

IMPrensa DA  
UNIVERSIDADE  
DE COIMBRA  
COIMBRA  
UNIVERSITY  
PRESS

# A POLÍTICA EXTERNA RUSSA NO ESPAÇO EURO-ATLÂNTICO

Dinâmicas de cooperação e  
competição num espaço alargado

PATRICIA DAEHNHARDT  
MARIA RAQUEL FREIRE

Coordenadoras

(Página deixada propositadamente em branco)

## INTRODUÇÃO

### A RÚSSIA E O ESPAÇO EURO-ATLÂNTICO

Patrícia Daehnhardt e Maria Raquel Freire

A Rússia é uma das potências centrais no espaço euro-atlântico que se tem vindo a afirmar, desde o fim da Guerra Fria como um ator estratégico unitário, e que na condução da sua política externa tem optado por reafirmar o seu estatuto de grande potência perdido, com implicações para o futuro quadro de segurança regional europeia e transatlântica.

O processo do início do fim da União Soviética decorre num contexto de acelerada dinâmica dentro do espaço euro-atlântico, onde Moscovo é simultaneamente sujeito catalisador das mudanças fundamentais que ocorrem desde meados da década de 1980 e objeto, ultrapassado pela rapidez dos acontecimentos e pela incapacidade dos seus decisores políticos em assumir a liderança desse processo e impedir a implosão do Estado. A última fase da Guerra Fria (Sarotte, 2009), que se inicia com a queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989 e que culmina com a implosão da União Soviética, em 25 de dezembro de 1991, acelerou o processo de integração europeia, ao promover a assinatura do Tratado de Maastricht e despoletou o alargamento institucional da Aliança Atlântica. Neste sentido, a Rússia, que viria a emergir da defunta União Soviética constituiu-se num contexto de triangularidade entre a unificação alemã, o fim da União Soviética e o aprofundamento da integração europeia e alargamentos da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) que têm que ser articulados em conjunto.

O percurso percorrido pela Rússia nos últimos vinte e dois anos tem sido marcado tanto por dinâmicas de cooperação como por dinâmicas

de competição e mesmo confrontação com os seus vizinhos, num registo misto de incerteza, instabilidade e cooperação que da perspectiva russa é condicionado por um princípio definidor da sua diplomacia: a rápida recuperação do estatuto de poder do país e a consolidação desse estatuto. Este processo dá-se num mundo de mudança global, deslocamento e emergência de novos pólos de poder que desafiam a centralidade do espaço euro-atlântico onde a Rússia, por condicionalismos históricos, geográficos e geopolíticos, tem preferencialmente atuado. Este trajeto de recuperação do estatuto de grande potência no período do pós-Guerra Fria tem sido acompanhado pela redefinição das relações bi e multilaterais com vários Estados e instituições, conduzido pela Rússia com várias regiões, com especial incidência no espaço euro-atlântico.

O conceito de espaço euro-atlântico é compreendido aqui na sua dimensão política e estratégica, pressupondo na sua concetualização dois pontos fundamentais. Primeiro, a existência de fronteiras, tanto num registo territorial como político, entre quem está incluído e quem está excluído desse espaço, ou seja, entre ‘nós’ e ‘eles’ (Neumann, 1995). Durante a Guerra Fria, a URSS, como potência adversária dos Estados Unidos e da Europa ocidental (Gaddis, 2006), era a parte excluída. A sua existência para lá da fronteira política, enquanto regime de natureza marxista-leninista, fortaleceu a entidade estratégica do ocidente onde ocorria uma interação política, económica, militar e cultural entre os seus atores. Segundo, a criação de instituições que servissem de catalisador para criar uma identidade própria ao espaço euro-atlântico. Este passou a ser entendido como integrando grandes potências assim como as instituições do pós-guerra que se foram criando, através da partilha de objetivos institucionalmente definidos na Aliança Atlântica e nas Comunidades Económicas Europeias.

As relações de poder e competição que se desenvolveram entre as potências ocidentais eram assim atenuadas pelo objetivo comum de contenção do comunismo (comunalidade negativa), bem como fortalecidas por um sentimento de pertença a uma “comunidade de segurança” (Deutsch, 1957) composta por “grupos sociais que interagem através de um processo de comunicação política, mecanismos de cumprimento de regras e hábitos públicos de respeito por essas regras” (comunalidade

positiva). A comunidade transatlântica desenvolveu-se a partir destes pressupostos e da convergência de valores, com base na tradição judaico-cristã, respeito pelos direitos humanos, liberdade individual, e vigência do direito, fortalecendo uma ordem internacional que G. John Ikenberry definiu de “ordem liberal constitucional” (Ikenberry, 2001) sustentada por instituições internacionais limitadoras do poder dos Estados.<sup>1</sup>

