

A Geórgia e o complexo contexto do Cáucaso

∞ JOÃO SOBRAL

DIRECTOR DO CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E ANÁLISE EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS (CIARI)

Devido a um conjunto de circunstâncias, após recuperar a independência, a Geórgia emergiu no sistema internacional como um Estado fraco e assim tem permanecido. Este artigo analisa por que razão um país pequeno, aparentemente irrelevante e envolto num emaranhado de problemas graves, é motivo de disputa internacional.

Introdução

Tal como os restantes países que constituem o «estrangeiro próximo» da Rússia, a Geórgia fez parte da União Soviética durante sete décadas e, quando esse grande espaço faliu, recuperou a independência sem passar por um período de transição que amortecesse a ruptura. Apesar de todas as imperfeições, a União Soviética constituía um sistema integrado que garantia às várias regiões uma relativa eficiência e estabilidade; quando deixaram de funcionar de maneira articulada revelaram inúmeros desequilíbrios. Tinham abundância de certos recursos e uma acentuada escassez de outros e eram especializadas e dotadas de infra-estruturas nalguns sectores mas deficitárias noutros, o que originou uma contracção do desempenho das suas economias e uma diminuição do nível de vida das populações.

Esse efeito geral de abaixamento fez-se sentir em todos os novos países e de forma particularmente acentuada na Geórgia. Dentro do espaço soviético, a Geórgia tinha uma economia saudável – baseada num sector agrícola diversificado e próspero, num sector industrial forte e no turismo – que entrou em colapso quando passou a funcionar de modo isolado. Foi uma sucessão de acontecimentos que contribuiu para o seu enfraquecimento. A Geórgia beneficiava do acesso ao mercado do espaço soviético e das transferências orçamentais de Moscovo e, de um momento para o outro, viu-se privada de ambos os benefícios. Em simultâneo eclodiram conflitos internos graves, promovidos por movimentos de secessão na Ossétia do Sul e na Abkházia, que determinaram que fosse feito um esforço orçamental extraordinário para tentar garantir a integridade territorial. Desta forma o país passou a viver, logo no início dos anos 90, um contexto interno de grande instabilidade que arruinou os índices de confiança e provocou uma regressão nos indicadores económicos.

Devido a este conjunto de circunstâncias, depois de recuperar a independência a Geórgia emergiu como um Estado fraco no sistema internacional e assim tem permanecido. O que procuraremos analisar é por que razão um país pequeno, aparentemente irrelevante e envolto num emaranhado de problemas graves, é motivo de disputa e ganhou centralidade na política internacional.

A situação interna

Quando faliu o sistema que assegurava a cooperação e a complementaridade entre as repúblicas soviéticas – nas suas relações mútuas assim como nas relações externas – ocorreu uma interrupção abrupta em vários sectores, o que em parte contribuiu para que a Geórgia tenha emergido no sistema internacional como um Estado fraco. Mas esta não é a única razão. Aos de-

sequilíbrios da economia juntou-se o problema da integridade territorial, em particular os conflitos secessionistas iniciados pela Ossétia do Sul e pela Abkházia. Só por volta de 1995, após 20 000 mortos e cerca de 300 000 deslocados, é que as partes se apaziguam, apesar de ainda hoje as duas regiões escaparem ao controlo do Estado,¹ constituindo *frozen conflicts*² sob supervisão internacional da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), da Missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG) e da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Também a Adjária esteve em situação idêntica até há pouco, mas foi recuperada em Maio de 2004 após a deposição do seu líder, Aslan Abashidze. Estes acontecimentos exigiram gastos orçamentais avultados e extraordinários num período que era já de dificuldade, inclinando o país para um prolongado fracasso.

Outro caso grave que persiste é o desfiladeiro de Pankisi. Situado no Nordeste do país, é um território sem lei, sem uma estrutura organizada de poder, impenetrável e dominado por bandos de contrabandistas. Neste caso não é reclamada nem a secessão territorial nem a unificação com as regiões russas vizinhas da Inguchétia e da Chechénia, onde a etnia *kist*, maioritária em Pankisi, também estende a sua presença. Apesar de possuir instituições autónomas de governo local subordinadas à administração central do país, as regras emitidas na capital produzem um reduzido efeito naquele desfiladeiro. Foi a primeira guerra da Chechénia, entre 1994 e 1996, que intensificou a instabilidade no território, em decorrência das relações estreitas entre os *kist* georgianos e os *kist* russos produzirem um efeito de grande permeabilidade na fronteira.

