

A memória do futuro: a Rússia e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva

Diego Santos Vieira de Jesus¹

Resumo

O objetivo é explicar a razão da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) não promover efetivamente a segurança coletiva entre seus membros. O argumento central aponta que os obstáculos à promoção de um sistema efetivo de segurança coletiva estão relacionados aos objetivos estratégicos da Rússia de preservar a sua autonomia e a flexibilidade, além de garantir sua predominância político-militar em relação a outras potências. Entretanto, ela ainda utiliza a OTSC para tornar tal predominância mais legítima e menos custosa.

Palavras-chave: Rússia; Organização do Tratado de Segurança Coletiva; segurança coletiva.

The memory of the future: Russia and the Collective Security Treaty Organization

Abstract

The aim is to explain why the Collective Security Treaty Organization (CSTO) does not effectively promote collective security among its members. The central argument shows that the barriers to the promotion of an effective system of collective security are related to Russia's strategic goals to preserve its autonomy and flexibility to ensure its political and military predominance in relation to other powers. However, Russia still uses the CSTO to make this predominance more legitimate and less costly.

Keywords: Russia; Collective Security Treaty Organization; collective security.

Introdução

O vácuo de poder após o fim de Guerra Fria permitiu a ocorrência de um jogo geopolítico entre Rússia, China, Índia, EUA e União Europeia na Ásia Central, que também funciona como uma zona que separa Estados nuclearmente armados ou com potencial para desenvolver armas nucleares. Além de ser uma área estratégica em recursos energéticos e por sua localização central em grandes rotas comerciais e trajetos de oleodutos, a Ásia Central é uma parte importante do mundo islâmico, no qual, por conta das tensões étnicas e da natureza opressora de muitos regimes políticos, criou-se

¹ Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio).

um campo fértil para o terrorismo, o tráfico de drogas e de armas e o crime organizado. Sem saída ao mar, e tendo a Rússia como vizinha, os Estados centro-asiáticos sempre enfrentaram limitações nas escolhas de seus parceiros. Recentemente, a deterioração da situação de segurança no Afeganistão, a dependência energética da União Europeia em relação à Rússia e a tensão entre a Rússia e a Geórgia levaram à percepção de que os Estados centro-asiáticos têm menor margem de manobra que outros membros da Comunidade de Estados Independentes (CEI), sendo notável a influência russa nos seus assuntos políticos, militares e econômicos. O fortalecimento da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) – que tem como membros a Rússia, Armênia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão – é tanto resultado desses processos quanto instrumento para fortalecer a predominância russa no seu entorno (POP, 2009, p. 278-279).

Após o fim da URSS, diversas lideranças russas planejaram formar não só um espaço único de segurança na CEI, mas também uma aliança defensiva. Os objetivos iniciais seriam uma estrutura única de segurança sob o comando da Rússia, com o controle dos bens das Forças Armadas da extinta URSS, o posicionamento de unidades militares russas no território da CEI e um mecanismo integrado para a solução de conflitos no espaço pós-soviético. A incapacidade de Estados centro-asiáticos de preservarem sua segurança levou a diversos acordos relacionados às operações de manutenção da paz e à resolução de conflitos (POP, 2009, p.281).

Dentre eles, o Tratado de Segurança Coletiva, assinado em 1992, pelos líderes de Armênia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão. Posteriormente, Azerbaijão, Geórgia e Belarus aderiram. O tratado entrou em vigor em 1994, e, em 1999, o protocolo sobre o prolongamento do tratado foi assinado por seus membros, exceto por Azerbaijão, Geórgia e Uzbequistão. O Azerbaijão e a Geórgia denunciaram o tratado em 1999. O Uzbequistão chegou a deixar a cooperação em 1999, mas aderiu novamente à OTSC em 2006 diante das ameaças das Revoluções Coloridas apoiadas pelos EUA. Porém, este país suspendeu novamente sua adesão à organização em 2012.

Em 2002, a Carta da OTSC e o acordo sobre o status jurídico da organização foram assinados e, em 2003, entraram em vigor. O objetivo fundamental da organização é dar continuidade e fortalecer as relações entre os membros nas esferas de política externa, assuntos militares e técnicos e coordenar esforços conjuntos no combate ao terrorismo internacional e outras ameaças à segurança. Tal objetivo está relacionado à provisão de seguranças nacionais e coletiva, à cooperação e integração político-militares intensivas, à coordenação em termos de política externa em temas de seguranças regional e internacional, ao estabelecimento de mecanismos de cooperação multilateral e desenvolvimento de cooperação na resposta a desafios e ameaças de segurança como terrorismo internacional, tráfico de drogas, migração ilegal, crime organizado

transnacional, segurança cibernética e da informação e à cooperação técnica na área militar.