O fim da Guerra Fria e as alterações estruturais que isso teve para a política internacional desafiou os limites do espaço euro-atlântico, tanto na sua dimensão territorial como política. O modo como a Rússia pós-soviética se tem posicionado perante o espaço euro-atlântico, ele próprio em mutação desde 1991, ilustra da forma mais marcante as alterações em curso. Muitas das questões ainda por resolver entre a Rússia, a Europa e os EUA prendem-se com o entendimento de como se define o espaço euro-atlântico. Como afirma Patrícia Daehnhardt neste volume, “se no final da Guerra Fria o percurso da URSS fora de retraimento do poder de Moscovo, de fora para dentro, perdendo influência na zona mais longínqua, passando pela Europa de leste e finalmente perdendo o poder sobre as antigas repúblicas da URSS, a partir de 2000 o percurso de recuperação de poder seguia a lógica inversa, de gradual recuperação de poder junto das capitais dos novos Estados soberanos da antiga URSS, onde Moscovo apoiava regimes simpatizantes e tentava frustrar apoios europeus à democratização nesses países, como aconteceu na Geórgia, Ucrânia ou Bielorrússia.”

O alargamento da União Europeia a oito países da Europa de leste, em maio de 2004, correspondeu ao alargamento da fronteira entre a UE e a Rússia, e os vários alargamentos institucionais da OTAN desde 1999, foram contestados pela Rússia por significarem o avanço da instituição até às suas fronteiras. Estes alargamentos dificultaram as relações com o ocidente ao ponto de permanecer a desconfiança e incerteza mútuas, por

---

<sup>1</sup> Ikenberry, a partir de uma conceção liberal institucionalista definiu uma ordem constitucional como sendo uma “ordem política organizada em torno de instituições legais e políticas que funcionam para atribuir direitos e limitar o exercício do poder.. Os riscos nas lutas políticas são reduzidos pela criação de processos institucionalizados de participação e de tomada de decisão que especificam regras, direitos e limites para os detentores do poder.” (2001, p. 29)

Moscovo considerar o alargamento uma potencial ameaça à sua segurança.<sup>2</sup> A discussão sobre a possibilidade da Rússia se vir a tornar membro de pleno direito da Aliança Atlântica chegou a estar em cima da mesa, mas não passou de retórica política com vista quer a desafiar pressupostos competitivos na base do seu relacionamento com os restantes países da OTAN, quer como uma forma de procurar colmatar dinâmicas associadas a exclusão na redefinição de uma ordem euro-atlântica de segurança, com uma componente europeia muito forte.

Qual é o papel que a Rússia deve desempenhar nesta ordem de segurança euro-atlântica? Da perspectiva da OTAN e da UE a cooperação com a Rússia é necessária em questões como a segurança energética ou o controlo de armamento, incluindo princípios de não proliferação nuclear, a resolução de conflitos étnicos no Kosovo ou na Transnístria, por exemplo, ou a estabilização do Afeganistão, principalmente após a saída da OTAN depois de 2014. Mas a cooperação foi muitas vezes acompanhada de momentos de tensão, como revelaram as posições divergentes sobre os alargamentos da OTAN, as revoluções coloridas na Geórgia, Ucrânia e Quirguistão, as guerras no Afeganistão, no Iraque e na Geórgia, as questões nucleares do Irão e da Coreia do Norte, assim como reações divergentes à Primavera Árabe e às guerras civis na Líbia e na Síria, ou, por último, o projeto de defesa antimíssil norte-americano. Da perspectiva de Moscovo, os seus líderes políticos sabem que a Rússia goza de duas mais valias: por um lado, a posse de importantes recursos energéticos, dos quais a Europa depende; por outro, um importante potencial de alavancagem devido ao seu direito de veto como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Sem o apoio ou aval da Rússia, o ocidente dificilmente conseguirá ser eficaz na dissuasão do Irão nas suas pretensões de se tornar uma potência nuclear, ou na resolução pacífica do conflito sírio, uma vez que a Rússia tem nestas matérias não só voz, como poder de influência e capacidade de atuação.

---

<sup>2</sup> Em 1999, a Polónia, a Hungria e a República Checa aderiram à OTAN, seguidos, em 2004, por sete países da Europa do norte e do leste europeu: Bulgária, Eslovénia, Eslováquia, Estónia, Letónia, Lituânia e Roménia. Em 2009, a Albânia e a Croácia foram os últimos dois países a tornarem-se membros da Aliança Atlântica.

Politicamente, a Rússia integra o espaço euro-atlântico de uma forma incompleta: tem acordos de parceria e de cooperação com a OTAN e a UE, mas não integra a comunidade de segurança no sentido restrito do termo e continua a manter uma posição *sui generis*: não totalmente excluída nem totalmente integrada. É isto que torna a temática deste volume tão premente e é esta incerteza que está subjacente às relações que a Rússia desenvolve com os seus parceiros europeus e transatlânticos e que continua, embora de uma forma diferente da Guerra Fria, a afetar a segurança europeia e euro-atlântica, num espaço alargado onde o Médio Oriente, desde a Primavera Árabe, ganha uma nova relevância, passando por reajustamentos no posicionamento da Turquia até à crescente importância do Ártico como nova zona de competição na triangularidade Rússia, UE e EUA.

