

# A UNIÃO EUROPEIA E A RÚSSIA APÓS A CRISE DA GEÓRGIA O FIM DO PARADIGMA DO «PÓS-GUERRA FRIA»

João Marques de Almeida\*

As relações entre a União Europeia (UE) e a Rússia, durante os últimos anos, constituem uma história de frustrações e de divisões, mas também de alguns sucessos. Frustrações, porque os resultados situam-se quase sempre aquém das ambições. Divisões, porque, por um lado, por razões históricas e de divergências de interesses, a manutenção da unidade da UE torna-se muitas vezes difícil e, por outro lado, os conflitos entre europeus e russos têm aumentado. Por fim, sucessos, porque a UE tem estabelecido alguns acordos importantes com Moscovo, mas acima de tudo porque há uma crescente unidade europeia em relação à Rússia.

Para a UE, as relações com a Rússia constituem uma prioridade estratégica. Em primeiro lugar, é o vizinho mais importante, com quem tem fronteiras. Esta proximidade territorial significa que ambos partilham a mesma vizinhança, com todos os problemas e oportunidades que daí resultam. Em segundo lugar, no plano económico, a UE é o maior parceiro comercial da Rússia, e esta encontra-se em quinto lugar na tabela das relações comerciais europeias. No domínio da energia, a Rússia constitui o primeiro fornecedor de gás para a Europa e os estados-membros da União são os principais compradores da energia russa. A dimensão e a relevância das relações bilaterais levaram ao estabelecimento de um Acordo de Parceria e Cooperação (APC), em 1997, cuja vigência terminou em 2007. Em último lugar, a UE e a Rússia enfrentam ameaças comuns, como, por exemplo, o terrorismo e a proliferação nuclear<sup>1</sup>.

O texto que se segue começa por analisar as relações entre a UE e a Rússia durante a década de 1990 e o início do século XXI à luz do paradigma do «pós-Guerra Fria». O paradigma apoia-se em dois pressupostos: por um lado, a construção de um sistema democrático e de uma economia de mercado na Rússia, após a dissolução da União Soviética, e, por outro, a crescente «integração» política e económica entre russos e europeus. Obviamente que o termo «integração» não deve ser entendido no sentido da adesão da Rússia à UE, mas como um processo de integração mútua que visa o estabelecimento de uma cooperação política institucionalizada e a criação de uma zona de comércio livre entre a União e a Rússia.

A segunda parte trata da crescente deterioração das relações bilaterais que levaram ao colapso do «paradigma do pós-Guerra Fria». Este período inicia-se com a segunda eleição de Putin para Presidente russo, em 2004, e termina com o uso da força militar contra a Geórgia no Verão de 2008. Assiste-se, simultaneamente, à consolidação de um regime interno que não corresponde à noção de «democracia ocidental e pluralista» e à emergência de uma estratégia, por parte de Moscovo, de revisão da ordem regional do pós-Guerra Fria.

A terceira e última parte procura definir os contornos do novo paradigma, o qual, à falta de melhor termo, poderemos chamar, provisoriamente, «confronto entre duas visões de Europa». Não tendo qualquer relação com o conflito da Guerra Fria, é um confronto com uma forte dimensão ideológica e doutrinal. É um erro reduzir os conflitos ideológicos internacionais à Guerra Fria. Como mostra a história da sociedade internacional moderna, o mundo assistiu a vários conflitos ideológicos antes da segunda metade do século XX. Ou seja, a Guerra Fria não foi o primeiro conflito ideológico internacional, nem com toda a certeza o último. Iria mesmo mais longe e diria que as ideologias políticas, económicas, estratégicas e diplomáticas são elementos centrais das relações internacionais em qualquer momento histórico (tal como são da vida política em geral). Nesta linha, após a convergência ideológica que se seguiu ao colapso da União Soviética, há agora um confronto de natureza ideológica, doutrinal e mesmo cultural entre a Rússia e a UE. A tarefa essencial é entendermos a sua natureza e não fazermos comparações históricas que servem mais para confundir do que para esclarecer.

### **O PARADIGMA DO «PÓS-GUERRA FRIA»**

O APC entre a Rússia e a UE, concluído em 1994<sup>2</sup>, é muito claro em relação aos objectivos pretendidos para a ordem interna russa. O acordo é «fundado em princípios e objectivos comuns: a promoção da paz e da segurança internacional, e o apoio à construção de normas democráticas e de liberdades políticas e económicas». Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, assinado em 1997, a UE adoptou um novo instrumento de política externa, as «estratégias comuns». A estratégia comum em relação à Rússia, aprovada no Conselho Europeu de Colónia de Junho de 1999, volta a dar um lugar de destaque à consolidação da democracia pluralista na Rússia. A UE compromete-se a auxiliar a criação de uma «democracia pluralista, aberta e estável na Rússia». Nesse sentido, a estratégia comum definiu três grandes áreas de acção: consolidação da democracia, do Estado de direito e das instituições públicas; integração da Rússia no espaço comum europeu; e a estabilidade e segurança regional. Como se nota, a democratização da Rússia e a sua integração numa ordem comum europeia foram os principais objectivos da estratégia definida após o fim da Guerra Fria<sup>3</sup>.