A ausência de controlo no desfiladeiro de Pankisi, durante o considerável período em que o governo dirigiu a atenção para questões mais urgentes, deu espaço a essa permeabilidade e, por consequência, à gradual transformação de Pankisi num ponto de trânsito para o tráfico de droga e de armas ilegais, e numa base para activistas islâmicos difundirem o wahhabismo.³ Estes activistas têm sido bem-sucedidos nos seus propósitos. Já conseguiram instalar infra-estruturas de ensino e uma mesquita em Pankisi, e apoiam financeiramente os novos convertidos, proporcionando-lhes um padrão de vida mais atractivo. Esta população convertida e/ou seduzida financeiramente distancia-se da Geórgia e aproxima-se dos islamistas, contribuindo, em simultâneo, para o desenvolvimento do fundamentalismo religioso e para o progressivo isolamento do desfiladeiro. A situação agravou-se a ponto de Pankisi ser hoje um território praticamente inacessível e incontrolável por parte das autoridades. A este propósito, o Presidente Saakashvili reafirmou recentemente a liberdade religiosa no país e condenou veementemente o wahabismo.⁴

Devido a este conjunto de circunstâncias tem persistido ao longo dos anos

na Geórgia um panorama onde é difícil identificar áreas bem-sucedidas: cerca de 50 por cento da economia é subterrânea; o Estado tem sido incapaz de cobrar impostos à maioria da população e incapaz de cumprir as prescrições do Fundo Monetário Internacional (FMI); vive-se um contexto de pobreza, corrupção e impunidade; têm-se desenvolvido redes informais de poder; há cortes energéticos constantes; os principais sectores de actividade sofreram um acentuado decréscimo; e a consequente degradação do nível de vida estimulou o crescimento da emigração de população activa para a Rússia e para o Ocidente.

Todavia, apesar de concentrar inúmeros problemas graves, a Geórgia possui também atributos que são motivo de interesses políticos, económicos e estratégicos. A região do Cáucaso possui as maiores reservas de petróleo e gás natural inexploradas do mundo e, nesse contexto, o país está numa posição estratégica privilegiada para estabelecer a ligação entre diferentes regiões. A Rússia procura conservar aí a sua influência por conceber o Cáucaso como uma espécie de cinturão de segurança em redor das suas fronteiras. Por seu lado, os Estados Unidos da América (EUA) estão a desenvolver na região uma política energética alternativa ao Médio Oriente e, juntamente com a União Europeia (UE), consideram que a rota preferida para o encaminhamento dos recursos energéticos vindos do Levante deve atravessar a Geórgia de modo a contornar a Rússia. Nesse sentido, têm feito investimentos para a construção de infra-estruturas de encaminhamento energético na região, dos quais a Geórgia tem retirado benefício, em virtude de contemplarem medidas associadas para a criação de estabilidade. Mas a Geórgia é importante também por razões geoestratégicas e de segurança internacional. Como Estado fraco apresenta um forte potencial de acolhimento de actividades terroristas, razão pela qual o país e a região envolvente do Cáucaso e da Ásia Central ganharam centralidade na política internacional.

A definição de uma política externa

Quando recuperou a independência, a Geórgia teve de procurar definir uma orientação de política externa. Segundo David Darchiashvili⁵, é possível identificar até agora três períodos distintos, com orientações não coincidentes, na política externa do país. Ao contrário dos restantes novos Estados saídos da União Soviética, que tinham como principal objectivo de política externa estabelecer relações com Moscovo e adquirir reconhecimento da comunidade internacional, a Geórgia adoptou uma aproximação ao Ocidente e uma postura defensiva em relação à Rússia – não aderiu sequer à CEI aquando da sua criação – para se proteger do seu domínio. Esperava, desta forma, garantir a preservação da sua independência, adquirir ajuda para a resolução dos conflitos

internos e iniciar um caminho para alcançar a integração nas instituições ocidentais. A estratégia não teve os efeitos esperados, porque nem o domínio russo foi eliminado, nem as questões internas se resolveram, nem sequer a aproximação ao Ocidente teve progressos significativos.

Inicialmente, uma das maiores expectativas da Geórgia em relação ao Ocidente era de que fosse apoiada na resolução dos seus problemas, nomeadamente ao nível dos conflitos internos. Como isso não aconteceu, entrou para a CEI em 1993 e adoptou uma política de *bandwagoning* em relação a Moscovo. Mais recentemente, o país, insatisfeito com o registo demasiado intrometido da Rússia e receando ver-se envolvido nos conflitos do Cáucaso do Norte, aproximou-se novamente dos EUA.

A Geórgia tem tido uma postura de política externa algo inconstante na definição dos principais aliados, mas em compensação tem apresentado um elemento de consistência: a promoção do estatuto de corredor de trânsito entre o Ocidente e o Oriente. Os governos têm entendido a mais valia da posição estratégica do país e por isso têm dado ênfase à qualificação da Geórgia como ponto estratégico de ligação entre regiões. É um elemento de política externa que se tem mantido consistente e que o país procura activar para alcançar algumas pretensões entre elas e a aceleração da pertença às estruturas institucionais do Ocidente.

A política externa de um país é sempre condicionada por elementos estáticos e por elementos dinâmicos. Ao nível estático, existem três elementos geográficos influentes que qualificam e condicionam o país: o Cáucaso, onde a Geórgia faz fronteira com a Rússia (maior e mais poderosa), o Mar Cáspio e o Mar Negro. Ao nível dos elementos dinâmicos, o país é alvo de várias pressões externas, motivadas por razões de interesse nacional de outros Estados ou por razões de interesse colectivo, por tendências e dinâmicas, geradas no sistema internacional ou no contexto regional, e por fluxos que se manifestam naquela zona de encruzilhada entre o Norte e o Sul, o Ocidente e o Oriente. Deste modo, é possível identificar três vertentes na política externa da Geórgia: assumir-se como um elemento de comunicações entre regiões; procurar integrar as instituições ocidentais, o que passa por manter um bom relacionamento com os EUA e com a UE; e cultivar o relacionamento com os Estados vizinhos, designadamente a Arménia e o Azerbaijão – juntamente com os quais forma a região do Cáucaso do Sul –, e ainda com a Rússia e a Turquia.