A política externa da Rússia pós-soviética é definida a partir de cinco linhas de continuidade. Primeiro, a questão da identidade russa: situada entre a ambiguidade identitária e uma ansiedade existencial (Gaspar, 2005) na definição da sua identidade internacional. De facto, a Rússia sente-se constrangida em afirmar uma identidade assertiva e consolidada face à indecisão em se definir e atuar como potência europeia ou asiática. Esta indefinição identitária afeta inevitavelmente a condução da política externa, o que tem levado a Rússia a optar por políticas europeias e asiáticas nem sempre conciliáveis. Como argumentou Ilya Prizel, existe uma ligação direta entre a identidade nacional e a política externa da Rússia (Prizel, 1998). A identidade internacional de um país define-se sempre contra ‘um outro’, ou seja, é “relacional” (Neumann, 2006). Por outro lado, ‘o outro’ também surge como elemento definidor da identidade. Margot Light et al. (2000) definiram a Rússia como um “Estado excluído” ao confrontar-se desde o fim da Guerra Fria com os alargamentos institucionais da OTAN e da UE e com a clara perceção de que a Rússia ficaria excluída destes clubes, sentindo-se isolada e marginalizada. O alargamento da OTAN, para junto do antigo território da União Soviética teve repercussões sobre a capacidade de influência dos decisores políticos liberais no Kremlin, que se viram fragilizados na linha de argumentação de proximidade com o ocidente. Isto veio a reforçar uma identidade internacional russa mais



pragmática e nacionalista e a primazia de defesa do interesse nacional, sob a presidência de Vladimir Putin, a partir de 2000.

A linha de continuidade, nesta lógica identitária, reside assim na permanência da incerteza e ambiguidade quanto à inserção numa instituição onde a Rússia se sinta incluída e autoconfiante, assente numa estrutura de aliança fragilizada ou inexistente. Para resolver esta indefinição identitária alguns autores sugerem que a Rússia deveria optar por voltar-se para o ocidente, integrando as suas estruturas institucionais (Trenin, 2002). A relação entre a Rússia e a China, não abordada neste volume por se pretender contextualizar apenas as dinâmicas do espaço euro-atlântico, não reflete uma relação de aliança, sendo caracterizada como um “eixo de conveniência” (Lo, 2008) onde apesar de uma convergência de interesses baseada no comércio energético, na cooperação militar e na competição com os Estados Unidos, a desconfiança persiste quanto às intenções um do outro no domínio securitário. No entanto, o facto de a Rússia se afirmar enquanto ator estratégico unitário concede-lhe ao mesmo tempo maior autonomia para se aliar com outros países, europeus ou asiáticos, e deixar assim os seus rivais e/ou competidores na incerteza de que alinhamento a Rússia irá escolher em determinada circunstância.

Em segundo lugar, a posição geográfica da Rússia, entre o ocidente e o oriente, continua a condicionar a sua atuação externa: a vastidão do território assim como a história têm durante séculos condicionado os decisores russos, impondo à própria Rússia o estatuto de grande potência (Legvold, 2007). Na dificuldade de definição de opções estratégicas esta optou por um percurso que desde então posicionou o país numa procura constante de inserção na centralidade da política europeia, desde o século XVIII. O envolvimento em guerra europeias, assim como a resolução negociada dos conflitos passou pela ligação da Rússia às potências vencedoras e definidoras da nova ordem. Esta centralidade da Europa também explica, em parte, a contínua aversão russa quanto ao envolvimento norte-americano no continente europeu, historicamente recente, sempre visto como sendo feito em detrimento da Rússia e excluindo-a.

Em terceiro lugar, apesar da constituição de um novo Estado, perdura a centralização do poder político, que na Rússia pós-soviética tem vindo



a acentuar uma forte personalização do poder (Shevtsova, 2007) mas que é um elemento constante vindo do império czarista, da União Soviética e da Rússia atual. Essa centralização de poder, que dificulta a democratização das estruturas políticas russas e a consolidação de um verdadeiro regime plural, mantém-se até à atualidade, sendo confirmada pela eleição de Vladimir Putin, para um terceiro mandato presidencial, em março de 2012.

Em quarto lugar, o impulso hegemónico da Rússia levou-a a estabelecer a Comunidade de Estados Independentes (CEI), em 1991, onde Moscovo cedo se evidencia como o protagonista de uma nova ordem regional, dentro do chamado ‘estrangeiro próximo’ e onde a Rússia advoga para si um direito de *first among equals* e de ingerência. Como afirma Maria Raquel Freire neste volume, a guerra na Geórgia, em agosto de 2008 exemplifica essa política de projeção de poder russo na área pós-soviética, tendo “Moscovo aproveit[ado] a oportunidade para demarcar linhas de influência e interferência, enfraquecendo a Geórgia, sinalizando a sua política assertiva no espaço CEI, reforçando a sua estratégia de contenção dos Estados Unidos na Eurásia, e sublinhando o reconhecimento de estatuto que tem prosseguido no sistema internacional.”

