

A RÚSSIA E A NOVA EUROPA

Livia Franco

DO «LESTE» PARA A «NOVA EUROPA»

Quando, em 2003, numa conferência de imprensa, em plena crise do Iraque, Donald Rumsfeld se referiu à «velha Europa», distinguindo-a de uma «nova Europa», introduzia na linguagem política uma divisão que, não tendo sido nomeada até à data, já era um facto histórico há alguns anos¹. Os antigos países europeus satélites da URSS, em processo de rápida integração nas estruturas políticas e económicas ocidentais e na arquitetura de segurança transatlântica, mostravam de modo incontestável possuir preocupações estratégicas com especificidades muito próprias, bem distintas da maioria dos restantes países do velho continente. Naquele momento de tensão, esses países recém-chegados opunham-se diretamente às três grandes potências europeias continentais clássicas, a França, a Alemanha e a Rússia, e inversamente mostravam-se em sintonia com o flanco marítimo dos aliados transatlânticos, particularmente com os Estados Unidos. Dessa «nova Europa» faziam parte, naquele momento, a Polónia, a Hungria e a República Checa, que já eram membros da NATO². No ano seguinte ao da controversa referência do secretário da defesa norte-americano, os três países entrariam também na União Europeia (UE). Com eles aderem igualmente a Eslováquia, a Eslovénia e os três Países Bálticos (bem como Chipre e Malta), que no mesmo ano se tornam, juntamente com a Bulgária e a Roménia, aliados transatlânticos. Três anos mais tarde, em 2007, é a vez destes dois últimos países entrarem na UE. E é assim, num ápice, que década e

RESUMO

Tendo passado de «Europa de Leste» para «Nova Europa», em que medida viram os países da Europa oriental e central o seu lugar alterado na política externa russa? E que estratégias e instrumentos são usados pelo Kremlin nas suas relações com estes países, passados 25 anos da queda do muro de Berlim? Só formalmente Moscovo olha para esta região como parte integrante da «velha Europa» e do ocidente. A crescente assertividade nas suas relações com esses países confirma essa diferença de olhar e revela como o Kremlin se sente ameaçado a vários níveis pelo sucesso da transição democrática daquela região europeia. A «nova Europa» faz sentir a sua voz e o seu peso na área euro-atlântica e, em consequência, a Rússia está insatisfeita.

Palavras-chave: Rússia, União Europeia, política externa russa, 1989.

ABSTRACT

RUSSIA AND THE NEW EUROPE

Having transformed themselves from «Eastern Europe» to «New Europe», did the countries from Eastern and Central Europe see their place in Russian foreign policy changed? And



what instruments and strategies has the Kremlin been using in its relations with these countries 25 years after the fall of the Berlin Wall? Only apparently does Moscow see this region as an integral part of «Old Europe» and the West. The growing assertiveness of its relations with these countries confirms a different view and shows that the Kremlin is feeling threatened by their successful democratic transitions. «New Europe» is finding it has an active and respected voice within the euro-atlantic area. That makes Russia unhappy.

Keywords: Russia, European Union, Russian foreign policy, 1989.

meia depois da queda do muro de Berlim e da falência do Pacto de Varsóvia fica formalizada a integração do essencial dessa «outra» Europa nas estruturas do espaço euro-atlântico. Logicamente, a partir de então e para surpresa dos mais distraídos, a voz e o peso decisivo dessa «nova Europa» passa a contar nas políticas desse espaço.

Ora, é precisamente neste rápido processo que a todos impressiona, mesmo aos mais otimistas, que devemos encontrar as razões diretas da atual política externa russa para com o ocidente em geral, mas em particular para com os países ditos da «nova Europa».

