

As três fases do relacionamento russo-europeu no pós-Guerra Fria

∞ RICARDO PEREIRA

MESTRE PELA ESCOLA SUPERIOR DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ASERI),
UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SAGRADO CORAÇÃO, MILÃO

A incoerência que tem caracterizado as relações entre a Rússia e a Europa no período pós-1991 permite descortinar três fases distintas: a «fase da esperança»; a «fase de desilusão»; e a «fase do pragmatismo». Tal comportamento incoerente tem vindo a prejudicar a eficácia das estratégias de integração.

Introdução

Decorreram quase catorze anos desde o golpe de estado moscovita que ditou a derrocada do sistema soviético, em Agosto de 1991. Tal período de tempo certamente não corresponderá a uma «era». No entanto, dada a incoerência que tem caracterizado as relações entre a Rússia e a Europa durante esse período, procuraremos sistematizá-lo, decompondo-o em três fases. A primeira fase, que rotularemos de «fase da esperança», decorre entre Agosto de 1991 e a introdução do Conceito de Política Externa e da Doutrina Militar da Rússia, em 1993. Muito curto, este período caracteriza-se por um internacionalismo liberal, que claramente recolhe frutos da política reformadora do último presidente soviético, Mikhail Gorbachev. A segunda fase – a mais longa nos treze anos em estudo, entre o inculcamento dos textos citados e o começo da presidência de Vladimir Putin, em 2000 – assume-se como uma «fase de desilusão» face à promessa não cumprida de aproximação empenhada das duas partes e a um certo retomar de fricções geopolíticas tradicionais da Guerra Fria. Por fim, sugerimos a «fase do pragmatismo», entre 2000 e os nossos dias, na qual se assiste a um esforço recíproco para restabelecer um relacionamento mutuamente benéfico.¹ Este processo de avanços e recuos, de aproximação e afastamento mútuo dos dois blocos, constitui causa de incerteza, prejudicando o alcance das estratégias de integração das duas partes.

Contudo, antes de abordar o período pós-1991, é crucial configurar o fim da Guerra Fria que, conseqüentemente, explicará a natureza das três fases do relacionamento russo-europeu. É igualmente proveitoso analisar, ainda que com brevidade, os mais recentes desenvolvimentos – de Setembro de 2004 – e o que significam para este quadro de três fases, designadamente, para a terceira e última fase.

Importa igualmente definir *Europa* e *Rússia*. Para nós, *Europa* assume uma acepção essencialmente institucional, correspondendo à soma das suas duas organizações internacionais mais determinantes, União Europeia (UE) e Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com o «valor acrescentado» delas resultante a nível de supranacionalismo e funcionalismo. Já o conceito de *Rússia* é entendido de acordo com a ideia moderna e Vestefaliana de Estado-Nação.

A configuração do fim da Guerra Fria

Pese embora a baixa temperatura do conflito, o fim da Guerra Fria significa incontornavelmente o fim de uma confrontação militar. E, como em geral resulta das guerras, encontramos vencedores e vencidos, correspondendo os primeiros, neste caso, aos países ocidentais, nomeadamente os Estados Unidos da América (EUA) e os membros da OTAN, e os últimos à União das

Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e seus aliados do Pacto de Varsóvia. Visando compreender este episódio histórico, muitos analistas cedo estabeleceram paralelismos entre 1989–1991 e o período que se seguiu a outras grandes guerras.² Para começar, indiscutivelmente, o pós-Guerra Fria diferiu muito do pós-Segunda Guerra Mundial; enquanto que 1945 ocorreu mediante vitória militar das forças ocidentais e soviéticas e derrota alemã, 1989–1991 teve lugar, aparentemente de modo inesperado, através do colapso efectivo do lado oriental. Contudo, já 1989–1991 se assemelhou, em certa medida, a 1815 (derrota napoleónica), pelas expectativas de um mundo multipolar após experiência bipolar. Inicialmente, esta crença foi partilhada tanto por académicos e políticos ocidentais como russos. Porém, é de notar que, enquanto esta foi de relativa curta duração no Ocidente, onde a unipolaridade norte-americana rapidamente se evidenciou, na Rússia persistiu durante os anos 90 e até hoje, ainda que com intensidade e extensão variáveis.

Em 1991 a União Soviética enfrentava uma estagnação económica, iniciada em meados da década de 70 e que teve como consequência a redução da sua influência na Europa nos anos 80. Esta situação podia ter conduzido a URSS a um conjunto de reacções, sendo a mais previsível, de acordo com a história czarista e soviética, uma política externa agressiva baseada no abuso dos aliados do Pacto de Varsóvia, de modo a obter os recursos que sozinha já não conseguiria disponibilizar.³ Todavia, o presidente Gorbachev preferiu um quadro liberalizante de abertura ao Ocidente e de reestruturação económica (*perestroika* e *glasnost*). Há provas de que esta reorientação implicava substancialmente menos custos para o lado soviético pois, como de modo geral as democracias não tendem para a dominação ofensiva, o Ocidente não aproveitaria a ocasião para explorar a URSS. Em boa medida, esta predisposição prendia-se com a natureza pluralista do regime democrático, não só das instituições domésticas mas também das internacionais dos países ocidentais. Reproduzindo muitas vezes um jogo de soma zero, no qual se veiculava visões antagónicas sobre que posição assumir face à URSS, a democracia liberal Ocidental «praticamente afastava a perseguição de uma política externa agressiva», como reconheceu mais tarde o ministro dos Negócios Estrangeiros russo Andrei Kozyrev.⁴ Ainda assim, devemos sublinhar que o reformismo de Gorbachev não foi implantado tendo em vista acabar com o sistema político-económico vigente. Apesar do enfraquecimento estrutural do país, bem como os preocupantes sinais florescendo nas mais diversas regiões (queda do Muro de Berlim ou fortalecimento dos nacionalismos bálticos), poucos anteciparam o sucedido em 1991. Na verdade, a comunidade internacional foi apanhada de surpresa quando Agosto de 1991 ditou o fim do regime da URSS.

