

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES***

**CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR**

**2009/2010**



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL  
BREVE ESTUDO**

**A NATO e o Cáucaso – um novo desafio**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

O TEXTO CORRESPONDE A UM TRABALHO ELABORADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA.

**JOÃO JOSÉ VIEIRA SERRA**  
Capitão-Tenente grad SEC



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**A NATO E O CÁUCASO – UM NOVO DESAFIO**

**JOÃO JOSÉ VIEIRA SERRA**

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-M 2009/2010

Breve estudo / Área Específica de Marinha

Orientador: Capitão-tenente Pinto Moreira

Lisboa, 2010

## Índice

AGRADECIMENTOS .....	iii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	iv
RESUMO .....	v
ABSTRACT .....	vi
LISTA DE PALAVRAS-CHAVE .....	vii
INTRODUÇÃO .....	1
1. CÁUCASO – HISTÓRIA RECENTE .....	3
a. ENQUADRAMENTO.....	3
b. CÁUCASO CONTEMPORÂNEO.....	3
c. CÁSPIO – MAR OU LAGO? .....	5
2. CONFLITOS EXISTENTES E EMERGENTES .....	6
a. NAGORNO-KARABAKH .....	6
b. CONFLITOS SEPARATISTAS NA GEÓRGIA.....	7
(1) OSSÉZIA DO SUL.....	7
(2) ABECÁSIA .....	8
(3) VALE DE PANKISI .....	9
c. CHECHÉNIA .....	10
3. PRINCIPAIS ACTORES PRESENTES NA REGIÃO.....	12
a. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	12
b. UNIÃO EUROPEIA.....	13
4. ACTUAL IMPORTÂNCIA GEOESTRATÉGICA E GEOPOLÍTICA DO CÁUCASO.....	15
5. A NATO E O CÁUCASO.....	17
6. A RÚSSIA E A TURQUIA (PRINCIPAIS ACTORES NA REGIÃO) .....	23
a. RÚSSIA .....	23
b. TURQUIA .....	24
7. POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS FUTURAS DA NATO .....	27
CONCLUSÕES .....	29
BIBLIOGRAFIA .....	34
ANEXO A .....	A-1
MAPA 1 – PAÍSES DO CÁUCASO.....	A-1
MAPA 2 – CÁUCASO DO SUL VS CÁUCASO DO NORTE .....	A-1
MAPA 3 – ÁREAS DE CONFLITO.....	A-2
MAPA 4 – OLEADUTOS E GASODUTOS.....	A-2

MAPA 5 – PIPELINES EXISTENTES E PLANEADOS.....	A-3
MAPA 6 – NAGORNO-KARABAKH.....	A-3
MAPA 7 – GEÓRGIA, OSSÉZIA DO SUL E ABECÁSIA.....	A-4
MAPA 8 – CHECHÉNIA.....	A-4
MAPA 9 – BTC.....	A-5
MAPA 10 – VALE DE PANKISI.....	A-5
MAPA 11 – DISTRIBUIÇÃO DE GRUPOS ÉTNICOS NO CÁUCASO.....	A-6
APENDICE 1 – VALE DE PANKISI.....	1-1

**Agradecimentos:**

Ao Contra-Almirante Silva Ribeiro, Sub Chefe de Estado Maior da Armada, pela entrevista concedida em 12 de Abril de 2010.

Ao coordenador deste trabalho de investigação, Capitão-Tenente Pinto Moreira, pela sua disponibilidade, interesse e, muito realista, espírito crítico.

Um agradecimento muitíssimo especial à minha mulher, Bela, e filha, Beatriz, pelo constante apoio e interminável paciência para comigo.

**Lista de Siglas e abreviaturas:**

**BTC** – *Pipeline Baku-Tiblissi-Cehyan*

**CSTO** - *Collective Security Treaty Organization*

**EUA** – Estados Unidos da América

**ISAF** – *International Security Assistance Force*

**MAP** – *Membership Action Plan*

**NATO** – *North Atlantic Treaty Organization*

**NDN** - *Northern Distribution Network*

**ONG** – Organização Não Governamental

**OSCE** - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

**PESD** – Política Europeia de Segurança e Defesa

**PKK** - Partido dos Trabalhadores do Curdistão

**PfP** – *Partnership for Peace*

**QC** – Questão Central

**QD** – Questão Derivada

**SCP** - *South Caucasus Gas Pipeline*

**TRACECA** - *Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*

**UE** – União Europeia

**URSS** – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

**WREP** - *Western Route Export Pipeline*

## **Resumo**

O Cáucaso inclui as Repúblicas e regiões do Cáucaso do Norte que integram a actual Federação Russa, e os países da Transcaucásia: Azerbaijão, Arménia e Geórgia. A cadeia de montanhas que se estende entre o mar Negro e o mar Cáspio constitui um intrincado mosaico de povos, etnias, culturas e religiões, e por isso um terreno propenso a antagonismos e disputas. Sendo uma região historicamente atrasada, possui contudo um valor estratégico privilegiado como via de acesso às riquezas de petróleo e gás do Cáspio. A sua localização geográfica no eixo da placa euro-asiática, explica o interesse, já de longa data, de vários actores internacionais, sendo a NATO, um deles.

Por outro lado, a região caucásica foi palco de um dos principais conflitos inter-étnicos que influenciou o desmembramento da URSS – a guerra do Nagorno-Karabakh entre a Arménia e o Azerbaijão – que de momento se encontra em estado latente. No entanto, alguns dos conflitos que eclodiram em consequência do colapso da URSS, encontram-se ali no estágio activo ou em convulsão intermitente. São os casos dos conflitos “separatistas” da Abecásia e da Ossétia do Sul na Geórgia – que em muito se constituíram em resultado do radicalismo nacionalista georgiano – ou da paradigmática guerra da Chechénia, na Rússia. Também o desfiladeiro de Pankisi, uma região montanhosa na fronteira da Geórgia com a Chechénia, escapa ao controlo do governo georgiano. Presume-se estarem aí instaladas redes de extremismo religioso e de crime organizado. Em termos práticos, toda esta região configura um crescente e ameaçador “barril de pólvora”.

O Cáucaso, principalmente o Sul, está a tornar-se rapidamente num importante ponto estratégico, em termos geopolíticos, na sequência dos ambiciosos projectos de transporte energéticos e da consolidação de corredores militares de apoio às operações no Afeganistão (NATO).

A NATO, aparentemente, pode continuar a sua expansão até ao Cáucaso. Neste contexto a Geórgia poderá ser uma “testa de praia” e uma ponte de penetração ainda mais para leste, para o Azerbaijão (Mar Cáspio). Tudo depende da estratégia futura que a NATO vier a adoptar para a região.

## **Abstract**

The Caucasus includes the regions and republics of the North Caucasus as part of the current Russian Federation, and the Transcaucasian countries: Azerbaijan, Armenia and Georgia. The mountain range that stretches between the Black Sea and Caspian Sea is an intricate mosaic of peoples, races, cultures and religions, and therefore a land prone to disputes and antagonisms. Being a region historically not developed, but has a strategic value as a privileged route from Caspian Sea, namely its oil and gas. Its geographical location at the center of the Eurasian plate, explains the interest, since a long time, several international players, with NATO, one of them.

On the other hand, the Caucasian region was the scene of major inter-ethnic conflicts that influenced the breakup of the USSR - the war in Nagorno-Karabakh between Armenia and Azerbaijan - who currently is in a dormant state. However, some of the conflicts that erupted as a result of the collapse of the USSR are active there in the stadium or intermittent seizures. The cases of the conflict “separatists” of Abkazia and South Ossetia in Georgia – which largely constituted as a result of radical nationalist Georgian – or the paradigmatic war in Chechnya, Russia. Also the Pankisi Valley, a mountainous region at the Georgian border with Chechnya, is outside the control of the Georgian government. It is assumed there are installed networks of religious extremism and organized crime. In practical terms, this whole region sets a growing and threatening "powder barrel".

The Caucasus, especially the south, is rapidly becoming an important strategic point, in geopolitical terms, as a result of the ambitious projects of energy transport corridors and the consolidation of military support operations in Afghanistan (NATO).

NATO apparently can continue its expansion into the Caucasus. In this context Georgia may be the "head of beach" and a bridge to penetrate further east to Azerbaijan (Caspian Sea). Everything depends on the future NATO strategy for the region.

## Lista de palavras-chave

Abecásia

Arménia

Azerbaijão

Cáspio

Cáucaso

Conflitos

Estratégia

EUA

Geórgia

Mar Negro

Mediterrâneo

*Nagorno-Karabakh*

NATO

Ossétia do Sul

*Pipeline BTC*

Redes energéticas

Rússia

Turquia

UE

## **Introdução**

A importância estratégica do Cáucaso é enorme actualmente, principalmente para a NATO, por duas razões distintas: a activação dos projectos energéticos de transporte na “Eurásia” que visam colocar de fora e terminar, ou pelo menos reduzir substancialmente, a dependência da Rússia em matéria de trânsito e venda de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural) e a escalada da guerra no Sudoeste Asiático (Afeganistão e Paquistão).

A extensão da NATO a países do Cáucaso é um tema que, desde o desmembramento da União Soviética, tem feito parte da agenda da Aliança Atlântica de uma forma recorrente. O possível alargamento da NATO a países desta área geográfica não tem sido uma questão pacífica no seio da Aliança, especialmente desde a crise de 2008 na Geórgia, altura a partir da qual, a estratégia da NATO para a região, parece ter arrefecido e passado a ser tratado com redobrados cuidados, tornando-se por isso, num, aparente, novo desafio para a NATO.

O tema do presente trabalho de investigação individual, conduz à abordagem da actual importância do Cáucaso, sobretudo do Sul, para a NATO. Num ambiente de evolução e constante mutação de crises e conflitos existentes (Nagorno-Karabak, Ossétia do Sul, Abecásia, etc) e outros, eventualmente, emergentes (Vale de Pankisi), trata-se de um tema que se reveste de particular interesse, por um lado, em virtude da complexidade do ambiente estratégico para os vários actores internacionais presentes ou com interesses na região (incluindo a NATO) e, por outro lado, em virtude da necessidade da Aliança Atlântica definir a sua estratégia futura para o Cáucaso, procurando-se deduzir uma relação e um nexo de causalidade entre os dois conceitos.

Tendo presente o propósito enunciado para a investigação, constituem-se os seguintes objectivos:

- Efectuar, de forma genérica, um levantamento da história recente do Cáucaso;
- Identificar os conflitos e cenários de crise existentes e emergentes;
- Caracterizar os principais actores presentes na região;
- Descrever o que tem sido a política da NATO para a região.

Assim, perante a problemática, formulou-se a seguinte questão central (QC) - A evolução e recentes desenvolvimentos das relações NATO-Cáucaso tornaram-nas diferentes e desafiantes. No futuro, que rumo tomarão?

Da questão central deduziram-se as seguintes questões derivadas (QD), as quais caracterizam a problemática:

- QD1 – Qual a importância geoestratégica e geopolítica do Cáucaso actualmente?
- QD2 – Qual a posição da Rússia e da Turquia (principais potências na região) em relação ao Cáucaso?
- QD3 – Quais as possíveis estratégias futuras da NATO para a região?

De forma a responder às questões apresentadas a metodologia seguida foi a seguinte: iniciou-se com uma breve introdução à importância estratégica do Cáucaso, em seguida, sequencialmente, pretendeu-se responder aos objectivos e às questões derivadas deste estudo. Para terminar foram efectuadas as conclusões onde se respondeu à questão central. Os instrumentos metodológicos utilizados são, fundamentalmente, artigos publicados, livros e diversa literatura recolhida na internet.

## 1. Cáucaso – História recente

### a. Enquadramento

O Cáucaso é uma cordilheira montanhosa de 1.125 quilómetros de extensão, situada entre o Mar Cáspio e o Mar Negro. Além de, geograficamente, separar o sul da Rússia do norte do Irão e da Turquia, é ponto equidistante entre a Europa e Ásia e uma verdadeira encruzilhada étnica<sup>1</sup>, fazendo com que os países desta região sejam considerados transcontinentais, com todas as consequências políticas, sociais e estratégicas daí decorrentes.

A divisão conceptual do Norte e do Sul do Cáucaso é o resultado do facto da Rússia pós-soviética manter o controlo do norte, mas não do sul. Caso contrário, o conceito pouco significado teria na história, na etnografia, ou geografia da região.

Por igual, é o limite entre duas grandes religiões: a Cristã e a Islâmica.

Chamada também de "A Montanha das Mil Línguas", o Cáucaso é povoado há bem mais de três mil anos por uma grande diversidade de tribos, muitas delas ainda vivendo de acordo com antigos códigos feudais, sempre prontas a rebelarem-se contra os ocupantes vindos de fora<sup>2</sup>.