Tendo-se tornado um foco do interesse das políticas energéticas internacionais, e em virtude da sua localização geográfica na intercepção de esferas de influência, a política externa georgiana tem sido muito condicionada pela sucessão de acontecimentos e pelas dinâmicas no sistema internacional. Os ru-

mos traçados pelos governos têm mantido alguns elementos de continuidade, mas não têm conseguido impor uma agenda definida de modo próprio. E é provável que assim continue a acontecer devido, essencialmente, à redefinição das concepções de segurança energética e do que isso significará de pressão na região do Cáucaso. Segundo John Roberts,⁶ prevê-se que a procura de combustíveis fósseis cresça nos próximos vinte anos devido sobretudo à procura da região Ásia-Pacífico. A UE está muito dependente da importação de energia, já que apenas cerca de 20 por cento daquela que é consumida provém de um país europeu, a Noruega, e as tendências apontam para que nos próximos anos a dependência de energia vinda do exterior aumente. No caso dos EUA, a Estratégia de Segurança Nacional,⁷ divulgada em 2002, refere que é objectivo do país trabalhar em articulação com os seus aliados, com os parceiros comerciais e com os produtores de energia no sentido de se diversificar as fontes energéticas e de se desenvolver tecnologias mais eficientes para que se alcance um aumento da segurança energética. O Cáucaso é um elemento importante nesta estratégia que já começou a ser implementada porque está na rota de encaminhamento dos recursos energéticos do Cáspio para o exterior. Os *pipelines* que estão a ser construídos no país têm implicações significativas para a Europa e para o mundo. A sua construção está a ser acompanhada de medidas complementares para a criação de estabilidade. Estas estão a ser implementadas pelos investidores com o intuito de proteger os seus interesses.

Inevitavelmente, a pressão deste tipo de interesses sobre a região condicionará a política externa da Geórgia na definição das suas prioridades, na escolha dos aliados, e no relacionamento com a Arménia e o Azerbaijão. Embora o relacionamento com estes dois Estados seja muito importante, quer porque se deparam com questões regionais comuns quer porque a estratégia da UE é dirigida mais à região do que a cada um dos países em particular, ele tem sido superficial e nem sempre fácil. O aprofundamento e melhoria das relações no contexto regional, que inclui a Turquia, é portanto um desafio para o futuro próximo.

A participação do país nas instituições internacionais é uma área que tem conhecido progressos. A Geórgia é um Estado membro das Nações Unidas e da OSCE,⁸ bem como do Conselho da Europa desde 1999 e da Organização Mundial de Comércio desde 2000. O governo de Tbilissi tem beneficiado de programas de instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e participa em instituições regionais como o Conselho Económico do Mar Negro⁹ e o grupo GUUAM.¹⁰ Refira-se ainda que uma ambição do país é tornar-se membro da NATO e, com esse intuito, a Geórgia está a empenhar-se no âmbito dos programas de parceria para alcançar esse propósito num futuro não muito longínquo.

A Rússia procura conservar o seu «estrangeiro próximo»

A Rússia sempre assumiu como interesse fundamental manter a sua esfera de influência. Enquanto os EUA escolheram adoptar uma postura que passa por explorar situações vantajosas na Europa Central, a Rússia tem optado por uma estratégia de interferência nos assuntos internos dos novos países que se tem vindo a revelar malsucedida. As relações entre a Rússia e a Geórgia têm sido complicadas. Em primeiro lugar, devido ao apoio que a Rússia tem vindo a dar às regiões da Geórgia que escapam ao controlo do governo central. Dado o interesse que tem na estabilidade do Cáucaso – uma vez que enfrenta dificuldades no Cáucaso do Norte, nomeadamente com a Chechénia, a Inguchétia e o Daguestão – seria razoável esperar que a Rússia cooperasse com a Geórgia no sentido de melhorar o relacionamento das regiões rebeldes da Ossétia do Sul e da Abkházia com o governo central. No entanto, segundo o presidente da Geórgia, Mikhail Saakashvili, essas regiões representam para a Rússia «o último bastião da luta pelo império» e por isso a estratégia do Kremlin não é de *peacekeeping*, como anuncia, mas sim de *piece-keeping*.¹¹ Esta suspeita tem sido confirmada por sinais evidentes. Ainda recentemente, a Rússia introduziu um regime de obrigatoriedade de vistos para os cidadãos da Geórgia que queiram entrar na Rússia e que não se aplica aos habitantes das regiões georgianas da Ossétia do Sul e da Abkházia. Moscovo tem interferido directamente nos processos eleitorais nessas regiões, tem tentado obstruir o funcionamento regular da Missão de Observação da OSCE ao longo da fronteira com a Geórgia, e tem procurado impedir que a missão seja renovada.