Por último, a Rússia permanece fiel ao princípio realista das relações internacionais. A narrativa russa assenta num instinto realista e é diferente da narrativa de muitos países membros da UE. A Rússia sempre seguiu uma leitura realista das relações internacionais segundo a qual os interesses russos definem a orientação da política externa e a conceção da soberania política como moderna e vestefaliana. Daí que prossegue uma visão geopolítica com o intuito de garantir um estatuto de grande potência e de projetar a sua influência no espaço territorial que lhe é mais próximo, o espaço pós-soviético. Consequentemente, os instrumentos de que dispõe para alcançar os referidos objetivos não são sujeitos aos constrangimentos normativos ocidentais, deixando aos decisores russos uma margem de manobra mais ampla. Como afirma André Barrinha neste volume, “a Rússia e a Turquia procuram expandir as suas zonas de influência, ao mesmo tempo que privilegiam a cooperação de curto prazo em matérias de interesse mútuo, num discurso pautado pelo interesse nacional e esvaziado de alusões normativas.”

Quando Moscovo recorre à força militar tende a fazê-lo dentro do seu ‘estrangeiro próximo’ onde sente interesses seus a serem ameaçados e onde se atribui um *droit de regard*. O recurso ao uso do *hard power* encontra-se, assim, confinado a uma leitura russa do mesmo, e não está enquadrado no entendimento da comunidade internacional quando esta decide, nas Nações Unidas, a utilização da força militar por razões humanitárias, e onde a Rússia, por regra, se recusa a aprovar as resoluções conducentes à intervenção militar. Como os casos recentes das guerras civis na Líbia e na Síria demonstram, a Rússia demonstra grande hesitação no uso conjunto da força militar, por constrangimentos financeiros, por prudência, ou por não subscrever o princípio da ingerência humanitária nos assuntos internos, em grande parte por receio que esse princípio possa vir a ser aplicado contra ela. O facto de se ter absterido na votação sobre a aplicação de uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia, em 17 de março de 2011, no CSNU, viabilizando o mandato da intervenção militar internacional da OTAN, foi como que uma exceção à regra que o veto aplicado a tentativas de resolução sobre a Síria, durante 2012, comprova. Para a Rússia, o emprego da força militar continua a fazer parte das prerrogativas exclusivas do Estado russo, com pouca recetividade aos princípios pós-soberanistas de ingerência humanitária e da “responsabilidade de proteger”.

Estes elementos de continuidade contrastam com linhas de rutura que se verificaram na política externa da Rússia, desde 1991, em quatro domínios. A primeira linha de rutura foi a forma como terminou o império soviético, cuja liderança se viu confrontada com um recuo estratégico forçado, derivado à sobreextensão imperial (Kennedy, 1989). Após um recuo político e militar do exterior longínquo, como Nicarágua, Angola e Vietname, para o exterior europeu, como os países da Europa de leste, e o fim do Pacto de Varsóvia, finalmente para o interior da própria URSS, o poder centralizador sob a liderança de Mikhail Gorbachov foi incapaz de evitar a implosão das próprias estruturas políticas da federação soviética e o fim da URSS enquanto Estado soberano.

Para além desse momento trágico para o projeto comunista, a perda do estatuto de grande potência internacional e a perda do poder ideacional que ele acarretou representa uma segunda linha de rutura que marca

a constituição da Rússia pós-soviética. A década de 1990 sinaliza uma década de procura de redefinição das prioridades da sua política externa, dificultada pelos problemas económicos internos e pela contestação ao poder centralizador de Moscovo, o que se evidenciou nas duas guerras na Chechénia, em território russo. Na primeira década, entre 1991 e 1996, afirma-se a tendência de ocidentalização conduzida pelo presidente Boris Ieltsin e pelo ministro dos negócios estrangeiros, Andrei Kozyrev que opta pela aproximação aos Estados Unidos e à Europa ocidental ao sugerir a adesão às instituições ocidentais para contrariar tendências de isolamento e de desclassificação do estatuto para potência periférica. Mas à exceção do espaço composto pelas antigas repúblicas soviéticas, agora soberanas, onde a Rússia ainda reivindica um estatuto de preponderância, a classificação do *status* de grande potência não é facilmente recuperado, e continua a não reunir consenso junto dos analistas.

Ligado a este receio e para amortecer o percurso de recuperação do estatuto de poder, os decisores russos, advogam, principalmente com o ministro dos negócios estrangeiros, Evgeny Primakov, a partir de 1996, a multipolaridade em termos de distribuição de poder entre as grandes potências, numa altura em que o sistema internacional se caracterizava por uma unipolaridade americana durante a década de 1990 (Brooks e Wohlforth, 2002; Wohlforth, 1999). A opção pela multipolaridade constitui uma terceira linha de rutura com o passado soviético, e explica-se pela incapacidade de a Rússia se vir a afirmar a curto prazo como a potência hegemónica, na Europa e no mundo, contrapondo-se aos EUA e tentando procurar alternativas em alianças com a Índia ou a China. Contudo, estas não se concretizaram como verdadeiras alternativas capazes de redefinir a orientação estratégica da Rússia que permanece, assim, um ator estratégico unitário.

