberania nacional, vive-se actualmente um período de “descongelamento” dos arranjos herdados pelo colapso das

⁵ A Política Europeia de Vizinhança inclui os países na fronteira externa da UE que não têm perspectivas de adesão, excluindo a Rússia, com quem a UE mantém uma parceria estratégica. A Sul: Argélia, Autoridade Palestiniana, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Síria, Tunísia. A Leste: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldova e Ucrânia.

⁶ Freire, Maria Raquel e Simão, Licínia (2008) “As eleições presidenciais na Rússia: continuidade na mudança”, *IPRI Occasional Papers*, n.º 32.

⁷ Baev, Pavel K. (2005) “The Evolving Security Interests in the Wider Black Sea Area: Managing revolutions, Defusing Conflicts, Engaging Russia” in Dufourcq, Jean e Ponsard, Lionel (eds) *The Role of the Wider Black Sea Area in a Future European Security Space*, vol. 2., NDC Occasional Paper, Rome, NATO Defense College, Dezembro.

estruturas soviéticas (prioridades de política externa, rotas energéticas, conflitos armados, etc.) que amplifica o desafio da estabilização regional. O vácuo de segurança persistente no espaço da antiga União Soviética tem permitido que inúmeros interesses competitivos se desenvolvam. Contudo, nenhum dos principais actores na região (Rússia, NATO e UE) demonstrou um compromisso com a estabilidade e segurança nos estados da Eurásia.

A NATO vista de Tbilisi: objectivo estratégico absoluto

O processo conturbado de aproximação da Geórgia às estruturas euro-atlânticas começou na década de 90, quando a NATO instituiu canais de cooperação com os países do antigo Pacto de Varsóvia. O objectivo era eliminar as barreiras que a confrontação bipolar tinha erigido e, simultaneamente, assegurar um papel para a NATO no contexto do pós-Guerra Fria. A Geórgia, tal como os seus vizinhos do Cáucaso, Arménia e Azerbaijão, foram incluídos no Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, em 1992, e em 1994 na Parceria para a Paz (PfP). Apesar deste ressurgimento e do seu envolvimento crescente com os países da Comunidade de Estados Independentes (CEI), a NATO não foi vista em Moscovo como um obstáculo central aos interesses russos na região, nem foi vista no Ocidente como um veículo estratégico para avançar a cooperação com estes Estados. Alguns dos desafios de segurança centrais no Cáucaso continuaram ausentes da agenda da Aliança Atlântica, tal como os conflitos na Geórgia, Moldova e Azerbaijão. Moscovo manteve a proeminência no espaço CEI e usou a fragilidade que os conflitos secessionistas provocaram nestes Estados como uma arma a seu favor. Em 2002, a NATO lançou, na cimeira de Praga, os Planos de Acção Individuais de Parceria, com vista ao aprofundamento das relações bilaterais e a um posicionamento mais eficaz da Aliança em relação ao conflito no Afeganistão, fazendo uso dos seus parceiros estratégicos no Cáucaso.

O principal impulso às relações entre a NATO e a Geórgia verificou-se no seguimento da revolução das rosas em Tbilisi, em Novembro de 2003. As fortes ligações do jovem presidente Mikheil Saakashvili aos EUA conduziram a sua administração a uma revisão das orientações estratégicas da

Geórgia e das suas prioridades. Logo em 2004, na cimeira da NATO em Istambul, foi tomada a decisão de tornar o Cáucaso e a Ásia Central uma prioridade para a Aliança, o que respondia aos interesses georgianos de reforçar os laços com as estruturas euro-atlânticas. O Conceito Estratégico Nacional da Geórgia estabelece como um dos pontos centrais a integração na NATO e na UE⁸. Esta opção é vista como um elemento central na obtenção dos objectivos de segurança nacional e política externa georgianas. O antigo ministro dos Negócios Estrangeiros da Geórgia afirmava, em 2006, “the core of our foreign and security strategy [...] is full integration into the European and Euro-Atlantic community. By becoming a full-fledged member, Georgia will gain firm guarantees of military and political security, a vital interest of the country”⁹.

Em 2004, a Geórgia foi incluída na PEV, após uma revisão das políticas da UE para a região do Cáucaso do Sul e da Eurásia. O alargamento a leste e a revolução das rosas, em Tbilisi, aliaram-se a uma consciência mais clara, na UE, dos interesses estratégicos na Eurásia: energia, ameaças à segurança e conflitos. Depois de um período de negligência por parte da UE, a Geórgia tornou-se um exemplo da nova atitude pró-activa da União na sua periferia e isso fez com que a UE se tornasse uma prioridade na política externa georgiana. Contudo, e apesar da relevância geográfica e financeira da UE, a PEV perdeu relevância perante a assistência militar dos EUA e o apoio da administração Bush à adesão da Geórgia à NATO, vista em Tbilisi como uma forma de resposta mais eficaz aos problemas políticos e de segurança do país¹⁰.