A formulação do paradigma do «pós-Guerra Fria» nas capitais ocidentais assentou em dois pressupostos. Por um lado, a relação bilateral entre a UE e a Rússia era entendida

em termos de superioridade europeia. Superioridade política, superioridade económica e até superioridade moral. Após a dissolução da União Soviética, a Rússia não só se encontrava fraca mas igualmente atrasada em termos políticos e económicos<sup>4</sup>. Para se desenvolver e para recuperar poder e influência, necessitaria do auxílio europeu. Além disso, as transformações e as reformas internas seriam as condições para a integração da Rússia no espaço comum europeu. Por outro lado, os europeus convenceram-se que a Rússia veria a expansão europeia até às suas fronteiras, com o alargamento da UE, de um modo benigno. Uma das convicções mais poderosas nas capitais europeias é de que a expansão da União é substancialmente diferente dos exemplos de expansão política e económica do passado. O alargamento da UE é uma forma de expansão consentida e pacífica, e não imposta através da força. A análise da natureza da expansão europeia, em grande medida correcta, projectou as percepções europeias para a Rússia. Seria óbvio, para muitos europeus, que Moscovo perceberia, com naturalidade, as boas intenções europeias. No entanto, as elites russas não partilham as mesmas percepções e consideram, como veremos com mais detalhe, que a ordem europeia resultante do alargamento da UE não corresponde necessariamente aos interesses russos<sup>5</sup>.

AS ELITES RUSSAS NÃO PARTILHAM AS MESMAS PERCEPÇÕES E CONSIDERAM QUE A ORDEM EUROPEIA RESULTANTE DO ALARGAMENTO DA UE NÃO CORRESPONDE NECESSARIAMENTE AOS INTERESSES RUSSOS.

Há ainda um outro ponto que interessa considerar. A excessiva dependência do sucesso das reformas internas para a estratégia externa de integrar a Rússia num espaço comum europeu torna mais difícil desenvolver uma estratégia alternativa. Como se lida com a Rússia após o falhanço da transição democrática? Não tem sido fácil encontrar uma resposta adequada para esta questão. A dificuldade em encontrar uma estratégia diferente provoca duas respostas, igualmente insatisfatórias. Uma delas revela um claro desencontro entre a retórica e a prática política. A condenação formal de atropelos à democracia, aos direitos humanos e às liberdades individuais na Rússia não leva a alterações substanciais na condução política. A condenação torna-se meramente declaratória sem efeitos políticos consequentes. Como mostra a história recente, foi necessária uma guerra para se abandonar o período do *business as usual*. O desencontro entre retórica e prática não terá de significar, como consequência lógica, a defesa de medidas de sanção contra a Rússia. Significa, unicamente, que o problema não pode ser ignorado, sob pena de se prejudicar a credibilidade europeia.

A segunda resposta expõe o perigo de se cair num cinismo político igualmente perigoso e ameaçador da credibilidade da UE. A necessidade de continuar a aprofundar as relações com a Rússia e a relutância em abandonar o paradigma da reforma democrática podem levar a uma mera aceitação formal da natureza democrática da Rússia. Teríamos assim uma estranha coexistência entre o reconhecimento formal da democracia ao mesmo tempo que, substancialmente, a Rússia se afastaria cada vez mais da democracia.

A sobrevivência do paradigma do «pós-Guerra Fria» exigiria a fidelidade das duas partes, a Rússia e a UE, aos seus pressupostos e objectivos. Por um lado, a emergência do paradigma resultou claramente de uma opção estratégica dos países europeus. O colapso da União Soviética deu lugar a uma tentativa de projecção dos valores europeus para transformar a Rússia e integrá-la numa nova ordem europeia. Não se passou, contudo,

MAIS DO QUE UMA OPÇÃO ESTRATÉGICA,  
FOI A FRAQUEZA PÓS-SOVIÉTICA QUE OBRIGOU  
A RÚSSIA A ACEITAR O PARADIGMA  
DO «PÓS-GUERRA FRIA».

o mesmo com Moscovo. Mais do que uma opção estratégica, foi a fraqueza pós-soviética que obrigou a Rússia a aceitar o paradigma do «pós-Guerra Fria». Mais do que a um consentimento, assistiu-se a uma resignação russa. Foi esta atitude da Rússia

que começou a mudar, mais notoriamente desde a segunda eleição de Putin, em 2004. Os momentos-chave são o alargamento da UE em 2004, a «Revolução Laranja» na Ucrânia em 2004-2005, a crise da energia no Inverno de 2006 e a guerra na Geórgia no Verão de 2008.

#### **DE 2004 À CRISE DA GEÓRGIA**

O segundo mandato presidencial de Putin, de Março de 2004 a Março de 2008, marcou o que Pierre Hassner chamou a «transição para a autocracia»<sup>6</sup>. Assistiu-se, gradualmente à centralização da autoridade do poder central; ao enfraquecimento do sistema multipartidário; à supressão da liberdade de imprensa e ao fim de uma comunicação social independente com força; a ataques a organizações não governamentais liberais e conotadas com o «Ocidente»; e a uma alteração da composição das elites políticas russas, com um crescente envolvimento de elementos das forças de segurança. A doutrina oficial russa começava, simultaneamente, a desenvolver a definição de «democracia soberana»: uma democracia ao serviço dos interesses nacionais e da expansão do poder da Rússia<sup>7</sup>.

