



Ciclo de Conferências

O papel da União Europeia no Mundo e o Diálogo Intercultural

A UNIÃO EUROPEIA E A RÚSSIA

Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 18 de Março

Os Estados Unidos, a OTAN e a Rússia

Carlos Gaspar, IPRI-UNL

As relações entre os Estados Unidos e a Rússia são particularmente complexas, uma vez que combinam dimensões históricas, políticas e estratégicas únicas.

Os Estados Unidos e a Rússia foram aliados indispensáveis durante a última fase da II Guerra Mundial e inimigos igualmente indispensáveis durante toda a Guerra Fria. Entre 1945 e 1991, os Estados Unidos e a União Soviética – as duas superpotências – dominaram a política internacional e, no fim da Guerra Fria, concertaram entre si as decisões críticas para a definição dos novos equilíbrios, incluindo a unificação da Alemanha ou a desnuclearização da Ucrânia. Nesse sentido, as suas relações bilaterais têm uma carga histórica singular, que torna as relações entre os Estados Unidos e a Rússia post-soviética diferentes das suas relações com as outras grandes potências.

Os Estados Unidos e a Rússia foram inimigos ideológicos no período da competição bipolar, na medida em que puderam constituir-se como dois impérios com vocação universal. O “par toquevilliano” revelou-se durante o século XX e dividiu-se na oposição radical entre o império comunista e a República imperial, que demonstrou a força dos mitos constitutivos das duas comunidades políticas e a sua vontade de transformar radicalmente o mundo e de inventar um “homem novo”. A União Soviética desfez-se e os Estados Unidos não conseguiram impor a sua versão do “fim da história”, mas persiste uma

dimensão política e ideológica que distingue as relações entre os Estados Unidos e a Rússia post-comunista das relações entre as outras potências.

Os Estados Unidos e a Rússia foram adversários estratégicos formidáveis durante a Guerra Fria, quando acumularam uma capacidade sem precedentes de destruição mútua assegurada, e continuam a ser as duas principais potências nucleares, as únicas que podem ameaçar a sobrevivência da capacidade estratégica recíproca. Essa qualidade singular torna as relações entre os Estados Unidos e a Rússia diferentes das suas relações com as outras grandes potências.

As relações entre os Estados Unidos e a Rússia atingiram o seu ponto mais baixo desde o fim da União Soviética e da Guerra Fria, em 1991¹.

Depois de um breve período de convergência, dominado pela luta contra o terrorismo pan-islâmico, na sequência dos atentados de 11 de Setembro de 2001, que tornou possível a assinatura do Tratado de Moscovo sobre a redução das armas estratégicas ofensivas (**Strategic Offensive Reduction Treaty**), em Maio de 2002, bem como a retirada norte-americana do Tratado de limitação dos mísseis anti-balísticos (ABM) e a instalação de bases militares dos Estados Unidos nas antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central, incluindo o Uzbequistão, o Kirguizistão e o Tadjiquistão, as relações entre os dois antigos adversários entraram numa fase de declínio.

A Rússia alinhou com o “Eixo da Paz” franco-alemão para condenar a intervenção unilateral dos Estados Unidos no Iraque. Em 2003 e em 2004, a Rússia respondeu negativamente às “Revoluções Coloridas” na Geórgia e, sobretudo, na Ucrânia, ao mesmo tempo que definia o seu regime político como uma “democracia soberana”, decidida a resistir às influências ocidentais. Em 25 de Abril de 2005, o Presidente Vladimir Putin declarou que o fim da União Soviética tinha sido “a maior catástrofe geopolítica do século XX”². Em Janeiro de 2006, a Gazprom interrompeu o fornecimento de gás à Europa Ocidental através da Ucrânia, esboçando uma estratégia de manipulação política da dependência energética dos seus parceiros europeus. No intervalo, o assassinato de Anna Politkovskaya pareceu confirmar as percepções ocidentais sobre a deriva autoritária do novo regime. Em Fevereiro de 2007, na Conferência de

¹ Anders Aslund, Andrew Kuchins (2009). **Pressing the “Reset Button” on US-Russia Relations**. Washington : CSIS Policy Brief, Março de 2009.

² Vladimir Putin. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**, 25 de Abril de 2005.

Munique, Vladimir Putin subiu a parada nas suas críticas contra a arrogância unilateralista dos Estados Unidos, evocando uma nova guerra fria. A campanha para a eleição do Presidente Dmitri Medvedev ficou marcada por uma retórica anti-ocidental que mostrou a radicalização do nacionalismo russo e a profundidade do ressentimento das elites russas contra as democracias. Dois meses depois, as forças armadas russas invadiam a Geórgia e reconheciam duas entidades separatistas formadas no seu território, em violação das regras acordadas na Acta Final de Helsinquia, trinta e três anos antes.