Outro motivo de divergência tem sido o incumprimento russo da retirada das bases militares que ainda mantém na Geórgia desde o tempo da União Soviética. Na Cimeira de Istambul da OSCE, em 1999, a Rússia comprometeu-se a fazer esforços políticos para encerrar as duas bases militares que mantém na Geórgia. No entanto, evoluiu para uma posição em que defende que a promessa de se empenhar politicamente não significa uma obrigatoriedade para retirar das bases e tem sujeitado a aprovação das declarações finais das reuniões da OSCE à não inclusão de referências a este assunto.¹² A Rússia alega que serão necessários vários anos para efectuar a retirada dessas bases, o que, segundo especialistas na área, não corresponde à realidade. Os principais motivos têm a ver, por um lado, com a percepção de que a Geórgia constitui um local de acolhimento para os rebeldes da Chechénia (e daí querer reservar-se o direito de presença no país) e, por outro, com o propósito de manter um ponto avançado de controlo no que entende ser o cinturão de segurança das suas fronteiras no «ex-espço soviético» a Sul. Nos últimos meses, a Geórgia tem-se empenhado em pressionar a retirada russa das bases no que tem tido o apoio diplomático dos EUA.

Numa discussão feita recentemente no Senado dos EUA, John Tefft¹³ referiu que o suporte concedido pela Rússia às regiões separatistas na Geórgia e à Transnístria, na Moldávia, se destinam a manter influência naqueles países e recomendou a Tbilissi que intensifique reformas estruturais, no sentido de reforçar a economia e, dessa forma, «criar incentivos para que as regiões separatistas integrem a Geórgia».¹⁴ Na mesma discussão, Bruce Jackson¹⁵ referiu que estas regiões abrigam actividades de organizações de crime transnacional, produzindo instabilidade nos governos da região, o que constitui uma ameaça para a UE e um perigo para os EUA, na medida em que estes espaços sem controlo podem servir de passagem à venda de tecnologia e armamento a Estados inimigos. Nesse sentido, aconselhou os EUA a darem prioridade à resolução dos chamados *frozen conflicts*, apoiando as iniciativas que os governos adoptem para resolver estas questões de forma pacífica. A pressão junto da Rússia para que retire de Batumi e Akhalkalaki e a busca de uma solução pacífica para os *frozen conflicts* são duas questões prioritárias e de relevância nas quais a Geórgia se está a empenhar por motivos de credibilidade e afirmação na comunidade internacional, e em especial junto do Ocidente.

Enquanto o Ocidente tem conseguido seduzir a Geórgia através da negociação, o que envolve cedências de parte a parte, a estratégia da Rússia tem sido pressionar e instrumentalizar o país, sem concessões, e fazendo interferência em questões sensíveis, o que tem gerado desconfiança nas relações bilaterais. A estratégia desenvolvida pela Rússia para conservar a influência sobre Tbilissi tem sido malsucedida, tem gerado um distanciamento entre os dois países e acelerado a aproximação da Geórgia ao Ocidente.

O envolvimento dos Estados Unidos da América na Geórgia

Os EUA foram desenvolvendo interesse pela região do Cáucaso de forma gradual. Nos primeiros anos da década de 90 limitaram-se a preservar a integridade territorial e a independência dos novos países do Leste da Europa¹⁶, concedendo-lhes ajuda financeira e técnica, reforçando os laços comerciais e associando-os a vários projectos ocidentais. Paralelamente, os EUA intensificaram as relações com a Turquia por ter já um património de relacionamento enquanto aliado na NATO, por controlar o acesso ao Mediterrâneo, e ainda por ter condições para fazer equilíbrio de influência com a Rússia e o Irão.

Em meados da década passada, os EUA afastaram-se de uma actuação própria do cenário de equilíbrio de poder da Guerra Fria e começaram a explorar um novo contexto relativamente aberto à oportunidade de projecção de influência. Nesse sentido, os norte-americanos começaram a preocupar-se mais directamente com a defesa dos seus próprios interesses económicos e políticos na região do Cáucaso. Este segundo período corresponde a um au-

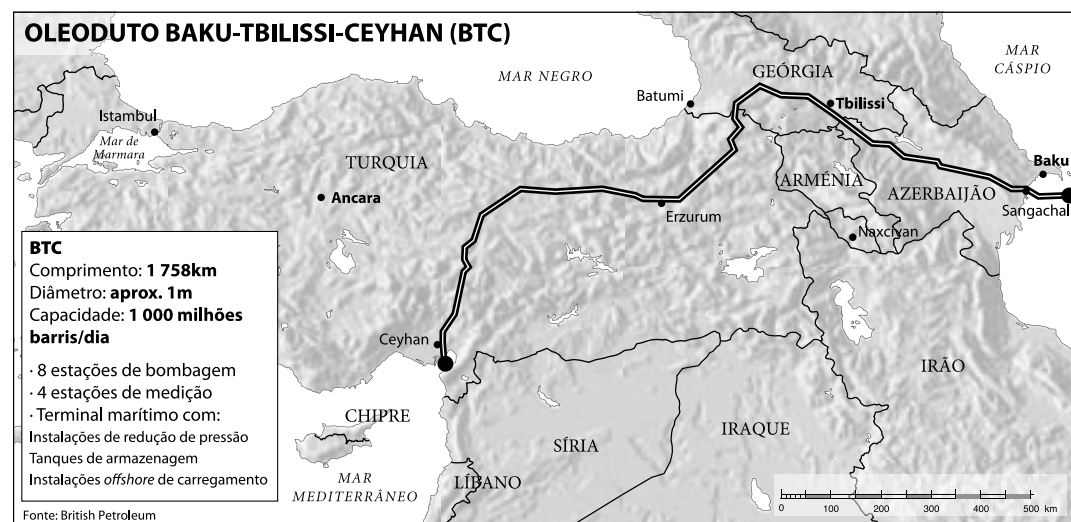
mento significativo de investimentos privados de companhias norte-americanas na região e à necessidade de proteger esses interesses.