No ano de 2004, ocorreram mais dois acontecimentos decisivos. O grande alargamento da UE, com a inclusão de dez novos estados-membros, três deles antigas repúblicas da União Soviética (as repúblicas bálticas) e quatro antigos membros do Pacto de Varsóvia (os quatro países Visegrado)<sup>8</sup>. O alargamento teve, imediatamente, um duplo efeito negativo para a Rússia. Por um lado, dificultou as exportações da Rússia para os novos estados-membros. As exigências de qualidade tornaram-se mais rigorosas e mais severas, o que produziu um grande efeito, principalmente nas exportações dos produtos agrícolas<sup>9</sup>. Por outro lado, o alargamento teve um impacto tremendo para a liberdade de circulação dos cidadãos russos. Poucas matérias provocaram tanto ressentimento entre os russos como o regime de vistos para entrar em países onde tinham gozado de liberdade de circulação não só durante o período soviético como durante a década que se seguiu ao desaparecimento da União Soviética. Passou a ser necessário ter vistos para viajar para as repúblicas bálticas ou para a Polónia. A entrada de todos estes países

no Espaço Schengen aumentou ainda mais as dificuldades dos russos. A irritação de Moscovo com esta situação levou os dirigentes russos a referirem-se ao «Muro de Schengen», como o «novo muro que divide a Europa»<sup>10</sup>.

Em 2004, a Europa assistiu igualmente à «Revolução Laranja» na Ucrânia. As forças pró-democráticas e pró-ocidentais, apoiadas pela UE e pelos Estados Unidos, derrubaram o Governo apoiado por Moscovo e chegaram ao poder. O poder político russo tirou duas conclusões da revolução ucraniana. Em primeiro lugar, a UE contava mais do que reconhecia a doutrina oficial russa. A partir de 2004, Moscovo passou a levar a sério o poder da UE e da unidade dos países europeus. Como resultado, decidiu reforçar a necessidade de apostar na estratégia de divisão em relação à Europa<sup>11</sup>. Em segundo lugar, a possibilidade de a Ucrânia reforçar a sua independência em relação à Rússia, tornando-se um «país europeu ocidental», passou a ser levada muito a sério em Moscovo.

A importância da Ucrânia para a Rússia não se compara aos casos de países como a Polónia, a República Checa, a Eslováquia ou a Hungria. O domínio soviético sobre todos estes países constituiu uma situação única durante a história moderna da Rússia. À excepção de parte da Polónia, os outros nunca tinham estado sob influência directa do poder russo, antes da segunda metade do século XX. Também não é semelhante ao caso das três repúblicas bálticas. É verdade que estas estiveram, durante longos períodos da história moderna, integradas no império russo e, depois, no império soviético. No entanto, os russos sabem que os territórios bálticos não fazem parte da Rússia. A percepção em relação à Ucrânia é completamente diferente. Para uma grande maioria de russos (talvez não exagerasse se dissesse a totalidade dos russos), a Ucrânia faz parte da Rússia. Como disse Putin ao Presidente George W. Bush, «a Ucrânia nem sequer é um país»<sup>12</sup>. No seu estudo magnífico do imperialismo russo, Dominic Lieven mostra como durante toda a história moderna, até aos dias de hoje, a Rússia, a Ucrânia e a Bielorrússia nunca foram capazes de desenvolver identidades nacionais distintas. Ao contrário do que aconteceu com os territórios bálticos e com a Polónia, a ideologia imperial russa nunca tratou a Ucrânia e a Bielorrússia como «aquisições imperiais» mas como «terras russas»<sup>13</sup>. Hoje, na Rússia, continua a pensar-se da mesma maneira. E mesmo na Ucrânia há uma parte importante da população que pensa assim. Esta situação mostra três coisas: a independência da Ucrânia é ainda muito frágil e precária; a Rússia tudo fará para impedir o reforço da ocidentalização da Ucrânia e para reforçar a dependência do «país» em relação à Rússia, mesmo aceitando, formalmente, a «soberania» ucraniana<sup>14</sup>; a UE e os seus estados-membros devem ter consciência das dificuldades que vão enfrentar para reforçar a independência e «ocidentalizar» a Ucrânia.

No Inverno de 2006, Moscovo diminuiu de forma drástica o fornecimento de gás à Ucrânia, o que acabou também por ter impacto em estados-membros da UE. Subitamente, muitos cidadãos europeus imaginaram a perspectiva de invernos frios, sem o gás que vem da Rússia. Foi o suficiente para alarmar muitos governos europeus e dar um novo impulso à necessidade de reforçar as políticas comuns na área da energia.

A importância dada pela presidência alemã do Conselho Europeu, a partir do início de 2007, às questões da energia não está dissociada da crise energética de finais de 2006. A UE chegou ainda a mais duas conclusões: está dependente da energia russa, principalmente do gás; e Moscovo não hesita em usar a energia como arma política. Nada como a dependência energética simboliza tão bem a alteração no equilíbrio de poder entre a Rússia e a UE. A subida do preço do petróleo até ao início do Verão de 2008 reforçou o novo poder da Rússia. A partir de 2006, os dias pós-Guerra Fria da fraqueza russa e da superioridade europeia passaram a pertencer a um passado cada vez mais distante.