Uma quarta linha de rutura em comparação à Guerra Fria é a natureza mutável das relações entre a Rússia e os Estados Unidos, potência que representou a unipolaridade momentânea da década de 1990 e com a qual Moscovo desenvolveu uma aliança tática assente numa perceção comum das novas ameaças, como aconteceu na determinação de em conjunto combater o terrorismo internacional, na sequência do 11 de setembro de

2001. Quase pela mesma altura contrariou os EUA nas decisões sobre o uso da força militar, em 2003, quando Moscovo, juntamente com Berlim e Paris se opôs à intervenção norte-americana no Iraque, impedindo que a operação fosse legitimada com um mandato do Conselho de Segurança. Há duas leituras possíveis quanto à reação russa. Primeiro, pode ser entendida como a confirmação de um sentimento de impotência e de uma noção de cerco crescente durante a crise transatlântica de 2003. Como afirma Bernardo Pires de Lima neste volume, “um ano antes da guerra do Iraque, sete países da ‘nova Europa’ tornaram-se membros da Aliança Atlântica e um ano depois dessa intervenção militar, a União Europeia recebeu-os de braços abertos. Este quadro geopolítico que interligava uma decisão unilateral da superpotência, os alargamentos das instituições ocidentais, e a fragilidade do alcance do eixo alternativo composto por Paris, Berlim e Moscovo, dotou o Kremlin de um sentimento de impotência e de uma noção de cerco crescente.”

Uma segunda leitura sugere que o episódio refletiu a estratégia que a Rússia segue na escolha de alianças: uma preferência por alianças flexíveis que não lhe condicionem a margem de manobra e que permitam a Moscovo optar por um ou vários aliados (temporários) em função dos interesses russos em causa, o que pode ser resultado da falta de opção de Moscovo, ou de uma convicção estratégica de que a Rússia deve manter-se à margem de compromissos de aliança demasiadamente comprometedores.

Os capítulos que integram este volume analisam as dinâmicas de cooperação e de competição no espaço euro-atlântico alargado: as relações da Rússia com os seus vizinhos, tanto na zona que fazia parte da antiga União Soviética como com dois países membros da UE, a Alemanha e a Polónia, assim como com a própria União Europeia; as relações com os Estados Unidos da América, que se mantiveram centrais na política russa desde o final da Guerra Fria, ora numa lógica cooperativa ora numa lógica de contenção; as relações com a Turquia, que, com a recente reorientação da política externa desta e a sua emergência como um ator com importante estatuto regional transformaram as relações com Ancara num eixo adicional para a diplomacia de Moscovo; e o posicionamento da Rússia face ao Ártico, uma zona de crescente relevância internacional

pela riqueza dos seus recursos energéticos abundantes e a potencialidade de novas rotas de transporte marítimo. De um modo inclusivo esta análise visa clarificar os alinhamentos de política externa russa, e perante as mudanças profundas que se verificaram no continente europeu nas últimas duas décadas, traçar o caminho de transformação, tanto na política externa como interna que a Rússia tem percorrido, e a forma como as relações com outras potências se têm vindo a alterar a partir daí.

Com base na análise das políticas interna e externa russas, pretende-se identificar as dimensões europeia e transatlântica do caminho da Rússia na recuperação do seu estatuto de grande potência internacional. Para tal, este volume reúne um conjunto de contributos de especialistas nesta área de estudo, partindo da contextualização da evolução das políticas russas e dos principais alinhamentos atuais das mesmas, para depois analisar relações multilaterais e num quadro bilateral centrais à compreensão do posicionamento e das políticas russas no espaço euro-atlântico.

Um primeiro capítulo, de Maria Raquel Freire contextualiza a posição internacional da Rússia a partir de uma revisão atualizada da bibliografia e o *state of the art* sobre a evolução da política externa russa. Maria Raquel Freire traça a evolução da política externa russa de um contexto de rivalidade bipolar para um novo quadro pós-Guerra Fria, identificando elementos de continuidade e mudança nos processos que lhe estão associados na formulação de política externa no período do pós-Guerra Fria que se desenvolve numa vertente mais pragmática e multivetorial. Analisando as presidências de Ieltsin, Putin e Medvedev a autora sugere a consolidação de tendências que se apresentam como estruturais ao processo de tomada de decisão e implementação em matéria de política externa na Federação Russa. Assim, o processo de transição na Rússia acabou por revelar-se uma transição incompleta, por se ter “materializado num modelo de governação com traços autoritários e de centralização de poder, a par de uma política de abertura ao exterior e modernização interna”.