O terceiro período encara o envolvimento no Cáucaso como fazendo parte de uma estratégia mais abrangente de política externa. Sobretudo desde 2001 a Rússia tem visto a sua influência sobre o seu «estrangeiro próximo», e em particular sobre a Geórgia, disputada pelos EUA. Os ataques terroristas de 2001 de que foram alvo Washington e Nova Iorque originaram uma redefinição das prioridades da política externa norte-americana que teve como consequência o reforço do seu interesse pela região. São disso exemplo a presença militar na Ásia Central desde a campanha militar no Afeganistão e o empenhamento na promoção de alterações na Geórgia, na Ucrânia, na Moldávia e, mais recentemente, na Quirguízia. Os EUA passaram a planear a presença no Cáucaso como um elemento da sua política de combate ao terrorismo e da sua política para o «grande médio oriente».¹⁷ No tempo presente, de acordo com Zbigniew Brzezinski, os Balcãs globais estão no centro da atenção dos EUA porque, para além de produzir a maior parte da instabilidade que afecta a Europa, a região constitui o ponto de contacto com o mundo muçulmano e possui riquezas energéticas consideráveis. Isto é tanto mais importante quanto – tal como referido anteriormente – as previsões apontam para que nas próximas décadas o consumo de energias fósseis venha a aumentar e é nesta região que se prevê o acréscimo mais significativo da produção e exportação de petróleo. É uma área que vai estar em movimento e em transformação.

É no âmbito desta estratégia mais alargada que surge e se justifica a atenção dada à Geórgia. O interesse e empenhamento dos EUA no país é inequívoco. Washington tem vindo a patrocinar um processo de transformação, com intervenções a diversos níveis e com resultados palpáveis. Uma dessas áreas é a assistência militar que teve início com um programa ao nível de treino e equipamento que vigorou durante dois anos e que terminou em Abril de 2004; este programa esteve sediado na base militar de Krtsanisi e teve como principal objectivo ajudar a Geórgia a lidar com as ameaças de segurança, sobretudo a instabilidade no desfiladeiro de Pankisi. Recentemente, os EUA emitiram um novo programa para 16 meses chamado «Programa de Operações de Sustentação e Estabilidade», que visa eliminar focos de instabilidade numa área que consideram sensível, e prometeram ajudar a Geórgia a suportar os custos inerentes ao encerramento das bases militares russas de Akhalkalaki e Batumi. Como a Geórgia ambiciona integrar a NATO nos próximos anos e existe abertura da organização desde que o país cumpra os requisitos exigidos, os EUA receiam que a presença russa no país perturbe o processo de ocidentalização e estão dispostos a apoiar a aceleração da retirada. Para além de prestarem apoio diplomático à Geórgia, com o intuito de pressionar a Rússia,

os EUA estão dispostos a financiar os custos logísticos da evacuação das bases russas no território. Os norte-americanos reforçaram também a sua representação diplomática no país através da abertura de uma nova embaixada com mais efectivos. Acresce que os EUA têm incentivado os partidos e líderes pró-Occidentais e têm dado um forte apoio à sociedade civil através de várias fundações e organizações não governamentais. Do ponto de vista económico, Washington estabeleceu um compromisso de longo prazo para a construção do *pipeline* Baku-Tbilisi-Ceyhan. Em suma, a Geórgia é hoje, logo a seguir a Israel, o maior beneficiário de ajuda bilateral norte-americana. Todas estas ajudas se destinam a preparar gradualmente o país para que cumpra os padrões próprios do Ocidente e venha a integrar no futuro a comunidade de segurança e bem-estar do Ocidente. Por seu lado, a Geórgia tem cooperado com a política externa dos EUA ao recusar asilo aos rebeldes provenientes dos conflitos no Cáucaso do Norte, ao enviar tropas para o Iraque e ao cooperar nos projectos de encaminhamento energético.

A razão que motiva a presença dos EUA na Geórgia decorre de uma reavaliação das prioridades de segurança, mas deve-se também a preocupações energéticas. É do interesse dos EUA proteger e afirmar o projecto do *pipeline* Baku-Tbilisi-Ceyhan, que assegurará o transporte de recursos energéticos do Mar Cáspio para o Ocidente. Segundo Michael T. Klare, os EUA pretendem desenvolver a exploração do Cáspio como alternativa às reservas do Golfo Pérsico, garantindo que os recursos energéticos são encaminhados para os mercados Ocidentais sem passar pela Rússia ou pelo Irão,¹⁸ ao mesmo tempo que se mantém a estabilidade dos preços. Segundo Brenda Shaffer,¹⁹ a depen-



dência petrolífera do Ocidente obriga-o a ter de garantir a paz e a segurança nas zonas de produção e encaminhamento. Ora, essa garantia está dependente da não permissão da existência de espaços vazios, que inevitavelmente seriam preenchidos por outros Estados com estratégia e capacidade de projecção de poder.