Na sua longa história, misturaram-se influências ocidentais e orientais durante a Idade Média, sofrendo inúmeras invasões. Dos mongóis aos romanos, dos persas aos otomanos, dos soviéticos aos alemães que, na II Grande Guerra, procuraram o controlo do petróleo de Baku.

### b. Cáucaso contemporâneo

Após o fim da União Soviética, a Geórgia, o Azerbaijão e a Arménia tornaram-se independentes em 1991<sup>3</sup>.

A era pós-soviética na Geórgia começa com um golpe de Estado (21-12-1991) contra o presidente Zviad Gamsakhurdia, o que leva à Guerra Civil na Geórgia, à fuga do presidente para a Chechénia e a tomada do poder pelos rebeldes (2/1/1992) que elegem Eduard Shevardnadze.

Nesse mesmo Inverno a Guerra de Nagorno-Karabakh arrasta-se, até que em Maio de 1994 se chega a um cessar-fogo.

---

<sup>1</sup> Ver mapa 8 – Anexo A

<sup>2</sup> Os principais grupos étnicos do Cáucaso do Norte, ou Transcaucásia, são os chechenos-ingushis, adigues, shapsugues, tcherquises, cabardins, abazas, cazaquis, balcars, nogis, ossetes digorse e daguestãos. Os do Sul, da Ciscaucásia, são os georgianos, os armênios e os azires.

<sup>3</sup> Ver mapa 1 – Anexo A

Os chechenos liderados pelo seu presidente Dudayev não aceitaram a Federação Russa, o que leva a Inguchétia a separar-se da Chechénia para formar a sua república na federação, e tentam recuperar seus antigos territórios na Ossétia do Norte que haviam perdido na II Guerra Mundial, mas os ossetas (Outubro-Novembro de 1992) expulsam os inguchétios (Guerra Civil na Inguchétia e Conflito na Ossétia do Norte (1992)).

Por seu lado, a Ossétia do Sul aproveitou a situação na Geórgia e decide a sua separação para se unir à Ossétia do Norte e Federação Russa (Janeiro 1992), o que leva ao início de uma guerra com os georgianos, o cessar-fogo acontece nesse Verão. Em Julho é a Abecásia que se declara separada da Geórgia, as forças georgianas ocupam a capital, Sukhumi em Agosto, mas os rebeldes, forçam-nas a abandonar a região, em Setembro de 1993, bem como milhares de georgianos. Entretanto, Gamsakhurdia (24-9-1993), torna-se presidente, reavivando a Guerra Civil na Geórgia. No entanto, Shevardnadze, com o apoio da Rússia, dominou a rebelião e parou a guerra na Abecásia.

Em 1994, acontece o final da Guerra de Nagorno-Karabakh após um cessar-fogo. As forças da Arménia além de controlar Nagorno-Karabakh , actualmente controlam quase 9% do território do Azerbaijão fora do antigo *Oblast* autónomo de Nagorno-Karabakh.

Mais a norte, a Rússia decide dominar os rebeldes chechenos, o que leva à Primeira Guerra na Chechénia (Novembro de 1994). Os bombardeamentos russos destruíram grande parte de Grozny (capital) e o presidente Dudayev é removido, mas os russos acabam por ser derrotados em 1996. Em 1999, uma "invasão" do Daguestão por radicais islâmicos (incluindo chechenos) para estabelecer uma república islâmica, provocaram a eclosão da Segunda Guerra na Chechénia. Os chechenos são forçados a recuar perante o exército russo e passam a actuar com táticas de guerrilha.

No conflito checheno islamistas radicais ganham notoriedade, como o grupo de Shamil Basayev, a que se atribuiu o sequestro de um teatro em Moscovo (Outubro de 2002) e do sequestro de uma escola em Beslan (Setembro de 2004) que terminaram tragicamente.

Na Geórgia, um protesto por causa das eleições de Novembro de 2003, causam a "Revolução Rosa" (Janeiro de 2004), que trouxe ao poder Mikhail Saakashvili (actual presidente), um pro-ocidental assumido e que se impôs sobre a região autónoma da Adjara, mas não na Abecásia nem na Ossétia do Sul.

A necessidade de petróleo do Mar Cáspio leva à abertura (em Maio de 2005), do oleoduto BTC (abreviatura de Bakú-Tiblissi-Ceyhan) que transporta petróleo de Baku

através Tbilissi para o porto turco de Ceyhan no Mediterrâneo. Outro gasoduto, WREP<sup>4</sup>, que termina em Supsa (na costa georgiana do Mar Negro), prevê um "corredor caucasiano" através do qual provém petróleo para o Ocidente contornando a Rússia e evitando a Arménia, um aliado da Rússia.

Na Geórgia, as forças russas abandonaram as bases que mantinham em Batumi e Akhaltsikhe, após um acordo alcançado em 2005. Por outro lado, continua a ter duas "repúblicas separatistas" – Abecásia e a Ossétia do Sul, que tentou reconquistar pela força em Agosto de 2008, mas acabou derrotada pela intervenção russa.

**c. Cáspio – mar ou lago?**

A saída para o mar representa sempre uma vantagem em si, porque ela pode oferecer recursos e, acima de tudo, devido às facilidades de transporte, com grandes impactos económicos. A região do Cáucaso é uma espécie de istmo entre os mares Negro e Cáspio. Ambos têm um valor significativo ao nível geopolítico. Primeiro, dada a sua saída para o Mar Mediterrâneo. Segundo, pela sua riqueza em hidrocarbonetos. No entanto, a delimitação do mar Cáspio é objecto de numerosos litígios entre os Estados costeiros. Ou seja, há a questão de saber se ele deve ser tratado como um lago ou como um mar: se for considerado um mar, devem ser implementados todos os regulamentos que regem o Direito do Mar, permitindo uma divisão proporcional do mar (Rússia, Cazaquistão e Azerbaijão apoiam esta teoria). Se for classificado como um lago, não haveria tais obrigações e proceder-se-ia à divisão do "lago" em cinco sectores iguais (tese do Irão e Turquemenistão).

---

<sup>4</sup> *Western Route Export Pipeline*

## 2. Conflitos existentes e emergentes<sup>5</sup>

Sobre este tema, serão somente abordados os casos julgados de maior interesse para este estudo, uma vez que a região é fértil em desentendimentos e conflitos menores entre tribos e etnias.

### a. Nagorno-Karabakh<sup>6</sup>

A região de Nagorno-Karabakh é foco de conflito entre a Arménia e o Azerbaijão pela sua natureza peculiar.

Desde o início do século XX que se tenta uma solução para o estatuto político de Nagorno-Karabakh. Em 1921, a região é entregue à Arménia por um conselho regional do Cáucaso. Mas, logo após o acerto, as duas nações são incorporadas pela URSS e Nagorno-Karabakh é cedido ao Azerbaijão como uma república autónoma. Em 1988, aproveitando a abertura política soviética, a Arménia passa a reivindicar o território, o que inicia uma guerra entre as duas repúblicas, que se intensifica com a saída do exército soviético de Nagorno-Karabakh, após o fim da URSS (1991). O Azerbaijão bombardeia o enclave até 1992, quando a Arménia conquista Nagorno-Karabakh, e uma extensa área ao redor, criando assim um "corredor" de ligação com a região (Corredor de Latchine)<sup>7</sup>. A continuidade dos combates provoca o colapso económico dos dois países. Em Maio de 1994, é assinado um cessar-fogo.

As negociações bilaterais sobre o destino da região não avançam nos anos seguintes. O presidente arménio, Robert Kocharian, e o seu homólogo do Azerbaijão, Heidar Aliev, reúnem-se em Março de 2001 em França e, em Maio nos EUA. É discutida a concessão ao enclave do estatuto de república autónoma do Azerbaijão com Constituição e Exército próprio, e o direito a vetar leis do próprio Azerbaijão. A Arménia teria de retirar-se da área contígua, ocupada durante a guerra. Nada é decidido, porém, porque os presidentes Kocharian e Aliev enfrentaram forte resistência interna nos seus países. Desta forma, mantêm-se as fronteiras de 1994<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver mapa 3 – Anexo A

<sup>6</sup> Ver mapa 6 – Anexo A

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Ibidem

## **b. Conflitos separatistas na Geórgia**

### **(1) Ossétia do Sul<sup>9</sup>**

Em 1989, as tensões na região começaram a crescer no meio da crise que se passava um pouco por toda a URSS e devido ao crescente nacionalismo entre os georgianos e ossetas. Nesse ano, o Congresso dos Deputados do Povo da região, proclamou a sua conversão a república autónoma (dentro da Geórgia), uma decisão que o Parlamento Georgiano declarou inconstitucional.

Em Setembro de 1990, os deputados locais proclamaram a soberania e a criação da República da Ossétia do Sul. Em resposta, em Dezembro do mesmo ano, o Parlamento da Geórgia declara abolida a autonomia da Ossétia do Sul.

No início de Janeiro de 1991 destacamentos da Guarda Nacional tentam entrar em Tskhinvali (capital), enfrentando as milícias ossetas e iniciando uma guerra que iria durar cerca de dois anos.

Os separatistas proclamam, entretanto, a sua intenção de unir-se à Ossétia do Norte e à Rússia. Em Janeiro de 1992, a maioria dos habitantes da Ossétia do Sul votaram a favor da anexação à Rússia, depois de começaram a receber ajuda a partir do Norte, de onde chegaram combatentes, incluindo de outras regiões da Rússia.

Ainda em 1992, forças georgianas reforçadas com tanques e artilharia, cercaram e bombardearam a cidade, conseguindo mesmo entrar nos subúrbios. As hostilidades cessaram após a assinatura, em Dagomis (zona balnear russa no litoral do Mar Negro) de um acordo entre a Rússia e a Geórgia, pelo qual, a partir de 14 de Julho de 1992, é implementada uma área de operações tendo em vista o destacamento de uma força de paz, integrada por russos, ossetas e georgianos. No entanto, a presença desta força, não impede a formação de um regime separatista. Parte do que foi a região autónoma da Ossétia do Sul (entre 30 e 40 por cento), habitado por georgianos, seguiu sob controlo das autoridades da Geórgia e o resto, liderado pelas autoridades separatistas, apela para a independência e vinculação à Federação Russa.

Em Dezembro de 2001, Eduard Kokoity foi eleito presidente da auto-proclamada república, nunca reconhecida pela comunidade internacional, com 53 por cento dos votos.

Em Novembro de 2006 realizou-se um referendo, que não foi reconhecido pela Geórgia, com 91% de participação, onde 99% votaram a favor da independência da

---

<sup>9</sup> Ver mapa 7 – Anexo A

Geórgia e união com a Rússia e a Ossétia do Norte, Eduard Kokoity nesse dia foi reeleito com mais de 96 por cento dos votos.

O governo da Geórgia passa a protestar contra a Rússia pela sua contínua e crescente presença económica e política na região e contra os militares descontrolados do lado da Ossétia do Sul. A força de paz, liderada pela Rússia, não era neutra e exigia a sua substituição. Estas críticas foram apoiadas pelos EUA.

No início de Agosto de 2008 devido à tensão na região, que se acumulava ao longo de meses e ao facto da Geórgia tentar terminar rapidamente com a independência das repúblicas separatistas da Ossétia do Sul, e da Abecásia, a fim de entrar na NATO, desencadeou na noite de 7 para 8 de Agosto de 2008 um ataque à capital da Ossétia do Sul, que acabou por envolver as forças russas, que garantiam a paz na região.

Durante os dias anteriores à guerra, Tskhinvali foi atingida por atiradores georgianos. Parte da população da cidade teve de ser evacuada para a Rússia.

A Rússia enviou reforços às suas forças e paralisou a ligação aérea com a Geórgia e em 22 de Agosto, na sequência de uma negociação de cessar-fogo entre a Geórgia e a Rússia, a Rússia retirou as suas forças da Ossétia do Sul, deixando contingentes militares em várias zonas, tendo como missão: observação e segurança.

Em 26 de Agosto, o governo russo reconheceu a independência da Ossétia do Sul e da Abecásia e exortou outros governos a fazerem o mesmo. A decisão foi fortemente criticada pelos Estados Unidos e pela NATO.

Posteriormente, em 9 de Setembro a Rússia estabeleceu relações diplomáticas com os dois “países” e no final de Agosto o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, reiterou o seu apoio à Rússia no conflito do Cáucaso, mas ainda não reconheceu a independência das duas repúblicas. Somente o presidente da Nicarágua, Daniel Ortega, reconheceu a independência das duas repúblicas, tornando-se no primeiro, e único até agora (além da Rússia), país a reconhecer os dois novos “países”.