Segundo os próprios Estados membros, a organização se transformou de um bloco político-militar clássico focado na proteção de aliados em relação à agressão externa para uma organização multifuncional capaz de oferecer segurança aos membros e reagir rápida e flexivelmente a um amplo conjunto de desafios e ameaças (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF BELARUS, s.d.). Entretanto, desde sua criação, a organização é criticada pela sua inabilidade de responder aos principais desafios na área de segurança e de desenvolver respostas conjuntas à ameaças, uma das bases do princípio de segurança coletiva. Ainda, a organização teve um fraco desenvolvimento de estruturas políticas e não endereçou ou lidou superficialmente com desafios como a gestão de conflitos nos territórios dos seus membros, a realização de monitoramento pré-conflito, o desenvolvimento de medidas efetivas de alerta e sanções e a inserção de novos aspectos da segurança, como a oferta e a gestão de recursos hídricos e energéticos.

O objetivo do artigo é explicar a razão da OTSC não promover efetivamente a segurança coletiva entre seus membros. O argumento central aponta que os obstáculos à promoção de um sistema efetivo de segurança coletiva estão relacionados aos objetivos estratégicos da Rússia de preservar a sua autonomia e a flexibilidade, além de garantir sua predominância político-militar em relação a outras potências. Entretanto, a Rússia ainda utiliza a OTSC para tornar tal predominância mais legítima e menos custosa. No próximo item, apresentarei o conceito de segurança coletiva, a forma como ele aparece articulado no Tratado de Segurança Coletiva de 1992 e os principais obstáculos à concretização de um sistema efetivo de segurança coletiva entre seus membros. A seguir, examinarei a atuação da OTSC na contemporaneidade e explicitarei as formas como tais obstáculos se manifestam. Antes de tecer as considerações finais, analisarei os interesses e o papel da Rússia na organização.

O conceito de segurança coletiva e a OTSC

O conceito de segurança coletiva envolve a criação de um sistema em nível internacional no qual o perigo de agressão por qualquer Estado deve ser enfrentado pela determinação de outros Estados de exercer pressão moral, diplomática, econômica e militar para frustrar o ataque sobre qualquer um deles. Segundo os defensores do conceito, a segurança coletiva é um sistema mais efetivo para o enfrentamento de agressores com a preponderância do poder coletivo, de forma que a paz não seria mais baseada num equilíbrio instável. Tal preponderância é articulada para propósitos defensivos com o propósito de desencorajar os agressores. A segurança coletiva remete

a um sistema organizado que contrasta com um arranjo descentralizado de equilíbrio de poder ao visar a criação de uma comunidade de Estados organizados pela paz.

Em suma, a aliança dos Estados num sistema de segurança coletiva remete a uma aliança geral e universal, que é voltada “para dentro” e busca oferecer segurança a todos os seus membros. Ela pressupõe a exploração do potencial cooperativo com o desenvolvimento de uma estrutura de cooperação geral para evitar o conflito. Nesse sistema, os Estados estão prontos para se juntar em uma ação coletiva com o propósito de dissuadir qualquer ameaça, de forma que a paz e a segurança são indivisíveis. A iniciação da guerra é vista como um desafio aos interesses de todos os Estados, e a segurança é concebida de forma cooperativa: prevê-se uma resposta organizada em apoio a qualquer vítima de agressão. Já um sistema de equilíbrio de poder opera com base em alianças concebidas como agrupamentos “orientados para fora”, elaborados para organizar a ação cooperativa entre seus membros em situações de conflito causadas por Estados externos.

O objetivo de um sistema de segurança coletiva é a manipulação da rivalidade por meio de um arranjo de modelos apropriados de relações conflituosas, e abre espaço para uma maior amplitude de cálculos *ad hoc* sobre o que o interesse nacional requer em circunstâncias particulares. Não se postula num sistema de equilíbrio de poder uma rede única de paz e ordem internacionais, uma vez que a lógica é baseada na segurança competitiva. Confirma-se a liberdade de manobra do Estado num sistema de segurança competitiva, no qual ele só deve aderir à resistência a um agressor se a sua própria segurança for afetada (CLAUDE JR., 1962, p. 94-149).