Foi neste contexto que se chegou a Agosto de 2008 e à guerra dos «cinco dias», entre 7 e 12 de Agosto<sup>15</sup>. Num horizonte temporal mais alargado, a crise da Geórgia refere-se ao período entre o início das hostilidades militares, no dia 7 de Agosto, e a deslocação dos presidentes do Conselho Europeu e da Comissão Europeia e do alto-representante a Moscovo e a Tbilissi, nos dias 8 e 9 de Setembro. Há três momentos marcantes em todo o processo. Em primeiro lugar, o confronto militar. Em segundo, a apresentação do Plano de Cessar-Fogo pelo presidente do Conselho Europeu, no dia 12 de Agosto. Por fim, o Conselho Europeu Extraordinário de 1 de Setembro para lidar com a crise na Geórgia. Foi durante estas quatro semanas que se definiu a resposta europeia. Mais importante, os estados-membros e as instituições europeias retiraram igualmente conclusões sobre o significado da crise para a evolução das relações entre a UE e a Rússia.

A maioria dos analistas e observadores, quer europeus, quer norte-americanos, mais realistas ou mais liberais, considera que a Guerra da Geórgia marca uma ruptura nas relações entre os países ocidentais, e a UE em particular, e a Rússia. Ronald Asmus, analista norte-americano, próximo do Partido Democrata, afirma que a «invasão da Rússia alterou as regras do jogo»<sup>16</sup>. Para Michael Emerson, investigador num dos principais think-tanks (CEPS) de Bruxelas, a Guerra da Geórgia foi «uma pequena guerra, com implicações maciças»<sup>17</sup>. Charles King, professor na Universidade de Georgetown, considera que a crise da Geórgia marca o fim do respeito da Rússia pelas regras regionais existentes e o início do unilateralismo russo<sup>18</sup>.

Se, formalmente, quer a Ossétia do Sul, quer a Abcásia, fazem parte da Geórgia, na prática são territórios independentes, com estruturas políticas próprias, desde o início dos anos de 1990. Durante mais de uma década a situação poderia explodir a qualquer momento. De um lado, Tbilissi não aceita a independência que afecta a integridade do seu território. Do outro, a Ossétia do Sul e a Abcásia não recusam a soberania da Geórgia. Pelo meio, a Rússia tem tropas nos dois territórios desde o início da década de 1990. A situação agravou-se após a «Revolução Rosa» na Geórgia, em 2003. O regime de Tbilissi reforçou a sua orientação ocidental, aproximando-se da UE e da Aliança Atlântica. Simultaneamente, como vimos, a partir de 2006, Moscovo sentiu-se mais confiante, com mais poder e mais determinada em preservar uma esfera de influência junto das suas fronteiras.



Neste contexto de crescente antagonismo, é secundário saber exactamente quem iniciou a guerra<sup>19</sup>. Sabe-se que a Geórgia nunca afastou o recurso à força militar para reconquistar as províncias perdidas. Também se sabe que as milícias da Ossétia do Sul são peritas em provocar as Forças Armadas georgianas. E por fim ninguém ignora que a Rússia aumentou a sua presença militar na região nas semanas anteriores ao conflito. Também é público que as forças da Geórgia usaram a força militar na noite de 7 de Agosto como resposta a ataques dos ossetas. No contexto deste artigo, o ponto que interessa analisar é o que a Guerra da Geórgia nos diz sobre as mudanças na política externa russa.

Tendo em conta a presença das forças russas no território da Ossétia do Sul, a resposta militar contra a intervenção da Geórgia faria algum sentido. No entanto, a acção de Moscovo foi muito além de uma resposta defensiva e proporcional. Em primeiro lugar, as tropas russas não se limitaram a defender o território da Ossétia do Sul e penetraram na Geórgia, chegando a cerca de 40 quilómetros da capital e ocupando Gori e o porto georgiano de Poti no mar Negro. Ou seja, foi uma guerra ofensiva e não meramente defensiva. Em segundo lugar, a Rússia envolveu a Abcásia no conflito, alargando a ofensiva militar contra a Geórgia, a partir do dia 11 de Agosto. Moscovo aproveitou ainda a oportunidade para mostrar de um modo bem claro que a Geórgia nunca recuperaria a sua autoridade sobre a província. Assim, um conflito que se iniciou na Ossétia do Sul rapidamente se alastrou à Abcásia. Em terceiro lugar, Moscovo considerou a situação pós-guerra como irreversível, reconhecendo unilateralmente (e apenas acompanhado pela Guatemala) a independência dos dois territórios, no dia 26 de Agosto. O comportamento da Rússia consagra claramente a ruptura que já se anunciava desde 2004<sup>20</sup>. Moscovo enviou três sinais à Europa, aos Estados Unidos e ao resto do mundo. Antes de mais, há uma esfera de influência russa junto das suas fronteiras onde Moscovo faz o que for necessário para defender os seus interesses e de um modo unilateral. Em segundo lugar, a Rússia de Medvedev-Putin não hesita, nem teme, em hostilizar o «Ocidente». Pelo contrário, pretende demonstrar os limites de poder quer dos países europeus, quer dos Estados Unidos, e mostrar o novo equilíbrio de poder regional, mais favorável aos russos. Por fim, a Rússia reserva o direito de recorrer ao uso da força militar para prosseguir e defender interesses políticos. Este último ponto desafia os fundamentos políticos da ordem política europeia. Os estados têm interesses divergentes e lutam por eles, mas há um limite: não fazem guerras para os defender. Uma Rússia *clauswitziana* que faz do uso da força militar contra um vizinho a continuidade da política por outros meios não tem lugar num espaço comum europeu regulado em primeiro lugar pela regra kantiana de que as repúblicas democráticas não recorrem à força militar para resolver os seus con-