Actualmente, a geometria da concepção de segurança está a alterar-se bastante, no sentido de se esbater a noção de segurança em áreas geográficas específicas e a emergir o entendimento da segurança como um conceito integrado onde se entende que a instabilidade numa região provoca instabilidade, em maior ou menor grau, nas outras regiões. Os EUA perceberam isto mais do que nunca em 2001 e, por isso, dirigiram esforços para lidar com esta nova concepção de (in)segurança através de uma estratégia alargada para as zonas mais sensíveis à instabilidade. Na Geórgia, os EUA pretendem prevenir vários aspectos: garantir o acesso à energia; afastar a possibilidade de uma potência regional hostil aí ganhar influência; prevenir a disseminação de armas de destruição em massa; promover reformas políticas e económicas e, através delas, a estabilidade interna do país; e derrotar o terrorismo transnacional. Estes objectivos não dizem respeito apenas ao contexto regional mas estão ligados a interesses mais abrangentes ao nível da estabilidade sistémica.

É comum fazer-se referência ao «grande Médio Oriente» como um «arco de crise» mas, presentemente, dada a abrangência das pressões no sentido da mudança nas sociedades da região, poderá ser mais apropriado qualificar esta região como um «arco de mudança». O Ocidente tem interesse em prevenir as transformações violentas e a emergência de regimes revolucionários radicais. Nesse sentido, há um consenso de que uma economia de mercado, um governo representativo e o respeito pelos direitos do homem devem ser estimulados no seio de um ambiente que é produtor e exportador de práticas violentas. Se se verificarem efeitos de mudança bem-sucedidos, duradouros e sólidos, o objectivo é o de que a longo prazo se possa falar de um «arco de oportunidade» onde exista a partilha dos valores ocidentais.

A política de vizinhança da União Europeia

Até há pouco tempo nem a UE nem os seus membros isoladamente demonstraram especial interesse pelo Cáucaso na sua orientação de política externa. A postura externa da UE tem tido até agora uma maior dimensão e consistência nas questões mais estritamente de natureza comercial do que nas questões políticas. À excepção desta área, os instrumentos de actuação externa têm-se concentrado essencialmente na promoção de estabilidade em redor dos seus limites fronteiriços.

No caso da Geórgia, foi em 1999 que a UE estabeleceu com o país o

«Acordo de Parceria e Cooperação» que tem como objectivo promover uma cultura de respeito pelos direitos do homem, pela democracia e pela consolidação de uma economia de mercado. A UE tem interesse em criar condições propícias à estabilidade no Cáucaso do Sul e, nesse sentido, apoia o princípio da integridade territorial da Geórgia, no âmbito da «Política Europeia de Vizinhança».²⁰ Ao longo da década passada, a UE tem apoiado projectos de comunicação e transporte e esperou que os programas de ajuda que lhes estavam associados tivessem efeitos práticos, mas na verdade as reformas foram muito modestas e não produziram efeitos consideráveis. Até ao 11 de Setembro de 2001, o Cáucaso era encarado pela UE como sendo uma região com potencial de prosperidade; após 2001, a essa classificação a UE associou uma outra: a de que o Cáucaso é também uma fonte de ameaças.

Na Primavera de 2003, antes do alargamento, a UE tornou público um documento de definição da estratégia face aos novos vizinhos,²¹ no qual foi feita apenas uma brevíssima referência ao Cáucaso do Sul indicando que a região ficaria fora da iniciativa. Todavia, poucos meses mais tarde, no Verão do mesmo ano, a Comissão Europeia decide nomear um Representante Especial para o Cáucaso do Sul. O que terá motivado a UE a dar mais atenção à região num tão curto espaço de tempo? A nomeação do diplomata finlandês Heikki Talvitie como Representante Especial da UE para o Cáucaso do Sul, em Julho de 2003, decorreu do novo entendimento mais abrangente de (in)segurança que também a UE passou a considerar.²² A UE passou a considerar que deveria dar atenção à instabilidade não apenas nos locais afectados (por exemplo, através de medidas de vigilância e de controlo nas suas linhas de fronteira), mas também nos seus locais de origem. Assim se compreende, em parte, a atenção dada à Geórgia. Acresce que, além disso, o alargamento da UE à Bulgária e à Roménia, previsto para 2007, colocará as suas fronteiras na margem ocidental do Mar Negro, com o qual a Geórgia é contígua na margem oriental.

A função principal do Representante Especial consiste em assegurar que entre a UE e os três países do Cáucaso exista um único interlocutor para assuntos políticos, que os assista na prossecução de reformas económicas e políticas, na prevenção e resolução de conflitos, na criação de condições para o regresso de refugiados e no estabelecimento de relações entre actores vizinhos, não necessariamente estatais. Em termos práticos, Heikki Talvitie irá desenvolver contactos com os governos, os parlamentos, a justiça e a sociedade civil, e encorajar os três países a cooperar em áreas de interesse comum como as ameaças à segurança, a luta contra o terrorismo e o crime organizado e a reabilitação de territórios. Apesar de cada um dos três países ter características próprias que deveriam merecer um tratamento mais diferenciado, já é positiva esta iniciativa. Além disso, é provável que a opção por um repre-

sentante comum incluía a intenção de forçar os três países a um estreitamento das suas relações de cooperação regional.