De acordo com o Tratado de Segurança Coletiva de 1992, os Estados signatários mantêm a sua segurança em base coletiva. Em caso de uma ameaça à segurança, à integridade territorial e à soberania de um ou mais Estados membros ou uma ameaça à paz e à segurança internacionais, o tratado prevê que os Estados signatários imediatamente deverão colocar em prática o mecanismo de consultas conjuntas com o objetivo de coordenar suas posições e tomar medidas para eliminar tal ameaça. O tratado também estipula que, em caso de um ato de agressão cometido contra quaisquer signatários, todos os demais oferecerão às partes agredidas a assistência necessária – inclusive a militar – e apoio com os meios à sua disposição no exercício do direito à defesa coletiva de acordo com a Carta da ONU.

Caso um sistema de segurança coletiva seja estabelecido na Europa e na Ásia e tratados de segurança coletiva sejam concluídos para esse fim, os Estados signatários do Tratado de Segurança Coletiva entrarão em consultas imediatas uns com os outros a fim de fazer emendas necessárias ao tratado. De acordo com uma declaração de 1995 assinada pelos Estados partes do tratado, ao combinarem seus esforços na esfera da segurança coletiva, esses Estados consideram o estabelecimento do sistema de

segurança coletiva como uma parte não somente do sistema de segurança europeu, mas como um bloco construtor de uma estrutura potencial de segurança na Ásia. Inicialmente, o tratado promovia a criação de Forças Armadas nacionais dos Estados partes, oferecendo as condições adequadas para seu desenvolvimento independente. No fim da década de 1990, em face do desenvolvimento das situações de risco no Afeganistão próximas à fronteira dos Estados centro-asiáticos partes do Tratado de Segurança Coletiva, o potencial do tratado foi aplicado para o combate a ações extremistas voltadas para a desestabilização da situação na região (CTSO, s.d.).

Após sua criação, a OTSC tornou-se uma organização euroasiática não somente em termos geográficos, mas políticos e jurídicos por meio de princípios universais e propósitos práticos, bem como de participação direta dos Estados membros em estruturas de segurança europeias e asiáticas. A decisão adotada pelos líderes dos Estados membros de criar uma organização internacional adveio da necessidade de adaptação do Tratado de Segurança Coletiva à dinâmica das seguranças regional e internacional e de resposta às novas ameaças e desafios. A cooperação no âmbito da organização mantinha-se baseada nos princípios proclamados no tratado. A OTSC é concebida como um elemento de dissuasão político-militar, e seus Estados membros não veem quaisquer Estados específicos como seus inimigos e buscam uma cooperação mutuamente benéfica com todos os Estados, de forma a se mostrar aberta à adesão a qualquer Estado que partilhe seus propósitos, que estariam relacionados ao fortalecimento da paz e das seguranças regional e internacional e à garantia de proteção coletiva da independência, da integridade territorial e da soberania de seus membros. Na busca desses propósitos, os Estados devem dar prioridade aos meios políticos (CTSO, s.d.).

Após a fase inicial de estabelecimento de vínculos militares em nível estatal e de formulação de uma estrutura básica para a cooperação política, a OTSC consolidou seu papel enquanto organização e, ao aprovar um plano para a construção de forças de coalizão, entrou numa nova fase de seu desenvolvimento, em que busca integrar as forças militares dos Estados membros em um nível maior. Desde a sua criação, a OTSC destacou que sua função primordial era a gestão de novas ameaças e desafios na esfera da “segurança branda”, como o tráfico de drogas e a migração ilegal. Contudo, com a transição para uma defesa aérea conjunta, formações integradas de Exércitos, sistemas militares horizontalmente integrados e forças coletivas de manutenção da paz, a integração da organização parece apontar, na visão de especialistas, na direção de uma aliança militar mais tradicional, próxima em diversos aspectos a uma organização de defesa coletiva num contexto de equilíbrio de poder, não de segurança coletiva.

Para exercer um papel efetivo voltado à segurança coletiva, a organização deveria enfatizar o desenvolvimento de estruturas políticas, trabalhar com os conflitos nos territórios dos seus membros, realizar monitoramento pré-conflito, desenvolver medidas

de alerta e sanções, organizar um processo de negociação e garantir acordos pós-conflito. Ademais, novos aspectos da segurança deveriam ser inclusos, como a oferta e a gestão de recursos hídricos, a redistribuição de eletricidade e a limitação de apagões, que podem ser consideradas questões de segurança nacional na Ásia Central (NIKITIN, 2007, p. 35-37).