Uma consequência imediata desses eventos foi a ascensão dos EUA como

o país mais poderoso do mundo, quer perante os seus tradicionais aliados do pós-Segunda Guerra Mundial, Europa e Japão, quer face à URSS. Neste quadro, foi defendido que a lógica da OTAN, o contrabalanço da ameaça soviética, havia perdido o seu sentido, assistindo-se à emergência de novas potências mundiais. Por sua vez, a Rússia, apesar da derrota soviética, permaneceria uma forte potência, concentrando-se no seu «estrangeiro próximo» (isto é, nos territórios anteriormente parte da URSS onde se encontram minorias russas). No entanto, este quadro multipolar cedo se desvaneceu, em particular devido à manutenção (e reforço) das alianças multilaterais transatlânticas, europeias e asiáticas. No caso da Rússia, assistiu-se ao interesse em orientar a sua agenda externa para o Ocidente, não só através da vontade de reconverter o seu sistema político-económico, mas também mediante a aceitação do desmantelamento do Pacto de Varsóvia e da vinculação alemã às Comunidades Europeias e à OTAN. Quanto à Europa, as Comunidades Europeias tornaram-se na União Europeia, acrescentando, com o Tratado de Maastricht de 1992, um cariz mais político a um alinhamento até então especialmente económico. A par deste crescimento de natureza política (designadamente, externa e de segurança) correspondeu o interesse em alargar o número de membros.

De facto, a Guerra Fria e o seu epílogo vagamente se aparentam às anteriores grandes guerras. Uma vez que não se tratou de uma «guerra quente», caracterizada por grandes perdas político-económicas e humanas, em especial no continente europeu, mas somente de um «colapso», a questão das disparidades de poder entre vencedores e vencidos da Guerra Fria não é de grande pertinência na determinação do período pós-1989–1991. É verdade que quer a Rússia, quer as anteriores partes da União Soviética, bem como toda a região que vai da Hungria à Roménia, viveram um período de caos político e económico. Contudo, apenas vagamente podem estes países ser comparados à Alemanha e seus aliados em 1945, uma vez que neles foi possível às potências vencedoras a reinvenção de todo um sistema de reintegração e de revitalização nacionais no seio de uma nova ordem multilateral e co-vinculadora. Dada a enorme disparidade de poder entre vencedores e vencidos em 1945, os primeiros puderam impor uma norma capaz de ultrapassar medos e ressentimentos dos vencedores, mas também dos derrotados.⁵ Já 1989–1991 não apresentava o mesmo quadro de diferença de poder.⁶ Aliás, foi defendido que, se a Rússia tivesse perdido militarmente a Guerra Fria, quiçá o Ocidente teria intervindo mais acerrimamente na transição político-económica russa.⁷

A fase da esperança (1991–1993)

Apesar da Rússia e dos outros quinze países que sucederam à União Soviética – os membros da Comunidade de Estados Independentes (CEI) e os Países

Bálticos – não terem encetado a mesma trajectória da Alemanha e do resto da Europa Ocidental nos finais dos anos 40, o acolhedor ambiente multilateral do início dos anos 90 ajudou o governo russo de Boris Ieltsine na vontade de estabelecer a democracia ocidental e a economia de mercado no país, em diapasão com a doutrina reformista de Gorbachev. Encerradas as grandes confrontações e corridas ao armamento, a Rússia aspirava a uma rápida inclusão na «comunidade dos Estados civilizados». A política económica de choque incutida pelo governo foi tida como a premissa para o alcance de objectivos como democratização, consagração das liberdades cívicas e direitos fundamentais. A Europa, em particular a Comunidade Europeia, o Conselho da Europa e a Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) – futura Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) – aplaudiram vivamente esta viragem. Em 1991, a Comunidade Europeia despoletou o programa de Assistência Técnica à Comunidade dos Estados Independentes (TACIS⁸), cujos objectivos eram a construção da democracia e da economia de mercado na CEI; abordando questões de *soft security* – poluição transfronteiriça, tráfico de pessoas e drogas, lavagem de dinheiro e crime internacional – a Rússia tornou-se, desde então, o principal beneficiário deste programa.

A formação de uma aliança russo-europeia a nível militar foi discutida no seio dos círculos diplomáticos europeus tendo sido considerada «o modo mais efectivo de assegurar a paz e a estabilidade na Europa durante a dissolução da Guerra Fria» e de «congregar os lados da Europa anteriormente antagónicos, estabelecendo uma única organização destinada à segurança no continente».⁹ Os factores que contribuíram para este quadro foram a unificação da Alemanha e a sua vinculação às instituições internacionais, uma política de integração no Ocidente pelo Centro e Leste europeus e o avanço das hostilidades militares na ex-Jugoslávia. Não obstante, é de sublinhar que este último aspecto consistiu no principal aliciante no tocante a uma abordagem colectiva à segurança no continente. Essencialmente, a proposta correspondia à fusão da OTAN com o Pacto de Varsóvia ou, em alternativa, a uma OTAN reformada. Com efeito, a hipótese de uma OTAN contando com a presença russa e dos outros membros da CEI foi, em 1992, admitida com seriedade.

Mas este optimismo pós-Guerra Fria não parecia ser facilmente derrubado; uma outra sugestão, proveniente da CSCE, consistia num simples sistema de segurança pan-europeu ou mesmo numa estrutura multilateral mais ambiciosa, «comportando a Europa, a América do Norte e, talvez, o Japão e outros países do Leste asiático».¹⁰ Aliás, esta possibilidade resultaria melhor do que uma OTAN reformada, pois atrairia tanto os países europeus de tradição neutral (Finlândia, Suécia, Áustria, etc.) como os países ex-comunistas, em articulação com parcerias transatlânticas. É de acrescentar que, na perspec-

tiva russa, a fórmula da CSCE se assumia como a melhor, quanto mais não fosse porque garantia que «a integração das ex-repúblicas soviéticas na OTAN levaria muito mais tempo a concretizar-se».¹¹ Outra possibilidade, também sob monitorização da CSCE, referia-se à consagração do conceito de «finlandização», ou seja, «a redacção de um compromisso ocidental em sede da CSCE proibindo a formação de alianças político-militares potencialmente hostis à Rússia em troca do compromisso russo de não-interferência nos assuntos internos dos seus países vizinhos».¹² No entanto, esta possibilidade jamais vinha sem crítica.