De 1948 a 1989, esta Europa fora conhecida como «de Leste», uma denominação em bom rigor essencialmente político-ideológica e não geográfica, na medida em que dos oito países geralmente nela incluídos – a Polónia, a Checoslováquia, a República Democrática Alemã, a Hungria, a Roménia, a Bulgária, a Albânia e a Jugoslávia – só o primeiro ficava efetivamente a leste, com a União Soviética, enquanto os restantes se situavam nas zonas central, sudeste e balcânica do continente europeu. No final da Segunda Guerra Mundial, esses países eram profundamente diferentes entre si, com culturas e línguas distintas, tradições e experiências políticas diversas, dimensões populacionais e composições étnicas variadas e, sobretudo, com níveis de desenvolvimento profundamente diferentes e até assimétricos. O que é que aconteceu para, a partir de então, estes países tão diversos entre si passarem a ser percebidos e mencionados como um todo? O que aconteceu foi uma experiência conjunta que, tendo durado cerca de meio século, foi tão marcante e tão radicalmente transformadora que resultou na criação de uma nova identidade comum daquele grupo de países. Ironicamente, em instâncias particulares e por razões essencialmente processuais, essa identidade ainda hoje perdura, como podemos comprovar na ONU onde, para efeitos de distribuição de lugares nos vários órgãos, continua a ser usada a categoria «Estados da Europa de leste». Entretanto, muito tem sido escrito acerca das consequências e do impacto daquela experiência, que foi literalmente de «sovietização», na identidade e no quotidiano daqueles países. De como ela foi meticolosamente desenvolvida, resultou na absoluta destruição das sociedades civis, das suas culturas, dos seus sistemas económicos e, por fim, na aniquilação das suas liberdades. No final, esses países, anteriormente diversos, estavam agora incaracteristicamente mais idênticos e, sobretudo, totalmente dependentes do centro de poder que comandava essa mesma experiência, isto é, de Moscovo³.

Formalizado na Doutrina Brejnev nos anos 60 do século passado, o domínio de Moscovo sobre aqueles países europeus era prática corrente desde o final da Segunda Guerra e assentava no facto da União Soviética considerar a soberania desses Estados como limitada. Com duas justificações, uma oficial, a outra não: doutrinalmente, em nome

de uma pretensa solidariedade com os irmãos do bloco soviético; efetivamente, por efeito dos interesses geopolíticos e geoestratégicos da URSS. Só a chegada, em 1985, de Gorbachev à liderança do PCUS, e a consequente nomeação de Eduardo Shevardnaze como ministro dos negócios estrangeiros, muda a política do Kremlin relativamente àqueles países da Europa de leste. No contexto da invocação geral de uma «Casa Comum Europeia»⁴, o domínio sobre os satélites europeus é afrouxado e a nova retórica oficial permite a cada um deles seguir o seu próprio caminho no pressuposto de que manteriam uma ligação privilegiada com Moscovo. Só que essa mudança de política não chegava apenas tarde, como era realmente impossível. A sucessão de acontecimentos que se inicia em junho de 1989, com as eleições polacas, atinge o ponto de não-retorno em novembro, com a queda do muro de Berlim, e termina com a morte de Ceausescu, em dezembro do mesmo ano, deixando para trás meio mundo estupefacto com a rapidez das mudanças. E, não obstante, a outra metade, composta quer pelos mais atentos à natureza do projeto soviético quer, em especial, pelos povos europeus «de leste», sabia que a relação de dependência imperial com Moscovo era irreformável e que ela nunca tivera apoio popular, ao contrário do que sempre fora veiculado pela propaganda. Logo a seguir, a implosão da URSS veio confirmar isso mesmo.

A SUCESSÃO DE ACONTECIMENTOS QUE SE INICIA EM JUNHO DE 1989, COM AS ELEIÇÕES POLACAS, ATINGE O PONTO DE NÃO-RETORNO EM NOVEMBRO, COM A QUEDA DO MURO DE BERLIM, E TERMINA COM A MORTE DE CEASESCU, EM DEZEMBRO DO MESMO ANO, DEIXANDO PARA TRÁS MEIO MUNDO ESTUPEFACTO COM A RAPIDEZ DAS MUDANÇAS.

A NARRATIVA RUSSA

Mas se as causas próximas da atual política externa russa se encontram no modo histórico e político como este processo transformador se operou, as razões mais fundas encontram-se antes na leitura que os próprios russos foram construindo sobre esses acontecimentos. Por outras palavras, é na narrativa russa, profundamente divergente e em alguns pontos mesmo antagónica da do Ocidente sobre o bem-sucedido processo de integração dos antigos satélites soviéticos no mundo ocidental e, portanto, do seu regresso à normalidade democrática europeia, que se encontra a chave completa para entender a atual política daquela potência⁵.

