



2.13 • Nacionalismos e separatismos

Os conflitos congelados do Cáucaso do Sul: tensões face à nova política externa russa de intervenção

Licinia Simão

A REGIÃO DO CÁUCASO DO SUL, composta pelas ex-repúblicas soviéticas da Arménia, do Azerbaijão e da Geórgia, é um subcomplexo regional de segurança¹. Isto significa que a segurança de cada Estado é altamente interdependente das dinâmicas regionais, em particular dos chamados conflitos congelados que se mantêm desde o fim da União Soviética. Os três Estados estão envolvidos em dinâmicas separatistas e/ou secessionistas, que ameaçam há mais de duas décadas a sua integridade territorial, a sua soberania e o seu desenvolvimento político e socioeconómico. A Geórgia está em conflito com as regiões da Abecásia e da Ossétia do Sul, que procuram a independência política de Tbilisi. O Azerbaijão está em conflito com a região de Nagorno-Karabakh e com a Arménia, devido ao apoio desta última às pretensões secessionistas das autoridades karabakhis. Para além das tensões intrarregionais, estes conflitos contam com uma forte intervenção externa, em particular da Federação Russa. Desde o final da década de 1980, quando o colapso do poder soviético permitiu o escalar de tensões de carácter nacionalista e o desenvolvimento de conflitos armados violentos, a Rússia permanece um actor político, económico e militar de relevância central para a região. Esta breve reflexão centra-se nas dinâmicas mais recentes que estão em curso no Cáucaso do Sul, afectadas em grande medida pela nova política externa russa de intervenção, tal como tem sido implementada, primeiro na Geórgia em 2008 e mais recentemente na Ucrânia, desde os inícios de 2014.

Abecásia

As ambições independentistas das autoridades e população da Abecásia têm sido frequentemente marginalizadas pelo carácter instrumental das suas relações com Moscovo. Ou seja, a comunidade internacional tem tido dificuldade em validar os argumentos separatistas *per se*, olhando para eles como instrumentos ao serviço do objectivo maior da política externa russa, de limitar a integração euro-atlântica da Geórgia. Por outro lado, os próprios abecazes vêem a relação com Moscovo como um instrumento para assegurar a sua sobrevivência num contexto internacional de não-reconhecimento e isolamento². Após a 'guerra dos cinco dias', em Agosto de 2008, as travessias na fronteira administrativa entre a Abecásia e o restante território da Geórgia³ tornaram-se mais difíceis e, para muitos georgianos e abecazes, isso significou um corte profundo nas suas interacções diárias⁴. Ao nível político, as autoridades georgianas adoptaram a Lei dos Territórios Ocupados da Geórgia, que implica um maior controlo e sancionamento de qualquer contacto externo com a Abecásia que não seja autorizado por Tbilisi.

Perante este cenário, a relação da Abecásia com a Federação Russa tornou-se ainda mais estratégica, adicionando ao elemento político e militar uma dimensão socioeconómica. A nível político, o reconhecimento formal da independência da Abecásia, a 26 de Agosto de 2008, iniciou um processo de cooperação política e militar com a Federação Russa de larga escala. De acordo com o International Crisis Group (ICG), estão estacionados na Abecásia cerca de 5000 membros das forças de segurança russas (militares, serviços de informações (FSB) e guardas fronteiriços) e Moscovo definiu um montante global de 465 milhões de dólares para obras de reabilitação e desenvolvimento de infraestruturas militares para um período de quatro anos⁵. A Rússia mantém uma presença militar discreta na região, mas o seu controlo do território é muito elevado, incluindo as fontes, estradas e mar. Esta presença, que contradiz o acordo de cessar-fogo de 2008, foi também justificada politicamente pelos novos acordos de cooperação política e securitária entre Moscovo e Sukhumi⁶. O objectivo era garantir a segurança do território face à Geórgia e contribuir para o reforço da soberania da Abecásia.