As relações entre a Rússia e a OTAN são inseparáveis das relações entre os Estados Unidos e a Rússia e confirmaram a crise nas relações entre os antigos adversários.

Depois de se ter criado o novo Conselho Rússia-OTAN, para sublinhar a importância da convergência estratégica na luta contra as ameaças comuns do terrorismo pan-islâmico e da proliferação de armas de destruição massiva, as relações entre a Rússia e a OTAN entraram em crise³. Em Março de 2004, a Rússia decidiu protestar contra a entrada na OTAN de sete novos membros, incluindo três antigas Repúblicas soviéticas – a Lituânia, a Letónia e a Estónia. A Organização de Cooperação de Shanghai assumiu como objectivo impor a retirada dos Estados Unidos das suas novas bases nas antigas repúblicas soviéticas na Ásia Central, com o Uzbequistão a dar o exemplo. Em Fevereiro de 2007, o Presidente Putin ameaçou retirar a Rússia do Tratado sobre as Armas Nucleares de Alcance Intermédio (INF)⁴ e, em Dezembro, suspendeu a aplicação dos acordos de Limitação de Armas Convencionais na Europa (CFE). Na cimeira da OTAN em Bucareste, em Abril de 2008, o Presidente Vladimir Putin explicou aos aliados ocidentais que a estratégia de adesão da Ucrânia podia “pôr em causa a sua existência como Estado soberano”⁵. Em Junho, o Presidente Dmitri Medvedev fez um apelo a uma nova conferência pan-europeia para iniciar a negociação de um tratado de segurança colectiva, explicando que

³ Julianne Smith (2008). **The NATO-Russia Relationship. Defining Moment or Déjà vu ?** Washington : CSIS Report, 14 de Novembro de 2008.

⁴ Vladimir Putin. **Speech and Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy.** Munique, 10 de Fevereiro de 2007.

⁵ “What Precisely Vladimir Putin Said at Bucharest”, **Zerkalo Nedeli** 15 (694) 19 — 25 April 2008.

nem a OSCE, nem a OTAN garantiam a segurança europeia e que o atlantismo já tinha feito o seu tempo⁶.

A Rússia decidiu responder às decisões da OTAN em Bucareste, reconhecendo a legitimidade das candidaturas da Ucrânia e da Geórgia, que se tinham candidatado ao Membership Action Plan (MAP). Em Agosto de 2008, a Rússia invadiu a Geórgia para explicar a sua concepção sobre os “interesses privilegiados” que a uniam às antigas repúblicas soviéticas. Na passada, com o reconhecimento unilateral das entidades separatistas na Abkázia e na Ossétia do Sul, a Rússia sublinhou a sua determinação em definir unilateralmente as regras do direito nas relações com os outros Estados no espaço post-soviético.

O Presidente Dmitri Medvedev quis comemorar a eleição do novo Presidente dos Estados Unidos, em Novembro passado, com a ameaça de instalar misséis de curto-médio alcance no exclave de Kaliningrad, para exprimir desse modo sua oposição à instalação de sistemas de defesa anti-mísseis na Polónia e na República Checa. Logo a seguir, o Presidente russo recuou e, em Fevereiro de 2009, o Vice-Presidente dos Estados Unidos, Joseph Biden disse que queria a nova administração democrata virar a página (“**push the reset button**”) nas relações com a Rússia.

As relações entre os Estados Unidos e a Rússia podem mudar. Mas, para inverter a tendência de crise é indispensável não ter demasiadas ilusões e definir prioridades claras.

Há três ilusões ocidentais que merecem referência.

A primeira ilusão é que a transição autoritária na Rússia não está consolidada. Pelo contrário, deve reconhecer-se que a “democracia soberana” representa a rejeição russa do modelo liberal. A aliança original entre o nacionalismo russo e as correntes reformistas liberais, que marcou o fim da Guerra Fria, deixou de existir e as forças nacionalistas, que defendem a restauração da Rússia como uma grande potência e a afirmação da sua hegemonia no espaço post-soviético, reconstruíram um centro de poder estável. A Rússia não será um aliado democrático dos Estados Unidos, nem por isso tem de voltar a ser um inimigo da aliança ocidental.

⁶ President of **Russia. Speech at a Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders.** Berlim, 5 de Junho de 2008.