Apesar de relativamente simples, esta narrativa nem sempre é reconhecida ou lembrada no Ocidente. Numa leitura sintética, ela assenta na convicção russa de que a integração da antiga Europa de leste nas estruturas do ocidente foi resultado de uma grande estratégia euro-americana, orquestrada com o intuito deliberado de contrariar os interesses russos e de cercar e enfraquecer o lugar e a influência da Rússia no velho continente e no resto do mundo. Assim, de acordo com esta narrativa, por um lado, a NATO deveria ter desaparecido com o final da Guerra Fria tal como o Pacto de Varsóvia, devendo no

seu lugar ter nascido uma nova arquitetura de segurança pan-europeia⁶. E se a entrada dos antigos países satélites soviéticos na Aliança Atlântica nunca fez sentido aos olhos russos, menos ainda o fez a adesão dos três países bálticos que, pouco mais de uma década antes, eram parte integrante do território soberano da URSS. Por outro, a par de uma retórica centrada na criação de uma parceria mútua com a Rússia assente num diálogo político permanente, a União Europeia alarga-se de uma assentada, em 2004, a dez países que Moscovo considera da sua tradicional esfera de influência. Para os

PUTIN NUNCA ENCAROU AS NOVAS
DEMOCRACIAS DA EUROPA CENTRAL E ORIENTAL
COMO SENDO PLENAMENTE SOBERANAS.
ESSA SUA PERSPETIVA TORNOU-SE LOGO
EVIDENTE NO MOMENTO EM QUE ASSUMIU
AS RÉDEAS DO PODER NA FEDERAÇÃO RUSSA.

russos, a realidade parece inegável: o Ocidente traía descaradamente o Kremlin, apanhando os seus líderes de surpresa num período de fraqueza e instabilidade⁷.

Evidentemente, trata-se de uma narrativa com versões diversas, da mais extremista como a narrada por Alexandre Dugin na sua obra *Fundações da Geopolítica* (2000), à mais oficial e

recorrente trabalhada pelo ideólogo do regime Vladislav Surkov na retórica oficial⁸. Alicerçada em considerações associadas a especificidades tanto civilizacionais como geopolíticas, esta narrativa invoca constantemente nas suas múltiplas versões o facto histórico da traição como um elemento central. O próprio Vladimir Putin tem invocado muitas vezes publicamente esse facto, como aconteceu na sua célebre intervenção em Munique, em 2007:

«Parece-me óbvio que a expansão da NATO em nada está associada a modernização da própria aliança ou à manutenção da segurança na Europa. Ao contrário, representa uma provocação séria que reduz os níveis de confiança mútua. E por isso temos o direito de perguntar: contra quem é dirigida esta expansão? E o que é feito das garantias que nos foram dadas pelos nossos parceiros ocidentais depois da dissolução do Pacto de Varsóvia? Onde estão agora essas declarações? Ninguém se recorda delas. Permito-me recordar a esta audiência o que então foi dito. Gostaria de citar a intervenção do secretário-geral Woerner em Bruxelas, no dia 17 de maio de 1990. Nesse momento ele disse: “o facto de estarmos preparados para não colocar forças da NATO para lá da Alemanha, dá à União Soviética uma garantia de segurança firme”. Que é feito dessas garantias?»⁹

Tal narrativa dos acontecimentos emerge politicamente quando para o Kremlin se torna óbvio que a sua estratégia para impedir a adesão dos países da Europa Central e Oriental às estruturas ocidentais tinha falhado. Tanto na sua versão inicial de finlandização, como na segunda versão de oposição ativa. Em traços gerais, a primeira versão coincidiu com os anos de transição da URSS para a Federação Russa e com o período de «crise ontológica» da sua política externa, que se traduziu na busca de um novo paradigma e de um novo consenso¹⁰. Eram os anos Ieltsin/Kozirev (1990-1993), onde se pensou ser possível criar uma cintura neutral de países como a Polónia, a Checoslováquia e a Hungria, que