Para além disso, desde o início dos anos 2000, a Rússia tem prosseguido uma política de atribuição de passaportes russos aos abecazes e é o único país que abriu um consulado em Sukhumi, garantindo-lhes a possibilidade de viajar e escapar ao seu isolamento. Os impactos sociais e emotivos desta política não podem ser minorizados, especialmente se tivermos em conta que os países europeus têm (com poucas excepções) negado a atribuição de vistos a cidadãos com passaporte abecaz e alguns têm inclusivamente recusado vistos a cidadãos com passaporte russo emitido em Sukhumi. Tendo em conta a posição da UE e de vários dos seus Estados membros de não afrontar as autoridades georgianas (e russas) com uma colaboração directa mais visível com as autoridades e parceiros abecazes (mesmo apesar da chamada política de 'envolvimento sem reconhecimento'), esta limitação no contacto entre pessoas tem contribuído em muito para uma imagem negativa dos europeus e para minar a posição de mediador neutro que a UE procura manter nas negociações de paz de Genebra. A Rússia tem também assegurado o financiamento do sistema de pensões e outros benefícios sociais na região, é o maior investidor e parceiro comercial⁷ e tem financiado directamente o orçamento abecaz (entre 2009 e 2012 os montantes totais de ajuda totalizaram 230 milhões de dólares, de um orçamento total de 287 milhões)⁸.

Apesar desta situação de grande dependência, as relações com a Rússia representam uma necessidade táctica, face aos receios securitários na rela-

ção com a Geórgia. Para os abecazes, a possibilidade de integrar a Federação Russa não está em cima da mesa e a crescente presença e dependência face a Moscovo cria tensões na sociedade. Assim, parece ser o contexto de isolamento internacional, mais do que a vontade dos abecazes, a ditar a crescente dependência face a Moscovo e, no actual contexto de crise na Ucrânia, esta tendência tende a aprofundar-se, com graves consequências para os equilíbrios regionais no Cáucaso do Sul.

Ossétia do Sul

O caso da Ossétia do Sul é em grande medida semelhante ao da Abecásia, no que toca à dependência crescente face à Rússia em termos políticos, de segurança, económicos e sociais. No entanto, o isolamento natural da região (sem acesso ao mar, por exemplo) e a falta de clareza relativamente ao seu futuro político-administrativo (a opinião pública divide-se entre a inclusão na Federação Russa, a junção formal com a Ossétia do Norte e a independência) fazem com que as alternativas para a sobrevivência e desenvolvimento estejam limitadas ao que Rússia tem para oferecer. Em 2010, o orçamento da região era de 140 milhões de dólares, e dependia da assistência russa em 98,7 %⁹. Com a guerra de 2008, o corte de relações com a Geórgia e o fecho do posto fronteiriço, a desindustrialização acelerou, ao mesmo tempo que se deu uma remilitarização acelerada pela presença russa¹⁰. Ao abrigo de diversos pactos e tratados de segurança e cooperação (ver caixa 1), a Federação Russa transformou esta região numa base militar estratégica, com projecção tanto para o Cáucaso do Norte, como para o Cáucaso do Sul. Segundo o ICG, a Rússia tinha em 2010 a 4ª brigada militar estacionada em Tskhinvali, Java e Kanchaveti, com cerca de 3800 efectivos, equipados com tanques, artilharia, lança-mísseis e sistemas de defesa antiaérea¹¹. Esta presença militar e a relocação de unidades noutros pontos estratégicos perto da fronteira administrativa com a Geórgia dão a Moscovo controlo sobre o eixo rodoviário e ferroviário este-oeste e a própria capital georgiana Tbilisi, que se encontra a cerca de cinquenta quilómetros. Tal como ao longo da fronteira administrativa entre a Abecásia e o território controlado pelas autoridades de Tbilisi, tem-se acelerado o processo de demarcação e monitorização da fronteira *de facto* entre a Ossétia do Sul e a Geórgia¹². Os impactos deste processo no caso da Ossétia do Sul são mais pesados, já que a fronteira administrativa nunca significou, mesmo após o conflito inicial dos anos 1990, uma demarcação e divisão entre vilas georgianas e ossetas. Foi apenas depois da guerra em 2008 e com este intuito de criação de uma fronteira que a divisão entre as duas comunida-

PRINCIPAIS ACORDOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS E DE SEGURANÇA CELEBRADOS ENTRE A RÚSSIA E A ABECÁSIA E A OSSÉTIA DO SUL, DESDE 2008

26 Agosto 2008 – reconhecimento formal da independência das duas regiões pelo presidente Dmitri Medvedev

17 Setembro 2008 – Acordo de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua entre a Federação Russa e a República da Abecásia e entre a Federação Russa e a República da Ossétia do Sul

Dezembro 2008 – Memorandum de Entendimento sobre Cooperação em Assuntos Internacionais Rússia-Abecásia (apoio ao reconhecimento internacional)