⁸ “National Security Concept of Georgia”, Tbilisi, 2006. www.mfa.gov.ge 16.02.2009.

⁹ Discurso do Ministro dos Negócios Estrangeiros georgiano, Gela Bezhuashvili, “National Security and Foreign Policy”, Georgian Security Forum Conference, Fevereiro 2006. www.mfa.gov.ge, 16.02.2009.

¹⁰ Tal como o analista georgiano Ghia Nodia afirmou “It is well understood – at least by the [Georgian] political elite – that EU membership is a distant prospect at best. This weakens the political importance of the ENP [...] The ENP comes a poor second to co-operation with NATO as a priority for Georgia, in part because Georgians, feeling threatened by Russia, crave security above all. But the principal attraction of NATO is that the carrot of membership is within reach [...] This makes all the difference.” Nodia, Ghia (2008) “Reviving Georgia’s Western dream”, *Project Syndicate*, Janeiro. www.project-syndicate.org, 16.02.2009

A principal prioridade do governo de Saakashvili foi, desde o início do seu mandato, a resolução (pacífica) dos conflitos na Abkhazia e na Ossétia do Sul, estabelecendo uma autoridade central legítima e competente, capaz de garantir a soberania e independência do país. Contudo, manobras militares georgianas em torno das zonas de conflito, no verão de 2004 e de 2006, lançaram suspeitas sobre o compromisso do governo georgiano em procurar uma solução pacífica para os conflitos¹¹. Esta situação levou também a um crescente mal-estar em Moscovo, para quem um dos objectivos centrais relativamente aos conflitos “gelados” é evitar a sua resolução por meios militares.¹² Como retaliação a estas movimentações militares, a Rússia determinou um boicote comercial unilateral a produtos georgianos, em Março de 2006, e mais tarde, em Outubro, foram unilateralmente encerradas por Moscovo as ligações entre os dois países por terra, ar e postal. Estes acontecimentos marcaram o início de um período de grande deterioração nas relações bilaterais entre Moscovo e Tbilisi, que culminaria num conflito armado, em Agosto de 2008, na região da Ossétia do Sul. Embora a deterioração das relações entre a Geórgia e Moscovo tenha sido vista em Tbilisi como um argumento

importante, pressionando a NATO para que acelerasse o processo de adesão¹³, tanto Bruxelas como Washington encararam apreensivamente a escalada de tensão¹⁴.

Desde 2006, a cooperação com a NATO tem avançado de forma irregular, respondendo a um contexto regional e internacional nem sempre favorável aos avanços na integração. Embora as autoridades em Tbilisi esperassem que os avanços conseguidos no âmbito da cooperação da NATO, e reforçados pela cooperação com a UE no âmbito da PEV, justificassem a atribuição de um Plano de Acção para Adesão, os desenvolvimentos nas regiões separatistas e a posição mais assertiva de Moscovo lançaram dúvidas e divisões entre os aliados quanto à necessidade e mais-valia de colocar a Geórgia no caminho da adesão à NATO. A decisão foi então de salvaguardar os avanços conseguidos pela Geórgia na reforma das suas instituições e na modernização das suas forças armadas, bem como o seu apoio na campanha norte-americana no Iraque, movendo as relações com a NATO para um Diálogo Intensificado. Esperava-se que na cimeira da NATO em Bucareste, em 2008, fosse anunciado o caminho de adesão da Geórgia e da Ucrânia, mas novas divisões entre os aliados levaram a que apenas se conseguisse um compromisso sobre uma declaração de princípio, onde se estabelece que ambos os países virão a ser membros da Aliança, mas sem definir datas concretas ou o percurso institucional dentro da Aliança¹⁵. Face à incapacidade de se conseguir um consenso entre os aliados, a administração Bush avançou unilateralmente, celebrando acordos estratégicos com a Geórgia e a Ucrânia, com vista a

¹¹ Durante o Verão de 2004, as autoridades centrais de Tbilisi iniciaram manobras militares para ganhar controlo sobre a região da Ossétia do Sul. Ver “Government Comes under Fire from Opposition over South Ossetia”, *Civil Georgia*, 17 de Setembro 2004. Em Julho de 2006, as autoridades georgianas enviaram o que foi definido como uma missão policial para a garganta de Kodori, na Abkhazia, anunciando que pretendiam providenciar assistência às famílias abkhazes da região e reabilitar a estrada principal que passa pela garganta e o aeródromo de Kodori. Ver Corso, Molly (2006) “Georgian Minister: Kodori Gorge Operation Winding Down” *Eurasia Insight*, 27 de Julho; e Torbakov, Igor (2006) “Moscow Warily Tracks Tbilisi’s Moves in the Kodori Gorge” *Eurasia Insight*, 1 de Agosto.