UMA RÚSSIA *CLAUSEWITZIANA* QUE FAZ DO USO DA FORÇA MILITAR CONTRA UM VIZINHO A CONTINUIDADE DA POLÍTICA POR OUTROS MEIOS NÃO TEM LUGAR NUM ESPAÇO COMUM EUROPEU REGULADO PELA REGRA KANTIANA.

flitos. Terá um lugar importante numa ordem geopolítica europeia mas não numa ordem pacífica e democrática. Daí, o argumento de que começámos a assistir a um confronto entre duas visões de ordem europeia.

Antes de tratarmos do conflito entre as duas visões sobre o que deve ser a ordem europeia, é importante retirar algumas conclusões da actuação da UE durante a crise da Geórgia<sup>21</sup>. A rapidez da reacção europeia, através da presidência francesa do Conselho Europeu, é o primeiro ponto que interessa reter. Foi um comportamento típico do Presidente francês, Nicholas Sarkozy: impaciente, decidido e corajoso. No dia 12 de Agosto, apresentou um plano de paz de seis pontos, que apelava à cessação das hostilidades militares, à retirada das forças da Geórgia e da Rússia para as posições anteriores a 7 e 8 de Agosto, ao acesso da ajuda humanitária, e propunha o início de discussões diplomáticas para resolver a segurança e o futuro estatuto da Ossétia do Sul e da Abcásia. O Presidente da Geórgia, Saakashvili, aceitou os termos do cessar-fogo no dia 13 e o Presidente russo, Medvedev, assinou o acordo no dia 16. Alguns pontos foram cumpridos, como o cessar-fogo, a permissão à ajuda humanitária e o início das negociações diplomáticas em Genebra (embora de um modo muito precário e dominado por desacordos entre as partes). Outros pontos não foram cumpridos, nomeadamente a Rússia não retirou as suas tropas para as posições anteriores ao início da guerra. Todavia, a capacidade para apresentar um plano de paz e ajudar a parar a guerra foram os aspectos mais relevantes na actuação do Presidente francês. É impossível afirmar que os russos estavam dispostos a atacar Tbilissi e a derrubar o regime de Saakashvili, embora tivessem as condições para o fazer<sup>22</sup>. A actuação de Sarkozy pode ter salvo o Governo da Geórgia. De qualquer modo, os europeus eram os únicos que tinham as condições políticas para travar a guerra. Por várias razões, os Estados Unidos não o poderiam fazer.

Em segundo lugar, a UE conseguiu manter uma posição de unidade perante a Rússia, o que constitui um significativo sucesso político e diplomático. Os momentos de unidade europeia foram sem dúvida o Conselho Europeu Extraordinário, realizado no dia 1 de Setembro, e a ida dos presidentes do Conselho Europeu, da Comissão e o alto-representante a Moscovo e a Tbilissi nos dias 8 e 9 de Setembro. Se o acordo no Conselho Europeu marca a unidade entre os estados-membros, a viagem à Rússia e a Geórgia demonstra a unidade entre as instituições europeias. A unidade europeia é um ponto crucial. Há tendências muito fortes que apontam na direcção da divisão europeia: tradições e experiências históricas distintas, interesses divergentes e a própria estratégia da Rússia que procura permanentemente dividir a UE. Contudo, os estados-membros estão cada vez mais conscientes dos limites do seu poder e da necessidade de permanecerem unidos para lidar com mais sucesso com Moscovo. A tensão entre a divisão e a unidade marcará a política europeia em relação à Rússia. Compete àqueles que mais beneficiam da unidade lutar politicamente por ela, tanto interna como externamente. O entendimento correcto das questões essenciais relacionadas com a Rússia e a crise



da Geórgia é o terceiro ponto que interessa sublinhar na resposta europeia. Como é claro nas conclusões do Conselho Europeu de 1 de Setembro, o reforço da «Parceria de Leste», com países como a Ucrânia, a Moldávia, a Geórgia, a Arménia, o Azerbaijão e a Bielorrússia, caso ocorram as transformações políticas necessárias, e o aprofundamento das políticas de energia comuns constituam duas das prioridades para o futuro da UE. No primeiro caso, o futuro da Ucrânia é a questão central. Como vimos, o modo como se olha na Rússia para o seu vizinho eslavo torna extremamente difícil uma política europeia de parceria com a Ucrânia que reforce a sua soberania. Até hoje tem havido um consenso europeu muito forte sobre a necessidade de consolidar a independência e as reformas na Ucrânia. A UE enfrenta, porém, três problemas complicados: a oposição russa, as divisões no interior da Ucrânia e as incertezas sobre a natureza da política europeia, sabendo-se apenas que é necessário reforçar a parceria com Kiev e que a adesão do país à União está agora fora de causa. No caso da energia, a crise da Geórgia e o ressurgimento de uma Rússia agressiva e expansionista demonstram, mais uma vez, que a UE deverá construir um mercado comum e uma política externa comum na área da energia. Há ainda fortes resistências entre alguns estados-membros. Mas é uma daquelas áreas onde os que estão a favor sentem, não sabemos se bem ou mal, que o tempo lhes dará razão. De qualquer modo, há claramente uma tendência para se reforçar a cooperação europeia na área da energia. A necessidade da cooperação aumentará com o reforço da tendência de agravamento das relações entre a UE e a Rússia.