## **(2) Abecásia<sup>10</sup>**

A república da Abecásia era habitada por uma maioria de etnia abecásia até à década de 1930, quando Estaline enviou para a região milhares de georgianos, transformando os abecazes numa minoria de 17% da população. A Geórgia nunca reconheceu o movimento abecásio, alegando que são minoria. Após a dissolução da União

---

<sup>10</sup> Ver mapa 7 – Anexo A

Soviética, um movimento separatista na região levou à declaração de independência da Geórgia, e ao conflito georgiano-abecásio de 1992 a 1993, o qual resultou na derrota militar da Geórgia. Apesar do acordo de cessar-fogo de 1994 e das operações de manutenção de paz lideradas pela ONU, a disputa da soberania não foi ainda resolvida e a região permanece dividida entre as duas autoridades - 83% do território abecásio é governado pelo governo separatista, apoiado pela Rússia, e 17% pelo governo da República Autónoma da Abecásia, reconhecido pela Geórgia, sediado no vale de Kodori.

Após a guerra de Agosto de 2008, descrita anteriormente, os acontecimentos são idênticos aos da Ossétia do Sul, sobre o reconhecimento da sua independência pela Rússia.

### **(3) Vale de Pankisi<sup>11</sup>**

O desfiladeiro de Pankisi situa-se numa região montanhosa do Cáucaso, no nordeste da Geórgia (fronteira entre a Geórgia e a Federação Russa), numa extensão de cerca de 80 quilómetros.

Com a economia do país em autêntico colapso a comunidade local deixou de acreditar na capacidade das autoridades centrais para resolver os seus problemas, e permitiu que Pankisi se tornasse uma região confortável para esconderijo de criminosos procurados internacionalmente e uma base de apoio financeiro à guerrilha chechena.

A partir de 1998-99 começou a instalar-se em Pankisi um número considerável de islamistas radicais wahabitas<sup>12</sup> que têm em funcionamento uma escola privada onde se ensina o árabe e o Corão. Um dos mais sérios motivos que tem levado ao afastamento gradual da comunidade local em relação ao governo central, e em contrapartida a uma aproximação dos activistas islâmicos, tem a ver com a assistência financeira que os wahabitas dão aos novos convertidos, proporcionando-lhe um padrão de vida bastante atractivo em comparação com o nível médio de rendimentos no desfiladeiro.

Por se entender que o Vale de Pankisi pode vir a tornar-se uma área de conflito emergente e significativo na região este tema encontra-se desenvolvido, em texto mais extenso, no Apêndice 1.

---

<sup>11</sup> Ver mapa 10 – Anexo A

<sup>12</sup> Os muçulmanos soviéticos começaram a fazer peregrinação a Meca, no início da Perestroika, e entraram em contacto com o “islão puro” onde o nível de vida era mais elevado. Quando regressavam ao país difundiam a doutrina do wahabismo. As populações das zonas montanhosas do Cáucaso, muito pobres, acolheram-na com receptividade. Os wahabitas são os seguidores do pensador islâmico Ibn Warrab. Este homem exigiu, na transição do século XVIII para o XIX, a purificação dos islâmicos conhecendo apenas como revelações o pensamento dos quatro califas que sucederam a Maomé.

**c. Chechénia<sup>13</sup>**

A Chechénia, uma das repúblicas russas de população muçulmana, proclamou a sua independência em Novembro de 1991, um pouco antes da queda da URSS. As hostilidades aumentam em 1994, quando o presidente russo Boris Yeltsin empreendeu uma operação militar na Chechénia, chegando a ocupar a capital Grozny, mas é derrotada. O acordo de “*Jasiaviurt*”, que pôs fim a 21 meses de guerra, com cerca de 100 mil mortes, encerra o conflito em 1996, com um acordo de paz que adia a decisão sobre o estatuto político da república.

Em Agosto de 1999, guerrilheiros chechenos invadem a vizinha república russa do Daguestão, também muçulmana, para ali criar um Estado islâmico. Seguem-se atentados à bomba em edifícios residenciais em Moscovo e noutras cidades russas. O governo russo responsabiliza os extremistas do Cáucaso pela onda de terror e envia tropas à Chechénia para realizar uma "operação antiterrorista", dando início à Segunda Guerra na Chechénia.

A ofensiva dura meses, até à tomada de Grozny em Fevereiro de 2000, quando militares russos adquirem o controlo de 80% do território. Um total de 370 mil chechenos deixa as suas casas para fugir ao conflito e aos constantes bombardeamentos. O presidente Vladimir Putin rejeita a mediação internacional e em Junho de 2000 e coloca a república sob administração directa da Presidência.

A campanha deveria durar alguns meses, mas o conflito perdurou e estendeu-se além do território checheno: na Ossétia do Norte, extremistas fizeram reféns na escola de Beslan causando 331 mortos em Setembro de 2004. Em Moscovo, 40 separatistas chechenos realizaram a ocupação do teatro de *Dubrovka*, tomando os espectadores como reféns, em Outubro de 2002. No final, mais de 130 reféns foram mortos, depois da *Spetsnaz* (forças especiais russas) terem usado gás tóxico dentro do teatro, para dominar os activistas.

Embora Moscovo afirme que mantém o controlo de quase todo o território checheno, os separatistas, entrincheirados nas montanhas do sul, em especial no vale de Pankisi, iniciam uma insurgência em 2001, armando emboscadas contra as tropas federais e promovendo atentados ao governo pró-russo em várias cidades. Ao mesmo tempo, entidades de defesa dos direitos humanos russas e internacionais denunciam massacres, estupros e torturas cometidas por militares russos contra civis.

---

<sup>13</sup> Ver mapa 8 – Anexo A

O apoio do presidente Putin à “Guerra ao Terror” - declarada por George W. Bush após os atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA - leva à redução das críticas do Ocidente sobre a intervenção militar russa na Chechénia. Putin afirma que os separatistas chechenos mantêm vínculos com Osama bin Laden e a Al Qaeda - responsabilizados pelos atentados -, pois supostamente receberiam ajuda de militantes islâmicos estrangeiros.

O final da "operação antiterrorista" foi anunciado em Janeiro de 2006. No entanto, apesar da região gozar de certa normalização institucional e se encontrar em plena reconstrução, prosseguem os confrontos, embora esporádicos, com os rebeldes.

### 3. Principais actores internacionais

De uma forma resumida apresentam-se os actores internacionais, excepto a NATO que será alvo de capítulo específico, que de alguma forma têm interesse para este estudo e/ou interesses, influência e poder na região, ou seja, os EUA e a UE:

#### a. Estados Unidos da América

A razão que motiva a presença dos Estados Unidos no Cáucaso decorre de uma reavaliação das prioridades de segurança, em especial após “o 11 de Setembro” e a sua “guerra global contra o terrorismo”, mas deve-se também a preocupações económicas. É do interesse dos Estados Unidos proteger e afirmar o projecto do *pipeline* Baku-Tiblissi-Ceyhan (BTC), que assegura o transporte de recursos energéticos do Mar Cáspio para o Ocidente.

Para os Estados Unidos, o Cáucaso passou a ser um ponto estratégico, da mesma forma que passaram a ser pontos de interesse outras regiões desconhecidas do mundo, onde actuam movimentos de libertação, que aspiram à autonomia ou independência. Do estatuto de defesa de uma causa nobre, o direito à autodeterminação, esses movimentos passaram a ser classificados como uma séria ameaça à segurança internacional. E são-no de facto na sua maioria. São-no tanto mais, quanto maior for o desconhecimento face ao género de actividades que desenvolvem e a incerteza quanto à manutenção da ordem e ao respeito pela lei. Por via das dúvidas os norte-americanos darão apoio às soluções que garantam mais certezas e compromissos, ou seja, o relacionamento com os governos centrais e o apoio a estes, na tentativa de assegurarem o controlo na totalidade do seu território. Por acréscimo à necessidade de apoiar a reforma das tropas georgianas, os norte-americanos podem justificar uma presença mais demorada dos seus militares na região do Cáucaso fazendo uso de uma posição estratégica que ambicionavam. Essa posição permite-lhe vigiarem o desenvolvimento das novas e valiosas rotas energéticas, logísticas e de telecomunicações.

A alteração mais significativa da política de Washington, deu-se após o ataque às torres gémeas, ou, mais precisamente, quando a resposta à solidariedade da NATO se deu a rejeição de Washington, que iniciaria um processo, esse sim, de alcance autonómico, da sua segurança nacional. A partir da concepção de uma “guerra global ao terrorismo”, das “coligações de vontade” e de uma estratégia assente na “expansão da democracia”, a NATO ficou refém desta posição da potência liderante e teve de assumir um de dois caminhos: a ruptura ou a convergência. A solução da convergência estratégica acabou por, sensatamente, ser traçada nas principais cimeiras da organização. Embora convergência

estratégica não signifique a ausência de conflitualidade política, é um facto que a crise transatlântica em redor da decisão de invasão do Iraque parece ter sido ultrapassada. A actual administração americana (embora não pessoalmente Obama) tem reafirmado o compromisso dos EUA para ver a Geórgia, e, também, a Ucrânia na NATO, mas sem a convicção e o entusiasmo já anteriormente vistos.

#### **b. União Europeia**

O interesse da UE no Cáucaso concentra-se essencialmente numa das áreas em que tem investido, tal como noutros cenários, ou seja, na dimensão civil da gestão de crises. Inspirada por esse propósito concedeu um importante contributo financeiro para o melhoramento das capacidades operacionais das autoridades, principalmente das georgianas, para que possam suportar e proteger a missão de observação da OSCE (Ex. no Vale de Pankisi, ao longo da fronteira entre a Geórgia e a Federação Russa).

A UE quer estabelecer um clima de confiança nos negócios e nos investimentos domésticos e estrangeiros. As ONG's que estão a desenvolver "programas de criação de confiança" no Cáucaso, têm, por isso, recebido o seu apoio.

Mas tem também ela própria interesse em que esse clima de confiança se crie e consolide no Cáucaso do Sul (principalmente na Geórgia), uma vez que toda a região está envolvida na construção de uma rota energética que envolve três componentes: o Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Ásia (TRACECA)<sup>14</sup>; o Corredor Energético Estratégico Transcaucasiano que transportará energia do Mar Cáspio para o Ocidente ; e a Rede de Telecomunicações Transcaucasiana.

Para o sucesso destes projectos é necessário que toda a região do Cáucaso esteja estabilizada, pelo que devem ser criadas garantias tangíveis para a paz e para o desenvolvimento sustentável.

Apesar de algum arrefecimento após o conflito de 2008 na Geórgia, a Europa está gradualmente a perceber a existência de importantes interesses no Cáucaso. Aparentemente, pouco coordenadas, as prioridades da política europeia nos campos da governação, mercado energético e segurança estão a tornar-se cada vez mais evidentes na região caucasiana.

A UE faz notar que, para muitos dos países vizinhos da UE, a adesão à União Europeia, e à NATO, continuam a ser objectivos realistas e compatíveis, mesmo que só a

---

<sup>14</sup> TRACECA – Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia

longo prazo<sup>15</sup>. Salienta que esta estratégia adquiriu uma importância ainda maior, face à evolução da abordagem à NATO na Europa, da mudança da presidência dos Estados Unidos da América e do início dos trabalhos de revisão do conceito estratégico da NATO<sup>16</sup>.

Entre a UE e a NATO existe um problema chamado Turquia. Tanto assim é, que a UE exortou oficialmente a Turquia “a deixar de levantar obstáculos à cooperação entre a UE e a NATO”<sup>17</sup>. Por outro lado, lamenta, em particular, o facto da disputa entre a Turquia e Chipre continuar a ser tão nefasta para o desenvolvimento da cooperação UE-NATO, atendendo a que, por um lado, a Turquia se recusa a permitir que Chipre participe em missões da PESD que envolvam informações e recursos da NATO e, por outro lado, Chipre recusa-se a permitir que a Turquia participe no desenvolvimento global da PESD a um nível correspondente ao peso militar e à importância estratégica para a Europa, como tem, neste caso, para a aliança atlântica.<sup>18</sup>

O interesse europeu é importante para apoiar a construção dos estados soberanos no Sul do Cáucaso, baseada no Estado de direito e com o reforço das instituições democráticas. Da mesma forma, no Cáucaso do Norte, é do interesse da Europa que o governo russo tenha uma atitude positiva e participativa sobre esta região.

Soberania, boa governação e democratização são pontos importantes para a Europa como instrumentos para o desenvolvimento económico, mercados livres, e, a longo prazo, estabilidade política e social.

---

<sup>15</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Fevereiro de 2009, sobre o papel da NATO na arquitectura de segurança da UE. Ponto 43.