A OTSC na contemporaneidade

No fim da década de 2000, os líderes dos Estados membros da OTSC adotaram a decisão de formar forças coletivas de reação rápida, mas a Belarus – por conta de disputas comerciais com a Rússia – e o Uzbequistão decidiram não participar. Tais eventos são sintomáticos dos obstáculos que os Estados pós-soviéticos da organização estão encontrando em concretizar o sistema de segurança coletiva, obstáculos estes que emanam das diferenças significativas nos interesses e nas capacidades estratégicas dos membros. A ideia de criação de forças de reação rápida, que agiriam sob a responsabilidade da OTSC, é discutida desde o início da década de 2000, quando os membros do Tratado de Segurança Coletiva decidiram criar forças de segurança coletiva. Em 2001, eles decidiram desenvolver forças coletivas de desdobramento rápido para a Ásia Central, cujos principais propósitos seriam a realização de atividades de contraterrorismo e a prevenção de agressões externas. A organização ainda conduziu diversas operações militares conjuntas.

As ideias de forças coletivas de desdobramento rápido ou de forças coletivas de reação rápida estiveram sempre na agenda dos Estados partes do Tratado de Segurança Coletiva, mas novos esforços nessa direção foram feitos no fim da década passada, quando os membros preocuparam-se com instalações militares de Estados estrangeiros e apontavam a necessidade de se estabelecer uma nova infraestrutura militar e reestabelecer alguns elementos da infraestrutura soviética nas fronteiras da organização. Para Estados como o Uzbequistão, a última proposição era inaceitável; assim, a decisão de criação de forças coletivas de reação rápida refletiu a fraca coletividade em uma questão sensível, a aplicação do poder militar para defender as seguranças nacional e coletiva dos membros. O Uzbequistão demonstrou sua relutância em fazer parte das forças, sinalizando que elas deveriam ser usadas somente para enfrentar a agressão externa e não servir como instrumento para solucionar disputas dentro da organização ou no espaço da CEI; a decisão de seu desdobramento deveria ser estritamente baseada no consenso; o envio de contingentes ao território de um Estado membro deveria ser permitido somente se isso não contradissesse a legislação nacional do Estado em questão; e o acordo não deveria entrar em vigor se não fosse ratificado pelos parlamentos dos Estados membros (TOLIPOV, 2009).

Os Estados da extinta URSS que são membros da OTSC deparam-se com grandes obstáculos ao tentarem colocar em prática o sistema de segurança coletiva inicialmente imaginado. Tais obstáculos estão relacionados a diferenças significativas nas percepções de ameaça entre os Estados membros, às atitudes de uns em relação aos outros e às suas posturas geopolíticas. As forças de reação rápida são compostas predominantemente de contingentes russos, além de que os poderes político e militar russos oferecem as bases para o sistema da OTSC. A Rússia inicia qualquer decisão estrategicamente importante da organização, vende equipamentos aos parceiros a preços domésticos e oferece um guarda-chuva de segurança para todos os Estados membros, tornando a OTSC uma organização altamente assimétrica que constrange a liberdade de manobra dos membros mais fracos. A assistência russa na área de segurança vem geralmente acompanhada de obrigações que os demais membros devem assumir.

Por conta disso, Estados como o Uzbequistão viram a criação de forças coletivas de reação rápida como prematura, uma vez que a OTSC não se desenvolveu como um bloco político-militar completo. Ademais, não há clareza sobre as formas como os membros reagirão frente à ameaças potenciais. A situação de conflito entre o Azerbaijão e a Armênia em torno de Nagorno-Karabakh é emblemática, uma vez que a Armênia hoje é membro da OTSC e o Azerbaijão não, mas ambos são membros da CEI. Desde a independência, os Estados pós-soviéticos buscaram predominantemente lidar com as ameaças de segurança sozinhos, usando suas próprias forças nacionais de segurança. Nenhum deles respondeu à ameaças terroristas usando a OTSC ou outras organizações regionais. Ironicamente, as forças coletivas de reação rápida podem apenas reagir lentamente, uma vez que não são coletivas de fato (TOLIPOV, 2009).

Questionamentos à atuação da OTSC ficaram claros no contexto do golpe que retirou Kurmanbek Bakiyev da presidência do Quirguistão em 2010. Na ocasião, o presidente de Belarus Alexander Lukashenko expressou dúvidas sobre o futuro da OTSC pelo fato de a organização não ter impedido a derrubada de Bakiyev. Anteriormente, Lukashenko havia acusado a Rússia de punir a Belarus com sanções econômicas depois da recusa de Lukashenko de reconhecer a independência da Abkhazia e da Ossétia do Sul. Uma vez que a economia servia de base para a segurança comum, Lukashenko apontava que as ações da Rússia dificultavam a consolidação da cooperação no âmbito da OTSC. Com os conflitos étnicos entre quirguizes e minorias uzbeques no sul do Quirguistão em 2010, líderes pediram que a OTSC enviasse tropas, mas a Rússia alegou que, somente em caso de invasão estrangeira ou de uma tentativa externa de se tomar o poder, seria possível considerar o episódio como um ataque à OTSC. A Rússia argumentou ainda que os problemas no Quirguistão tinham raízes internas. Entretanto, posteriormente, o secretário-geral da organização Nikolai Bordyuzha admitiu que a

resposta da OTSC pode ter sido inadequada e alegou que “mercenários estrangeiros” provocaram a violência quirguiz contra as minorias étnicas uzbeques (FOLHA, 2010).