O MODO COMO SE OLHA NA RÚSSIA PARA O SEU VIZINHO ESLAVO TORNA EXTREMAMENTE DIFÍCIL UMA POLÍTICA EUROPEIA DE PARCERIA COM A UCRÂNIA QUE REFORCE A SUA SOBERANIA.

### **O CONFRONTO ENTRE DUAS VISÕES DE EUROPA**

Como foi referido antes, a fraqueza da Rússia durante a década de 1990 permitiu uma certa convergência ideológica com os países europeus. Tentou-se, então, *ocidentalizar* a Rússia e integrá-la num espaço político comum europeu. Por várias razões, que vão muito além do âmbito deste ensaio, as elites russas *pós-Ieltsin* associam a convergência ideológica a um período de fraqueza estratégica da Rússia. A consequência desta percepção foi a opção estratégica, feita durante as presidências de Putin, de que o confronto com o Ocidente seria o caminho para a Rússia recuperar o seu estatuto de grande potência europeia e mundial. Para se perceber devidamente o alcance desta opção, é necessário procurar entender a natureza ideológica do discurso político que a justifica<sup>23</sup>.

A um certo nível, o ressurgimento da Rússia está associado ao crescimento e ao fortalecimento do nacionalismo russo. Os debates políticos na Rússia e os discursos políticos dos seus governantes são dominados pela linguagem do nacionalismo, com referências ao *excepcionalismo russo*, à *identidade eslava*, ao papel unificador e redentor do *cristianismo ortodoxo* e ao lugar central da Rússia na Europa e no mundo<sup>24</sup>. No entanto, para consumo

externo (e Moscovo participa activamente nos debates políticos dos países europeus sobre a política externa russa), o discurso do nacionalismo é insuficiente. É necessário o que Hans Morgenthau chamou «nacionalismo universalista»: a capacidade de transformar o discurso nacionalista numa linguagem política apelativa no plano internacional. Na sua linguagem diplomática, o regime de Putin e de Medvedev transformou o nacionalismo russo em *nacionalismo europeísta*. Dito de outro modo, a visão russa defende uma Europa de estados fortes, absolutamente independentes e onde as identidades nacionais se impõem a qualquer outro tipo de identidade política. Ou seja, o oposto da ordem regional que a integração europeia procura construir.

As elites políticas em Moscovo afirmam com alguma frequência que a «Rússia é um país europeu, mas não pertence ao Ocidente». Esta frase explica muito bem a natureza do confronto ideológico entre a Europa e a Rússia. O *Ocidente* não se refere unicamente à Aliança Atlântica e ao poder dos Estados Unidos. Refere-se, igualmente, a uma ordem europeia, composta por estados que partilham a sua soberania e por instituições multilaterais, e onde as identidades políticas e económicas internacionalistas, como a social-democracia, o liberalismo, a democracia-cristã, são tão ou mais importantes do que o nacionalismo. Estamos, assim, perante um confronto de identidades. Pela sua própria existência, a ordem «ocidental» da UE é uma ameaça à legitimidade política da Rússia de Putin e de Medvedev. Por outro lado, o nacionalismo europeísta da Rússia ameaça igualmente os fundamentos da integração europeia: o Tratado de Roma foi assinado contra essa ideia de Europa.

Como diz a declaração preferida das elites russas, a Rússia não *pertence ao Ocidente*, mas é um país europeu. Antes de mais, envia-se uma mensagem clara: a Rússia não é a União Soviética. Depois, e este é o ponto essencial, apresenta-se uma visão alternativa de Europa. A Europa da Rússia é diferente da Europa da UE em três pontos fundamentais: a concepção de Estado, a definição de democracia e a visão de ordem política europeia.

Para Moscovo, em primeiro lugar, o Estado deve ser absolutamente autónomo, sem partilhar competências soberanas e recusando a jurisdição de autoridades supranacionais. Em segundo lugar, a Rússia adoptou o conceito de democracia autoritária, ou «democracia soberana». A legitimidade da democracia depende inteiramente de critérios nacionais e de valores universais. Além disso, deve servir os interesses da nação e do poder político e não os direitos, o bem-estar e a liberdade dos cidadãos. Em terceiro lugar, a Rússia prossegue uma visão revisionista da ordem política europeia<sup>25</sup>. Uma ordem assente na primazia dos interesses das grandes potências; numa hierarquização de estados, de acordo com o seu poder; em esferas de influência; num equilíbrio de poder multipolar; e no uso da força militar para prosseguir interesses nacionais e estratégias expansionistas. Não se deve ler nesta análise nenhuma condenação moralista. A Rússia tem toda a legitimidade política para definir a sua visão de ordem política do modo que entender e que melhor servir os seus interesses. Politicamente, contudo, julgo que esta visão não interessa aos estados-membros da UE (e, seguramente, não

interessa a Portugal), a não ser que um dia a irrelevância da integração europeia passe a fazer parte dos seus interesses. Seria esse o resultado se a visão russa de Europa prevalecesse. Neste sentido, qualquer contaminação da política e das relações entre os estados-membros no interior da UE pela visão russa será muito negativa.