A sequência dos capítulos que se seguem foi organizada partindo de uma lógica *inside-out*, ou seja, analisando, primeiro, o espaço pós-soviético, definido nos principais documentos de política externa russa como área vital de atuação e influência, ou seja, as relações de Moscovo com as

novas repúblicas da antiga União Soviética, como a Ucrânia, a Moldova e a Bielorrússia, analisadas por Vanda Amaro Dias. Esta é uma área de importância acrescida pela sua localização entre a Federação Russa e a União Europeia, bem como pelo facto de estas três repúblicas pertencerem à CEI, descrita pelas autoridades russas como espaço preferencial de atuação e influência da Rússia nos seus alinhamentos de política externa. Contudo, deve ser notado o grande diferencial entre estes três Estados, acentuado no seu curso pós-soviético, e que exige a Moscovo políticas talhadas em termos políticos, económicos e de segurança, de modo a que correspondam quer a objetivos traçados em comum quer aos desafios que são colocados a estas relações com base nas diferenças existentes. Vanda Amaro Dias define a estratégia russa para esta região como sendo de exploração de dependências com vista à afirmação do seu poder em quadros relacionais assimétricos onde as relações entre os países permanecem tensas. Vanda Amaro Dias conclui que “esta região [que engloba a Bielorrússia, Moldova e Ucrânia] continuará, muito provavelmente, a ser palco de dinâmicas de poder complexas, que exploram dependências múltiplas para perpetuar relacionamentos assimétricos que privilegiam a prossecução e satisfação dos interesses de Moscovo.”

Ainda dentro da área que a Rússia identifica como o seu ‘estrangeiro próximo’ mas com interesses diferenciados, as relações da Federação Russa com as três repúblicas do Cáucaso do Sul, nomeadamente a Arménia, Azerbaijão e Geórgia, são analisadas por Maria Raquel Freire e Licínia Simão, estudando as mudanças nas relações bilaterais e na sua ‘dimensão regional’ desde o final da Guerra Fria aos dias de hoje. Neste relacionamento destacaram-se alguns conflitos armados, entre os quais a ‘guerra dos cinco dias’ entre a Rússia e a Geórgia, em agosto de 2008, e as relações de maior ou menor cooperação que caracterizam a diplomacia russa nesta região.

Vizinha do Cáucaso do Sul e ainda integrando a zona do ‘estrangeiro próximo’ onde a Rússia requer especial influência, a Ásia Central e a sua relevância na definição das prioridades externas russas é estudada por Licínia Simão. A autora demonstra que à medida que a política externa russa abandonou o ocidente como sua prioridade central e se concentrou na afirmação de uma esfera de influência no seu ‘estrangeiro próximo’

com ênfase na CEI, as relações com a Ásia Central voltaram a ser uma parte fundamental dos interesses russos. A Rússia encontra-se numa fase de consolidação da sua presença militar, económica e política na região, embora num plano de longo prazo esta consolidação vá continuar a ser desafiada, quer pelos atores regionais, quer pelas outras potências hegemónicas a atuar na região, com especial destaque para os EUA. Licínia Simão afirma que a “capacidade política e operacional limitada da Rússia em atuar como garante da segurança regional ficou bem visível no caso dos conflitos no Quirguistão em 2010, e no Tadjiquistão, em agosto de 2012”, concluindo que a “crescente complexidade da competição hegemónica em curso na Ásia Central representa um risco real de instabilidade e conflito na região.”

Fora da vizinhança imediata da Rússia, e dentro do contexto da União Europeia, a Alemanha e a Polónia surgem como atores importantes para Moscovo. O capítulo de Patrícia Daehnhardt analisa as relações bilaterais entre a Rússia e a Alemanha de uma perspetiva de convergência quanto à procura da redefinição das respectivas identidades internacionais no pós-Guerra Fria, e de divergência quanto à inserção em contextos institucionais diferenciados e aos parâmetros definidores das respectivas políticas externas. Num cenário pós-11 de setembro, de convulsões sócio-políticas no Médio Oriente e de novos desafios energéticos e enquadramentos geopolíticos, a análise centra-se nas políticas bilaterais no domínio da cooperação económica, de segurança energética e do relacionamento securitário, três dimensões que sugerem uma relação *sui generis* entre Berlim e Moscovo, com implicações para a União Europeia e a Aliança Atlântica. Patrícia Daehnhardt conclui que “enquanto que a Rússia prossegue uma estratégia de revisão dos contornos da ordem europeia do pós-Guerra Fria, a Alemanha é defensora do *status quo* sem aceitar que para manter essa ordem terá de assumir um papel de liderança. O paradoxo daí resultante é que a Rússia quer ser a grande potência europeia do espaço euro-atlântico mas não consegue ao passo que a Alemanha exerce influência e ganhou auto-confiança mas permanece cautelosa e hesitante em afirmar-se enquanto grande potência europeia. Enquanto a primeira quer mais do que as capacidades lhe permitem, a segunda, apesar das expectativas



de alguns parceiros e da potência económica evidente abstém-se de exercer, de forma assertiva, a liderança na Europa.”