Os interesses e o papel da Rússia na OTSC

Após a dissolução da URSS, inicialmente a política externa da Rússia parecia assumir uma orientação mais pró-ocidental, e a Ásia Central ocupava uma posição relativamente marginal nos interesses russos. Entretanto, a Rússia tornou-se mais ativamente envolvida na Ásia Central como resultado da guerra civil no Tadjiquistão, especialmente por causa das minorias russas na região. Em 1993, a proposta russa era promover relações especiais renovadas com os Estados centro-asiáticos, de forma que a Rússia não poderia deixar a Ásia Central sem ver prejudicada suas fronteiras meridionais. Por conta disso, o controle russo sobre as fronteiras da CEI na Ásia Central era um objetivo desejável. Dentre as prioridades da Rússia, cabe citar o desdobramento de tropas e a instalação de bases militares; o desenvolvimento de relações econômicas; a contribuição russa para a prevenção e a resolução de conflitos por meio de mecanismos eficientes de manutenção da paz; e a não-intervenção de partes terceiras nos assuntos centro-asiáticos. Em meados da década de 1990, a Rússia insistia em políticas pragmáticas na Ásia Central, levando em consideração os contratos dos consórcios energéticos ocidentais na CEI, bem como o programa Parceria para a Paz com a OTAN. O fortalecimento das posições russas na Ásia Central deu-se com a promoção de relações mais fortes com Irã, China e Índia a fim de enfraquecer as relações entre os Estados centro-asiáticos e o Ocidente; um processo de aproximação entre os membros da CEI pelo Grupo dos Quatro – Rússia, Belarus, Cazaquistão e Quirguistão – e o término da guerra civil no Tadjiquistão (POP, 2009, p. 279-280).

A presidência de Vladimir Putin marca o desenvolvimento de uma política externa ainda mais pragmática, em especial aquela orientada para o entorno da Rússia. O papel geopolítico da Rússia como uma das potências euroasiáticas veio acompanhado da responsabilidade de manter a segurança em níveis global e regional. Na Ásia Central, a estratégia de Putin seguiu em duas grandes direções. Em uma delas, a administração Putin buscou construir uma estratégia mais consistente em relação ao desenvolvimento de relações políticas e econômicas com a Ásia Central. A introdução de uma união aduaneira em meados da década de 1990 e a decisão de permitir a livre movimentação de cidadãos entre muitas das antigas repúblicas soviéticas – o que resultou na criação da Comunidade Econômica da Eurásia em 2000 – fortaleceram a cooperação. Na outra, a Rússia enfatizou os perigos relacionados ao fundamentalismo islâmico e ao terrorismo internacional, o que passou a ter urgência maior após os atentados de 11 de setembro de

2001 nos EUA. A Rússia conseguiu, assim, receber apoio dos Estados centro-asiáticos para suas ações militares na Chechênia.

Em 2003, o novo conceito de política externa desenvolvido pela administração Putin procurou diversificar instrumentos de ação na Ásia Central, como se vê no apoio aos líderes locais, na cooperação militar e nos investimentos em infraestrutura e energia. Tal administração apoiou uma ordem mundial multipolar e rejeitou a exportação da democracia por Estados ocidentais. Isso veio acompanhado do desenvolvimento da OTSC e do direito da Rússia de manter “interesses especiais” na CEI. No fim da década passada, lideranças russas apontaram como pontos centrais da política externa do Estado a importância das exportações no setor de energia, a recuperação econômica e o desenvolvimento do poder militar. Sinalizavam também a importância da OTSC, da Organização de Cooperação de Xangai (OCX) e da Comunidade Econômica da Eurásia. No âmbito das relações bilaterais com os Estados da Ásia Central, o Cazaquistão era colocado como parceiro mais importante da Rússia. As críticas aos EUA aumentaram – ainda que houvesse o interesse no desenvolvimento de relações amigáveis com Estados ocidentais –, e os interesses privilegiados da Rússia no espaço pós-soviético foram ressaltados posteriormente pelo presidente Dmitri Medvedev (POP, 2009, p. 279-281) e, mais recentemente, mais uma vez por Putin em seu terceiro mandato.