<sup>16</sup> *Ibidem*. Ponto 9.

<sup>17</sup> *Ibidem*. Ponto 21.

<sup>18</sup> *Ibidem*. Ponto 39.

#### 4. Actual importância geoestratégica e geopolítica do Cáucaso

O Cáucaso está a tornar-se rapidamente uma encruzilhada crítica e estratégica na geopolítica do século XXI, abrangendo os projectos de energia mais ambiciosos de trânsito da história e a consolidação de um corredor militar que vai desde a Europa Ocidental à Ásia Oriental.

As três nações do sul do Cáucaso - Arménia, Azerbaijão e Geórgia - estão a assumir o papel de pivô num jogo de nível estratégico que se joga tanto em Tiblíssi, Bakú ou Yerevan, como em Moscovo, Bruxelas ou Washington. Com o Mar Negro, a oeste, a Rússia a norte, o Irão e o mundo árabe a sul e sudeste e o Mar Cáspio e a Ásia Central, a leste, o Cáucaso do Sul tem uma localização única para se tornar o núcleo de uma rede internacional geoestratégica ambicionada pelas grandes potências e principais organizações mundiais.

O plano global para a utilização e exploração desta região para os fins mencionados é, e tem sido principalmente, norte-americano, mas também dos aliados europeus dos EUA e, além de iniciativas unilaterais e bilaterais de Washington, também da NATO.

O valor estratégico do Cáucaso, além de uma rota natural entre a Europa e a Ásia, deve-se ao petróleo existente no Mar Cáspio. Isso explica os esforços do Kremlin para manter sob seu controlo, os países que perdeu com o colapso do bloco soviético. Tanto a Rússia como os EUA consideraram esta região como essencial para os seus interesses.

Actualmente, coexistem, as rotas do petróleo e do gás do Mar Cáspio<sup>19</sup> a passar pela Rússia, para a Europa através de *pipelines* e para o Mediterrâneo através do Mar Negro (de onde os navios transportam o petróleo através do Bósforo para o Mediterrâneo), e as novas infra-estruturas, que começaram a ser exploradas de forma intensiva como rotas alternativas à Rússia (Baku - Supsa e BTC), privando os russos de qualquer oportunidade de obter rendimentos directos ou direitos de utilização do oleoduto e do porto de Novorossiysk (Mar Negro).

O BTC<sup>20</sup> foi seguido pela construção do gasoduto do Cáucaso do Sul (SCP)<sup>21</sup> que liga os campos de Shah-Deniz de gás no Mar Cáspio, com o sistema de energia turco, o que veio aumentar ainda mais a importância da região em termos energéticos.

---

<sup>19</sup> Ver mapa 4 – Anexo A

<sup>20</sup> Ver mapa 9 – Anexo A

<sup>21</sup> *South Caucasus Gas Pipeline*

A avaliação geoestratégica da região, graças ao seu potencial energético, explica que o controle de energia e de condutas constituem a mais-valia da região do Cáucaso.

Peça importante no seu xadrez geoestratégico é a concretização do projecto Nabucco, um gasoduto de 3300 quilómetros cujo objectivo é diminuir a dependência energética da Europa face à Rússia. No entanto, selar um consenso entre os exportadores, países do Mar Cáspio e territórios de trânsito fora do espaço europeu, Turquia e Geórgia, tem-se mostrado uma tarefa difícil. Apesar de alguns aceitarem a proposta dos consumidores (UE) e do Azerbaijão estar igualmente de acordo, as demais nações fornecedoras (Uzbequistão, Cazaquistão e Turquemenistão) recusaram-se a subscrever uma declaração política final. Sendo certo que o Azerbaijão não garante, por si só, a viabilidade do projecto que dentro do espaço europeu atravessa ainda a Grécia, Bulgária, Roménia, Hungria e Áustria. O troço cuja construção deveria começar em 2011 e a conclusão estava prevista para 2014, parece enfrentar súbitos obstáculos. É que os países da Ásia Central não pretendem, nesta fase, afectar as respectivas relações comerciais com a Rússia, e, assim, o calendário do Nabucco encontra-se comprometido.

Noutra perspectiva diferente, as operações militares no Afeganistão, nas quais muitos países europeus participaram, e participam actualmente, aumentaram a noção do valor estratégico da região e da importância do corredor Cáucaso - Ásia Central. Um corredor de enorme importância para a NATO e para as suas operações no Afeganistão (como irá ser abordado mais adiante).

## 5. A NATO no Cáucaso

A NATO passou pela segunda ronda de alargamento, no pós-Guerra Fria, em 2003. Paralelamente, a União Europeia também promoveu um importante alargamento em 2004, quando integrou oito ex-repúblicas soviéticas ou satélites da Ex-URSS. Ambos os alargamentos criaram uma onda de boa vontade pública e política sem precedentes na Europa Ocidental em direcção ao lado oriental do continente. A justiça histórica era vista como sendo restabelecida e a dinâmica de alargamento parecia imparável e irreversível. A NATO subscreveu o que a maioria dos aliados acreditavam ser realmente uma "política de portas abertas".

Vale a pena ressaltar que a "Revolução Laranja" (na Ucrânia) ainda não tinha tido lugar. Na Geórgia a "Revolução Rosa" havia acontecido à pouco tempo (Novembro de 2003). Mas a localização geográfica da região não facilita o processo para a integração euro-atlântica – NATO e UE. A primeira visita de um secretário-geral da NATO ao Cáucaso do Sul teve lugar em Novembro de 2004, quando Jaap de Hoop percorreu as três capitais<sup>22</sup>. Pouco antes, ele havia criado o cargo de Representante Especial da Aliança para o Sul do Cáucaso e da Ásia Central, ocupada então pelo britânico Robert Simmons. Por essa altura, Jaap de Hoop disse em entrevista<sup>23</sup>, que uma força de paz da NATO em Nagorno Karabakh era "uma perspectiva distante", mas com "peso para não ser julgada uma medida impossível". Ele permaneceu cauteloso sobre as perspectivas de qualquer um dos três países aderir à NATO, adiantando que "todos os tipos de estradas" podiam levar à integração euro-atlântica destes países.

A rejeição do Tratado Constitucional da União Europeia pela França, em Junho de 2005, (seguido pelo da Holanda, alguns meses depois) foi um momento decisivo, pois a política da NATO para o leste sempre pareceu desenvolver-se em parceria, e de alguma forma dependente, com a da UE. Entre as duas organizações, é claro, as decisões são predominantemente determinadas pela presença/ausência dos Estados Unidos. França, Alemanha e Itália - membros da UE e aliados da NATO - mostraram-se cépticos em torno do momento de alargamentos, em ambas as organizações, mais a leste. A UE continuou comprometida e os Estados Unidos continuaram a pressionar fortemente para o alargamento da UE ir mais longe, provocando mesmo alguma polémica, com a sua tentativa de obter a integração da Turquia.

---

<sup>22</sup> Tiblíssi, Baku e Yerevan

<sup>23</sup> *Radio Free Europe/Radio Liberty*

No fundo, discretamente, Washington também cultivou laços com os governos do Sul do Cáucaso, criando, informalmente, “lobby” ao declarar ter interesse em que os países do Cáucaso pudessem integrar a NATO.

A Arménia, o mais dependente, entre os três, da Rússia, em grande parte devido ao conflito de Nagorno-Karabakh, recusou-se acolher esta ideia. Yerevan iniciou, contudo, a implementação da sua "política externa multi-vectorial" (*complementarism*), um eufemismo em muitos estados sucessores da União Soviética para uma política externa projectada tanto para a Rússia como para o “Ocidente”.

O Azerbaijão vacilou, mas nunca afastou definitivamente a hipótese de aderir à NATO. Baku reagiu à insinuação dos Estados Unidos, também aqui com alguma cumplicidade da UE (por razões próprias), para assegurar a participação do Azerbaijão no projecto do gasoduto Nabucco. Mas nunca acabou por existir um claro compromisso político com a NATO, devido a uma mistura complexa de considerações internas e um medo de represálias da Rússia, porque, entre outras coisas, o Azerbaijão sente uma grande vulnerabilidade devido aos seus milhões de trabalhadores imigrantes na Rússia.

Com a Georgia, a história foi diferente. O Presidente Mikheil Saakashvili rapidamente alinou o seu país com a Ucrânia, de Viktor Yushchenko, e declarou o seu interesse em aderir à NATO, apesar do interesse da UE ter arrefecido a partir de 2005, principalmente como resultado da crescente e determinada oposição francesa e alemã. A NATO, no entanto, influenciada pelos Estados Unidos, continuou a estreitar os laços com Tiblíssi. Em Abril de 2008, na cimeira da NATO em Bucareste, Berlim e Paris forçaram Washington a recuar nas intenções de acelerar o processo de adesão da Geórgia (e da Ucrânia) à Aliança.

A guerra russo-georgiana, em Agosto de 2008, produziu um breve ressurgimento das esperanças da Geórgia, mas estes foram igualmente contrariados pela Alemanha e pela França uma vez mais e, de alguma forma, pela nova administração do presidente Barack Obama. Berlim e Paris tinham muita relutância em aceitar a decisão americana de suspender as reuniões bilaterais e os contactos diplomáticos NATO-Rússia. No início de Dezembro de 2008, em Bruxelas, foi tomada a decisão de encetar um “*conditional and graduated reengagement*”<sup>24</sup> com Moscovo. Vale a pena reproduzir algumas das declarações constantes do Comunicado Final desta reunião<sup>25</sup>. Por exemplo, o seu ponto 18

---

<sup>24</sup> Palavras do Secretário-Geral da NATO – Jaap de Hoop Scheffer

<sup>25</sup> NATO, (2 and 3 December), *Final Communiqué*, Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels

referia o seguinte: “...we reaffirm all elements of the decisions regarding Ukraine and Georgia taken by our Head of State and Government in Bucharest. Both countries have made progress, yet both have significant work left to do. Therefore we have decided to provide further assistance to both countries in implementing needed reforms as they progress towards NATO membership...”.

Parte do ponto 24 é também essencial: “...following Russia’s disproportionate military during the conflict with Georgia in August, we determined that there could be no business as usual in our relations with Russia. Russia’s subsequent recognition of the South Ossetia and Abkhazia regions of Georgia, which we condemn and call upon Russia to reverse, contravenes the OSCE principles on which the security on Europe is based and the United Nations Security Council resolutions regarding Georgia’s territorial integrity which Russia endorsed. We reaffirm our adherence to this values and principles and call on Russia to demonstrate its own commitment to them. We call up Russia to refrain from confrontational statement, including assertions of a spare of influence, and from threats to the security of allies and partners, such as the one concerning the possible deployment of short-range missiles in the Kaliningrad region. We also call up Russia to implement fully the commitment agreed with Georgia, as mediated by the EU on 12 August and 08 September 2008...”. Ou seja, acesso à NATO sim, mas não já, e uma crítica dura à Rússia.<sup>26</sup>

Mas, curiosamente, acabou por ser Washington, a forçar a NATO a efectuar uma confrangedora “volta de 180 graus” na sua politica para a região, em Março de 2009, e, literalmente, contradizer as suas próprias palavras de Agosto de 2008 sobre os princípios e valores orientadores da cooperação NATO-Rússia. A perspectiva dominante foi a de que “Russia is such an important factor in geopolitical terms that there is no alternative for NATO than to engage Russia”<sup>27</sup>. Obama inverteu a política americana na esperança de se comprometer com Moscovo sobre desarmamento nuclear - um bem maior, aos olhos de Washington - e o que se tem visto, tem sido um cauteloso, mas firme, “resetting of the button”<sup>28</sup> entre a NATO e a Rússia.

O reverso dessa história é a crescente insistência da Rússia em reafirmar-se na cena internacional. A guerra na Geórgia, longe de ser uma mudança de paradigma, antes um produto do seu esforço, pelo menos, desde 1999, época da segunda guerra chechena, cujo

---

<sup>26</sup> Guedes, 2009: 71

<sup>27</sup> Erlanger, 2008

<sup>28</sup> Ibidem

principal objectivo foi consolidar o poder central da sua politica de “*near abroad*”<sup>29</sup> e “inverter” o que é visto pelos russos, como a invasão do Cáucaso pela NATO (e também pela UE).

A génese da NATO assenta numa estratégia de defesa colectiva e, além dessa missão, tudo é determinado pelo equilíbrio dos interesses dos aliados. A NATO foi, e permanece, no Afeganistão, porque os seus Estados membros continuam a pensar que os seus interesses vitais estão em jogo (embora uns mais acentuadamente que outros). A invasão russa da Geórgia foi certamente vista como um desafio à “segurança euro-atlântica” e a NATO retirou dela as devidas ilações.