12 Agosto 2009 – Acordo de assistência à República da Abecásia no seu desenvolvimento socioeconómico

30 Abril 2009 – Tratado de Protecção de Fronteiras, entre a Federação Russa e a República da Ossétia do Sul e entre a Federação Russa e a República da Abecásia

17 Fevereiro 2010 – Acordo sobre o estabelecimento de uma base militar conjunta entre a Abecásia e a Rússia, no território da Abecásia (válida por quarenta e nove anos e automaticamente renovável por períodos de quinze anos)

16 Outubro 2010 – Acordo entre a Federação Russa e a República da Abecásia sobre Cooperação e Assistência Mútua em matéria alfandegária

28 Maio 2012 – Acordo Federação Russa e a República da Abecásia sobre comércio de bens (por ratificar)

24 Novembro 2014 – Acordo de Parceria e Aliança Estratégica com a Abecásia, incluindo cláusula de defesa mútua, cooperação em matéria de política externa e integração económica

17 Fevereiro 2015 – Tratado de aliança e integração entre a Federação Russa e a República da Ossétia do Sul.

des se acentuou, o que tem tido consequências negativas também no frágil processo de paz em curso e tem dificultado a interacção entre Tbilisi e Tskhinvali.

Por fim, é de sublinhar a importante influência russa junto das elites políticas ossetas e a sua dificuldade em manter um certo equilíbrio entre a aparência da soberania e a perseguição dos seus interesses. Desde a década de 1990 que os presidentes desta pequena região têm tido a aprovação de Moscovo em troca de liberdade para controlar as redes económicas e políticas da região. Desde 2008 que as questões ligadas à corrupção e desvio de fundos provenientes da assistência russa têm causado problemas nas relações com Moscovo e muita contestação interna. As eleições presidenciais de Novembro de 2011 foram marcadas por suspeitas sobre a gestão da ajuda russa à reconstrução da Ossétia do Sul e de apropriação indevida de fundos e gestão danosa, afectando directamente o presidente Eduard Kokoity e o seu grupo de apoiantes. As eleições parlamentares de 2009 e as presidenciais de 2011 – às quais o presidente estava impedido de concorrer – representaram um momento de rara tensão política na região, com críticas abertas à gestão presidencial e divisões sobre o futuro político da Ossétia do Sul. Por seu lado, a derrota do candidato apoiado por Moscovo à presidência levou a um crescendo de violência e por fim à anulação dos resultados e marcação de novas eleições, demonstrando, mais uma vez, que a independência formal está longe de ser uma independência real.

Nagorno-Karabakh

A região de Nagorno-Karabakh constitui o terceiro conflito congelado no Cáucaso do Sul, opondo as autoridades do Azerbaijão, quer às autoridades separatistas, quer às autoridades arménias, que reclamam o território para si. Esta situação representa um nível adicional de complexidade, tornando o conflito uma disputa interestatal, com forte interferência externa. Da perspectiva russa,

o conflito apresenta claro potencial estratégico. Com o objectivo de limitar a abertura da região à influência ocidental, a manutenção do *statu quo* tem permitido a Moscovo manter-se como o mais influente actor estrangeiro na política externa e de segurança quer do Azerbaijão, quer da Arménia. Apesar do desenvolvimento económico e financeiro do Azerbaijão, alimentado pela abertura de oleodutos e gasodutos que o ligam à Turquia e aos mercados europeus sem depender da Rússia, a sua superioridade militar em relação à Arménia é insuficiente para lhe dar uma vitória absoluta no conflito. Isto deve-se aos compromissos securitários e assistência militar que a Rússia assumiu com as autoridades em Ierrevan e que equilibram o conflito. Esta assistência tem alimentado uma escalada armamentista na região¹³ que se tem traduzido em violações mais frequentes do frágil cessar-fogo acordado em 1994¹⁴. Por outro lado, as garantias de segurança que a Turquia estende ao Azerbaijão aumentam o risco de esta se tornar uma confrontação de dimensão regional.