Quer a desintegração da URSS quer o desmantelamento do Pacto de Varsóvia, nomeadamente as suas áreas nucleares – a República Democrática Alemã (RDA) e os Países Bálticos –, tiveram lugar de modo bastante pacífico. Como referem Unto Vesa e Frank Möller, «o papel assumido pelo exército, em particular as forças soviéticas estacionadas na RDA, consistiu, durante as grandes manifestações essencialmente em observar mas não intervir, segundo os estritos ditames de Moscovo. Do mesmo modo, a resistência não violenta dos movimentos populares bálticos durante a segunda metade dos anos 80 não foi sujeita a qualquer repressão maciça por parte das forças armadas. Aliás, este comportamento definiu o sucesso desses movimentos, manifestado na independência da Estónia, Letónia e Lituânia no Outono de 1991».¹³ De resto, a saída das tropas russas soviéticas dos territórios da Polónia, RDA e dos Países Bálticos foi propriamente considerada «um dos maiores recuos estratégicos da história da humanidade».¹⁴

À medida que a Rússia continuava a efectuar reconversões estruturais, os russos reconheciam a familiaridade histórica e filosófica russo-europeia, sendo «[Europa] frequentemente sinónimo de um determinado sistema de princípios políticos e económicos, de um determinado conjunto de valores morais e de um determinado espaço cultural».¹⁵ Aliás, apesar das drásticas divisões político-económicas da Guerra Fria, a Rússia e a Europa mantiveram «um vasto leque de contactos políticos, económicos, culturais e afins», tais como a criação e desenvolvimento da segurança e cooperação pan-europeias – a Acta Final de Helsínquia de 1975.¹⁶ Ademais, é de reforçar que, possivelmente, a negociação mais decisiva para o ocaso da Guerra Fria disse respeito à Europa, nomeadamente à queda do Muro de Berlim e conseqüente unificação da Alemanha.¹⁷

A fase da desilusão (1993–2000)

Todavia, cedo as palavras insatisfação e desencanto passaram a liderar os discursos e análises nos lados europeu e russo.

Ao longo dos meados dos anos 90, a Rússia começou a lamentar a redução

de incentivos ocidentais, que passaram a ser atribuídos de acordo com uma lógica mais estrita de condicionalidade política, cujo extremo se deu em 2000, quando a União Europeia sancionou a Rússia por desrespeito dos direitos humanos na Chechénia através de uma redução do âmbito do programa TACIS. Além disso, os países europeus lamentaram o débil processo de modernização na Rússia, caracterizado por verdadeiros retrocessos em matéria de democracia e direitos humanos no que respeita ao conflito no Cáucaso Norte. Por seu turno, a Rússia acusou a Estónia e a Letónia de atacar os direitos das minorias russas aí residentes.¹⁸ É também de notar que o Acordo de Parceria e Cooperação (APC) proposto pela UE em 1994, que substituiu o acordo de 1989 regulando o comércio entre a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a União Soviética, levou três anos a entrar em vigor, sendo sinónimo de dificuldades de relacionamento, em boa medida pelos seus ambiciosos objectivos (introdução de um novo regime comercial e estabelecimento de relações políticas e de uma lógica de condicionalidade política e de direitos humanos na obtenção de apoios).¹⁹ Não oferecendo futura adesão à União (ao contrário dos acordos com os países aspirantes) mas, na melhor das hipóteses, uma área de comércio livre, o APC não possibilitava grandes incentivos para despoletar a mudança do sistema político-económico.²⁰

A proposta de uma instituição militar colectiva, a par com a reforma ou mesmo abolição da OTAN, desvaneceu-se. De facto, a OTAN não só não acabou como se alargou continuamente, despoletando pela primeira vez na sua história uma acção ofensiva, na ex-Jugoslávia, contrariando os princípios de auto-defesa e do primado das Nações Unidas, o que provocou dificuldades nas relações diplomáticas entre a Europa (e Ocidente em geral) e a Rússia.

O ressurgimento de uma agenda geopolítica realista e de orientação multipolarista na Rússia, segundo a qual a cena internacional é composta por vários pólos, um dos quais a Rússia, pode ser um factor de bastidores. Neste âmbito, o Conceito de Política Externa e a Doutrina Militar de 1993 desconsidera a ideologia internacionalista liberal do período 1986–1992 e, assim, dificulta a integração no Ocidente.

De facto, a principal fonte de fricções entre a Rússia e a Europa foi a evolução e as actividades da OTAN, e as suas relações com os conflitos na ex-Jugoslávia. Isto, em vez de ser um elemento de união russo-europeu, na busca de uma resolução comum para essa grave questão, como se previra inicialmente. Para começar, na perspectiva russa, os instrumentos de segurança europeus (CSCE e OTAN) mostravam-se incompetentes e indignos de credibilidade: a CSCE «falha em termos de autoridade e é incapaz de actuar em situações cruciais»;²¹ já a OTAN não foi capaz de reformar a sua ideologia fundadora, consistindo «num corpo anti-Leste, que o impede de assumir um papel na

instituição de segurança comum na Europa». ²² A Rússia demonstrou profundo desagrado perante os anúncios oficiais do Conselho do Atlântico Norte de alargamentos futuros, motivando, inclusivamente, propostas de «contra-medidas», tais como «a edificação de uma aliança militar envolvendo a CEI, recolocação de forças armadas nas regiões ocidentais da Rússia, etc.». ²³ A este discurso é de acrescentar outros, que aludem a «responsabilidades especiais» e a «esferas de interesse nacional», que claramente denunciam inclinações neo-imperiais, ²⁴ pondo em causa o internacionalismo liberal da primeira fase. Por fim, as intervenções da OTAN em 1994-1995 e 1999 foram veementemente condenadas pela diplomacia russa, que não aceitou *intervenção humanitária* como argumento para atacar um país soberano e, de resto, amigo como a Sérvia.

