

1.7 • Conjuntura Internacional

As relações Rússia-OTAN: entre sinais de defesa e ameaça

Larlecianne Piccolli

EM RECENTE ENTREVISTA ao jornal italiano *Corriere della Sera*, Vladimir Putin afirmou que “a Rússia não adota tom de conflito com ninguém” (PUTIN, 2015), inferindo que as ações tomadas em termos de segurança são reativas, constituindo apenas respostas às ameaças voltadas contra o país. A declaração de Putin vem ao encontro da análise aqui proposta, uma sondagem sobre o peso imposto pela expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN, à Política Externa e de Segurança (PES) da Rússia, o impacto das ações da OTAN refletidas no posicionamento de Moscou no sistema internacional, em especial frente ao cenário europeu. Para tanto, importa caracterizar o peso do teatro europeu no curso histórico do relacionamento entre as partes, ora cooperativo, ora confrontacionista, aspectos perpetuados nas relações contemporâneas.

**Kosovo, Geórgia e Ucrânia entre Rússia, Europa e OTAN**

A história remonta a um padrão de relacionamento em que o cenário europeu exerce papel de influência política no curso decisório russo, mas também de grande disputa. Esta lógica remonta a inúmeras iniciativas russas refutadas com atos embebidos de confronto.

Antecedentes históricos apontam que este padrão é perceptível já em 1807, com o Tratado Tilsit (entre França e Rússia), cuja ação cooperativa dos russos obteve enquanto resposta a Campanha da Rússia por Napoleão em 1812. Foi assim com o Tratado Ribbentrop-Molotov (1939), replicado na Operação Barbarossa (1941). A cooperação em Potsdam e Ialta (1945) é refutada pelos relatórios alarmantes de planos de ataque nuclear contra a URSS, culminando com a diretiva 432/D, o início da Guerra Fria (Iakovlev, 1988). Entre 1985 e 1990, em paralelo às conferências anuais entre os chefes de Estado de EUA e URSS, deram-se as reuniões do grupo ‘Dois mais Quatro’. O equilíbrio militar ao qual se referiam era, na prática, o desmantelamento da Organização do Tratado de Varsóvia (Flach, 2007). Na esteira das negociações ficava subentendido aos russos que não haveria a expansão da OTAN para Leste, sem nenhuma disposição formal a respeito e por isso se sentiram traídos em 1999 com a primeira onda de expansão do bloco (Cohen, 2005). No pós-Guerra Fria a cooperação em torno da Guerra ao Terror (2001) é refutada pela ampliação do projeto de escudo antimíssil em território europeu, já em 2008 sendo um projeto conjunto com a OTAN.

É factível perceber então que, mesmo com o curso de sua política externa direcionado para a Europa e tensionado à cooperação, acontecimentos

pontuais remontam a um iminente cenário de confronto. Nas últimas décadas três cenários mobilizam a política externa e de segurança da Rússia à Europa guiada por uma perspectiva que rumo ao confronto, deveras pautado pelas ações expansivas da OTAN, e que alteram o posicionamento russo no sistema internacional: a Guerra do Kosovo (1999), a Guerra da Geórgia (2008) e a situação da Ucrânia e do mar Negro (2014).

**Kosovo: inflexões sobre os rumos da política externa russa**

A crise do Kosovo marca o ponto de inflexão na política interna e externa da Rússia. No âmbito interno as reformas autodebilitantes, encarnadas nas privatizações feitas sem critério e planejamento estratégico, cedem lugar às reformas autofortalecedoras, presididas pela preocupação em manter a integridade da Federação e a capacidade militar do Estado. No âmbito externo fica claro que, mesmo sendo democrática, a Rússia mantinha diferenças de interesse com os EUA.