O capítulo de Madalena Meyer Resende analisa as relações da Rússia com a Polónia, um Estado da UE que esteve na esfera de influência soviética durante o período de Guerra Fria, num quadro de transição onde as mudanças nas dinâmicas de relacionamento têm sido marcadas por momentos de rutura e outros de maior proximidade. O processo de integração da Polónia na UE e as alterações internas nas políticas polacas e na Rússia marcam este estudo. Ilustrando a importância que as relações triangulares podem ter, Madalena Meyer Resende afirma que “a Polónia conseguiu realizar o programa inicial da sua política externa democrática, assente na reconciliação com a Alemanha e na integração europeia e ocidental como condição prévia para uma reconciliação com a Rússia.” De facto, a autora demonstra como através de uma “aliança privilegiada com a Alemanha e [d]a integração nas instituições euro-atlânticas (...) a Polónia [assumiu] um papel de pivot na relação da UE com a Rússia.”

Desta análise de relacionamentos bilaterais parte-se para a análise da UE como ator internacional na sua tentativa de estabelecer um relacionamento estratégico com a Rússia. Sandra Fernandes analisa o percurso que a UE e a Rússia têm desenvolvido num quadro institucional de cooperação único. Do Acordo de Parceria e Cooperação (APC) em 1997, passa-se para uma nova metodologia de cooperação, em 2003, acionada pelas alterações significativas que alargaram e aprofundaram as suas relações num conjunto ampliado de domínios, na tentativa de consolidar uma visão estratégica através do acordo sobre os Quatro Espaços Comuns. Daí evoluiu-se para uma “Parceria para a Modernização”, em 2009. Paradoxalmente, afirma Sandra Fernandes, o resultado é “uma relação difícil” porque apesar do avanço dos métodos e domínios de cooperação, a qualidade da relação Rússia-UE deteriorou-se, em parte devido a posições e políticas divergentes entre os diferentes atores face às relações com a Rússia o que dificulta até hoje a formulação de uma verdadeira parceria estratégica. Mais decisivamente, a guerra da Geórgia de 2008 foi igualmente marcante de um esfriamento de relações.

As dificuldades afirmam-se também na relação entre a Rússia e os Estados Unidos. Bernardo Pires de Lima analisa a relação transatlântica numa lógica de mudanças profundas desde o final da Guerra Fria e o posicionamento da Rússia na redefinição da sua relação de segurança com os Estados Unidos. Os momentos chave na definição das relações Rússia-Estados Unidos, como o 11 de setembro de 2001 ou a redefinição do novo enquadramento estratégico da Aliança Atlântica, refletem a constante oscilação entre a cooperação e a rivalidade e como os alinhamentos entre ambos afetam o contexto euro-atlântico mais alargado.

A Turquia é um ator cada vez mais importante no espaço euro-atlântico. Como argumenta André Barrinha, o relacionamento entre a Rússia e a Turquia foi sempre marcado por uma grande ambiguidade. Pelo facto de percorrerem um percurso simultâneo de ascensão no sistema internacional e serem os dois maiores vizinhos da UE no espaço euro-atlântico alargado, constituem-se como atores fulcrais no sucesso das políticas europeias relativamente à sua vizinhança, tanto a norte como a leste. O autor identifica padrões de comportamento que marcam as relações entre a Rússia e a Turquia para compreender o estado do relacionamento entre estes dois países, bem como as eventuais tendências de evolução desse mesmo relacionamento.

O posicionamento da Rússia face à exploração do Ártico, região com crescente preponderância na agenda russa, pelos recursos naturais inexplorados e pela redefinição das rotas de trânsito, encerra a análise das relações da Rússia com os Estados vizinhos que integram o espaço euro-atlântico. Alena Vieira analisa as dinâmicas associadas ao Ártico como região de crescente relevância nas agendas internacionais, pelas suas riquezas e novas rotas de trânsito marítimo. O interesse russo na área, e a confrontação com interesses estratégicos e económicos de outras potências, que sugerem um novo potencial de rivalidade, são objeto de análise. Como Alena Vieira sublinha, “a nova navegabilidade do Ártico, tal como a exploração petrolífera, apresenta custos, nomeadamente o aumento dos riscos securitários da região. O incremento do trânsito marítimo suscita a necessidade de reforçar o seu controlo, que exige reforço da frota de quebra-gelos, investimentos nos sistemas

de navegação e também uma presença militar ou policial reforçada. Esta última medida prende-se com o possível aumento do terrorismo e crime organizado. Por último, o Ártico levanta uma importante questão sobre o desenho da governação e o modo de cooperação entre os atores desta região.”

Por último, o capítulo de Alberto Priego interroga-se sobre a solidez do regime russo após o regresso de Vladimir Putin à presidência, em março de 2012. O autor conclui que “a Rússia está em transição, no entanto isso não implica que no dia de amanhã será uma democracia. Se, no final, a Rússia se democratizar, um dos aspetos que mais seria afetado seria a sua política externa que, sem dúvida, seria menos agressiva, tanto no estrangeiro próximo como nas suas relações com o ocidente.” Em última instância, uma transição democrática consolidada representaria, como afirma Alberto Priego, “a concretização última do final da Guerra Fria”.