A segunda ilusão é que o modelo da expansão paralela da OTAN e da União Europeia se pode reproduzir no caso da Ucrânia. Por um lado, a instabilidade política e a indefinição do regime político da Ucrânia ou na Geórgia, exclui, **ipso facto**, essa possibilidade. Por outro lado, é forçoso reconhecer que não há nenhuma força política em Moscovo preparada para aceitar a separação definitiva entre a Rússia e a Ucrânia, tal como uma parte significativa da comunidade política ucraniana se opõe a essa estratégia. Na melhor hipótese, será possível fortalecer as correntes democráticas e ocidentalistas na Ucrânia desenvolvendo a nova **Eastern Partnership** e abrindo caminho à sua integração na União Europeia. A Ucrânia só pode entrar na OTAN se e quando a Rússia entrar também dessa forma na comunidade euro-atlântica⁷.

A terceira ilusão é que a Rússia está preparada para acompanhar os Estados Unidos numa estratégia de eliminação completa e gradual das armas nucleares, cujo primeiro passo seria a negociação de um acordo para substituir o START (**Strategic Arms Reduction Treaty**), assinado em 1994 e que termina em Dezembro de 2009⁸. O novo acordo devia prever uma redução drástica dos dois maiores arsenais, limitados cada um a mil ogivas nucleares (o SORT fixa os máximos entre 1700 e 2200 ogivas nucleares até 2012)⁹. Com efeito, as armas nucleares tornaram-se, ainda mais, uma componente decisiva para a Rússia proteger uma vantagem relativa na hierarquia das grandes potências, nomeadamente perante a ascensão rápida da China e da Índia. Mesmo a redução drástica dos arsenais, se não tem efeitos críticos para a garantia da dissuasão nuclear recíproca, teria de ser associada a uma negociação impossível sobre o desenvolvimento dos sistemas de defesa anti-mísseis ou do conjunto dos sistemas de armas defensivas anti-nucleares¹⁰ – a questão que acelerou o declínio da União Soviética há trinta anos.

Qualquer dessas ilusões pode prejudicar o realismo indispensável para inverter a crise nas relações entre os Estados Unidos (e a OTAN) e a Rússia. Mas

⁷ James Baker III (2002). “Russia in NATO ?” *Washington Quarterly* 25 (1) : 95-103.

⁸ Rose Gotemoller (2008). **Russian-American relations after Georgia**. Washington : Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief, Outubro de 2008.

⁹ Steven Pifer (2009). **An Agenda for U.S.-Relations in 2009**. Statement Before the House Committee on Foreign Affairs, 25 de Fevereiro de 2009.

¹⁰ Robert Legvold (2009). Statement Before the House Committee on Foreign Affairs, 25 de Fevereiro de 2009.

é igualmente necessário ter prioridades claras, incluindo uma visão estratégica mais larga, sem a qual todos os esforços estão reféns das dificuldades naturais de resolver questões concretas.

Há três prioridades que devem ser referidas.

A primeira prioridade é a resposta à proposta do Presidente Dmitiri Medvedev sobre a reunião de uma nova conferência entre os Estados que pertencem ao espaço euro-atlântico, onde a Rússia se inclui como um dos três grandes componentes da civilização europeia, ao lado dos Estados Unidos e da Europa Ocidental. Por certo, a proposta é irritante e evoca irresistivelmente os maus hábitos soviéticos de tentativa de divisão da aliança ocidental, nomeadamente a tentativa de separar a Alemanha dos Estados Unidos. No mesmo sentido, o sentido da iniciativa russa, que quer, tal como na Conferência de Helsinquia em 1975, codificar uma divisão do espaço euro-atântico definindo as esferas de influência das principais potências, é inaceitável nesses termos.

Mas a iniciativa tem virtudes, na medida em que torna possível uma concertação estratégica multilateral necessária, num momento de crise. Se as suas próprias ilusões acerca da emergência de um eixo continental entre Berlim e Moscovo puderem ser anuladas¹¹, os responsáveis políticos russos podem reconhecer que os seus interesses nacionais reclamam, no mínimo, uma limitação dos riscos de escalada dos conflitos na sua relação com os Estados Unidos e com a Europa Ocidental, tal como os dirigentes políticos ocidentais podem reconhecer sem dificuldades, como o fizeram no último Conselho do Atlântico Norte, que a estratégia de isolamento da Rússia é prematura e cria mais problemas do que os que pode resolver.