¹² Alexandrova-Arbatova, Nadia (2008) “Troubled Strategic Partnership: The Black Sea Dimension of Russia’s Relations with the West”. In: Hamilton, Daniel e Mangott, Gerhard (eds.) *The Wider Black Sea Region in the 21st Century. Strategic, Economic and Energy Perspectives*, Washington: Centre for Transatlantic Relations, p. 293-318.

¹³ Ver discurso do presidente Saakashvili “Urgent statement of the President of Georgia Michael Saakashvili concerning the current events in the Kodori Gorge”, de 28 de Julho de 2006. www.president.gov.ge, 16.02.2009.

¹⁴ A responsável pela diplomacia britânica, Margaret Beckett, afirmava em 2006: “I don’t think people will hide from any concerns but I think they will look to tone the temperature down and for peaceful resolution of whatever disputes have arisen and for respect for Georgian territorial integrity”. Citado em Castle, Stephen (2006) “EU ministers warn Putin over Georgia”, *The Independent*, 18 de Outubro. www.independent.co.uk, 16.02.2009.

¹⁵ Declaração da Cimeira de Bucareste, 3 de Abril de 2008. www.nato.org, 16.02.2009.

preencher o vácuo de segurança que se criou na região, assim como proteger a Geórgia e as rotas energéticas que a atravessam e assegurar uma rota alternativa para os aliados na guerra do Afeganistão¹⁶.

Percepções da NATO na Geórgia

Como tem evoluído a percepção da Geórgia relativamente à NATO? Tal como referido, a NATO é vista como o garante último da soberania e independência da Geórgia, especialmente face à Rússia. Tal como os países do Báltico e da Europa Central e de Leste, a Geórgia tem procurado uma garantia formal de protecção à sua integridade territorial e soberania nacional através da adesão à NATO. Esta perspectiva é fortemente apoiada pelos georgianos e a popularidade do presidente Saakashvili deve-se, em parte, à sua política externa pro-ocidental. Contudo, a falta de consenso entre europeus e norte-americanos quanto à necessidade de proteger a integridade territorial e soberania georgianas através da adesão à NATO levou a que um clima de frustração se instalasse em Tbilisi. Da Alemanha vieram sinais claros de receio de que a expansão da NATO para a Geórgia fosse um erro estratégico, devido à permanência dos conflitos “gelados” e ao impacto que isso poderia ter nas relações da UE com a Rússia¹⁷. Para os líderes georgianos, esta posição aumenta a fragilidade dos processos de estabilização democrática, iniciados com a revolução das rosas e cria oportunidades de destabilização interna para Moscovo¹⁸. A proposta de parceria estratégica entre os EUA e a Geórgia representa hoje a “única garantia da segurança georgiana”, tal como afirmou o embaixador georgiano nos EUA. O sentimento é semelhante em Tbilisi, onde a colunista Eka Kvesitadze escreveu “depois de termos sido deixados frente-a-frente com a Rússia, um

acordo militar bilateral com os EUA seria a única salvação para o país”¹⁹.

No rescaldo da guerra na Ossétia do Sul, em Agosto de 2008, as expectativas dos georgianos – incluindo os seus líderes – deram sinais de se ajustarem à realidade de que os aliados ocidentais não iriam intervir militarmente no conflito, ao lado da Geórgia²⁰. Se militarmente o conflito provou ser uma derrota total para a Geórgia e o seu presidente, já em termos das reformas institucionais e políticas em curso no país o impacto não é tão claro. Desde Novembro de 2007 que o presidente Saakashvili se encontra sob pressão, após a repressão violenta de manifestações anti-governamentais em Tbilisi. Na ocasião, o presidente autorizou medidas excepcionais de controlo dos media privados e em consequência a sua credibilidade doméstica, e junto dos aliados europeus, ficou fortemente danificada. Um dos argumentos recorrentemente utilizados pelas autoridades georgianas no seu discurso interno é o da necessidade de estabelecer um estado forte, capaz de lidar com as ameaças externas e só depois percorrer o caminho da estabilização democrática²¹. Este discurso tem sido repudiado pela oposição e, hoje, vive-se um clima de distensão e expectativa quanto ao futuro do país. Depois de anos de grandes avanços na abertura da Geórgia e de toda a região do Cáucaso do Sul ao investimento estrangeiro e aos interesses estratégicos do Ocidente, os líderes georgianos encaram hoje a desilusão de expectativas demasiado altas.

¹⁶ Socor, Vladimir (2008) “U.S.-Georgia Security and Military Agreement in the Works”, *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 5(241), 18 de Dezembro.

¹⁷ Speck, Ulrich (2008) “Commentary: Back On Track? Germany and the Georgian and Ukrainian NATO Bids”, *RFE/RL*, 3 de Abril.

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ambas as declarações são citadas em Socor, Vladimir (2008) “U.S.-Georgia Strategic Partnership to Address Georgia’s Vulnerability” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 5(241), 18 de Dezembro.