Sobre a situação no Cáucaso, em 2 de Abril de 2009, o Secretário Geral da NATO<sup>30</sup> afirmava o seguinte: “A NATO não vai avançar com forças militares. Isso é o que a NATO não pode fazer e é isso que a NATO não vai fazer. O que a NATO pode fazer, é conversar com os russos”.

A Geórgia, praticamente, voltou à estaca zero (em relação à adesão à NATO) e tem tudo a provar, mais uma vez. Há mesmo, quem defenda que uma outra guerra russo-georgiana é inevitável, porque Moscovo tem uma necessidade estratégica de criar uma ponte por terra para as suas bases na Arménia. Por outro lado, a Arménia e o Azerbaijão, são forçados a um jogo cada vez mais complexo de equilíbrios e contrapesos que envolvem uma Turquia visivelmente mais activa. Mas, no longo prazo, a Turquia não será suficiente e a postura americana (talvez encoberta pela NATO) vai decidir. Sob as actuais circunstâncias, parece provável que nem Baku nem Yerevan podem fazer mais do que manter as relações de Parceria para a Paz (PfP) e laços que já têm com a NATO, limitados às trocas de alguns oficiais em *Staff’s* de conveniência e alguns almoços ministeriais por ano. A Rússia vai certamente continuar a bloquear qualquer envolvimento da NATO na região, o que significa, entre outras coisas, que o contributo da NATO na paz do Cáucaso pode vir a ser uma memória distante. Pelo menos se, como até aqui, a NATO preferir manter boas relações com a Rússia.

A Geórgia, no futuro próximo, para manter a sua relação e parceria com a NATO ou reconstruir as suas forças armadas à imagem da Aliança Atlantica terá, necessariamente, que contar com uma oposição russa determinada e com a influência que a mesma Rússia, tão bem, sabe jogar e explorar junto da NATO. É irrealista esperar que a NATO, relutante

---

<sup>29</sup> Guedes, 2009: 35

<sup>30</sup> Jaap de Hoop Scheffer

para elaborar planos de contingência de defesa para os países bálticos, teria “estômago” para fazer frente à Rússia no Cáucaso.

O papel da NATO no âmbito da reforma democrática das forças armadas é um exemplo do papel positivo de cooperação na área da defesa e da segurança. Claramente, os interesses na segurança, em especial da energética, não devem ser esquecidos na agenda do processo democrático e da reforma institucional da região.

Existem duas vias principais que estão a ser consideradas pela NATO para o transporte de apoio logístico para o Afeganistão: a primeira é Poti (Geórgia) - Baku (Azerbaijão) - Aktau (Cazaquistão) - Navoi / Termez (Uzbequistão), e a segunda é Baku (Azerbaijão) -Turkmenbashi (Turquemenistão). O percurso do Cáucaso do Sul tornou-se uma opção viável devido à deterioração da segurança na região paquistanesa de Khyber Pass. A rota também é importante devido às incertezas da posição russa sobre as rotas de fornecimento que atravessam o seu território . A primeira rota da NDN<sup>31</sup> tem uma série de obstáculos no seu caminho. A Rússia tem sido muito ambiciosa no Sul do Cáucaso e na Ásia Central, em termos de assuntos político-militares e rotas de abastecimento para o Afeganistão. A guerra entre a Rússia e a Geórgia, em 2008, potencialmente coloca a rota de abastecimento do Sul do Cáucaso em perigo. De qualquer forma, as mercadorias transportadas por navios da NATO através do porto de Poti e Batumi podem ser considerada pela Rússia como um acto agressivo dirigido a rearmar a Geórgia e a expansão da influência da NATO na região do Mar Negro. Portanto, qualquer presença permanente de navios NATO no Mar Negro pode acabar por complicar a situação que envolve o fornecimento de mercadorias através do porto georgiano de Poti. A Rússia continuará a ser muito sensível a qualquer nova interacção entre a NATO e a Geórgia. Dada a sua recente escalada nos assuntos político-militares no CSTO<sup>32</sup>, a pressão sobre o Quirguistão para fechar a base aérea de Manas e o seu envolvimento nas questões de distribuição de água na Ásia Central, tornam a posição russa na região cada vez mais assertiva. Se a Rússia demonstra a sua oposição à participação da Geórgia na ISAF, abastecimentos que transitam pelo porto de Poti não serão bem vistos. O Azerbaijão, por sua vez, também está a ser mais cauteloso a lidar com esta questão. O recente acordo sobre gás entre a Rússia e o Azerbaijão é um factor que predispõe Baku a ser mais solidário com as preocupações de Moscovo do que com as necessidades logísticas da NATO. Outro conjunto de problemas pode surgir entre o Cazaquistão e o Uzbequistão. Dado o papel,

---

<sup>31</sup> Northern Distribution Network

<sup>32</sup> Collective Security Treaty Organization

activo, da Rússia na Ásia Central sobre assuntos militares através do CSTO, é duvidoso que ele vá permanecer em silêncio sobre o Uzbequistão e o Cazaquistão e os corredores da ISAF que contornem a Rússia. O Uzbequistão poderia renunciar a tal cooperação com a NATO se houver qualquer pressão adicional da Rússia. No entanto, essa rota de abastecimento contribui para a consolidação dos vínculos não-militares da Geórgia e do Azerbaijão a estruturas euro-atlânticas. A abertura da rota da Geórgia e do Azerbaijão irá aumentar o seu valor estratégico para a NATO.

A segunda rota dentro do NDN é, no entanto, mais promissora por uma série de razões. Durante uma reunião, em Baku (9-11 Março de 2010), o Azerbaijão deixou claro que concorda com o uso de Baku para o trânsito e envio do apoio logístico para a missão da ISAF no Afeganistão. Isto significa que Baku servirá como um ponto de escala para a logística da ISAF e, também, um exportador de bens produzidos localmente (igualmente para a ISAF). As principais vantagens desta rota são a não passagem por portos da Geórgia, facto que irrita a Rússia, e só usa o espaço aéreo do Turquemenistão, o que será mais seguro que o transporte por via terrestre naquele território (Turquemenistão).

## 6. Posição da Rússia e Turquia (principais potências na região)

### a. Rússia

A política russa para o Cáucaso tem sido orientada pela percepção de uma ligação inexorável entre o Norte e o Sul do Cáucaso. No pensamento russo, o domínio da Rússia sobre o Cáucaso do Sul é visto como necessário para manter o controlo da Rússia sobre o Cáucaso do Norte, que por sua vez, é entendida como fundamental para a soberania da Rússia. Além disso, o controle sobre o Sul do Cáucaso é visto como importante, também, para manter uma zona tampão entre o território da Rússia e do mundo islâmico para o sul. O problema é que as aspirações da Rússia pelo controle do Sul do Cáucaso foram totalmente desestabilizadoras para a região e contra-producentes para a própria Rússia. Isto é, as políticas russas ajudaram a consolidar a fragmentação dos estados de Sul do Cáucaso, que por sua vez, desestabilizaram os esforços de Moscovo de pacificar o Cáucaso do Norte.

Em vez dos três estados conseguirem forte controle do seu território, e funcionar como parceiros, Moscovo tem ajudado à fragmentação da região em Estados fracos e pequenos Estados não reconhecidos, que são incapazes de contribuir tanto para a parceria, como para a segurança da região. Além disso, as políticas da Rússia para ambas as partes do Cáucaso (Norte e Sul) têm sido fortemente determinadas pela diplomacia coercitiva e do uso da força. Isto teve, como se disse, um efeito contra-producente, aumentando a determinação dos estados do Cáucaso do Sul para procurar um futuro além da Rússia. Concomitantemente, a atitude de Moscovo sobre a presença estrangeira na região do Cáucaso tem sido “ciúmes”, vendo as acções de actores ocidentais (NATO, UE, EUA e Turquia), em termos de soma zero. Ou seja, anular os esforços de potências ocidentais, enfatizando os interesses mútuos em matéria de segurança e prosperidade da região. Em vez de cooperar com os parceiros ocidentais para estabilizar o Cáucaso, Moscovo tem visto a sua presença como uma ameaça, e procurou impedir a sua influência (ocidental) à custa da instabilidade endémica na região. É neste sentido que as políticas de Moscovo são uma parte fundamental do problema da actual situação na região, enquanto uma solução pacífica e Cáucaso próspero exigiria que Moscovo se tornasse parte da solução, ao invés, de contribuir para o problema.

No território russo do Cáucaso do Norte, a violência tem penetrado, particularmente, de forma metódica e insidiosa, não se confinando apenas ao foco mais grave da Chechénia. De forma regular têm-se registado incursões armadas e atentados terroristas nas Repúblicas autónomas da Inguchétia, Daguestão e Ossétia do Norte.

Aparentemente, Moscovo ainda é a favor de trabalhar em estreita colaboração com Ancara no Cáucaso, na esperança de que assim estaria a manter actores e interesses externos, a NATO, a EU e os Estados Unidos em particular, distantes da região. A Rússia não se opôs aos movimentos de aproximação da Turquia com a Arménia, dos quais Moscovo poderia garantir alguns benefícios económicos e políticos. No entanto, as autoridades turcas, pretendem que o seu país seja reconhecido como uma grande potência regional, e não vão olhar favoravelmente sobre qualquer relação com a Rússia se se sentirem um parceiro menor.

#### **b. Turquia**

O conflito russo-georgiano em Agosto de 2008 obrigou os responsáveis, em Ancara, a reavaliar as suas políticas em relação à Rússia e ao Cáucaso. A Turquia tinha desenvolvido laços económicos e políticos com a Rússia e mantido relações estreitas com a vizinha Geórgia. O conflito levantou dúvidas sobre se a Turquia se tornaria um estado-chave no trânsito de energia, dada a deterioração da segurança no Cáucaso Meridional.

As relações entre Ancara e Moscovo foram desafiadas nos seus interesses comuns e na preservação da estabilidade regional. No entanto, o conflito abriu possibilidades para a Turquia normalizar as relações com a Arménia, embora isso possa perturbar os laços estreitos de Ancara com Baku (Azerbaijão). Desde o fim da Guerra Fria, questões estratégicas, políticas e económicas levaram Ancara a reforçar os seus laços com Baku e Tibilissi. O Azerbaijão devido ao seu potencial como exportador de energia e a Geórgia por se localizar num corredor de ligação com o Mar Cáspio. Por outro lado, desejo de manter o *status quo* na região, Ancara, apelou para a resolução pacífica do 'congelado' conflito em Nagorno-Karabakh, da Abecásia e da Ossétia do Sul, preservando a integridade territorial e a soberania dos Estados na região.

Com a Arménia, o principal problema, além de Nagorno-Karabakh, é a delicada questão de 1915, quando atrocidades foram cometidas contra os arménios no Império Otomano, e o reconhecimento das fronteiras, impedido Ancara de estabelecer laços diplomáticos com Yerevan.

No que respeita ao Cáucaso do Norte, uma simpatia inicial na Turquia com a situação dos chechenos tem causado atrito entre Ancara e Moscovo. Por essa razão, a Rússia agrupou a Turquia com o Azerbaijão e a Geórgia, no bloco de países que, a seu ver, apoiam dos interesses emergentes da NATO (e da UE) no Cáucaso do Sul e alinhados contra as suas políticas e as da Arménia. Ou seja, em termos regionais, há dois

alinhamentos, de um lado a Turquia, a Geórgia e o Azerbaijão e do outro a Rússia e a Arménia.

O aprofundamento da aproximação entre Ancara e Moscovo, na sequência do 11 de Setembro, em especial, após a oposição turca à guerra no Iraque em 2003, levou ao emergir de problemas nas relações (da Turquia) com os Estados Unidos. A falta de progresso nos esforços da Turquia para garantir a adesão à UE, levou a que se especulasse que a Turquia e a Rússia poderiam formar um "eixo dos excluídos na Eurásia, centrado em Ancara e em Moscovo"<sup>33</sup> e compartilhar um interesse em trabalhar juntos para limitar a participação de potências externas, que, na sua opinião, poderiam desestabilizar a região.

A escalada das tensões no Cáucaso após Agosto de 2008, levou à melhoria das relações da Turquia com a administração de Obama, e a continuar as negociações com Bruxelas sobre a adesão à UE.

Antes do conflito na Geórgia, as relações entre a Turquia e a Rússia não estavam isentas de problemas, apesar do aumento da cooperação na área do anti-terrorismo entre Ancara e Moscovo. A Rússia recusou-se a designar o grupo rebelde curdo, Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), uma organização terrorista, enquanto a Turquia apoiava, de forma oficiosa, a luta independentista do povo checheno.