Na garantia dos interesses russos no espaço pós-soviético, a OTSC veio tomando um papel cada vez mais central. Em meados da década de 2000, a organização conduziu exercícios militares antiterrorismo e testou a sua força de desdobramento rápido pela primeira vez no Cazaquistão e no Quirguistão. Isso se deu em um contexto em que a União Europeia e a OTAN manifestaram preocupações com relação às ameaças que viriam da Ásia Central. A Estratégia Europeia de Segurança de 2003 identificou como principais ameaças à União Europeia: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, os conflitos regionais, os Estados falidos e o crime organizado, além de reconhecer a dependência energética como uma fonte de preocupação. Os interesses da União Europeia na Ásia Central eram a ampliação da estabilidade e da capacidade dos Estados da região de gerir as ameaças; o apoio às operações militares no Afeganistão; o enfrentamento do tráfico de drogas e do crime organizado; a ampliação da capacidade de gestão de crises; a não-proliferação de armas de destruição em massa e a segurança energética; além da questão migratória.

Já a OTAN estabeleceu relações formais com os Estados centro-asiáticos, que entraram no Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (1992) e no Conselho de Parceria Euroatlântica (1997), além do programa Parceria para a Paz (1994). Em 2003, os ministros de Relações Exteriores da OTAN confirmaram seu compromisso com os Estados da Ásia Central, que tiveram um papel crucial na Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF na sigla em inglês), liderada pela

OTAN para atuação no Afeganistão, num momento em que esses Estados apoiaram as operações no Afeganistão com bases militares para forças ocidentais. Em 2004, a OTAN criou a posição de representante especial para o Sul do Cáucaso e a Ásia Central. Entretanto, os Estados dessas regiões preferem relações bilaterais com os EUA e outros membros da OTAN na área de segurança. A Rússia manteve sua atitude negativa em relação ao alargamento da OTAN, especialmente aos planos de admissão da Ucrânia e da Geórgia à aliança e à aproximação da infraestrutura militar da OTAN em relação às suas fronteiras. Autoridades russas chegaram a apoiar um diálogo direto entre a OTAN e a OTSC, incluindo as atividades conjuntas para a estabilização do Afeganistão. Porém, a cooperação é difícil em face do desenvolvimento das forças conjuntas de manutenção da paz pela OTSC e os esforços dessa organização de desenvolver sua própria relação na área de segurança com o Afeganistão. A guerra entre a Rússia e a Geórgia em 2008 acelerou a militarização da OTSC. A declaração de Moscou do Conselho de Segurança Coletiva da organização, em 2008, foi considerada a primeira posição realmente consolidada da aliança e mencionou as preocupações com o escalonamento das tensões no Cáucaso e a tentativa da Geórgia de resolver o conflito na Ossétia do Sul pela força (POP, 2009, p. 283-287).

Em 2009, o secretário-geral da OTAN Anders Fogh Rasmussen estava preparando uma proposta para um engajamento formal da OTAN com a OTSC, mas membros do governo dos EUA conseguiram impedir que tal engajamento ocorresse. Eles argumentavam que essa ação legitimaria uma organização em declínio, e que não se mostrara efetiva na maior parte de suas atividades. Em 2010, o secretário-geral da OTSC Nikolai Bordyuzha foi descrito por membros da embaixada dos EUA em Moscou como condescendente e ainda muito ligado ao seu passado de oficial de carreira da KGB e da FSB. Tais membros viam que, se o governo russo estivesse realmente disposto a promover as possibilidades de cooperação da OTSC com a OTAN, eles precisariam de um melhor interlocutor que Bordyuzha.

Em abril de 2014, a OTSC anunciou que interromperia seus contatos com a OTAN num contexto de críticas de Estados da aliança norte-atlântica à intervenção russa nos assuntos domésticos da Ucrânia e à anexação da Crimeia e de chantagem da OTAN a todos os Estados membros da OTSC. A decisão não encontrou tanta repercussão na OTAN, uma vez que ela raramente demonstrou interesse em cooperar com a OTSC. Na falta de contatos com a OTAN, a OTSC passou a buscar mais a cooperação com a OCX (KUCERA, 2014).