“ A preocupação russa é factual: vê a OTAN como uma ameaça à sua segurança. ”

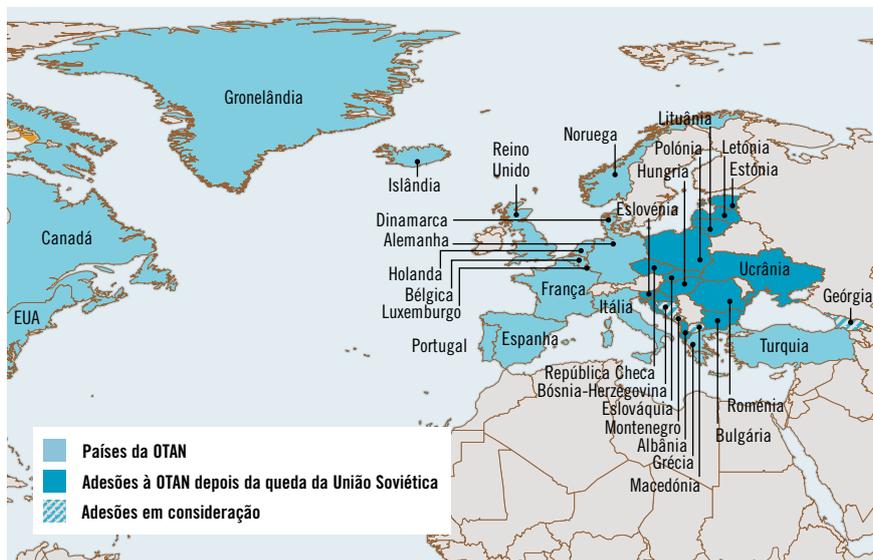
A intervenção humanitária veio na esteira da expansão da OTAN para Leste. Na sua primeira onda de expansão a OTAN incorporou os Estados da República Tcheca, Hungria e Polónia (1999).

Em março de 2004 aderem oficialmente ao pacto a Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia, e em 2009 é protocolada a entrada de Albânia e Croácia (NATO, 2013). A preocupação russa é factual: vê a OTAN como uma ameaça à sua segurança. De acordo com o Artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, os Estados signatários acordam que um ataque armado contra um ou mais membros da OTAN infere em mútua assistência entre os membros, incluindo a possibilidade de uso das forças armadas para restaurar e manter a segurança (NATO, 1949). A questão remete um peso ainda maior ao projeto de expansão da instituição, principalmente no momento em que a sua terceira fase faz alusão à adesão da Ucrânia e da Geórgia ao bloco, aproximando-se significativamente da fronteira russa.

Assim, os eventos no Kosovo sublinharam mudanças no padrão de comportamento e de política externa que a Rússia vinha desempenhando até então. Para Moscou trata-se da formação de pequenos protetorados norte-americanos ao longo de suas fronteiras, impactando numa questão de segurança própria, senão de sobrevivência. O intervencionismo da OTAN obrigou Moscou a se posicionar com firmeza a fim de conter as ações militares do bloco em seu entorno, e em defesa de seu posto no tabuleiro de decisões internacionais (McGuigan, 2009; Arbatov, 2003).

**O turning point da Geórgia: ações militares e posicionamento assertivo**

Conquanto a situação no Kosovo assinala nuances de um novo posicionamento da política externa da Rússia, a Geórgia encarna uma completa revi-



A expansão da OTAN para Leste.

Fonte: NATO. Member countries, (disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52044.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52044.htm)).

revolta em relação ao padrão até então gerido. O conflito em agosto de 2008, não foi meramente em defesa das repúblicas separatistas (Ossétia do Sul e da Abecásia). Revela-se no conflito russo-georgiano uma Rússia renovada e fortalecida a ponto de posicionar-se de maneira atuante na arena internacional, sendo, em larga medida, uma resposta do governo russo ao avanço ocidental em sua área de influência, principalmente aos planos de admissão de Ucrânia e Geórgia à OTAN.

A Guerra da Geórgia deteriorou o relacionamento entre as partes envolvidas direta ou indiretamente, resultando na ruptura de fóruns importantes de relacionamento<sup>1</sup>, bem como complicou o relacionamento de Moscou com as repúblicas separatistas de seu território<sup>2</sup>. Mas, se o custo pago pela Rússia foi alto, por outro lado as mensagens são pontuais: i) ficou evidente a vulnerabilidade das linhas de transporte de energia para abastecimento da Europa frente a uma ação militar direta russa e de seus *próximos*; ii) Moscou zela por sua área de influência, passando a ação militar para defender seus interesses em um claro desafio ao poderio estadunidense solidamente assentado nas proximidades, no Iraque.