Parece haver, mesmo, uma certa simpatia pela Rússia entre alguns oficiais de alta patente das forças armadas turcas. Especula-se, de algum tempo a esta parte, a existência de vozes alternativas no exército turco, cada vez mais desiludidos com os Estados Unidos, a NATO e a UE, e atraídos pela natureza e princípios do regime russo<sup>34</sup>.

Apesar disso, é improvável que Ancara reconheça a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul num futuro previsível.

As relações entre Ancara e Baku, e Ancara e Yerevan, estão ligadas ao futuro do Nagorno-Karabakh. O fracasso da comunidade internacional para avançar na resolução deste diferendo daria aos decisores em Ancara, uma desculpa para adiar a ratificação parlamentar dos dois protocolos assinados com a Arménia. Não há motivos para ter esperança de que a Turquia e a Arménia irão normalizar as suas relações, mas há uma possibilidade de que um atraso prolongado na ratificação dos protocolos poderia cancelar a recente evolução positiva.

A aproximação entre a Turquia e a Rússia provavelmente será reforçada, tendo em conta os laços pessoais entre Erdogan e Putin e a extensão das relações económicas e

---

<sup>33</sup>Hill, Taspinar, 2006: 81-92

<sup>34</sup>Congar, 2007: 21

políticas. Mas Moscovo não irá reconhecer o PKK como uma organização terrorista enquanto Ancara continuar a oferecer refúgio aos radicais chechenos.

A Turquia pode tornar-se demasiado dependente da Rússia para as suas necessidades de energia e isto pode ter influência sobre a política externa turca, dada a reacção do governo turco em relação ao conflito russo-georgiano. Possíveis dificuldades futuras nas relações da Turquia com os Estados Unidos sobre o Irão, por exemplo, e outros problemas nas negociações de adesão com Bruxelas, pode encorajar o governo turco a trabalhar mais estreitamente com a Rússia no Cáucaso.

## 7. Possíveis estratégias futuras da NATO

Três factores mostram-se essenciais para que haja uma decisão da aliança a favor ou contra adesão dos candidatos à NATO - bom para o país candidato, bom para a NATO e bom para a segurança de ambos – Geórgia, e também a Ucrânia, neste momento parecem falhar em todos os aspectos. Ou seja, perspectiva-se que “o alargamento da NATO ao Cáucaso não acontecerá na próxima década”<sup>35</sup>. No Novo Conceito Estratégico da NATO, não pode ser esquecida a questão de como lidar com a Rússia. Na verdade, esta é uma das questões mais significativas. A Rússia é um país importante e as suas relações com a NATO terão sérias implicações, não só sobre o Cáucaso, mas sobre outros temas importantes da Aliança. É necessária a Rússia para resolver os desafios de segurança e de crises no Cáucaso, tal como noutras partes do mundo como o Afeganistão, o Paquistão ou o Irão. No entanto, deve ter um protagonismo “quanto baste”, não uma importância exagerada e desadequada à situação e valor reais da Rússia, actualmente. O Conselho NATO-Rússia é o fórum adequado para levar adiante o relacionamento, porque assim permanece a oportunidade de falar uns com os outros e não uns sobre os outros.

Tendo em conta o exposto ao longo deste trabalho, julga-se que as linhas de orientação que a NATO deverá em ter em “boa conta”, particularizando o Cáucaso, são as que de seguida se apresentam:

- A NATO deve incorporar, de forma credível, o Cáucaso no seu diálogo com Rússia, podendo fazer uso dessa relação privilegiada para procurar influenciar as políticas na região.

- A NATO deve rentabilizar o facto de ter a Turquia no seu seio, nomeadamente o seu profundo conhecimento e influência na região e, por outro lado, a sua aproximação cultural aos países e povos do Cáucaso.

- A NATO deve desenvolver uma estreita parceria com a UE, os Estados Unidos e outras organizações internacionais, para que as suas políticas para a região, especialmente as de segurança e defesa (que se julga serem o seu *core business*), sejam tão coordenadas, abrangentes e complementares quanto possível, defendendo-se que tal poderia significar um acelerar do ritmo das reformas e a desejada estabilização de toda a região.

- A NATO deve assumir um papel mais activo na resolução dos conflitos do Cáucaso do Sul e empenhar-se de forma mais activa nas acções e missões de manutenção de paz.

---

<sup>35</sup> Ribeiro, 2010

Por outro lado, em termos de utilização do Cáucaso como ponto de passagem para a guerra na Afeganistão: Entre as duas rotas apresentadas no estudo, o corredor aéreo através do Azerbaijão e Turquemenistão, afigura-se ser a rota mais viável, com os aviões de transporte da ISAF a voar directamente para Baku a partir da Turquia, ou de qualquer outro membro da NATO. É importante considerar este percurso como superior à alternativa Geórgia, Azerbaijão, Uzbequistão, Cazaquistão, com base no desconforto de Moscovo sobre interacções NATO-Geórgia. O Azerbaijão está disposto a autorizar a utilização do seu espaço aéreo. Além disso, o facto de não ser um membro CSTO, permite mais liberdade para o Azerbaijão manobrar na região quando se fala em relações com a NATO. No entanto, apesar de todas as vantagens do corredor aéreo Azerbaijão-Turquemenistão, ainda é necessário manter outras opções em aberto. Diversidade de fontes é importante e, dada a situação dinâmica da política na região, é necessário evitar confiar em demasia em qualquer via única e, portanto, criar planos alternativos para o NDN, tendo sempre presente que a posição da Rússia é importante para todos os estados do Cáucaso e da Ásia Central, especialmente no que diz respeito às questões relacionadas com a NATO.

## Conclusões

- A questão fundamental do Cáucaso passa pela resolução dos conflitos armados da região<sup>36</sup>. Por muito tempo negligenciados pela comunidade internacional, os conflitos têm destruído o Cáucaso, além disso, são fortes factores que contribuem para o défice de governação, a lentidão do desenvolvimento económico, pobreza generalizada e aumento de ameaças transnacionais incluindo a criminalidade organizada e o radicalismo na região.

Sem abordar os conflitos, a causa subjacente do défice da segurança no Cáucaso, não existe esperança para a existência de qualquer país estável, pacífico e próspero na região.

No Cáucaso, uma das características mais marcantes do que tem sido a incapacidade de construir soberania, tem sido a falta de controlo dos Estados sobre os seus próprios territórios.

A resolução do conflito de Nagorno Karabakh, da Ossétia do sul e da Abecásia são ainda feridas abertas no Sul do Cáucaso. Por essa razão, será extremamente difícil para os três países envolvidos nestes conflitos territoriais aderir à NATO, pelo menos até não terem resolvido, de forma clara, este problema.

- A Rússia tem exercido e continua a exercer uma influência negativa sobre a evolução da região. A política russa parece ter sido guiada pela percepção de uma, inabalável, ligação entre o Sul e o Norte do Cáucaso e ditar uma política de domínio sobre o Sul a fim de estabilizar o Norte.

Desde a década de 1990, isto tem significado uma constante interferência nos assuntos internos do Estados do Cáucaso do Sul, sem que, no entanto, tenha conseguido garantir a estabilidade em nenhum deles. Em vez disso, as políticas da Federação Russa provaram ser contraproducentes, agravando a violência separatista, servindo de exemplo o que tem dentro de casa - o separatismo checheno.

A Parceria pela Paz (PfP), que incluiu a Rússia nas consultas com a NATO, não afastou o pensamento russo de que os supostos desígnios políticos e estratégicos dos Estados Unidos e dos aliados da NATO na Europa visam o domínio e a substituição da Rússia no Cáucaso.

Existe a possibilidade da Rússia deixar agravar ou até mesmo promover uma escalada de tensões em torno dos “conflitos congelados” da Abecásia, da Ossétia do Sul e do Nagorno-Karabach: Moscovo não aceitará passivamente que os seus militares sejam

---

<sup>36</sup> Ribeiro, 2010

substituídos nestas regiões e nos países respectivos por militares ocidentais. É prudente ter em conta a relação que Moscovo estabelece entre estes casos e o desenlace sobre o estatuto final do Kosovo: se o “ocidente” impuser a independência desta região da Sérvia, a Rússia certamente invocará esse precedente para apoiar a independência definitiva daquelas regiões e/ou mesmo a integração da Abecásia e da Ossétia do Sul na sua federação.

A concentração na melhoria das posições da Rússia na sua política de “*near abroad*” realça a seriedade da intenção da Rússia de se manter como líder regional em todo o espaço pós-soviético, incluindo o Cáucaso. O interesse nacional russo é formulado em termos de política externa pelo seguinte lema: “continuidade histórica - paz externa para o bem da evolução interna”<sup>37</sup>.

- Por seu turno, a Turquia aparece na região como um contrapeso ao poder russo, um *gateway* possível para a Europa e uma ponte para o mundo muçulmano.

É muito provável que a evolução e a direcção da Turquia sejam particularmente cruciais para o futuro dos Estados caucasianos. Se a Turquia está virada para a Europa é muito provável que os Estados da região entendam também girar ao redor da órbita Europeia e, conseqüentemente, da NATO. Mas se a europeização da Turquia é dificultado, por razões internas e externas a ela própria, e se essa integração não se vier a concretizar, em seguida, a Geórgia e o Azerbaijão não terão outra opção senão adaptar-se aos desejos russos. A Arménia de alguma forma já se encontra na esfera de influência da Rússia.

A Turquia e a Rússia apresentam-se como principais potências regionais no Cáucaso e procuram cooperar para preservar a estabilidade, resolver conflitos de forma pacífica e manter a integridade territorial dos Estados. Ambos se opõem, em especial a Rússia, ao envolvimento de forças externas na região com a preocupação de que isso possa desestabilizar a região.

- Nesta área, confluem interesses internacionais geopolíticos muito importantes e que certamente interessam a outros Estados. Não nos esqueçamos que pelo Cáucaso passam importantes rotas do tráfico de estupefacientes e as suas montanhas, crê-se, albergam terroristas e criminosos internacionalmente procurados. Ou seja, esta região tem um interesse mundial que exige uma abordagem global. No Cáucaso, a nova ameaça de segurança do século XXI parece crescer: a fusão entre criminalidade - inicialmente como uma das únicas fontes de financiamento disponíveis e finalmente, como um fim em si mesmo - e violência com motivação política, seja o disfarce dos territórios separatistas

---

<sup>37</sup> Zhebit, 2003.

através de grupos paramilitares leais, ou grupos islâmicos radicais. Como resultado, a região do Cáucaso tem sido assolada por um aumento considerável do crime organizado, bem como de radicalismos. Estes problemas têm sido piores no Norte do Cáucaso (Rússia) e na Geórgia, precisamente onde os controlos estatais têm sido os mais fracos.

Apesar disso, o Cáucaso pode tornar-se um colaborador na segurança global, através do fornecimento de energia, corredores comerciais e um baluarte contra o extremismo e o crime. Alguns desenvolvimentos na região certamente dão esperanças de que este cenário pode, pelo menos em parte, ser realizado.

- De vital importância sobre os novos desenvolvimentos em toda a região é o papel da NATO, sempre com os EUA por trás, é certo. Até Agosto de 2008 (guerra russo-georgiana), parecia que a NATO teria sucesso na expansão para a Geórgia (e Ucrânia) e, por outro lado, não “fechava a porta” a uma eventual adesão (mais longínqua no tempo) do Azerbaijão e da Arménia. Não surpreendentemente, esses movimentos foram vistos como hostis por parte da Rússia. Se esse improvável cenário tivesse ocorrido, isso significaria que os EUA, através da NATO, teriam uma influência importante em todos os países no Cáucaso. Actualmente, apesar de ambos (Arménia e Azerbaijão) terem enviado algumas tropas para o Afeganistão, a própria ideia de reconciliar as nações beligerantes do conflito de Nagorno-Karabakh, é quase absurdo e todo o ruído sobre isso só pode ser interpretado como tentativas de favores aos EUA. O Azerbaijão tem maiores reservas de hidrocarbonetos que a Arménia e, em termos religiosos, a Arménia é cristã e o Azerbaijão muçulmano. Por outro lado, a Arménia tem um lobby de emigrantes importante nos EUA.

A interferência da NATO na disputa, sem uma estreita coordenação com a UE e, principalmente, com Moscovo é cheia de perigos para todos os interessados - excepto, talvez, para os EUA.

Como um aliado para ambos os países e com importantes tradições históricas e culturais, a Rússia continua a ser o actor principal na busca de uma solução. Incluir a Turquia nas negociações só pode melhorar as hipóteses de encontrar uma solução regional que seja aceitável para ambos os lados. Esta solução exige a desmilitarização do conflito (Nagorno-Karabakh), algo que dificilmente a NATO conseguirá por si só. Com ambos os países a melhorarem as suas economias, e enquanto as tensões não forem uma ameaça para o renascer do conflito militar, eles podem - devem - evoluir para uma resolução realista que tenha as preocupações de ambos os lados em consideração e, dessa forma, manter afastada a necessidade de alterar os débeis equilíbrios agora existentes que, ao mesmo

tempo, parecem agradar a todas as partes envolvidas (incluindo a NATO). Isto porque, uma disputa no Cáucaso nos tempos mais próximos, seria uma tragédia para todos os interessados, tanto para o “Ocidente” (pelo menos no longo prazo), quanto para a Rússia ou para qualquer dos participantes.