Representantes da OTSC e da OCX já tinham assinado em 2007 um memorando de entendimento que oferecia os fundamentos para a cooperação entre as duas organizações. O acordo – pelo qual a Rússia pressionou a China por tanto tempo – pode ser interpretado como uma tentativa de engajar a China numa aliança militar plenamente

desenvolvida. A Rússia procurou limitar a liberdade de ação chinesa na Ásia Central e demonstrar a predominância russa, em especial no campo da segurança. Entretanto, o documento assinado por ambas as organizações é muito lacônico e consiste de quatro pequenos artigos, em que ambas as organizações concordam em cooperar nos campos das seguranças regional e internacional, bem como na luta contra o terrorismo e os tráficos de drogas e armas e em outras áreas. Ambas concordam em conduzir consultas e compartilhar informação, além de encorajarem a cooperação em programas e atividades conjuntos.

Em síntese, a linguagem do acordo foi precavida e geral, o que indicava a falta de vontade chinesa de se comprometer com o que poderia ser percebido como uma aliança militar ou que poderia envolver a China em compromissos militares. A China não desejava estar numa frente contrária aos EUA liderada pela Rússia, além de se mostrar preocupada com a própria posição russa. Entretanto, não se pode assumir que a China esteja interessada somente nas questões econômicas ou energéticas dentro da OCX, uma vez que quer manter a possibilidade de estabelecer contatos militares com outros Estados centro-asiáticos. Todavia, ao tentar construir a cooperação da OCX – na qual a influência russa é limitada pela chinesa – com a OTSC, a Rússia busca definir-se como a principal coordenadora de atividades multilaterais na Ásia Central e também monitorar os contatos da China com os Estados centro-asiáticos na dimensão da segurança.

A cautela chinesa limita as possibilidades de que sejam conduzidas operações comuns por ambas as organizações, mas a Rússia procurou fortalecer a OTSC ao criar forças conjuntas de manutenção da paz e, ao mesmo tempo, pressionar a China por um acordo formal entre a OTSC e a OCX (KACZMARSKI, 2007). Segundo Kucera (2014), a Rússia, a China e os Estados centro-asiáticos planejam a criação, após a retirada das tropas ocidentais do território afegão em 2014, de pequenos estados-tampão no Afeganistão a fim de impedir o avanço do radicalismo islâmico e da violência para o espaço pós-soviético.

A OTSC – enquanto uma instituição político-militar liderada pela Rússia – buscou também enfrentar os problemas relacionados às “Revoluções Coloridas”, que, na perspectiva da Rússia, são orquestradas pelos EUA e outros Estados ocidentais. Segundo Bordyuzha, tais revoluções são cuidadosamente preparadas com o treinamento de líderes e grupos especiais capazes de organizar protestos populares a fim de se criar pressão informacional e psicológica sobre os governos. Por isso, elas se configuram como fontes de desafios, riscos e ameaças de caráter não-militar à Rússia e seus aliados na OTSC. Por conta disso, seria necessária uma resposta coletiva usando a OTSC para combater tais ameaças nos Estados membros. Entretanto, diante da crise ucraniana em 2014, o secretário-geral da OTSC foi vago acerca da forma exata como a organização poderia agir. Por exemplo, a Ucrânia não é membro da OTSC, portanto, o uso de forças

de reação rápida em seu território não seria autorizado. Entretanto, caso a Ucrânia tentasse recuperar o território da Crimeia, é possível argumentar que os membros da OTSC seriam obrigados a auxiliar a Rússia a defender o que ela considera parte de seu território (KUCERA, 2014).

Considerações finais

A OTSC vem sendo amplamente criticada por sua inação em face das ameaças reais à segurança. Recentemente, tais críticas foram feitas mais uma vez diante da crise entre Tadjiquistão e Quirguistão por uma disputa de fronteiras em 2014. Nessa crise, Bordyuzha disse que estava em constante contato com as lideranças dos dois Estados e que buscou discutir medidas para a contenção do conflito, mas que caberia a ambos os lados resolverem o conflito. Ao ser indagado sobre as ações da organização, Bordyuzha mostrou-se surpreso diante das críticas dos que esperam a OTSC lide com inúmeros desenvolvimentos distintos. Em sua resposta, ele disse que se perguntava por que a OTAN não era acusada de não trabalhar com a Turquia acerca da questão dos curdos ou com os Estados dessa organização que tinham problemas de fronteira. Ele também argumentava que, se a OTSC começasse a intervir nos assuntos domésticos dos Estados membros, ela agiria como polícia e que a função da organização era garantir a segurança dos membros. Ademais, os chefes de Estado da organização não tinham oferecido a ela o mandato para esse tipo de intervenção. É no mínimo curioso que Bordyuzha fizesse uma comparação em que parecia que a OTAN era o padrão a partir do qual a OTSC deveria ser julgada, uma vez que membros do governo russo frequentemente questionam a existência dessa organização – que é de defesa coletiva, não de segurança coletiva – e a criticam como uma instituição baseada na geopolítica da Guerra Fria. Membros do governo russo evitam as comparações com a OTAN e refutam a visão de que a OTSC seria uma “OTAN do Leste” ou uma “OTAN de Putin” (KUCERA, 2014).