No caso da Geórgia, a UE tem em vigor, no âmbito do Programa Tacis, o *Georgia Country Strategy Paper* para o período 2003–2006 e cujos objectivos estratégicos declarados são: consolidar a democracia no país; promover o desenvolvimento económico como a base do sucesso na luta contra a pobreza, garantir a segurança externa e a integridade territorial e criar condições para que venha a integrar as estruturas europeia e euro-atlântica.²³ A nível comercial, a UE concedeu à Geórgia o estatuto de nação mais favorecida. Tbilissi beneficiou ainda do Fundo de Reacção Rápida da UE durante a Revolução das Rosas e continuará a beneficiar de assistência no âmbito do Programa de Cooperação Regional Tacis,²⁴ que visa promover a consolidação de alguns sectores, como o desenvolvimento de redes de infra-estruturas, assistência ao desenvolvimento económico e ao sector privado e suporte à realização de reformas institucionais, judiciais e administrativas. De qualquer modo, o Cáucaso não é ainda uma prioridade da UE, uma vez que esta não depende de forma significativa da energia oriunda dessa região, nem os *frozen conflicts* constituem uma ameaça tão directa como, por exemplo, os conflitos nos Balcãs. Mas apesar de não ser uma prioridade em termos económicos, de qualquer modo já existem grandes investimentos privados de companhias europeias do sector da energia, o que numa perspectiva de diversificação das proveniências de abastecimento tem toda a relevância para a segurança energética da Europa a médio e a longo prazo.

Embora tenha em relação à Geórgia uma actuação com uma abordagem de natureza diversa da da actuação norte-americana, a UE, em virtude essencialmente dos instrumentos que utiliza e da percepção de proximidade geográfica, concorda com Washington em relação ao facto de tanto as regiões fora do controlo dos Estados como os Estados fracos ou falhados constituírem um forte potencial para a difusão do islamismo radical e para o terrorismo e, nesse sentido, tem colocado ênfase na área de *state-building*. Em substituição da área militar, na qual possui recursos modestos, a UE tem privilegiado a dimensão civil da gestão de crises. A esse propósito concede apoio à missão da OSCE que está a monitorizar a linha de fronteira entre a Geórgia e a Inguchétia, o Daguestão e a Chechénia, apoiando a criação de um sistema de filtragem ao longo da antiga rota da seda contra o negócio da droga, que atravessa a região oriunda do Afeganistão. A UE pretende ainda estabelecer um clima de confiança nos negócios e nos investimentos domésticos e estrangeiros, pelo que apoia as ONG que estão a desenvolver «programas de criação de confiança» no país e têm ainda como propósito a criação de garantias para a manutenção da paz e para o desenvolvimento sustentável, no sentido

de proteger os empreendimentos energéticos e de telecomunicações que estão a ser edificados na região. A implementação destas medidas constitui um investimento na sua segurança, sob um entendimento alargado do conceito, que pretende criar as condições necessárias para que a longo prazo o Cáucaso possa integrar a comunidade europeia de estabilidade.

Conclusão

Nos últimos anos, estão a ocorrer alterações rápidas nos conceitos que sustentam as interações na política internacional. A intensificação da interdependência económica e política entre instituições, países e regiões, está a provocar uma erosão dos conceitos de segurança, quer em termos geográficos quer em termos sectoriais, e a provocar a manifestação de um entendimento em que a segurança e a estabilidade serão cada vez mais conceitos com um significado integrado. Até há pouco, os Estados fracos ou os Estados falhados eram praticamente ignorados se não encerrassem algum interesse particular. Esta concepção também se alterou e a categoria de Estado fraco é já por si um motivo de atenção desde que se percebeu que esses territórios encerravam um forte potencial de acolhimento de actividades terroristas.

Está a decorrer também uma redefinição das zonas de influência decorrentes do novo contexto moldado pelo fim da Guerra Fria, por um lado, e pelos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, por outro. É no âmbito destas transformações que está a acontecer o que Michael T. Klare previu no final da década passada. As regiões que durante a Guerra Fria ocupavam o centro do interesse estratégico – refere como exemplo a divisão na Europa – perderam essa posição em favor de regiões que durante muito tempo estiveram esquecidas. Sempre que algum acontecimento marcante provoca uma reorganização do sistema internacional, os actores com mais condições para a projecção de influência redefinem a extensão e os pressupostos da sua presença nas regiões que consideram relevantes. Actualmente, uma dessas regiões é o Mar Cáspio, o Cáucaso e a Geórgia, em particular. Por diversas razões:

- Os EUA pretendem prevenir que o Cáucaso não passe para a esfera de influência de uma potência hostil, pretendem conter o ascendente da Rússia, e estimular uma abertura da região ao mercado e ao investimento internacional.
- À UE e aos EUA convém que o país consolide o processo de democratização e se assuma como um interlocutor credível e de confiança na negociação internacional.
- É um Estado fraco²⁵ e em consequência constitui um efectivo acolhedor de instabilidade e insegurança internacional.