Em 1994, a OTAN propôs ao interlocutor russo a Parceria para a Paz que, na verdade, apresentava vários pontos positivos. Contudo, a Rússia cedo o descreditou, considerando os seus preceitos «secundários» e com o objectivo de «divergirem» as atenções russas do alargamento aos antigos membros do Pacto de Varsóvia e das acções na ex-Jugoslávia. Mais tarde, o Acto Fundador OTAN-Rússia de 1997 sofreu uma reacção semelhante. Ratificado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros Yevgeni Primakov, foi fortemente contestado por vários políticos e analistas internos, vindo a ser marginalizado pela liderança russa em 1999, durante a acção da OTAN no Kosovo. Aliás, em Junho de 1999, dá-se a simbólica movimentação de duzentos soldados das forças de manutenção de paz russas na Bósnia para o aeroporto de Pristina à revelia da sua missão. Mais tarde (Dezembro de 1999), embora a guerra já tivesse terminado em Julho desse ano, o Coronel-General Leonid Ivashov afirmava «não existem condições para reatar a cooperação com a OTAN». ²⁵

«A Rússia está perdida», muitos lamentaram. Porém, não se poderá argumentar que esta «desilusão» estava condenada a verificar-se?

Uma primeira resposta afirmativa baseia-se na natureza do fim da Guerra Fria que, em comparação com o assistido em 1945, e como se referiu no início deste artigo, não proporcionou as mesmas condições de intervenção no sistema político-económico russo. Provavelmente, aliado a uma certa falta de «generosidade» ocidental, esta constitui uma explicação positiva. No entanto, é claramente insuficiente.

Desde meados dos anos 70, a União Soviética vinha experimentando uma fase de estagnação, o que indicia que o declínio soviético não começou nem em 1991 nem durante a *perestroika*. Neste sentido, a tese de Paul Kennedy do estiramento imperial (*imperial overstretch*) providencia um entendimento adicional para essa queda, que se resume no seguinte: o exército soviético, visando a integridade da URSS, vinha absorvendo desde a década de 70 cada

vez mais fundos, enquanto que as indústrias criadoras de riqueza, devido à ausência de recursos, estavam condenadas a uma contínua actuação abaixo do seu potencial. ²⁶

A debilidade da economia russa pode ser avaliada através dos seguintes indicadores:

- antes da crise financeira de Agosto de 1998, o Banco Mundial declarou que o tamanho da economia russa se assemelhava ao da espanhola, sendo até inferior ao da Indonésia;
- em 1997, o produto nacional bruto per capita russo era mais baixo que o do Peru ou do Líbano;
- entre 1998 e 1999, o nível de vida médio caiu mais de 30%, sendo que o número de pobres havia aumentado de 33 milhões para 55 milhões em 1999;
- em 2000, a Rússia atraía apenas 1% do investimento directo estrangeiro mundial;
- em 2000, a fuga de capitais legal e ilegal dava-se a uma escala de 1,5 biliões a 2 biliões de dólares por mês, resultado do «sentimento generalizado de incerteza devido a factores como instabilidade económica geral, fraca aplicação dos direitos de propriedade, um sistema fiscal arbitrário e confiscatório e a um sistema bancário de frágil funcionamento com uma regulação e supervisão inadequadas». ²⁷

As dificuldades económicas estão particularmente patentes a nível regional. De modo a superar o centralismo soviético, dando voz às ambições de democratização num país tão vasto, os líderes russos dotaram as regiões com autonomia. No entanto, a rapidez desse processo, face a séculos de hipercentralização autocrática, teve o infeliz efeito de conceber ditadores locais, que têm usurpado o poder e sobrevivido à margem da democracia. De resto, e contribuindo para esta situação, tornou-se crescentemente difícil para os orçamentos estatais gerir as instituições federais e regionais eficientemente. Dada a fraqueza dessas instituições, os interesses ocultos das elites políticas e económicas, tanto no centro como na periferia, tenderam a predominar e a fortalecer-se, fazendo com que a Federação pudesse correr o risco de deixar de funcionar. ²⁸

Para além das questões políticas, é obrigatório acrescentar à discussão os tremendos efeitos da globalização na Rússia. Em nome da sobrevivência, as regiões começaram a «vender» a sua lealdade a Moscovo em troca dos benefícios de estreitarem relações com regiões mais prósperas do Extremo Oriente, em particular da China. Assim, o ideal de edificar na Rússia um Estado federal forte e unido degradou-se, acelerando os processos de regionalização mas

também de fragmentação que, com frequência, assumiram uma promessa de separatismo, especialmente no Cáucaso – «uma medida extrema», no entanto, para a maior parte do território mas que não deixou de prejudicar as relações inter-regionais e com Moscovo.²⁹

Vadim Kononenko registou a posição russa face aos principais conflitos internacionais dos anos 90 e concluiu que se pode encontrar um padrão de (aparente) multipolaridade nesse comportamento. De facto, a Rússia vem mantendo, ou pelo menos mostrando, uma respeitosa imagem de potência. Por um lado, tal é justificável; afinal de contas, a Rússia ainda dispõe de ameaçadoras armas nucleares. Por outro lado, «a multipolaridade tem sido usada como arma retórica da diplomacia russa com a qual, à falta de instrumentos mais persuasivos, a Rússia tem tentado ultrapassar um inevitável e doloroso declínio do seu papel e estatuto no sistema internacional desde o fim da Guerra Fria».³⁰ A última possibilidade pode muito bem ser o caso: apesar das armas nucleares em si, a Rússia precisa de articular um elaborado discurso, aliando capacidade nuclear, imensidão geográfica, lugar permanente no Conselho de Segurança da Nações Unidas e posto na OSCE. A esta posição pode acrescentar-se as alusões do ministro Primakov, num discurso em Nova Deli, em 1998, a um «triângulo estratégico» composto pela Rússia, Índia e China, que «funcionaria como uma força estabilizadora na segurança internacional».³¹ Já em 1997 haviam sido ratificados acordos relativos à venda de armamento russo à Índia, China, Cuba e Irão, que levantaram tensões e suspeitas no Ocidente.³²