As violações ao cessar-fogo são porventura menos surpreendentes do que o facto de o conflito não ter sido retomado. Sem a presença de forças de interposição ao longo da linha de contacto entre a Arménia e o Azerbaijão, só a auto-restricção das partes tem evitado uma escalada total da violência. A única presença internacional é uma equipa de monitorização de seis pessoas liderada pelo representante pessoal do presidente em Exercício da OSCE, o embaixador Andrzej Kasprzyk. A OSCE é também responsável pela mediação do conflito, através do grupo de Minsk, presidido por três dos cinco membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Estados Unidos, Rússia e França), mas tem sido incapaz de alcançar um consenso sobre os princípios básicos de um acordo de paz, nomeadamente sobre o estatuto final de Nagorno-Karabakh. Primeiro em 2001 e depois em 2008, foram dados passos positivos rumo a este objectivo. Contudo, a falta de resultados con-

cretos traduziu-se na deterioração progressiva do processo de paz e no aumento de tensões no terreno, levando a novos confrontos em território controlado pela Arménia e a um número crescente de fatalidades¹⁵. Perante a volatilidade da situação no terreno e as tensões em torno da política externa russa, este conflito é um dos mais instáveis da região. A sua manutenção continua a afectar o desenvolvimento regional, em particular da Arménia, aprofundando a sua dependência em relação à Rússia e à sua diáspora¹⁶ e dando a Moscovo instrumentos de pressão fortes. O actual contexto no Cáucaso do Sul é de grande volatilidade. Não só faltam perspectivas de transformação positiva dos conflitos armados da região, como se tem assistido a uma militarização crescente. A presença da Federação Russa, reforçada após o conflito com a Geórgia em 2008 e novamente após o início do conflito com a Ucrânia, não permite antever um período de maior estabilidade regional. Pelo contrário, tem-se traduzido na fragilização das dinâmicas políticas na Abecásia e na Ossétia do Sul, tornando estes 'Estados de facto' mais dependentes de Moscovo e mais desligados dos seus Estados metrópole. O corte de laços e a redução da interacção só pode traduzir-se em processos de paz mais difíceis. A presença russa tem também sido acompanhada pela fragilização dos processos democráticos na Arménia, no Azerbaijão e na Geórgia, criando dificuldades acrescidas de estabilização regional e diálogo pluralista. ■

Notas

¹ Buzan, Barry e Weaver, Ole (2003) *Regions and powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge UP.

² International Alert (2011) *The Politics of Non-Recognition in the context of the Georgian-Abkhaz conflict*. Março.

³ Oficialmente o território da Geórgia inclui a região da Abecásia e portanto, da perspectiva de Tbilisi, esta fronteira não é reconhecida como uma fronteira estatal.

⁴ Os habitantes da região de Gali, no sul da Abecásia, continuam a efectuar a travessia e mantêm uma ligação mais profunda com a Geórgia, o que tem dificultado a sua integração na própria Abecásia.

⁵ ICG (2013) *Abecásia: The Long Road to Reconciliation*. Europe Report Nº 224 (10 Abril), p. 5.

⁶ A designação da capital administrativa da Abecásia varia conforme adoptemos a designação abecaz ou georgiana. Assim, para Tbilisi a capital abecaz é Sukhumi e para os abecazes é Sukhum.

⁷ ICG (2010) *Abecásia: Deepening Dependence*. Crisis Group Europe Report Nº 202 (26 Fev), p. 6.

⁸ ICG (2013) *Op. cit.*, p. 6.

⁹ ICG (2010) *South Ossetia: The Burden of Recognition*. Crisis Group Europe Report Nº 205 (7 Jun).

¹⁰ Simão, Licinia (2013) "Ossetia do Sur: entre a democracia e o subdesenvolvimento", *Informe Mundial de Estados de Feito*. IGADI, p. 21-24 (disponível em http://www.igadi.org/web/sites/all/archivos/informe_estados_defeito_2013.pdf).

¹¹ ICG (2010) *Op. cit.*, p. 8.

¹² Socor, Vladimir (2013) "Russia Accelerates 'Borderization' in Georgia on War's 20th Anniversary", *Eurasia Daily Monitor*, 10 (175), 2 Out.

¹³ Jan Grebe (2014) *Global Militarization Index 2014*. Bonn: Bonn International Center for Conversion.

¹⁴ Broers, Laurence (2014) "Nagorno-Karabakh's Summer of Violence", *World Politics review* (12 Ago).

¹⁵ Freizer, Sabine (2014) "Twenty years after the Nagorno Karabakh ceasefire: an opportunity to move towards more inclusive conflict resolution", *Caucasus Survey*, 1(2) 109-122.

¹⁶ Simão, Licinia (2012) "Afinidades étnicas e Estados de facto: o caso dos Arménios do Nagorno-Karabakh", *P@x Boletim online*, n. 21, (Set), (disponível em http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_P@x21pt.pdf).