Simplificando um pouco a questão, o que está em confronto, no conflito ideológico entre a Rússia e a UE, são dois séculos: o «século XIX», defendido pela Rússia, e o «século XXI», proposto pela UE. Os países europeus adoptaram uma divisão de tarefas

O QUE ESTÁ EM CONFRONTO, NO CONFLITO IDEOLÓGICO ENTRE A RÚSSIA E A UE, SÃO DOIS SÉCULOS: O «SÉCULO XIX», DEFENDIDO PELA RÚSSIA, E O «SÉCULO XXI», PROPOSTO PELA UE.

que serve os seus interesses. Mantêm a sua liberdade política para desenvolver relações bilaterais com a Rússia, e assim visitarem por vezes o «século XIX europeu», mas necessitam da voz comum europeia para mostrarem que se mantêm firmemente no «século XXI». De certo modo, as capitais jogam o jogo da *realpolitik* e Bruxelas garante a linguagem da legitimidade. Por isso, os estados-membros precisam que a UE tenha uma política russa forte. É no papel da UE que reside a separação entre o «século XIX» e o «século XXI». Por vezes, pode ser agradável visitar o «século XIX», mas nenhum país europeu quer abandonar o «século XXI». Há outra razão poderosa que explica a necessidade de reforçar a ligação bilateral UE-Rússia. A incapacidade de o fazer beneficia apenas os interesses de Moscovo. A estratégia russa é dividir a Europa, desvalorizar a UE e reforçar as relações bilaterais com os diferentes países europeus. O reforço do papel da UE constitui, assim, a melhor maneira de impedir que a visão europeia da Rússia prevaleça.

O período que vai desde a segunda eleição de Putin como Presidente, em 2004, à «guerra dos cinco dias» na Geórgia, no Verão de 2008, marca o fim do paradigma do «pós-Guerra Fria» nas relações entre a UE e a Rússia. Tornou-se claro que a Rússia não será uma democracia liberal, nem partilhará os mesmos valores políticos com os estados-membros da UE num espaço comum europeu. Assistiu-se, em vez disso, à emergência de uma «democracia autoritária» (ou «democracia soberana»), e de um Estado com uma cultura nacionalista e uma política externa revisionista e expansionista. De um modo que desafia os fundamentos da integração europeia, o regime russo apresenta a sua opção como uma visão «europeia», mas não «ocidental». Uma concepção absolutista e nacionalista de soberania, autoritarismo político interno e *realpolitik* externa aparecem como alternativas à integração entre países e a uma concepção partilhada de soberania, à democracia pluralista e liberal e a uma política externa com uma forte componente multilateral. Moscovo viu numa possível «ocidentalização» uma menorização do seu poder e da sua influência, escolhendo a via «antiocidental» para recuperar o estatuto de grande potência. Estamos, sem dúvida, perante uma opção estratégica.

Embora seja errado falar-se de uma *nova Guerra Fria*, isso não significa que se desvalorize a dimensão ideológica da definição russa do que significa ser um Estado europeu e do desafio que se coloca à UE. A Guerra Fria não foi o primeiro nem o último conflito

internacional com uma forte carga ideológica. De certo modo, o novo desafio ideológico pode ser mesmo mais ameaçador para os países da UE. Não tendo uma natureza revolucionária e totalitária, assusta menos, mas nem por isso é menos perigoso. O perigo reside no que o modelo europeu da Rússia revela sobre a integração europeia. A «Rússia de Putin-Medvedev» mostra as virtudes da mobilização nacionalista para o exercício do poder sem excessivos contrapesos e limites constitucionais internos, o que em tempos de crise não deixa de ser apelativo para muitos governos, e as vantagens da liberdade nacional para definir estratégias externas de acordo com uma concepção unilateral do interesse nacional, e sem as maçadas e os compromissos das instituições multilaterais, o que provoca por vezes uma certa nostalgia nas capitais dos maiores estados-membros da UE. Dito de outro modo, o actual desafio ideológico ameaça mais a coesão e a unidade da UE do que a Guerra Fria alguma vez ameaçou. A Rússia representa o passado europeu contra o qual se fez a integração europeia. Mas mostra, simultaneamente, como a liberdade nacional e a grandeza estratégica desse passado têm igualmente um lado atraente.

Esta perigosa atracção pode aumentar a eficácia da estratégia russa de dividir os estados-membros e desvalorizar a importância da UE. Se o interesse da Rússia é marginalizar a UE e fortalecer as relações bilaterais com os principais estados-membros, o interesse europeu será assim impedir a fragmentação bilateral. É aqui que o exemplo da Guerra Fria é negativo, porque leva a uma estratégia de neocontenção, o que apenas serviria os interesses e a estratégia de divisão da Rússia. Se os estados-membros mais desconfiados da Rússia têm razão em grande parte da sua análise, estão politicamente errados quando recusam o envolvimento da UE com a Rússia. Estão, paradoxalmente, a fazer o jogo de Moscovo, que não pretende desenvolver as relações com a UE.