Se para os Estados Unidos a ampliação da OTAN servia como forma de cancelar o declínio russo e manter o país em uma situação de fraqueza, Moscou aduz a importância de sua influência no 'exterior próximo', e o Kremlin acabou por punir Tbilisi por sua candidatura à OTAN.

### **A estratégia na Ucrânia: entre interesses econômicos e securitários**

A leitura dada ao Mar Negro é tangencial à importância remetida ao imbróglie securitário da Ucrânia, com três razões a imporem-se: a) o mar Negro é uma importante via, seja através do transporte marítimo ou de oleodutos e gasodutos submarinos, de comunicação entre o Cáucaso/Ásia Central e Europa; b) na península da Crimeia situa-se a base de Sebastopol, que zela pela segurança da principal linha de comunicação e via de acesso marítimo da Rússia; c) a região remete à Ucrânia: um dos principais *hubs* que une a Rússia à Europa, por cujo território passa cerca de 80% do gás natural exportado para a União Europeia e o oleoduto Druzhba, responsável pelo escoamento de quase 30% do petróleo comercializado com o bloco (Adam, 2008; Piccoli, 2012).

Os eventos da praça Maidan e suas subsequentes consequências no território ucraniano evidenciam, mais uma vez, o descontentamento russo frente ao avanço ocidental para leste. O incentivo da União Europeia em instigar a população ucraniana a protestar diante da negação de um acordo comercial entre o bloco e Kiev (Mielniczuk, 2014), os arranjos políticos realizados, bem como a inflamação de um posicionamento anti-Rússia (seja a nível local e/ou global) é visto por Moscou como uma tentativa de desestabilização do país, afastando-o da esfera de influência russa, ou seja, mais uma investida para a contenção dos russos e a negação de sua área de

influência.

Novamente, o ponto conflitante é o avanço da OTAN. Se por um lado temos a organização euro-atlântica presumindo salvaguardar seus interesses securitários na região, por outro, da perspectiva russa, o avanço ocidental vem contra os seus interesses vitais. Em termos securitários, Moscou quer precaver a formação de novas linhas divisórias na região e a própria expansão de coalizões e alianças que a excluam enquanto membro pleno ou, ao menos, influente. Em termos econômicos, quer garantir as vias de acesso ao mercado europeu, assegurando trânsito ininterrupto às trocas comerciais. Em termos estratégicos, importa o acesso aos estreitos de Bósforo, Kerch e Dardanelos, vitais para alcançar mares de águas quentes. Se antes a manutenção da Ucrânia predizia garantir a Crimeia, e as instalações no porto de Sebastopol, agora os auspícios de Moscou orientam-se para evitar uma escalada do conflito rechaçando uma ingerência da organização ocidental.

### **Uma nova Guerra Fria?**

É inevitável relacionar a OTAN ao já findado Pacto de Varsóvia. Quando de sua criação, embora seu tratado original não faça menção a um adversário em particular, a finalidade primordial da organização securitária era de proteção do mundo capitalista em resposta a possíveis ameaças do bloco comunista.

Desde o fim da Guerra Fria, o governo russo passa a questionar a necessidade de manutenção da organização, face à inexistência de um inimigo de fato. No entanto, a sua continuidade é instigada por novos determinantes internacionais: a) a reminiscência das ameaças soviéticas na figura da Rússia; b) a emergência de novas ameaças aos países membros (guerras civis, terrorismo); c) a função intra-aliança que mantém asseguradas as relações pacíficas entre seus membros (Duffield *et al.*, 2008), fatos que não são justificáveis aos olhos de Moscou, o que é perceptível na nova Doutrina Militar da Federação Russa, que coloca a OTAN como principal ameaça militar externa: "... a capacidade potencial de poder da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), dando-lhe funções globais que violam o direito internacional, o acesso a infraestrutura militar a países membros da OTAN às bordas da Federação Russa, inclusive através de uma maior expansão do bloco" (RUSSIA, 2013, [tradução nossa]).