A motivação estratégica para a concertação euro-asiática é óbvia. O problema principal das democracias – o principal problema dos Estados Unidos, do Japão e da Europa Ocidental – é como integrar a ascensão das grandes potências asiáticas, nomeadamente a China, no quadro do sistema internacional. O problema principal da Rússia é conter a ameaça crescente da

¹¹ Sobre as relações entre a Alemanha e a Rússia, ver Constanze Stelzenmuller (2009). “Germany’s Russia Question : a new Ostpolitik for Europe”. **Foreign Affairs**

China, que quer ocupar o lugar deixado vago pela União Soviética e tornar-se a nova grande potência continental revisionista¹².

Nesse quadro, deve ser possível definir os termos concretos da concertação.

Para os Estados Unidos e para a OTAN é crucial garantir o **status quo** do post-Guerra Fria, que inclui a independência da Ucrânia. Para os Estados Unidos e para a **troika** da União Europeia – as quatro principais potências da OTAN – é crucial impedir o armamento nuclear do Irão¹³ e uma cadeia de proliferação que pode exceder os limites do Médio Oriente. Para os Estados Unidos e para a OTAN é crucial neutralizar a ameaça terrorista pan-islâmica no Afeganistão (e no Paquistão). Para os Estados Unidos e para a OTAN – sobretudo para a Alemanha e para os países da Europa Central e Oriental – é crucial pôr fim às crises recorrentes no abastecimento energético e garantir uma parceria estável com a Rússia, quer no acesso directo aos recursos existentes na Rússia, quer no acesso indirecto aos recursos existentes no espaço post-soviético, quer ainda na exploração dos novos recursos no Ártico¹⁴, partilhados entre a Rússia e três Estados membros da OTAN – os Estados Unidos, o Canadá e a Noruega.

Para a Rússia, é crucial preservar a unidade estratégica do espaço post-soviético, que seria definitivamente prejudicada pelo alargamento da OTAN à Ucrânia e perturbada pela adesão separada da Geórgia ou da Moldávia à comunidade de defesa transatlântica – a Ucrânia é “90 pc da política externa da Rússia”¹⁵ e a preponderância da Rússia no espaço post-soviético é uma condição **sine qua non** do seu estatuto como grande potência internacional. Para a Rússia, o Irão é um aliado indispensável no Médio Oriente e no Golfo Pérsico,

¹² Sobre as relações entre a Rússia e a China, ver Bobo Lo (2008). **Ten things everybody should know about the Sino-Russian relationship**. Centre for European Reform Policy Brief, Dezembro de 2008.

¹³ As políticas de não-proliferação incluem os vectores de lançamento e é possível associar a instalação dos sistemas de defesa anti-misséis na Polónia e na República Checa à evolução dos misséis iranianos. Steven Pifer sigere uma moratória de dois ou três anos na instalação dos sistemas defensivos, que deviam estar completados até 2012, enquanto os misséis de longo alcance iranianos não estão operacionais. Steven Pifer (2009).

¹⁴ Os novos recursos no Ártico podem representar, segundo o U.S. Geological Survey, 13 pc dos hidrocarbonetos não descobertos ou o equivalente de 300 mil milhões de barris de petróleo. Robert Legvold (2009).

¹⁵ Anders Aslund, Andrew Kuchins (2009) : 7.

mas os dirigentes russos são moderadamente contra o programa nuclear militar iraniano, embora não possam aceitar uma estratégia norte-americana de substituição do regime teocrático. Para a Rússia, a neutralização da ameaça terrorista pan-islâmica no Afeganistão (e arredores) é uma prioridade, mas os responsáveis russos querem limitar a penetração ocidental (e chinesa) nas antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central e têm dúvidas sobre a capacidade da OTAN em realizar os seus objectivos no Afeganistão (a União Soviética não conseguiu conter a ameaça islâmica nos anos oitenta, contra as suas expectativas iniciais). Para a Rússia, a energia é a chave da sua estratégia internacional e os dirigentes russos nem vão desistir de se opor, na medida do possível, a todas as iniciativas externas que diminuam o seu domínio das redes de distribuição dos produtos energéticos concentrados no espaço post-soviético, nem vão renunciar à sua política de integração da “espiral energética” que comanda a estratégia russa em relação ao Irão e ao Golfo Pérsico – mas a Rússia não quer prejudicar as suas relações económicas com a Europa Ocidental, nem devia querer continuar a depender excessivamente da energia como instrumento da sua estratégia internacional.

As condições mínimas para uma concertação estratégica euro-asiática existem neste momento e tanto podem ser consolidadas pela crise económica e financeira, como, pelo contrário, a crise económica e financeira pode libertar os velhos demónios e fazer com que o regresso da Guerra Fria seja um cenário benigno comparado com as alternativas.