- Posiciona-se numa importante rota de passagem das reservas energéticas do Cáspio para Ocidente e a esse nível está a atrair investimentos que têm em vista garantir *standards* de segurança em vários domínios, não apenas a nível local e regional, mas também a nível sistémico.
- Ganhou centralidade desde que, a partir de 2001, se tornou prioridade dos Estados responsáveis combater as ameaças de novo tipo que caracterizam o sistema internacional contemporâneo.
- Situa-se numa região com um emaranhado de questões por resolver e que é fronteira de civilizações; tenciona-se conter a expansão do islamismo radical para Norte.
- Pretende-se que a transformação que está a ser patrocinada no país, por entidades estaduais e não estaduais, decorra de forma exemplar para servir de referência ao actual «arco de crise», que se pretende que evolua para a qualificação «arco de mudança» e, mais tarde, «arco de oportunidade».

Notas

- 1 Não são independentes *de jure* mas são-no de facto.
- 2 Os conflitos armados terminaram mas não foi encontrada uma solução para as divergências entre as partes. Vive-se um contexto de paz frágil.
- 3 Esta situação teve a génese no início da Perestroika quando os muçulmanos soviéticos entraram em contacto com o «islão puro». A partir de então começaram a difundir a doutrina radical do wahhabismo que foi bem acolhida nas populações pobres das zonas montanhosas do Cáucaso.
- 4 Jean-Christophe Peuch, «Georgia's Saakashvili sees threat from «Wahabbism»» (*Radio Free Europe*, 19 de Fevereiro de 2004).
- 5 David Darchiashvili, «Georgia in the South Caucasus Regional Context», (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Discussion Paper nº 12, Maio de 2003).
- 6 John Roberts, «Energy reserves, pipeline politics and energy implications», in Dov Lynch (ed.), *The South Caucasus: a challenge for the EU*, (*Institute for Security Studies*, Chaillot Papers nº 65, Dezembro de 2003), pp. 91–105.
- 7 White House, «The National Security Strategy of the United States of America» [<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>], Setembro de 2002).
- 8 A Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa institucionalizou-se na Cimeira de Budapeste de 1994, dando origem à Organização para a Segurança e Cooperação na Europa.
- 9 A Organização para a Cooperação Económica no Mar Negro anuncia como propósito assegurar que o Mar Negro se torne numa região de estabilidade e prosperidade, com base nos valores partilhados da democracia pluralista, da justiça social, dos direitos humanos, do Estado de direito, das liberdades fundamentais, do mercado livre e da prosperidade económica.
- 10 O grupo GUUAM tem em vista o reforço da cooperação política, económica e estratégica com especial ênfase para a área da cooperação e segurança no abastecimento energético entre os Estados membros.
- 11 Ver «Georgia's troubles» (*The Economist*, 10 de Fevereiro de 2005).
- 12 Trata-se da base de Batumi, na Adjária, e da base de Akhalkalaki, na província de Javakheti. Prevê-se que o encerramento destas instalações, que são o maior empregador em Javakheti, deixe muitas pessoas no desemprego e que isso tenha como consequência um aumento da instabilidade nesta região de maioria arménia.
- 13 Sub-Secretário de Estado dos EUA para os Assuntos Europeus e Euroasiáticos.
- 14 Consultar a *Georgia Online Magazine* [<http://www.civil.ge/eng/>].
- 15 Presidente do *Washington-based Project for Transitional Democracies*.
- 16 Deram uma atenção especial à Ucrânia para a manter imune à pretensão russa de restauração imperial.
- 17 O «Grande Médio Oriente» inclui os Estados do Norte de África, a Turquia e a Autoridade Palestiniana, o Golfo Pérsico e a periferia destas regiões, como o Cáucaso e a Ásia Central. Consultar Ian O. Lesser, Bruce R. Nardulli e Lory A. Arghavan, «Sources of Conflict in the Greater Middle East», in Zalmay Khalilzad e Ian O. Lesser (eds.), *Sources of Conflict in the 21st Century: Regional Futures and US Strategy* (Santa Monica, CA: RAND, 1998), pp. 171–6.

- 18 Michael T. Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict* (Nova Iorque: Owl Books, 2001).
- 19 Brenda Shaffer, «US Policy», in Lynch, *op. cit.*, pp. 53–61.
- 20 Consultar o *site* oficial da União Europeia [http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm].
- 21 Consultar o documento *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* [<http://europa.eu.int/>].
- 22 Bruno Coppieters, «An EU Special Representative to a New Periphery», in Lynch, *op. cit.*, pp. 159–70.
- 23 Consultar o *site* oficial da União Europeia [http://europa.eu.int/comm/external_relations/georgia/csp/].
- 24 Consultar o *site* oficial da União Europeia [http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/].
- 25 A Geórgia costuma ser caracterizada como um Estado fraco ou como um Estado falhado. Tendo em consideração os factores que servem de caracterização aos Estados falhados – ausência do monopólio do uso legítimo da força; não exercício do controlo sobre a totalidade do território; e o colapso da ordem e do cumprimento da lei – é mais apropriado considerá-lo como tal. No entanto, devido a alguns resultados bem sucedidas alcançados pelo actual governo liderado por Mikhail Saakashvili, pode considerar-se que a Geórgia é ainda um Estado falhado mas já em recuperação.