²⁰ Em entrevista à Radio Free Europe/Radio Liberty, o então embaixador da Geórgia nas Nações Unidas reconhecia que “não devemos elevar as expectativas do povo georgiano – e as nossas – demasiado alto, pensando que o Ocidente intervirá militarmente para resolver este conflito”. Entrevista com Irakli Alasania, embaixador georgiano nas Nações Unidas. *RFE/RL*, 1 de Agosto de 2008. www.rferl.org, 16.02.2009.

²¹ Whitmore, Brian (2008) “NATO: In Rough Neighborhood, Hopefuls Feel Lure of ‘Soft Power’”, *RFE/RL*, 2 de Abril.

2008-2009: A aproximação entre a Bielorrússia e o Ocidente julgada impossível

O ano de 2008 e o início de 2009 podem ser considerados revolucionários para a política externa da Bielorrússia. Após a UE ter revisto a sua política em relação à Bielorrússia, uma série de importantes iniciativas foram acordadas, como a abertura da delegação da Comissão Europeia em Minsk²² e a introdução da cooperação ao nível de especialistas e técnicos²³. Além disso, em 2008, a liderança bielorrussa optou por seguir as exigências da União Europeia e, ao contrário do passado, reconsiderou a sua posição relativamente a questões importantes de política interna. Entre Janeiro e Agosto de 2008, os prisioneiros políticos foram libertados (mas, já em Fevereiro de 2009, ocorreram novas detenções por motivos políticos); e desde a segunda metade de 2008, foram tomadas medidas no sentido de melhorar a liberdade dos *media*, e o movimento civil, *Za svabody*²⁴, presidido pelo líder da oposição Aliaksandr Milinkevich, foi finalmente registado²⁵. Em Outubro de 2008 e Janeiro de 2009, oficiais bielorrussos, incluindo o ministro dos Negócios Estrangeiros, Sergei Martynov, foram a Bruxelas após um hiato de quase uma década²⁶. A 19 de Fevereiro, Javier Solana, Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia visitou Minsk pela primeira vez, e encontrou-se com o Presidente e com o ministro dos

Negócios Estrangeiros, bem como com o líder da oposição, Alyaksandr Milinkevich. Ao contrário do sucedido em anos anteriores, também foram concedidos vistos de entrada na Bielorrússia a membros do Parlamento Europeu (Partido Popular Europeu), que visitaram Minsk a 20 de Fevereiro. No mesmo mês, a liderança bielorrussa pediu um crédito ao Fundo Monetário Internacional, facto que é, por si só, notório, dada a extrema hostilidade do presidente da Bielorrússia em relação às instituições financeiras Ocidentais nos anos 90²⁷. Da mesma forma, a liderança bielorrussa moderou bastante o seu discurso oficial em relação à NATO.

Todas estas mudanças são significativas, tendo em conta o anterior isolamento da Bielorrússia por parte do Ocidente. Como vizinho directo da Rússia e dos países da NATO e da UE, a Bielorrússia esteve, desde a independência, perante o dilema de alinhar com o Ocidente ou com o Leste, questão resolvida por Aliaksandr Lukashenka, presidente bielorrusso desde 1994, que optou pela orientação para o Leste. Enquanto a Bielorrússia procurou a expansão dos laços económicos com a Rússia, apoiou a integração no âmbito da CEI e participou em todos os grupos liderados pela Rússia – como a Organização do Tratado de Segurança Colectiva (OTSC) e a Comunidade Económica Euro-Asiática –, as relações com a UE e a NATO só lentamente avançaram²⁸. Todavia, a Bielorrússia, em Janeiro de 2005, aceitou a Parceria para a Paz (apesar de ter sido um dos últimos países a ratificar, em 1995, apresentando o seu programa individual de parceria apenas em Maio de 1997) e outras iniciativas Atlânticas (Conselho de Cooperação do Atlântico Norte e Conselho de Parceria Euro-Atlântica). Tanto a NATO como a UE condenaram as práticas autoritárias da liderança bielorrussa²⁹, que podia mantê-las, ignorando a opinião destas

²² Vysotskaya Guedes Vieira, Alena (2008) “Opening the European Commission in Minsk: do the EU-Belarus relations need a rethink?” Briefing Paper of the Finnish Institute of International Affairs no.18.

²³ Vysotskaya Guedes Vieira, Alena and Bosse, Gieselle (2008) “ENPI implementation: the case of Belarus” Briefing paper for the Foreign Affairs Committee of the European Parliament made under the framework contract with the Trans European Policy Studies Association (TEPSA).

²⁴ *Para liberdade*

²⁵ Vysotskaya Guedes Vieira, Alena e Simão, Licínia (2008) “European Neighbourhood Policy, viewed from Belarus and Georgia” CFSP Forum, Vol. 6(6), Novembro.

²⁶ European Commission’s Press Service, IP/09/127, “Commissioner Ferrero-Waldner to attend Belarus Troika in Brussels”. Bruxelas, 26 Janeiro 2009.