De facto, o Conceito de Política Externa e a Doutrina Militar de 1993 afastaram muitas ideias liberais que estiveram na base da política de *glasnost*. Foi um inicial defensor dessas perspectivas, o ministro dos Negócios Estrangeiros Kozyrev que, em Setembro e Outubro de 1992, preconizou um regresso à visão da Rússia enquanto potência regional no «estrangeiro próximo»: «Ou nós aprendemos a conduzir acções militares de sustentação e estabelecimento da paz nas zonas dos nossos interesses geopolíticos tradicionais ou corremos o risco de perder influência lá e que esse vazio venha a ser ocupado por outros».³³ Mais tarde, o Conceito de Segurança Nacional de 1997 reiterará algumas destas noções de hegemonia regional, formulando, pela primeira vez, o conceito de «equilíbrio multipolar».³⁴

Multilateralismo e institucionalismo têm sido características óbvias da política externa da Europa Ocidental, desde 1945 até hoje. No entanto, em particular para os analistas russos, esta tem mantido uma orientação realista no tocante às relações com a Rússia. Neste sentido, «ao longo da história, os líderes ocidentais têm repetidamente abandonado a ideia de cooperação com a Rússia a partir do momento em que a sua utilidade imediata e aparente

terminou».³⁵ Aliás, como defendido por Georgi Derluguian, a história acrescenta a este contexto uma ideia de «Guerras Frias precedentes»,³⁶ sendo que a primeira decorreu entre a segunda e oitava décadas do século XIX, durante a hegemonia britânica. Verifica-se que, inversamente, a Rússia apenas tem sido um aliado do Ocidente em tempos de profundos problemas de gestão internacional: o ataque à Suécia por Pedro, O Grande, no século XVIII, o cerco de Berlim durante a Guerra dos Sete Anos, as Guerras Napoleónicas, a *Entente Cordiale* com a França e a Grã-Bretanha, de 1890 a 1918 e, por fim, a Segunda Guerra Mundial. Igor Maksimichev sugere que, depois da pacífica vitória do Ocidente em 1989–1991 graças ao colapso do lado russo, que indubitavelmente pôs fim ao problema bipolar, a Europa, tragicamente, regressa ao seu sentimento original de exclusão da Rússia, ao qual corresponde auto-exclusão da parte russa.³⁷

A fase do pragmatismo (2000–2004)

A verdade é que a multipolaridade da liderança russa desde 1993, salvo algum protagonismo ocasional, como a movimentação militar da Bósnia para Pristina em Junho de 1999, não trouxe benefícios. Eventualmente até agravou o declínio já descrito. Ciente da incerteza e fragilidade que caracterizam o país e suas relações com o mundo,³⁸ o novo presidente da Federação, Vladimir Putin, destaca-se desde o começo pelo paradigma do pragmatismo nos mais variados domínios. Na linha oficial russa, algures entre a intervenção no Kosovo, em 1999, e a segunda guerra do Golfo, em 2003, o fim da Guerra Fria torna-se, finalmente, um dado adquirido.³⁹ A realidade de um presente e futuro incertos constata-se no discurso produzido pelo ministro dos Negócios Estrangeiros Igor Ivanov: «nós ainda não temos uma ideia clara de qual será o modelo de segurança no nosso continente dentro dos próximos dez ou quinze anos».⁴⁰ A Rússia, não obstante, concebe uma ordem matizada por globalização, imbatível poderio norte-americano, terrorismo internacional e crime organizado. «Uma revolução está a ter lugar», afirma Putin, e a Rússia tem que tomar uma posição. No Conceito de Segurança Nacional de 1999, os líderes russos reconhecem «o enfraquecimento do sistema de regulação e controlo do Estado, um corpo legal inadequado e a ausência de uma forte política estatal na esfera social», consagrando a crise social, económica, demográfica e política russas, que causa à nação grande vulnerabilidade a nível do seu papel no mundo.⁴¹ Em vez do isolacionismo, Putin sabe que a Rússia tem de mudar o rumo da sua política externa, aproximando-se da comunidade internacional, nomeadamente dos seus principais interlocutores.

Assim, a Rússia vira-se para a Europa – para a União Europeia e para a OTAN – bem como para os EUA, tendo em mente que estão a emergir conflitos

no longo relacionamento entre eles. Neste âmbito, a mais recente intervenção no Iraque revelou uma Europa que não se encontra em uníssono ao lado dos EUA, sendo que tal poderá ser interessante no respeitante às intenções multipolares russas. Mesmo que esses desentendimentos transatlânticos sejam de curta duração, o puro facto de a UE, ou pelo menos o seu núcleo franco-germânico, ter podido contestar as posições norte-americanas obvia a que a UE também tenha uma palavra a dizer no tocante às grandes decisões de guerra e paz.⁴² Ademais, é de considerar que a UE não somente tem sido responsável por metade do comércio russo desde o alargamento, como também está a obter bons resultados ao nível da sua presença nos Balcãs, onde a Rússia perdeu todas as batalhas para a OTAN, estando a UE a investir-se como um singular actor de segurança. Neste âmbito, é de interesse citar a participação de Putin no Conselho Europeu de Estocolmo, em Março de 2001. Pese embora não tenham ocorrido no território de nenhuma das partes, os ataques de 11 de Setembro em Nova Iorque, por todos os aspectos que lhe são inerentes (desde a destruição infligida ao simbolismo que representou) alertaram para o risco global do terrorismo. Esta percepção de ameaça comum estimulou um diálogo de aproximação russo-europeu em termos políticos e de segurança, mediante o estabelecimento de encontros mensais entre os responsáveis do Comité Político e de Segurança da UE e da Rússia, com o objectivo de analisar em conjunto assuntos de prevenção e resolução de crises.⁴³ Para além dos contactos económicos, políticos e até de segurança, Rússia e UE mantêm uma posição comum quanto ao Protocolo de Quioto e à criação do Tribunal Internacional para os Crimes contra a Humanidade.⁴⁴