Nenhuma das prioridades da OTSC para 2014 listadas por Bordyuzha não fora discutida antes: ajuda ao Tadjiquistão para proteger a fronteira com o Afeganistão e estabelecimento de forças militares conjuntas, inclusive Forças Aéreas. Uma das realizações concretas da organização em 2013 tinha sido o fechamento de fontes de informação – supostamente *websites* – que apoiavam o terrorismo e o extremismo.

É verdade que, quando um confronto armado interestatal ou intraestatal ocorre na Ásia Central, muitos especialistas culpam a OTSC por não intervir; porém, a organização geralmente não tem mesmo que intervir, porque juridicamente ela necessita de um pedido oficial dos membros. E mesmo se ela os tivesse, a OTSC não é destinada a lidar com questões de segurança interna ou conflitos entre Estados membros. A OTSC é uma organização orientada para lidar com ameaças e agressões externas, como ameaças

vindas do território afegão – como o extremismo e o tráfico de drogas – ou a migração ilegal de Estados terceiros.

Entretanto, crises como a do Tadjiquistão e do Quirguistão poderiam ser uma oportunidade para que a OTSC testasse sua capacidade de manutenção da paz ao enviar, por exemplo, um pequeno contingente para separar as partes do conflito. Uma operação jurídica e politicamente segura demonstraria que a organização é um ator viável na gestão de conflitos e, posteriormente, se poderia desenvolver a cooperação da OTSC com a ONU nos temas relacionados à manutenção da paz. Entretanto, a própria ONU não mostrou muito interesse no engajamento da OTSC, e nem há atualmente uma estrutura jurídica para que a OTSC seja engajada. Em face de sua flexibilidade, a OTSC continua sendo interessante para a Rússia para que ela legitime sua predominância e, simultaneamente, mantenha a autonomia para decisões mais assertivas em seu entorno. Enquanto isso, a segurança coletiva – presente no próprio nome da organização liderada pela Rússia – continua sendo a lembrança de um futuro de indivisibilidade de paz e segurança que jamais se concretizou efetivamente.

Referências

CLAUDE JR., Inis. **Power and International Relations**. Nova York: Random House, 1962.

CSTO. Basic facts. **CSTO website**, s.d. Disponível em: <http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm>. Acesso em: 25 maio 2014.

FOLHA. Mortos podem chegar a 200 no Quirguistão; ex-líder pede envio de tropas. **Folha.com**, 14 jun. 2010. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/mundo/750696-mortos-podem-chegar-a-200-no-quirguistao-ex-lider-pede-envio-de-tropas.html>>. Acesso em: 23 maio 2014.

KACZMARSKI, Marcin. Russia attempts to limit Chinese influence by promoting CSTO-SCO cooperation. **CACI Analyst**, 17 out. 2007. Disponível em: <<http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/11497-analytical-articles-caci-analyst-2007-10-17-art-11497.html>>. Acesso em: 19 maio 2014.

KUCERA, Joshua. CSTO To Cut Contacts With NATO, Increase Ties With SCO. **EURASIANET.org**, 24 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.eurasianet.org/node/68303>>. Acesso em: 24 maio 2014.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF BELARUS. **Collective Security Treaty Organization**, s.d. Disponível em: <<http://mfa.gov.by/en/organizations/membership/list/cddd96a3f70190b1.html>>. Acesso em: 16 maio 2014.

NIKITIN, Alexander I. Post-Soviet Military-Political Integration: The Collective Security Treaty Organization and its Relations with the EU and NATO. **China and Eurasia Forum Quarterly**, v.5, n.1, p. 35-44, 2007.

POP, Irina Ionela. Russia, EU, NATO, and the strengthening of the CSTO in Central Asia. **Caucasian Review of International Affairs**, v.3, n.3, p. 278-290, verão 2009.

TOLIPOV, Farhod. CTSO: collective security or collective confusion ? **CACI Analyst**, 9 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/11896-analytical-articles-caci-analyst-2009-9-1-art-11896.html>>. Acesso em: 16 maio 2014.

Recebido em Agosto de 2014.

Publicado em Janeiro de 2015.