Outro ponto que denota uma tendência de relacionamento confrontacionista entre as partes é o desenvolvimento da Defesa Antimíssil (DAM) em território europeu. O guarda-chuva de proteção europeia contra ameaças externas, aos olhos de Moscou, nada mais é que uma tentativa de minar as capacidades militares. É possível afirmar que, frente à negação de acordos que limitem a ação da DAM, a evolução do projeto notoriamente se dá contra as capacidades estratégicas russas, minando sua capacidade de ataque e, em última instância, garantindo a primazia nuclear aos Estados Unidos.

Observar os avanços e recuos da expansão da

OTAN em território europeu vai além de uma mera análise sob os retrógrados óbices da Guerra Fria. As reações de Moscou são partes de uma dinâmica de política externa imbuída em termos defensivos e reativos, com o intuito maior de manter sua proeminência no Sistema Internacional. ■

### **Notas**

<sup>1</sup> Aqui a inferência é para a saída da Geórgia da CEI (Comunidade dos Estados Independentes) e, no âmbito do relacionamento com o Ocidente, para a suspensão do Conselho Rússia-OTAN. Ainda, a ação russa na Geórgia sugere inflexões com seus pares da Organização para Cooperação de Xangai.

<sup>2</sup> O reconhecimento da independência das repúblicas da Ossétia do Sul e da Abecásia abre importante precedente para outras repúblicas separatistas russas (Tchetchênia, Inguchetia, Daguestão) requererem maior autonomia do governo central. Em contrapartida, a posição russa na Geórgia vai de encontro com a posição defendida no Kosovo.

### **Referências**

- ADAM, Gabriel P. *As relações entre Rússia, Ucrânia e Belarus e o papel que nelas exercem os recursos energéticos*. Porto Alegre: UFRGS, 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.
- ARBATOV, Alexei. The Transformation of Russia's Military Doctrine in the Aftermath of Kosovo and Chechnya. In: GORODETSKY, Gabriel. *Russia Between East and West: Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*. London: Frank Cass Publishers, 2003.
- COHEN, Stephen F. Gorbachev's Lost Legacy. *The Nation*, New York, 24 Feb. 2005. Disponível em <http://www.thenation.com/article/gorbachevs-lost-legacy#>
- DUFFIELD, J.; MICHOTA, C.; MILLER, S. *Alliances*. In: WILLIAMS, Paul (Ed). *Security Studies: an introduction*. Oxon: Routledge, 2008. p. 291-303.
- FLACH, Elmir. *A unificação alemã no contexto das relações germano-soviéticas (1985-1990)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- IAKOVLEV, Nikolai. *Os homens da Casa Branca: de Truman a Reagan*. Lisboa: Avante, 1988.
- McGUGAN, Mark. NATO and Russia: progress or process? In: GOWER, Jackie; TIMMINS, Graham. *Russia and Europe in the twenty-first century: an uneasy partnership*. New York, NY: Anthem Press, 2009. p. 149-168.
- MIELNICZUK, Fabiano. A Crise da Ucrânia e suas implicações as Relações Internacionais. *Revista Conjuntura Austral*. Porto Alegre: UFRGS, vol. 5, nº. 23, 2014. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/46849/29136>.
- NATO. *Member countries*. Washington, D.C., Aug. 2013. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52044.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52044.htm).
- NATO. *The North Atlantic Treaty*. Washington, D.C., Apr. 1949. Disponível em: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm) >. Acesso em: 20 abr. 2015.
- PICCOLI, Larleianne. *Europa enquanto condicionante da Política Externa e de Segurança da Rússia: o papel da defesa antimíssil*. Porto Alegre: UFRGS, 2012. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- PUTIN: Rússia não busca conflitos, somente responde a ameaças. *Sputnik*, Moscou, 06 jun. 2015. Disponível em <http://br.sputniknews.com/mundo/20150606/1227375.html>.
- RUSSIA. *The Military Doctrine of the Russian Federation*. Moscow, 2013. Disponível em <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>.