Em 1999, a UE emitiu a Estratégia Comum para a Rússia, recebendo resposta da Rússia mediante a Estratégia de Médio Prazo para a UE, em 2000. Sistematizando as suas prioridades, a Rússia passou a interagir com a Europa em nome de «ganhos económicos máximos»,⁴⁵ sendo que a possibilidade de ser aceite na Organização Mundial do Comércio através da UE seria um excelente bónus. De resto, ainda que a multipolaridade permaneça um objectivo, a Rússia, pragmaticamente, colocou a sua retórica euro-asiática de lado, centrando-se na Europa: a sua Estratégia de Médio Prazo para a UE é «mais elaborada» que o Decreto da Política Russa para a CEI de 1995, sendo que o Conceito de Política Externa de 2000 atribui particular relevância à UE.⁴⁶ Porém, é importante sublinhar que os objectivos russos não passam por uma futura adesão à União, mas somente alcançar «filiação europeia»,⁴⁷ uma categoria claramente imprecisa. Aliás, nem a Rússia pretende juntar-se à UE, nem a UE está interessada em englobar a Rússia, correspondendo esta situação, em larga medida, ao dilema provocado pelo 11 de Setembro e que tem sido debatido pelas sociedades da UE desde então, ou seja, a tensão entre um modelo

de alargamento aparentemente sem limites da UE e um outro pautado pelo erigir de fronteiras separando espaço comunitário de espaço extra-comunitário.⁴⁸ Basicamente, ambas as estratégias são demasiado vagas e não prevêem qualquer acção concreta e estrategicamente significativa.⁴⁹ Ainda assim, é de realçar, para além do diálogo de questões de *hard security*, os esforços da UE (ou, pelo menos, de alguns dos seus países) em desenvolver uma cooperação especial e mais avançada ao nível das regiões do noroeste europeu – a iniciativa Dimensão Norte de 1997, que presta atenção particular a Kaliningrado. Esta iniciativa está presentemente a ser reproduzida pela Polónia, na óptica de uma Dimensão Leste.⁵⁰

Mas o pragmatismo de Putin não podia ser mais claro no respeitante à OTAN, que alargou como quis e interveio como quis e, perante tal facto, a Rússia nada pôde nem pode fazer para impedir. Desta forma, é preferível conformar-se com a situação a tentar, de novo, enfrentar a OTAN, já que a hipótese de resultado positivo é (quase) nula.⁵¹ Em meados de 2001, a OTAN e a Rússia reintroduziram o programa de cooperação no Kosovo, sendo que o número de oficiais e representantes aumentou. Já em Fevereiro de 2000, o Secretário-Geral da OTAN, George Robertson, visitou Moscovo e, em Maio do mesmo ano, a Rússia regressou ao seu lugar no Conselho da Parceria Euro-Atlântica, depois de o ter abandonado em 1999 devido ao forte desacordo quanto à intervenção da OTAN no Kosovo. Em Novembro de 2001, dois meses após o 11 de Setembro, as duas partes emitiram um documento conjunto aludindo, face ao terrorismo internacional, à criação de um «mecanismo novo e efectivo para consulta, cooperação, decisão conjunta e acção/coordenação conjunta».⁵² Finalmente, o Conselho OTAN-Rússia de Reiquejavique, em Maio de 2002, estabeleceu um compromisso no qual as duas partes devem «trabalhar como parceiros iguais em áreas de interesse comum».⁵³ Contudo, é de notar que esta aparente cedência à OTAN tem sido proporcional à galvanização da política de segurança da UE, passível de conceder mais vantagens do que qualquer equilíbrio face à OTAN. Outro sinal atestando a redução de atenção pela OTAN relacionou-se com o facto de a imprensa russa não ter dado ao último alargamento a mesma cobertura que havia concedido aos anteriores.⁵⁴ Contudo, uma perspectiva muito intrigante nesta matéria foi a exposta por Putin, que confessou numa entrevista à British Broadcasting Company (BBC), em Março de 2000, que «não via porque é que a Rússia não se podia juntar à OTAN – sob certas circunstâncias, pois claro!».⁵⁵

Porém, é importante lembrar que, no âmbito da política preconizada por Putin, o reencontro com a Europa é apenas um meio, não o fim dessa orientação. De facto, devemos ter presente que o objectivo supremo do actual Presidente russo é a recuperação e fortalecimento do Estado russo num

contexto internacional imprevisível. Desta forma, ainda que aparentemente de modo contraditório, face à política externa virada para a Europa, encontramos, igualmente, a introdução de uma política doméstica dura, que se tem evidenciado nos últimos meses, como discutiremos na última secção. Neste sentido, desde 2000 tem-se assistido à imposição de uma política atentatória contra os direitos humanos e à prática democrática, particularmente visando restaurar a ordem interna, atenuando tendências separatistas ao estilo do Cáucaso Norte, como a eliminação do voto directo dos governadores regionais, que passam a ser eleitos pelo poder central ou o apoio a líderes pouco democráticos no «estrangeiro próximo» (Ucrânia, Bielorrússia, etc.).⁵⁶ Também este aspecto denuncia o carácter pragmatista da política de Putin, ao mesmo tempo que consiste num forte exemplo da ineficácia, em particular, da Estratégia da UE para a Rússia e o seu desígnio de fortalecer a democracia interna russa.