²⁷ “Belarus on track to receive \$2.5bn IMF loan”. *Financial Times*, 06.01.2009. <http://www.ft.com/cms/s/0/bdd1fd4a-db87-11dd-be53-000077b07658.html>, 16.02.2009

²⁸ Vysotskaya, Alena (2008) “Russland, Belarus und die EU-Osterweiterung,„ Ibidem-Verlag, Stuttgart.

²⁹ Conclusões do Conselho, 15 Setembro 1997. <http://europa.eu/bulletin/en/9709/p103056.htm>, 16.02.2009. Declarações sobre a Bielorrússia do Comité Permanente da AP da NATO, a exemplo de 25 Março 2006. <http://www.natopa.int/default.Asp?SHORTCUT=887>, 16.02.2009.

instituições, porque tinha o sólido apoio político e económico da Rússia. Com o objectivo de influenciar a liderança bielorrussa a mudar as suas políticas, a UE suspendeu o Acordo de Parceria e Cooperação, limitou a ajuda financeira aos projectos de apoio democrático e ajuda humanitária, minimizou o diálogo político e, desde 2005, aplicou sanções, tanto de carácter económico geral (exclusão do regime de Sistema Generalizado de Preferências da UE, em Dezembro 2006) como pontual, incluindo as restrições de mobilidade dentro da UE e congelamento das contas de certos funcionários bielorrussos na UE (desde 2004). A Bielorrússia também não participa na Assembleia Parlamentar da NATO desde 1997, quando o seu estatuto de Membro Associado (que adquiriu em 1991) foi suspenso. Tanto a UE como a NATO mantiveram canais de diálogo com a oposição bielorrussa. Além disso, a NATO financiou, desde 2007, a formação e funcionamento do *Office for a Democratic Belarus*, com sede em Bruxelas.

A sombra do passado

Desde a sua chegada ao poder, em 1994, o presidente Aliaksandr Lukashenka fomentou um discurso extremamente hostil relativamente ao alargamento da NATO e à campanha militar na então Jugoslávia. A posição bielorrussa oficial era ainda mais extrema do que a da Rússia³⁰.

As razões para tal tomada de posição incluíam os factores “psicológicos” (pensava-se que o alargamento da NATO iria dividir o continente e colocar a Bielorrússia à beira de um possível confronto Leste-Oeste), juntamente com o facto de que o líder bielorrusso via nos eventos da Jugoslávia uma ameaça pessoal. Como resultado, a NATO era apresentada como o “inimigo número um” de Aliaksandr Lukashenka, enquanto as forças democráticas internas, as ONG’s e a imprensa livre eram descritas como a “quinta coluna” da NATO e dos EUA³¹. A expansão da área de influência

³⁰ Paznyak, Vyachaslau (2003) “The NATO factor in foreign and security policies and relations among Belarus, Russia and Ukraine” NATO Research Fellowship, Final Report. <http://www.nato.int/acad/fellow/0103/paznyak.pdf>, 16.02.2009.

³¹ Essa leitura ficou patente até nos documentos oficiais, como o Conceito da Segurança Nacional de 2001.

da NATO sob o Conceito Estratégico de 1999 e a decisão de 2002 de incluir o território da Bielorrússia na zona europeia de responsabilidade de Comando Europeu dos EUA apenas reforçava este receio, juntamente com as declarações da UE e da NATO a criticar a situação de inobservância dos direitos humanos na Bielorrússia³².

A posição hostil da Bielorrússia em relação à NATO visava facilitar a integração com a Rússia, fornecendo uma oportunidade à liderança bielorrussa de lembrar Moscovo da necessidade de levar a cabo os planos de integração como um tipo de “reação” às acções da NATO. Juntamente com os aspectos económicos da União, acordados no Tratado de Setembro de 1999³³, a integração militar era uma pedra angular deste projecto³⁴. Com o novo passo da integração bilateral, os oficiais bielorrussos aceitaram os princípios expostos no rascunho do Conceito da Segurança da Federação Russa (a 5 de Outubro de 1999) que, tal como o documento que se lhe seguiu, trata os blocos militares como ameaças reais. A posição oficial de Minsk, por seu turno, acentuou a importância do território bielorrusso e da coordenação das forças militares nos planos russos para se defender contra a NATO como uma aliança militar, tanto a nível nuclear como convencional³⁵.

³² Zaiko, Leonid (2003) “Give a Dog a Bad Name” In Lieven, Anatol e Trenin, Dmitri (ed). *Ambivalent Neighbors: the EU, NATO and the Price of Membership*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, p. 100.

³³ Tratado sobre a Fundação do União. *Sovetskaya Belorussiya*, 11 Dezembro 1999. A integração bilateral na área militar avançou muito antes de 1999, e especialmente desde a criação da Comunidade Rússia-Bielorússia em 1996, o antecessor da União, incluindo o Tratado da Cooperação Militar e Acordo sobre Manutenção de Segurança Regional na área Militar (1997).