Uma estratégia de «envolvimento realista» com a Rússia exige o reforço da «Parceria de Leste» e da relação transatlântica. Além disso, a UE deve procurar expor os limites do poder e as vulnerabilidades da Rússia, mostrando, por exemplo, que a alternativa ao envolvimento com a Europa é a secundarização estratégica na Ásia, principalmente em relação à China. Isso servirá para, simultaneamente, mostrar que a recuperação do estatuto de potência mundial, por parte da Rússia, não exige o confronto com o Ocidente, podendo mesmo beneficiar da cooperação com a Europa. **RJ**

## NOTAS

\* Os argumentos aqui defendidos não vinculam de modo algum a Comissão Europeia ou o seu presidente. Expressim apenas as posições do autor.

1 Para uma boa introdução sobre as relações entre a UE e a Rússia, cf. BARYSCH, Katinka – *The EU and Russia: Strategic Partners or Squabbling Neighbours?*. Londres: Center for European Reform, 2004.

2 A ratificação e entrada em vigor do APC foi adiada para 1997 como forma de protesto contra o excessivo e desproporcionado uso da força pelas forças russas na primeira guerra da Tchetchénia.

3 Cf. LIGHT, Margot, e ALLISON, Roy – «The place of Europe in Russian foreign policy». In ALLISON, Roy, LIGHT, Margot, e WHITE, Stephen – *Putin's Russia and the Enlarged Europe*. Londres: Chatham House, 2006, pp. 1-20.

4 Para uma análise crítica sobre o modo como o Ocidente lidou com a fraqueza russa, cf. SIMES, Dimitri K. – «Losing Russia». In *Foreign Affairs*, Novembro-Dezembro de 2007.

5 Cf. LIGHT, Margot – «Russian political engagement with the European Union». In ALLISON, Roy, LIGHT, Margot, e WHITE, Stephen – *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, pp. 45-71.

6 HASSNER, Pierre – «Russia's transition to autocracy». In *Journal of Democracy*, Abril de 2008.

7 Ver análise em WHITE, Stephen – «The domestic management of Russia's foreign and security policy». In ALLISON, Roy, LIGHT, Margot, e WHITE, Stephen – *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, pp. 21-44.

8 O grande alargamento foi depois concluído, em Janeiro de 2007, com a adesão de mais dois antigos membros do Pacto de Varsóvia, a Bulgária e a Roménia.

9 Cf. BARYSCH, Katinka – *The EU and Russia: Strategic Partners or Squabbling Neighbours?*, pp. 17-19.

10 Citados em LIGHT, Margot – «Russian political engagement with the European Union», p. 51.

11 Simultaneamente, a revolução na Ucrânia mostrou mais uma vez o perigo que a unidade transatlântica constitui para a Rússia e reforçou igualmente a necessidade de acentuar as divisões entre europeus e americanos.

12 Citado em SESTANOVICH, Stephen – «What has Moscow done?». In *Foreign Affairs*, Novembro-Dezembro de 2008, p. 27.

13 LIEVEN, Dominic – *Empire: The Russian Empire and Its Rivals*. Londres: Yale University Press, 2000, pp. 259-261.

14 Tal como de resto acontecia na União Soviética.

15 A expressão «guerra dos cinco dias» é de KING, Charles – «The Five-Day War: managing Moscow after the Georgia crisis». In *Foreign Affairs*, Novembro-Dezembro de 2008.

16 ASMUS, Ronald – «NATO's hour». In *The Wall Street Journal Europe*, 18 de Agosto de 2008.

17 EMERSON, Michael – «Post-mortem on Europe's First War of the 21st Century». In *CEPS Brief*, Agosto de 2008.

18 KING, Charles – «The Five-Day War: managing Moscow after the Georgia crisis».

19 Para uma análise equilibrada, mas igualmente crítica de ambas as partes, cf., ANTONENKO, Oksana – «A war with no winners». In *Survival*, Outubro-Novembro de 2008.

20 Cf. EMERSON, Michael – «Post-mortem on Europe's First War of the 21st Century»; e KRASTEV, Ivan – «Russia and the Georgia War: the great-power trap». In *Open Democracy*, Agosto de 2008.

21 A análise mais detalhada e bem informada encontra-se em LUDLOW, Peter – «The EU and the Georgian crisis: the making of the French Presidency». In *Eurocomment*, Setembro de 2008.

22 Antonenko, por exemplo, julga que seria o mais provável. Cf. ANTONENKO, Oksana – «A war with no winners».

23 Ivan Krastev tem desenvolvido um trabalho muito interessante que vai neste sentido. Cf. «The EU, Russia and the crisis of the post-Cold War European order». In *Europe's World*, Verão de 2008; e «Russia and the European order». In *The American Interest*, Novembro-Dezembro de 2008.

24 Cf. WHITE, Stephen – «The domestic management of Russia's foreign and security policy», pp. 21-44; e WHITE, Stephen – «Russia and Europe: the public dimension», pp. 130-159, em ALLISON, Roy, LIGHT, Margot, e WHITE, Stephen – *Putin's Russia and the Enlarged Europe*.

25 Juntamente com o trabalho de Krastev, cf. igualmente KAGAN, Robert – *The Return of History and the End of Dreams*. Londres: Atlantic Books, 2008.