Padrão de comportamento e os mais recentes desenvolvimentos

Este padrão de política externa pode resumir-se num comportamento de avanços e recuos. Nos primeiros dois anos após a derrocada do regime soviético, verifica-se uma clara aproximação entre Rússia e Europa, seguida, todavia, de alguma espécie de atitude de confrontação e isolacionismo russo nos sete anos seguintes. Finalmente, nos últimos quatro anos, nota-se, de novo, aproximação entre as duas entidades. Ora, este padrão tem sido genericamente considerado uma fonte objectiva de instabilidade e comprometedora de estratégias de integração na linha das de muitos ex-membros do Pacto de Varsóvia.

No tocante às relações entre a Rússia e a OTAN, estas têm sido claramente complicadas. Apesar da mútua aceitação das plataformas de Parceria para a Paz e do Acto Fundador OTAN-Rússia, a velocidade à qual estas podem ser questionadas, bloqueadas e novamente reatadas não é consistente com a ideia de previsibilidade e de confiança supostamente na base das mesmas. Quanto aos documentos partilhados pela União Europeia e a Rússia, estes pecam pela vacuidade e imprecisão, geradores de situações de falta de prestação de contas da parte da Rússia e de ausência de preocupação do lado europeu. Se é verdade que o APC e as estratégias espelham o possível e até tenham proporcionado bons resultados a nível de encontros ao mais alto nível, também é certo que, por si só, não garantem a previsibilidade de comportamentos necessária.

Qual o impacto dos desenvolvimentos dos últimos meses (encontros governamentais, crise dos reféns em Beslan ou eleições ucranianas) para o padrão de relacionamento proposto? Primeiramente, é de questionar se não estaremos a iniciar uma nova fase no relacionamento, desta feita de afasta-

mento, acentuando o padrão de comportamento descrito. Para Pavel K. Baev, «a cimeira entre a Rússia e a UE de 25 de Novembro de 2004, dominada por desacordos quanto às últimas eleições presidenciais ucranianas, correspondeu ao ponto mais baixo nas relações da Rússia com a Europa».⁵⁷ Ora, este evento, fundamental no relacionamento, já havia sido precedido por uma mal sucedida cimeira trilateral entre Vladimir Putin, Jacques Chirac e Gerhard Schröder, interrompida a meio pela crise dos reféns de Beslan (Ossétia do Norte) e foi seguida por uma crítica da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa à gestão russa do conflito na Chechénia. Outra fonte de desacordo foi o apoio russo ao referendo que ditou a continuidade de Aleksander Lukaschenko na liderança bielorrussa. Ora, é possível que este rol de acontecimentos signifique o fim do plano de integração europeia de Putin, cujos picos haviam sido a aliança com o núcleo franco-alemão contra a guerra no Iraque e o festejo dos trezentos anos de São Petersburgo.⁵⁸

Diversos factores de índole interna e externa contribuem para uma reconfiguração das relações da Rússia com a Europa e com o espaço pós-soviético,⁵⁹ tais como o crescimento económico russo (em boa parte graças ao défice comercial europeu), os altos preços petrolíferos ou a disposição verticalizada e concentrada do poder (incluindo o regional), mas também ameaças como terrorismo, separatismo e unipolaridade e hegemonia norte-americanos. Não é igualmente estranho a este quadro a exposição de uma certa mentalidade de Guerra Fria, acusatória relativamente aos países ocidentais, como está patente no discurso do Estado da Nação de Putin de 4 de Setembro de 2004, logo após a crise de Beslan: «Nós mostrámos fraqueza, e os fracós são esmagados. Alguns querem tirar-nos uma «parte sumarenta», enquanto outros ajudam. Ajudam porque acreditam que, enquanto uma das maiores potências nucleares do mundo, a Rússia constitui uma ameaça para alguém que, logo, tem de ser afastada. O terrorismo é, obviamente, apenas um instrumento para atingir esses fins».⁶⁰