³⁴ Paznyak, Vyachaslau (2003) “The NATO factor in foreign and security policies and relations among Belarus, Russia and Ukraine” NATO Research Fellowship, Final Report. <http://www.nato.int/acad/fellow/01-03/paznyak.pdf>, 16.02.2009.

³⁵ Apesar de infra-estrutura bielorrussa não permitir a instalação de ogivas nucleares, o território da Bielorrússia é valioso para Moscovo como a base para radares (a exemplo da estação em Baranovichi), bem como para instalações de mísseis.

Jogando a carta NATO

Como resultado, o valor da Bielorrússia como parceiro estratégico da Rússia tem estado ligado às suspeitas de Moscovo relativamente à NATO. Esta circunstância permitia jogar a “carta NATO” quando as relações entre os dois países eram mais difíceis. Além disso, a presença de instalações militares russas em território bielorrusso, sustentada na “Unidade Eslava”, tem sido usada como instrumento de pressão nos negócios com a Rússia nas áreas do gás e petróleo, bem como para suprimir uma parte substancial da dívida económica da Bielorrússia a Moscovo. A obtenção de tais acordos, no entanto, foi sendo cada vez mais difícil, com a chegada de Vladimir Putin ao poder e a sua nova e pragmática visão de política externa, orientada para servir os interesses económicos do país. Vladimir Putin também estabeleceu os termos para a integração dos dois Estados, termos esses inaceitáveis para Minsk³⁶. Além disso, os acontecimentos de 11 de Setembro criaram um novo esquema de cooperação entre a NATO e a Rússia. Oficiais russos, que foram retirados aquando da crise no Kosovo, retornaram ao quartel-general da NATO; esta, por seu lado, tentou assegurar que o seu alargamento não seria realizado à custa da Rússia. À medida que a segunda crise no Iraque se tornava mais profunda, a confiança dos EUA na *coalition of the willing* tornou a Rússia num parceiro tão importante como os países europeus. Esta reaproximação entre a NATO e a Rússia, bem como as aspirações à adesão da Ucrânia, reforçaram o estatuto de pária da Bielorrússia, e exortaram Minsk a repensar a sua política. O resultado foi um discurso menos agressivo em relação à NATO, apesar de não ter havido mais nenhum

³⁶ Vladimir Putin sugeriu que a Bielorrússia e a Rússia realizassem um referendo sobre a questão da unificação, em Maio de 2003. Segundo a sua proposta, seis regiões administrativas da Bielorrússia iriam receber os mesmos atributos e direitos como as 89 entidades federais da Rússia, com a constituição da Federação Russa a servir de base da constituição do novo estado. A proposta eliminava a soberania da Bielorrússia e tornava o posto do presidente insignificante, e era muito distante da ideia inicial da União como uma entidade supranacional. O presidente bielorrusso declarou a proposta inaceitável.

passo de aproximação³⁷. Na verdade, a liderança da Bielorrússia manteve a sua antiga posição: a existência da NATO não se justifica, depois da eliminação do Pacto de Varsóvia; o seu alargamento não gera estabilidade e segurança maiores, mas sim o efeito contrário; e a OTSC tem que funcionar como um contrapeso à actividade da NATO na Europa de Leste³⁸.

Entretanto, a Rússia perfilou-se como grande potência energética e tornou-se difícil à liderança bielorrussa encontrar argumentos para o financiamento russo do *status quo* doméstico. Em 2006, duras negociações tiveram início entre a Rússia e a Bielorrússia, onde Moscovo deixou claro que ia terminar as práticas anteriores de fornecimento de gás e petróleo a baixo custo. Em 2007, como consequência dessas negociações, a Gazprom não só duplicou o preço do gás para a Bielorrússia, mas também conseguiu o acordo sobre a participação de 50% na infra-estrutura energética estratégica do país (*Beltransgas*). O contrato entre as partes foi assinado em Moscovo, poucos minutos antes do final de 2007, prazo em que expiraria o antigo acordo. A situação voltou a repetir-se, estando em 2008 os preços do petróleo russo fornecido a Bielorrússia, e em 2009 de novo os do gás, no centro das discussões.

Os desentendimentos sobre a passagem do gás e do petróleo através do território bielorrusso entre os dois países eslavos tiveram duas implicações importantes. Primeiro, a liderança bielorrussa ficou convencida da necessidade de oscilar entre o Ocidente e o Leste, em vez de orientar a sua política externa exclusivamente para Oriente. Segundo, o Ocidente, em especial a UE, ganhou consciência da vulnerabilidade da posição da Bielorrússia, que acabou por ser tão vítima da Rússia, na sua nova qualidade de grande potência energética, como a UE. Enquanto o diálogo político entre a UE e a Bielorrússia ganhou dinamismo em 2008-2009, as relações entre a Bielorrússia e NATO não sofreram mudanças significativas. Entretanto, as aspirações atlânticas da Geórgia e da Ucrânia irritavam Moscovo e aumentaram o valor da “carta NATO” no diálogo político entre a Rússia e Bielorrússia. Tal como nos anos 90, a liderança bielorrussa voltou a falar sobre a integração entre os dois países. No entanto, até hoje, essa integração só tem avançado na área militar. De

³⁷ Declarações e entrevistas de Aliaksandr Lukashenka 2004-2008.