Por enquanto, contudo, as eleições legislativas para a Duma, em dezembro de 2011 e as eleições presidenciais, em março de 2012 ocorreram num clima de acentuado distanciamento, senão esfriamento das relações da Rússia com os restantes países do espaço euro-atlântico. Em primeiro lugar, os líderes ocidentais não apoiaram a pretensão de Putin em se recandidatar à presidência da Rússia, e a alteração constitucional que fora necessária para que Putin pudesse ser reeleito para um terceiro mandato. Em segundo lugar, na sequência da participação do presidente Medvedev na cimeira da OTAN em Lisboa, em novembro de 2010 e do prenúncio de uma maior cooperação entre o Conselho OTAN-Rússia, as relações deterioraram-se durante 2011, muito devido ao projeto de defesa anti-míssil proposto pelos EUA, para defesa da Europa contra uma eventual agressão do Irão, mas que nos atuais moldes é rejeitado pela Rússia por razões de acesso à informação, partilha do sistema de comando e localização geográfica do sistema, i.e. perto das suas fronteiras. A política do *reset* das relações entre os EUA e a Rússia, definida pela administração Obama em 2009, não alcançou os seus objetivos, e em finais de 2011 o presidente Medvedev chegou mesmo a ameaçar a colocação de mísseis de médio alcance em Kaliningrado, como forma de pressionar os EUA e os seus aliados a alterar a sua estratégia.

Num contexto mais alargado é possível constatar-se que tem existido um esfriamento nas relações e que, de 2007 até 2012, houve mesmo um endurecimento das políticas de Moscovo face ao ocidente. Neste sentido, a cimeira OTAN em Lisboa em dezembro de 2010 parece agora um interlúdio numa relação multilateral de crescente mal-estar, interrompido por algumas ocasiões de cooperação esporádica. A política do *reset* parece já distante e a questão da necessidade de um novo *reset* nestas relações não se revelou uma prioridade nem para o presidente russo nem para o presidente Obama, reeleito em novembro de 2012. A recusa do presidente Putin de participar na cimeira do G8, em Camp David, em maio de 2012 e na cimeira da OTAN em Chicago, dois dias depois, foram interpretados no ocidente como mais um sinal não apenas da deterioração das relações como da pouca vontade do líder russo em demonstrar uma atitude cooperativa. Além do mais, a persistência de incompatibilidades em questões centrais ao debate internacional, como a crise na Síria ou a questão nuclear, parecem não tender a uma aproximação do discurso e das ações entre a Rússia e os seus pares no espaço euro-atlântico.

Todas estas questões são analisadas de forma detalhada nos capítulos que se seguem, permitindo uma compreensão aprofundada das dinâmicas associadas à diversidade de relações que a Rússia vem desenvolvendo no espaço euro-atlântico, pautadas por linhas de convergência e divergência, caracterizadas por grandes assimetrias, e pautadas por uma necessidade constante de afirmação e reafirmação de políticas e práticas, não só por parte da Rússia, como também por todos os outros atores e intervenientes no espaço central a este estudo, o espaço euro-atlântico.

## **Bibliografia**

- BROOKS, Stephen G., e WOHLFORTH, William C. - American primacy in perspective. *Foreign Affairs*. Vol. 81, N.º 4 (2002), p. 20–33.
- DEUTSCH, Karl W.; BURRELL, Sidney A.; KANN, Robert A. e LEE, Maurice Jr. - *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- GADDIS, John Lewis - *The Cold War: A New History*. London: Penguin Books, 2006.

- GASPAR, Carlos - A Rússia e a segurança europeia. *Nação e Defesa*. N.º 110, 3.ª Série (2005), p. 45-57.
- IKENBERRY, G. John - *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- KENNEDY, Paul - *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict From 1500 to 2000*. New York: Vintage Books, 1989.
- LEGVOLD, Robert - *Russian Foreign Policy in the Twenty-First Century and the Shadow of the Past*. Columbia: Columbia University Press, 2007.
- LIGHT, Margot, WHITE, Stephen e LOWENHARDT, John - A wider Europe: the view from Moscow and Kyiv. *International Affairs*. Vol. 76, N.º. 1 (2000), p. 77-88.
- LO, Bobo - *Axis of Convenience*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008.
- NEUMANN, Iver - *Russia and the Idea of Europe: Identity and International Relations*. London: Routledge, 1995.
- NEUMANN, Iver - European Identity and its changing Others. Norwegian Institute of International Affairs, N.º 710 (2006). [Acedido a 22 de julho de 2012]. Disponível na Internet: <http://english.nupi.no/content/download/613/13779/version/8/file/710.pdf>.
- PRIZEL, Ilya - *National Identity and Foreign Policy: Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- SAROTTE, Mary-Elise - *1989: The Struggle to create Post-Cold War Europe*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2009.
- SHEVTSOVA, Lilia - *Russia lost in translation: The Yeltsin and Putin Legacies*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007.
- TRENIN, Dmitri - *The End of Eurasia: Russia on the Border between Geopolitics and Globalization*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
- WOHLFORTH, William - The stability of a unipolar world. *International Security*. Vol. 24, N.º 1 (1999), p. 5-41.