faria fronteira entre o espaço entretanto pós-soviético e o território NATO. Essa abordagem, que veio a ficar conhecida como a Doutrina Falin-Kvitsinsky, defendia uma estratégia semelhante à usada em relação à Finlândia durante a Guerra Fria, que consistia em permitir liberdade interna na escolha do regime político e do sistema económico mas, simultaneamente, obrigava a uma orientação de neutralidade na cena internacional¹¹. Tratava-se, claro está, de uma versão da estratégia que rapidamente foi ultrapassada pelos acontecimentos. Quanto à segunda versão, implementada pela dupla Ieltsin/Primakov (1993-1999), traduziu-se de imediato na consagração de uma nova Doutrina Militar que incluía na sua extensa lista de ameaças a «expansão de blocos e alianças militares»¹². Na segunda metade da década de 90, a retórica de Moscovo manteve-se consistente com esse documento fundamental: para os líderes russos, os eventuais alargamentos da NATO e da UE não eram apenas hostis aos interesses nacionais da Rússia, como criariam novas linhas de divisão e diferentes zonas de segurança profundamente nefastas para o futuro de toda a Europa. Nas palavras então proferidas pelo próprio Primakov, é impossível à Rússia «ficar satisfeita com a declaração de que a expansão da NATO não é dirigida contra ninguém e de que ela não esconde nenhuma vontade de apartar Estados europeus. Se atentarmos nos aspetos psicológicos, políticos e militares que lhe estão associados, é evidente que a expansão conduzirá inevitavelmente ao desenvolvimento desse afastamento.»¹³ Com a entrada no novo século e com a concretização dos alargamentos, assisteu-se, conseqüentemente, a um endurecimento da política russa para com os países que, juntando-se aos da «velha Europa», passam a ser conhecidos como a «nova Europa». Apesar de o endurecimento não se tornar imediatamente política oficial, nem ficar logo textualmente consagrado nos grandes documentos de política externa e de segurança da Federação Russa, depressa se torna manifesto na prática quotidiana das mesmas. Putin nunca encarou as novas democracias da Europa central e oriental como sendo plenamente soberanas. Essa sua perspetiva tornou-se logo evidente no momento em que assumiu as rédeas do poder na Federação Russa. Tendo-se feito homem e profissional da política na URSS, esse facto não é de estranhar¹⁴. Mas as razões essenciais dessa sua convicção são principalmente culturais e históricas: em seu entender, esses Estados não têm nem nunca possuíram capacidades para serem inteiramente soberanos. Os laços históricos que os uniram, num ou noutro momento, mais longo ou mais breve, aos Impérios Russo, Austro-Húngaro, Alemão ou Otomano, são a prova disso mesmo. Depois de 1989, eles somente escolheram gravitar à volta de Bruxelas em detrimento de Moscovo e na ausência de outro centro de poder alternativo. O corolário desta perspetiva é elementar: só os grandes Estados contam na política internacional, enquanto aos pequenos resta assinar por baixo. No entendimento do líder russo, os países da Europa central e oriental sempre pertenceram ao último grupo. É também esta a perspetiva que explica porque os modelos de transição democrática dos antigos países satélites soviéticos, modelos assentes na mecânica de integração numa comunidade política mais vasta – a União Europeia –, nunca foram para a Rússia de Putin uma opção, mesmo nos momentos mais

frutíferos da sua relação com o Ocidente. Porque eles representaram desde sempre uma opção apenas de e para países pequenos e fracos¹⁵.

A autoimagem da Rússia enquanto grande potência torna-se manifesta no primeiro Conceito de Política Externa da Era Putin. O documento de 2000 enuncia como prioridade geral «promover os interesses da Federação Russa como grande potência e um dos maiores centros de influência do mundo moderno, promovendo a segurança do país, preservando e reforçando a sua soberania e integridade territorial e a sua forte e reputada posição na comunidade mundial, [de modo a promover] o crescimento do seu potencial político, económico, intelectual e espiritual». Em relação aos países da Europa oriental e central, o mesmo documento enuncia como «tarefa corrente [...], a preservação dos laços humanos, económicos e culturais existente, a resolução de fenómenos de crise, e o fornecimento de um ímpeto adicional à colaboração de acordo com as novas condições e os interesses russos»¹⁶. A expressão «de acordo com as novas condições» é muito reveladora da necessidade que a nova liderança tem de recorrer a instrumentos e abordagens diferentes das de outrora. Não apenas porque aqueles países já não eram irmãos numa estrutura internacionalista, mas também porque a sua diversidade original estava a ser recuperada.

INSTRUMENTOS, ESTRATÉGIAS E CRIATIVIDADE

De todos os meios ao seu alcance, os recursos energéticos são aqueles que dão mais alavancagem ao Kremlin: as vastas reservas de petróleo e os maiores depósitos de gás natural do mundo existentes em território russo são explorados e exportados sempre numa lógica de procura de contrapartidas que reforcem os interesses e a influência do país na cena internacional. «Para a Rússia a energia é mais do que um recurso, é também um instrumento de poder e, se for preciso, uma arma.»¹⁷ Tanto a Polónia, como a República Checa, a Hungria ou a Checoslováquia têm as suas economias muito dependentes dos recursos energéticos que chegam do gigante vizinho¹⁸. Além disso, a Polónia, por exemplo, é anfitriã de condutas que asseguram o trânsito do gás natural da Rússia para outros países da Europa ocidental, tornando-a objeto frequente de uma «diplomacia do gás» que alterna pressões de sentido contrário vindas de Moscovo, de acordo com conveniências do momento, entre ameaças de efetiva suspensão total ou parcial dos fornecimentos e aumento dos mesmos com baixas de preços drásticas¹⁹. Também noutros países da região a Rússia tem vindo a desenvolver uma política ativa de renegociação constante dos contratos de fornecimento de energia, manipulação de preços, mas igualmente de participação em infraestruturas energéticas, inclusive nuclear²⁰.