A NATO foi reunindo nas suas políticas de segurança e defesa, a experiência operacional recolhida nos Balcãs e no Afeganistão. Estas experiências mostram que muito há ainda a fazer para as melhorar, no entanto, muito poderá ser feito através da cooperação e coordenação de capacidades com outras organizações internacionais, no caso do Cáucaso, principalmente com a UE.

Ou seja, a NATO deve procurar partilhar as missões e o desenvolvimento de capacidades complementares com outros intervenientes. A NATO tem a capacidade de usar o que poderia ser chamado de "diplomacia de defesa" para ajudar a moldar o ambiente num mundo cada vez mais imprevisível e perigoso. Durante a última década e meia, a NATO tem ajudado países PFP a reformar e fortalecer as suas forças armadas para obter que muitos deles estejam prontos para colaborar com a NATO nas missões onde se encontra envolvida e, quem sabe, mais tarde adesão à NATO através do programa *Membership Action Plan* (MAP). Tem sido com esta política que tem desenvolvido uma maior interoperabilidade com vários parceiros globais, tem desenvolvido o “Diálogo do Mediterrâneo” e da “Iniciativa das Capacidades de Istambul”, que tem reforçado as forças armadas dos estados envolvidos, e tem procurado uma maior cooperação com a Rússia.

- Os três estados do Sul do Cáucaso têm agendas diferentes em relação à integração euro-atlântica. A Geórgia foi o mais ambicioso, desejando a adesão NATO e à UE; O Azerbaijão tem sido mais discreto, mas igualmente comprometido com a NATO, enquanto a Arménia tem-se visto foi forçada a lidar com sua dependência da Rússia, pondo em prática a sua política de “*complementarism*” e com ela, interacção com a NATO e a EU por um lado, e a Rússia, por outro.

Um resultado adicional dos conflitos armados foi a divergência de percepções às ameaças e prioridades na política externa dos três estados. Em termos ideológicos, o Cáucaso é dividido em dois estados que apoiam fortemente o princípio de integridade territorial, Geórgia e Azerbaijão, enquanto a Arménia defende também o princípio da autodeterminação, obviamente, devido à questão de Nagorno-Karabakh.

Dado o seu conflito com o Azerbaijão e a sua relação hostil com a Turquia, a Arménia torna-se aliada da Rússia, que a vê como seu provedor de segurança. O Azerbaijão e a Geórgia, por outro lado, vêem a Rússia como uma ameaça à sua segurança e

independência, e, portanto, procuraram relações de segurança com “Ocidente” e a Turquia. De tudo isso, pode-se aferir que os estados do Sul do Cáucaso não irão falar a uma só voz nos assuntos regionais e internacionais, pelo menos, no curto prazo.

- A grande vantagem da NATO sobre todas as organizações internacionais com interesses no Cáucaso, é ser uma organização que integra os EUA, a maioria dos países da UE e a Turquia. Significa isto, que é a organização onde a coordenação das políticas relativas ao Sul Cáucaso mais facilmente pode ter lugar. A NATO já é um factor importante no Sul Cáucaso através do programa PfP, é considerado por todos os Estados da região como um factor positivo e um, natural, provedor de segurança. A Geórgia está mais desenvolvida para os padrões da NATO, em termos de preparação política, caso haja decisão nesse sentido (o que num futuro próximo se afigura de pouco provável), o Azerbaijão é mais discreto, embora com objectivos semelhantes, e a Arménia, nos últimos anos, desenvolveu um crescente entusiasmo em relação à cooperação com a NATO.

Resumindo, todas as opções parecem viáveis e possíveis, embora dependentes de múltiplos e complexos factores.

Por tudo o que foi exposto, relatado e descrito neste estudo, julga-se que a questão central ficou esclarecida e documentada e, também, que o próprio título deste trabalho é pertinente e realista, ou seja – o Cáucaso, é de facto um desafio para a NATO.

## Bibliografia

BONIFACE, Pascal (2009), *Atlas das Relações Internacionais*, Nova Edição, Lisboa: Plátano Editora

«Bucharest Summit Declaration». In *NATO Press Release 049*, 3 de Abril de 2008.

CONGAR, Yasemin (2007). *Rusya'nın etki alanına girmis, askerler var* ('Soldados sob influência russa'), entrevista de Nes Düzel, *Radikal*. (Maio 2007), 21.

CORNELL, Svante (2004). *NATO's role in South Caucasus regional security*, *Turkish Policy Quarterly*. Silk Road Studies [em linha]. Acedido em 13 Dezembro 2009, em: <http://www.silkroadstudies.org>

ERLANGER, Steven (2008), "NATO Chief Defends Re-Engagement with Russia (2 and 3 December)", *International Herald Tribune*, 3 de Dezembro.

GUEDES, Armando Marques (2009), *A guerra dos cinco dias*, IESM, Lisboa.

HILL, Fiona, TASPINAR, Omer (2006). "Turkey and Russia: Axis of the Excluded?" *Survival*, vol. 48, no. 1, p. 81–92.

<http://www.nato.int/>

<http://www.traceca.org> .

IESM (2007). *Normas de Execução Permanente*. NEP nº DE 218.

NATO (2004). *A transformação da OTAN*. Belgium: Public Diplomacy Division

NATO (2004). *Strategic Vision: the military challenge*. Norfolk, Allied Command Transformation.

NATO (2008). *Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters (2 and 3 December)*. Final Communiqué. Brussels: NATO

NATO Strategic Concept (1999), *NATO Homepage* [em linha]. Acedido em 17 Dezembro 2009, em: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts)

RIBEIRO, Contra-almirante (SUBCEMA) Silva. Entrevista a 12 de Abril de 2010 ao próprio.

RODRIGUES, Reis (2008). *Crónica Internacional*. Anais do Clube Militar Naval, Julho-Setembro 2008, p. 462-470.

VALENTIM, Carlos Manuel (2008). *Uma leitura sobre a recente guerra no Cáucaso*. Anais do Clube Militar Naval, Julho-Setembro 2008, p. 423-436.

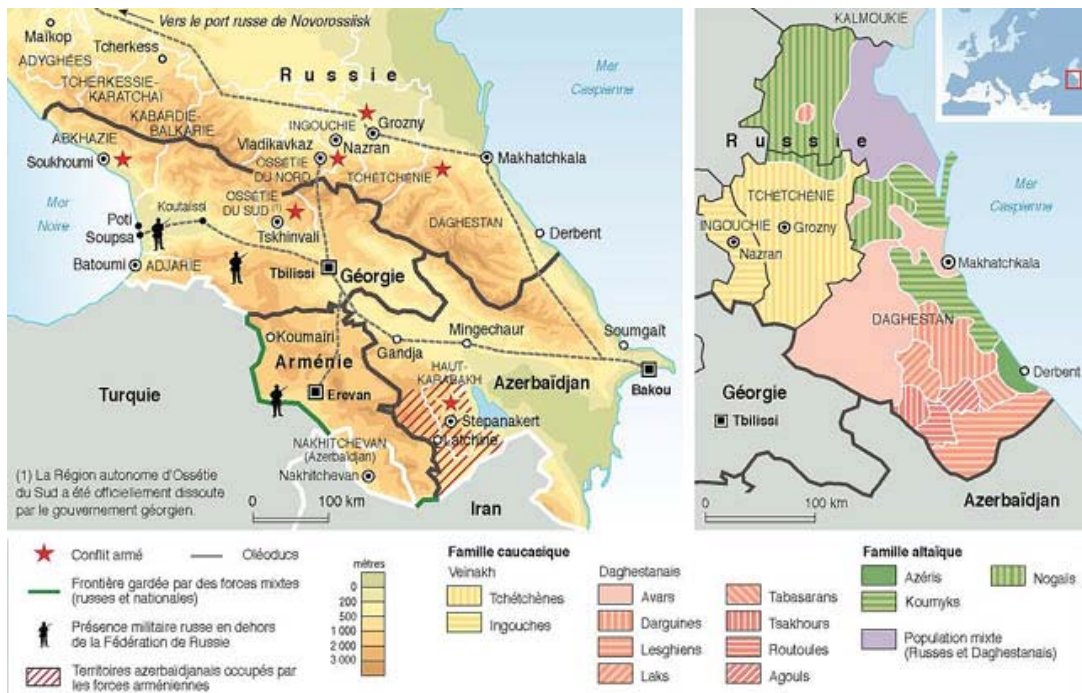
SCHEFFER, Jaap de Hoop – *Transatlantic Leadership for a New Era*. Discurso proferido na “Security and Defence Agenda”, Bruxelas, 26 de Janeiro de 2009.

WINROW, Gareth (2009). *Turkey, Russia and the Caucasus – Common and Diverging Interests*. Chatham House [em linha]. Acedido em 06 Dezembro, em: <http://www.chathamhouse.org.uk>