<http://www.president.gov.by>, 16.02.2009.

³⁸ *Ibid.*

notar que, a 3 de Fevereiro 2009, no contexto das declarações dos EUA relativamente a instalação de elementos do sistema de defesa antimíssil na Polónia e na Republica Checa, a Rússia e a Bielorrússia assinaram um acordo de criação do sistema unificado de defesa aérea, num documento que esperava a assinatura desde 2001³⁹.

As lições aprendidas numa vizinhança conturbada

Apesar da Bielorrússia e da Geórgia serem países diferentes – em termos dos valores declarados pelas suas lideranças, regimes políticos ou orientação da política externa – as suas experiências nas relações com a NATO e o Ocidente, acima analisadas, demonstram um paralelismo: os perigos de contar exclusivamente com um actor, seja ele do Leste ou do Ocidente e, de modo geral, de se instituírem arranjos exclusivos e competitivos na gestão da vizinhança comum da NATO, da UE e da Rússia, na Eurásia.

O caso da Geórgia demonstra o perigo de se criarem grandes expectativas em relação ao Ocidente e especialmente à NATO, e ilustra que mesmo para os países pós-soviéticos mais determinados no alinhamento com o Ocidente, há limites claros em termos dos resultados tangíveis desta aspiração. Nem sempre as expectativas desses países *vis-à-vis* a UE e a NATO são respondidas com a cooperação e o apoio esperados. A ambivalência destes dois actores em aceitar uma perspectiva clara, a curto prazo, de adesão da Geórgia, leva a que todas as suas tentativas de se afastar da influência russa sejam extremamente difíceis. Nesse sentido, existe uma grande diferença entre a posição actual de países como a Geórgia e a Ucrânia e os países bálticos, durante a década de 90. O alargamento da zona de estabilidade e segurança europeia tem limites claros no espaço da Eurásia.

O futuro da Geórgia parece ter escapado, em grande medida, ao seu controlo. Desde 2004 que os diplomatas e líderes georgianos se empenharam numa campanha de propaganda e sensibilização dos aliados europeus e norte-americanos, no que toca aos seus receios e

desafios securitários. Actualmente, porém, o futuro parece incerto, e parece pouco credível que o actual governo consiga que o Ocidente veja a Geórgia como um exemplo de democracia e paz na região. Entretanto, os objectivos de Moscovo foram cumpridos, conseguindo travar os avanços da NATO para território georgiano. Com o reconhecimento da independência das regiões separatistas da Ossétia do Sul e da Abkhazia, a integridade territorial georgiana poderá estar irreversivelmente comprometida. Além disso, Moscovo já anunciou a instalação de uma base militar naval no porto abkhaz (georgiano) de Ochamchire, no Mar Negro, bem como o reforço da cooperação política e económica com as duas regiões⁴⁰. A presença russa nestes territórios permite que Moscovo mantenha uma vantagem competitiva relativamente aos EUA e um poder de veto, *de facto*, sobre futuros alargamentos da NATO no Cáucaso. Moscovo tem demonstrado um pensamento estratégico bem definido e coragem política para prosseguir os seus objectivos em relação à gestão da vizinhança comum, neutralizando algumas das iniciativas proactivas da UE, da NATO e dos EUA, limitando assim as possibilidades estratégicas da Geórgia.

Apesar da chegada de uma nova administração à Casa Branca ter esfriado os ânimos do presidente Saakashvili, alimentados pelo Partido Republicano, os EUA deverão manter a sua política de apoio aos estados independentes da Eurásia, no que toca aos projectos energéticos e à cooperação militar bilateral. Esta tem sido a política norte-americana desde o início da década de noventa – tanto com administrações democratas como republicanas. No que diz respeito à UE, as relações com a Geórgia deverão continuar ao nível técnico (implementação do Plano de Acção acordado no âmbito da PEV) e político, incluindo uma considerável presença da União no país, no âmbito das missões de Política Europeia de Segurança e Defesa. Mais ainda, a UE, através do anúncio da Parceria de Leste, tem procurado reforçar os seus interesses estratégicos no corredor energético do Cáucaso do Sul, visto como uma alternativa crucial às rotas energéticas dominadas por Moscovo⁴¹. Neste contexto, e apesar dos limites da aproximação

³⁹ *Newsline* da página oficial do presidente Dmitri Medvedev, 03.02.2009. URL: <<http://www.kremlin.ru/sdocs/themes.shtml>>, 16.02.2009.

⁴⁰ “Russia will build base in Abkhazia”, *The Moscow Times*, 27 Janeiro 2009.