Notas

- 1 A escolha destes termos não é, obviamente, definitiva, seguindo no entanto a recorrência com que surgem na bibliografia especializada.
- 2 G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2000), p. 215.
- 3 *Idem*, p. 218.
- 4 *Idem*, p. 219.
- 5 Ainda segundo Ikenberry, *op. cit.*, p. 74: «As diferenças na distribuição do poder [entre vencedores e vencidos] são determinadas por circunstâncias específicas relacionadas com o fim da guerra. Esses elementos incluem o ponto até ao qual a velha ordem foi destruída pela Guerra, o efeito de decisão da vitória e o ponto até ao qual o país vencedor foi responsável pela vitória da guerra».
- 6 *Idem*, p. 74.
- 7 *Idem*, p. 215.
- 8 TACIS é a sigla para *Technical Assistance to the Community of Independent States*.
- 9 Igor F. Maksimichev, «Russia and Western Europe», in Robert D. Blackwill e Sergei A. Karaganov (eds.), *Damage Limitation or Crisis? Russia and the Outside World* (Washington DC: Brassey's, 1994), p. 170.
- 10 Andrei V. Kortunov, «Russia and the West: Options for Integration», in Armand Clesse e Vitaly Zhurkin (ed.), *The Future Role of Russia in Europe and in the World* (Luxemburgo: Luxembourg Institute for European and International Studies, 1997), p. 25.
- 11 *Idem*, p. 26.
- 12 *Idem*, p. 27.
- 13 Unto Vesa e Frank Möller, *Security Community in the Baltic Sea Region – Recent debate and recent trends* (TAPRI Occasional Paper, nº 88, 2003), p. 36.
- 14 *Idem*.
- 15 Igor Sergeevich Ivanov, *The New Russian Diplomacy* (Washington DC: Nixon Center, 2002), p. 92.
- 16 *Idem*, p. 93.
- 17 *Idem*.
- 18 Para uma discussão mais alargada acerca das minorias de expressão russa na Letónia e Estónia ver Vesa e Möller, *op. cit.*, pp. 50–9.
- 19 Andrei Zagorski, «Policies towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus», in Roland Dannreuther (ed.), *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy* (Londres: Routledge, 2004), p. 81.
- 20 *Idem*, pp. 81–3.
- 21 *Idem*.
- 22 Maksimichev, *op. cit.*, p. 171.
- 23 Vladimir Baranovsky, «Russian Views on NATO and the EU», in Anatol Lieven e Dmitri Trenin (eds.), *Ambivalent Neighbors: The EU, NATO and the Price of Membership* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003), p. 278.
- 24 Baranovsky, *op. cit.*, p. 273.
- 25 Sumário das Emissões Mundiais da BBC, Antiga União Soviética, SU3726, 24 de Dezembro de 1999 citado em Mark A. Smith, *Russia and the Far Abroad 2000* (Surrey: Conflict Studies Research Centre, Dezembro de 2000), p. 8.
- 26 Frank Umbach, «Russia as a «Virtual Great Power»: Implications for its Declining Role in European and Eurasian Security» (*European Security*, Vol. 9, nº 3, Outono de 2000), p. 90.
- 27 *Idem*.
- 28 *Idem*, p. 94.
- 29 *Idem*, p. 96.
- 30 Vadim Kononenko, *From Yugoslavia to Iraq: Russia's Foreign Policy and the Effects of Multipolarity* (Finnish Institute of International Affairs Working Papers, nº 42, 2003), p. 36.
- 31 Andrew C. Kuchins, «Russia's Strategic Partnerships and Global Security» (*PONARS Policy Memo*, nº 165, Novembro de 2000).
- 32 Kononenko, *op. cit.*, p. 7.
- 33 Citado em Henrikki Heikka, *Beyond the Cult of the Offensive: The Evolution of Soviet/Russian Strategic Culture and its Implications for the Nordic-Baltic Region* (Finnish Institute of International Affairs e Institut für Europäische Politik, 2000), p. 23.
- 34 *Idem*, p. 30.
- 35 Maksimichev, *op. cit.*, p. 173.
- 36 Georgi M. Derlugian, «What Happens When Russia is the West's Ally? Some Historical Geopolitical Regularities» (*PONARS Policy Memo*, nº 225, Dezembro de 2001), p. 1.
- 37 Maksimichev, *op. cit.*, p. 173.
- 38 Dov Lynch, «Introduction», in Dov Lynch (ed.), *EU-Russian Security Dilemmas* (European Union Institute for Security Studies, Occasional Papers, nº 46, Julho de 2003).
- 39 *Idem*, p. 5.
- 40 Discurso do ministro dos Negócios Estrangeiros, Igor Ivanov, citado em Lynch, *op. cit.*, p. 5.
- 41 Conceito de Segurança Nacional da Rússia, de Dezembro de 1999, citado em Lynch, *op. cit.*, p. 5.
- 42 *Idem*.
- 43 Zagorski, *op. cit.*, pp. 84–5.
- 44 Baranovsky, *op. cit.*, p. 288.
- 45 Timofei V. Bordachev, «Strategy and Strategies», in Arcady Moshes (ed.), *Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union* (Finnish Institute of International Affairs e Carnegie Moscow Center, 2003), p. 32.
- 46 Baranovsky, *op. cit.*, p. 286.
- 47 Bordachev, *op. cit.*, p. 33.
- 48 Para uma discussão das relações de vizinhança da União Europeia, consultar o capítulo de Antonio Missirolli, «The EU and its Changing Neighbourhood: Stabilization, integration and partnership», in Dannreuther, *op. cit.*
- 49 Para discussões pormenorizadas das estratégias europeia e russa, consultar Hiski Haukkala, «The Making of the European Union's Strategy on Russia» (*Finnish Institute of International Affairs Working Papers*, nº 28, 2000), Yuri Borko, «The European Union's Common Strategy on Russia», in Hiski Haukkala e Sergei Medved (ed.), *The EU Common Strategy on Russia – Learning the Grammar of the CFSP* (Finnish Institute of International Affairs e Institut für Europäische Politik, 2001) e Moshes, *op. cit.*
- 50 Andrey S. Makarychev, «Europe's Eastern Dimension – Russia's Reaction to Poland's Initiative» (*PONARS Policy Memo*, nº 301, Abril de 2000).
- 51 Baranovsky, *op. cit.*, p. 281.
- 52 Dov Lynch, «Russia faces Europe» (*European Union Institute for Security Studies Chaillot Papers*, nº 60, Maio de 2003).
- 53 Lynch, *op. cit.*, p. 35.
- 54 Baranovsky, *op. cit.*, p. 282.
- 55 Dmitri Glinski Vassiliev, «The Views of the Russian Elite Toward NATO Membership» (*PONARS Policy Memo*, nº 126, Abril de 2000), p. 2.
- 56 Sarah E. Mendelson, «Time To Get Off the Putin Path» (*PONARS Policy Memo*, nº 326, Dezembro de 2004).
- 57 Pavel K. Baev, «Putin's European Project – Derailed or Set Back in Reformatting?» (*PONARS Policy Memo*, nº 331, Novembro de 2004).
- 58 *Idem*.
- 59 Irina Kobrinskaya, «Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Space: New Priorities for New Challenges»

(PONARS Policy Memo, nº 332, Novembro de 2004).

60 Discurso citado em Sergei Medvedev, «Juicy Morsels: Putin's Beslan Address and the Construction of the New Russian Identity» (PONARS Policy Memo, nº 334, Novembro de 2004). Putin, em entrevista a jornalistas e académicos ocidentais,

a 6 de Setembro de 2004, acerca do discurso do Estado da Nação afirmou que: «Eu não disse que são os países ocidentais que fomentam o terrorismo, assim como não disse que essa era política deles. Contudo, temos observado incidentes. É a reposição da mentalidade da Guerra Fria».

Pensamos «Internacional» desde 1990