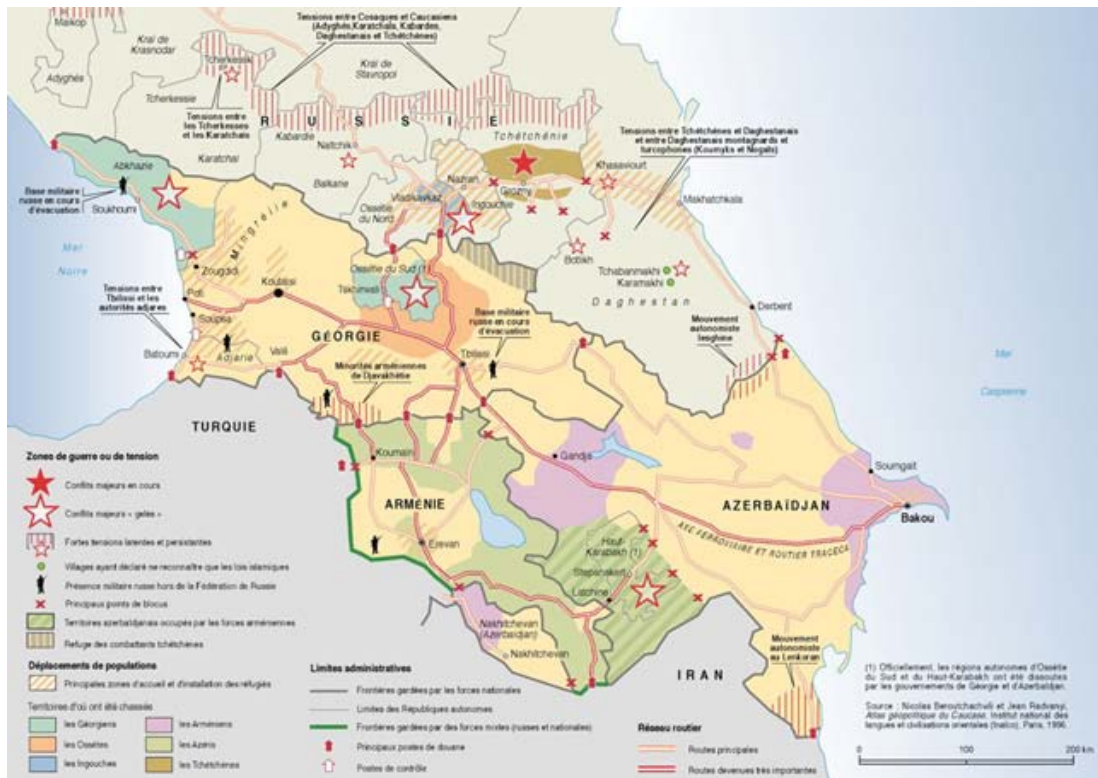
Anexo A – Mapas



Mapa 1 – Países do Cáucaso



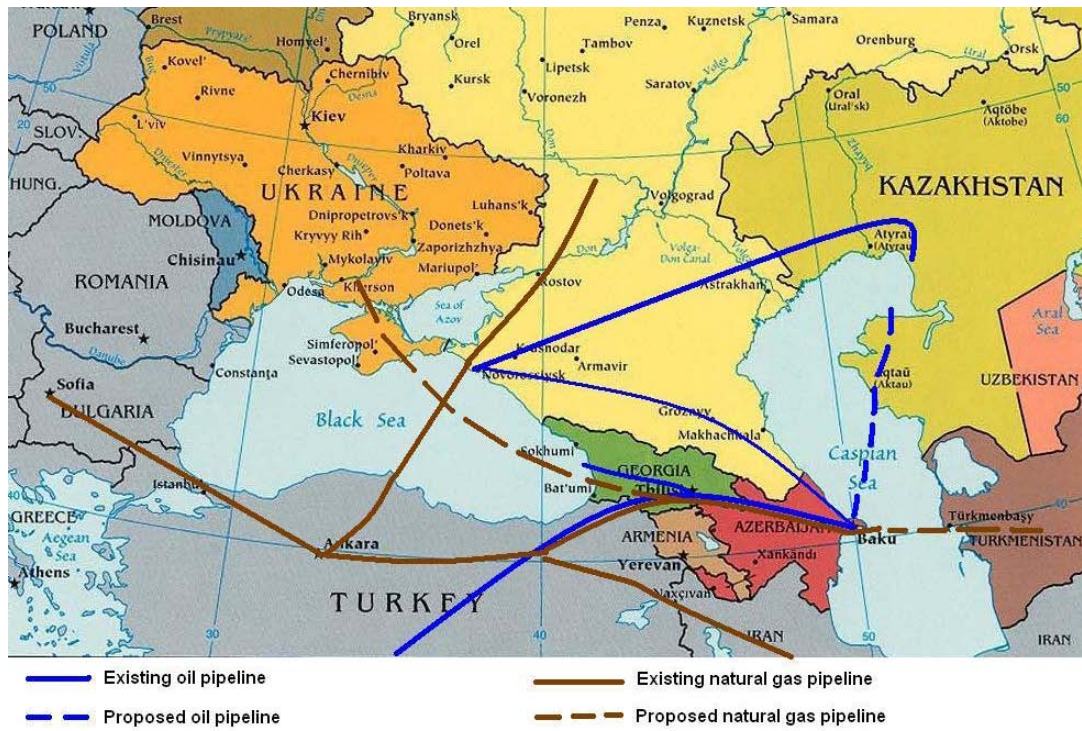
Mapa 2 – Cáucaso do Sul vs Cáucaso do Norte



Mapa 3 – Áreas de conflito



Mapa 4 – Oleodutos e gasodutos



Mapa 5 – Pipelines existentes e planeados



Mapa 6 – Nagorno-Karabakh



Mapa 7 – Geórgia, Ossétia do Sul e Abecásia



Mapa 8 - Chechénia



Mapa 9 – BTC



Mapa 10 – Vale de Pankisi



Mapa 11 – Distribuição de grupos étnicos no Cáucaso

## Apêndice 1 – Vale de Pankisi

O desfiladeiro de Pankisi situa-se numa região montanhosa do Cáucaso, na parte nordeste da Geórgia. Os principais habitantes de Pankisi são os *kists*, uma família étnica com sólidas tradições de clã, que fala o seu próprio dialecto e é maioritariamente muçulmana. Não obstante a sua forte identidade comum, os *kists* de Pankisi não reclamam nem a secessão territorial face à Geórgia nem a unificação com as regiões russas vizinhas onde também estendem a sua presença: a Chechénia e a Inguchétia.

Apesar de existirem instituições autónomas de governo local subordinadas à administração central do país, as regras emitidas na capital, Tiblissi, pouco efeito conseguem junto das povoações de Pankisi. Isto porque o poder dessas instituições é esvaziado, tanto pela fragilidade do Estado central como pelos sistemas paralelos de autogoverno das comunidades locais, baseados na autoridade dos anciãos.

O contexto político e social da região de Pankisi conheceu uma forte transformação desde 1991, primeiramente com a independência da Geórgia e depois com a instabilidade económica e política que se lhe seguiram. Logo nos primeiros anos após a independência o país passou por uma crise geral de governação que se manifestou também em Pankisi com a paralisação das estruturas de governo local e a ausência de cumprimento da lei. Esta situação devia-se à guerra civil que dividia os apoiantes e os adversários do primeiro Presidente eleito do país, Zviad Gamsakhurdia, e devido aos conflitos de secessão na Ossétia do Sul e na Abecásia. Neste período foi a comunidade local *kist* a conseguir evitar que a instabilidade atingisse proporções mais alarmantes.

Mas foi a primeira guerra da Chechénia, entre 1994 e 1996, que veio trazer mais instabilidade à região, uma vez que as relações estreitas entre os *kist* ao longo da fronteira com a Chechénia permitiram que se intensificassem algumas actividades ilegais. O desfiladeiro foi-se tornando gradualmente um ponto de trânsito para o tráfico de droga e de armas ilegais. Foi nesse período que algumas redes de crime organizado passaram a usar rotas de trânsito que começam na Ásia Central e que se prolongam pelo Daguestão e outras repúblicas do Cáucaso do Norte, entrando na Geórgia por Tskhinvali e continuando depois para a Turquia e para a Europa Ocidental.

A ausência de controlo no desfiladeiro durante este período tornou a região praticamente inacessível e incontrolável por parte das autoridades. A situação agravar-se-ia a partir do momento em que as ligações corruptas entre a polícia e as redes criminosas

foram aumentando. As autoridades de Pankisi corromperam-se, passaram a ignorar as actividades ilícitas e a fronteira com a Chechénia passou a ser cada vez mais invisível e permeável à actividade das rotas de tráfico. Paralelamente uma outra fronteira ganhou nitidez acentuada: a entrada no desfiladeiro a partir do Sul, contribuindo para o progressivo isolamento de Pankisi em relação à Geórgia.

Com a economia do país em autêntico colapso, a comunidade local deixou de acreditar na capacidade das autoridades centrais para resolver os seus problemas, e permitiu que Pankisi se tornasse uma região confortável para esconderijo de criminosos procurados internacionalmente e uma base de apoio financeiro à guerrilha chechena. Desde 1998-99 começou a instalar-se em Pankisi um número considerável de islamistas radicais wahabitas<sup>1</sup> que têm em funcionamento uma escola privada onde se ensina o árabe e o corão. Um dos mais sérios motivos que tem levado ao afastamento gradual da comunidade local em relação ao governo central, e em contrapartida a uma aproximação dos activistas islâmicos, tem a ver com a assistência financeira que os wahabitas dão aos novos convertidos, proporcionando-lhe um padrão de vida bastante atractivo em comparação com o nível médio de rendimentos no desfiladeiro. Além disso, há também organizações de assistência humanitária providas de países árabes que estão a actuar na região, prestando auxílio aos refugiados e também aos locais. Esta situação afasta da Geórgia a comunidade *kist* do desfiladeiro, aproxima-a dos islamistas, servindo em simultâneo o desenvolvimento do fundamentalismo religioso e contribuindo para a progressiva impenetrabilidade de Pankisi.

Houve um período em que ocorreu um agravamento da situação em Pankisi. Esse período coincidiu com o início da segunda guerra na Chechénia quando cerca de sete mil refugiados fugiram aos bombardeamentos e procuraram abrigo ao longo da fronteira, levando a que a população das povoações *kistin* quase duplicasse. Juntamente com os refugiados civis chegaram também ex-combatentes e membros da guerrilha dotando as redes que já operavam na região de mais e melhores capacidades operacionais. Não foi preciso esperar muito para ver o resultado. Desde 2000, a situação tem vindo a agravar-se, em grande parte devido a tensões inter-étnicas entre povoações *kist* chechenas e georgianas em distritos vizinhos ao longo da linha de fronteira. Ainda que hoje o número de habitantes

---

<sup>1</sup> Os muçulmanos soviéticos começaram a fazer peregrinação a Meca, no início da Perestroika, e entraram em contacto com o “islão puro” onde o nível de vida era mais elevado. Quando regressavam ao país difundiam a doutrina do wahabismo. As populações das zonas montanhosas do Cáucaso, muito pobres, acolheram-na com receptividade. Os wahabitas são os seguidores do pensador islâmico Ibn Warrab. Este homem exigiu, na transição do século XVIII para o XIX, a purificação dos islâmicos conhecendo apenas como revelações o pensamento dos quatro califas que sucederam a Maomé.

de Pankisi tenha voltado a reduzir-se bastante - uns prosseguiram para outras regiões da Geórgia, e outros regressaram à Chechénia -, foi a partir da entrada desta vaga de refugiados, entre finais de 1999 e o início de 2000, que Pankisi passou a constituir uma zona de interesse ao nível das preocupações de segurança interna da Geórgia e também ao nível da segurança internacional.

A tensão gerada em Pankisi, não despertou apenas reacções internas de descontentamento. Os protestos começaram a surgir também da parte do maior Estado vizinho, a Rússia. Após a entrada da primeira vaga de refugiados, no final de 1999, as autoridades russas começaram a acusar a Geórgia de dar abrigo a terroristas chechenos e de tolerar os seus campos de treino no desfiladeiro. Como as medidas adoptadas pela Geórgia para resolver esta questão foram quase todas marcadas pelo fracasso, a Rússia começou a insistir para que fosse desenvolvida uma campanha militar conjunta dos dois países no sentido de restaurar a ordem e a segurança na região. Todavia, ainda que essa solução tenha sido sempre rejeitada em Tiblíssi, os russos bombardeiam ocasionalmente território da Geórgia, desde 2000 até agora, violando o seu espaço aéreo com aviões e helicópteros de combate.

A Geórgia recusou sempre as propostas russas de auxílio não só por temer ver-se envolvida na guerra da Chechénia, mas também porque fazê-lo significaria reconhecer que não detinha o controlo do seu território.

Consciente deste perigoso cenário, pressionada internamente pela população, pressionada externamente pela Rússia, cercada a Norte pela forte instabilidade na vizinha Chechénia, e receosa de que estes problemas agravem a situação na Abecásia e em Tskhinvali, a solução encontrada pela Geórgia foi recorrer ao apoio norte-americano.

No que respeita à região do Cáucaso, a partir do momento em que passou a existir uma concordância entre os Estados Unidos e a Rússia em matéria de combate ao terrorismo islâmico (após o 11 de Setembro), o governo georgiano deixou de negar a presença de guerrilheiros chechenos em Pankisi. Presume-se que elementos da administração norte-americana, especialistas em terrorismo, tenham forçado o governo de Eduard Shevardnadze a mostrar-se determinado em resolver o problema, ou, em alternativa, permitir e criar as condições para um envolvimento estrangeiro tendente a resolvê-lo.

Em Janeiro de 2002 a Geórgia tentou alterar o rumo dos acontecimentos e activou uma operação no sentido de combater a desordem em Pankisi. O resultado acabaria por ser muito mau, agravando ainda mais a desconfiança da comunidade local relativamente à

capacidade do governo para resolver a situação. Foi a partir desta altura que a Rússia começou a alertar amiúde para a necessidade urgente de um envolvimento militar determinado no desfiladeiro.

O encarregado de negócios norte-americano na Geórgia começou a falar da possibilidade de existirem ligações entre a guerrilha chechena e a rede Al Qaeda. Por isso, os Estados Unidos anunciaram o envio de militares para a Geórgia com a missão de treinar as suas forças de segurança<sup>2</sup> dotando-as de capacidade para desenvolverem operações anti-terroristas.

A intervenção dos Estados Unidos não resolverá todos os problemas, pois a desorganização geral e os baixos fundos orçamentais persistirão. O que irá melhorar é a imagem e credibilidade das Forças Armadas aos olhos da população, dotando-os de rapidez de intervenção, conhecimentos de combate ao terrorismo, formação ao nível da vigilância fronteiriça e fornecendo-lhe melhor equipamento.

Do lado georgiano, a presença dos EUA é vista como uma oportunidade para controlar Pankisi tendo em simultâneo uma garantia mais firme de que o alastramento do conflito checheno ao seu território será menos provável.

---

<sup>2</sup> A situação das forças militares da Geórgia é incómoda no actual contexto internacional. Os militares não são bem vistos no país. Nos anos a seguir à independência partes das forças armadas desempenharam um papel político na guerra civil e no golpe de Estado que depôs o Presidente Gamsakhurdia em 1992. Estiveram também envolvidas nas tentativas de assassinato do Presidente Eduard Shevardnaze em 1995 e 1998, e nos conflitos secessionistas da Abecásia e da Ossétia do Sul. Tendo sido formadas num ambiente de agitação política não tiveram condições para se organizarem no sentido de constituírem um exército moderno e bem estruturado. A juntar a isso a área militar dispõe de um orçamento muito baixo, que em nada contribui para a remodelação das Forças Armadas. O Ministério da Defesa coopera com especialistas ocidentais, desde 1994, para delinear planos de reforma das forças militares de acordo com os padrões da NATO. Contudo, existem fortes divisões dentro das Forças Armadas que têm impedido esse processo de reforma. Também a corrupção e a criminalidade no seio das próprias forças o impede.