⁴¹ “EU’s Ferrero-Waldner Discusses Georgian War’s Aftermath, Integration Prospects”, *RFE/RL*, 22 Janeiro 2009.

do Ocidente à Geórgia, Tbilisi deverá continuar a orientar a sua política externa para a aproximação à NATO, à UE e aos EUA, pelo menos enquanto o presidente Saakashvili estiver no poder e as relações com Moscovo não forem normalizadas.

Já o caso da Bielorrússia demonstra o perigo de expectativas demasiado elevadas em relação ao apoio político e económico da Rússia. Mesmo para países que apostam em ser aliados políticos da Rússia, o *balancing* entre os pólos representa uma estratégia mais lucrativa do que o *bandwagoning* com o vizinho grande. Depois do conflito entre a Rússia e Geórgia, o espaço de manobra para o desenvolvimento de estratégias de *balancing* está a aumentar. A desconfiança crescente da Rússia relativamente à NATO e as decisões decorrentes (diplomacia de mísseis e tentativas de mudar o contexto da operação das bases militares no espaço pós-soviético)⁴², reforçam o interesse russo em manter os aliados existentes nesse espaço. Contudo, apesar de se acentuar esse interesse russo, tal não significa um regresso ao passado, com um apoio económico maciço aos Estados leais em termos políticos e de segurança. As perspectivas serão mais viáveis relativamente à integração militar, a exemplo do citado acordo entre a Rússia e Bielorrússia de unificação dos sistemas da defesa aérea. Quanto às outras áreas de cooperação, nomeadamente na energia, a Rússia continua a rejeitar a proposta da Minsk de construir o segundo ramal do oleoduto Yamal através do território bielorrusso, na tentativa de evitar uma dependência em relação aos países por onde passa o trânsito energético. Neste contexto, os líderes políticos bielorrussos precisarão sempre de incentivos adicionais para que a Rússia preste atenção aos seus pedidos, e uma eventual aproximação de Minsk à NATO, será certamente um desses incentivos.

Esta eventual aproximação ao Ocidente fortalece a posição da liderança bielorrussa,

⁴² Paralelamente à decisão russa de estabelecer bases militares na Abkhazia e na Ossétia do Sul, no início de Fevereiro de 2009, a República de Quirguístão decidiu fechar a base aérea de Manas, um ponto estratégico de reabastecimento às tropas norte-americanas no Afeganistão. Por “coincidência”, esta decisão foi anunciada em Moscovo, numa altura em que a Rússia ofereceu um pacote de ajuda massiva à essa mesma República.

em vários planos. As declarações bielorrussas que não estejam alinhadas com a posição russa, ou a contradigam, demonstram que o país tem uma política externa e que não é simplesmente uma extensão da Rússia. Um exemplo relevante é o caso do reconhecimento da Abkhazia e Ossétia do Sul por parte da Bielorrússia. O presidente Aliaksandr Lukashenka declarou que essa questão era da responsabilidade do parlamento, que na altura estava em processo de formação, a que se seguiram as férias. Como resultado, a decisão foi adiada até Abril de 2009, um mês depois data prevista para a revisão da suspensão das sanções (relativas a vistos) aplicadas pela União aos funcionários bielorrussos (e a decisão de inclusão da Bielorrússia no programa *Eastern Partnership*). Este espaço de tempo tem sido importante para a liderança bielorrussa aprender que pode tirar proveitos ao recorrer à estratégia do *balancing*⁴³. Mesmo que estas acções não enfraqueçam o objectivo inicial, nomeadamente um relacionamento próximo com a Rússia, permitem uma abertura ao Ocidente anteriormente impossível.

Assim, no espaço pós-soviético, o papel da NATO tem, fundamentalmente, duas leituras: servir como contrapeso à Rússia e defender os valores do Ocidente. No caso da Bielorrússia, Minsk consegue jogar a “carta NATO”, isto é, usar os desentendimentos entre a NATO e Moscovo para assegurar uma melhor posição no espaço perturbado da vizinhança comum entre o Leste e o Ocidente. Já o caso da Geórgia, está mais presente a dimensão da defesa dos valores do Ocidente, uma leitura influenciada por Moscovo. Deverá ser a própria NATO a definir um novo papel, mais cooperativo, na Europa, pondo fim a uma cultura de afrontamento. Isto é tanto mais importante quanto os desafios do século XXI se apresentam globais na sua natureza, num sistema crescentemente multipolar. Neste contexto, onde se posicionarão a Rússia e os Estados da vizinhança comum?

⁴³ A perspectiva do reconhecimento da independência da Abkhazia e da Ossétia do Sul (até agora só por parte da Rússia e Nicarágua) representa um desafio adicional para os líderes bielorrussos. Ambas as “repúblicas” aspiram a integrar a actual União Rússia-Bielorrússia, o que diminui o interesse da Bielorrússia em participar neste formato.



Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais
Largo de S. Sebastião, 8
1600-762 Lisboa
Telefone +351 21 030 67 00
Fax +351 21 759 39 83
Email ieei@ieei.pt