Sendo os mais visíveis, os instrumentos energéticos não são, no entanto, necessariamente os mais perigosos. A política de proteção das minorias russas ou russófonas possui um potencial de destabilização maior²¹. Neste âmbito, os três países bálticos encontram-se na linha da frente da atuação russa. O que não é surpresa se se tiver em conta que 1/4 da população da Estónia é etnicamente russa e que na Letónia o russo é

a primeira língua de cerca de 1/3 da população residente. Na Lituânia, esta percentagem é muito inferior, situando-se em cerca de 7 por cento da população total²² e, no entanto, aí o desafio não é menor em virtude dos problemas colocados pelo enclave de Kaliningrado. De acordo com o estabelecido no mais recente Conceito de Política Externa da Federação Russa, aprovado a 13 de fevereiro do ano passado, entre os seus objetivos básicos encontram-se tanto a «garantia de uma proteção extensiva dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos russos e compatriotas que residem no estrangeiro», como «a promoção da língua russa e o seu reforço no mundo (...) com vista à consolidação da diáspora russa no exterior»²³. O que justifica, na perspetiva russa, o pico de tensão vivido com a Letónia, em 2012, quando um referendo nacional rejeitou o russo como segunda língua oficial, ou o ataque cibernético levado a cabo na Estónia, em 2007, depois de anunciada a mudança de um monumento de guerra soviético, ou, finalmente, o embargo à exportação de laticínios lituanos, quando Vilnius recebeu a Cimeira da Parceria Oriental para a assinatura (só em parte o foram) de acordos de associação da Ucrânia, Geórgia, Arménia, Azerbaijão e Moldávia com a UE.

SENDO OS MAIS VISÍVEIS, OS INSTRUMENTOS ENERGÉTICOS NÃO SÃO, NO ENTANTO, NECESSARIAMENTE OS MAIS PERIGOSOS. A POLÍTICA DE PROTEÇÃO DAS MINORIAS RUSAS OU RUSSÓFONAS POSSUI UM POTENCIAL DE DESTABILIZAÇÃO MAIOR.

Já a situação de Kaliningrado remete-nos para o âmbito da segurança e defesa. Com uma área próxima dos 5800 km², este enclave entre a Polónia e a Lituânia tem um importante peso geoestratégico para a Federação Russa. Contendo duas bases aéreas e abrigando a Esquadra Naval Russa do Mar Báltico, é um território fortemente militarizado onde, suspeita-se, desde finais do ano passado foram estacionados mísseis nucleares de alcance intermédio (Iskander)²⁴. Trata-se de uma decisão que já várias vezes tinha sido posta em cima da mesa pelas autoridades militares russas, e que decorre diretamente da crise associada com o projeto norte-americano de estabelecimento de um escudo antimísseis balísticos naquela região da Europa²⁵. Anunciado pela administração W. Bush em 2008, envolvia o uso de bases na Polónia e na República Checa, o que desde o primeiro momento foi inaceitável para Moscovo. Assim, apesar de estes Estados serem soberanos e apesar de oficialmente o projeto ser orientado no sentido de possíveis ataques vindos do Irão e de países afins, a reação russa de clamor internacional não se fez esperar, obrigando o recém-empossado Presidente Obama a reformular substancialmente o projeto²⁶. Só que, entretanto, os checos não escaparam a um embargo do fornecimento de petróleo vindo da Rússia²⁷, ao mesmo tempo que se foram sucedendo exercícios militares com forças russas no território da Bielorrússia, bem junto das fronteiras com a Letónia, a Lituânia e a Polónia²⁸.

As preocupações e os receios da «nova Europa» relativamente ao gigante vizinho têm crescido e são inteiramente compreensíveis, não apenas em função destas reações assertivas da Rússia, mas igualmente por efeito de alguns acontecimentos maiores que foram tendo

lugar na vizinhança comum, como a guerra na Geórgia em 2008 e a atual espiral conflituosa sem fim à vista na Ucrânia²⁹. Também os números não têm trazido boas notícias: de 2008 a 2013 o Kremlin aumentou em 31 por cento as suas despesas militares, reformou drasticamente as suas forças armadas e começou a investir significativamente na modernização da sua indústria armamentista³⁰. Em 2014, a Rússia já não é uma potência militar ultrapassada e em declínio. Ao contrário, mantém-se na terceira posição mundial no que toca a despesas com a sua defesa e segurança, não mostrando sinais de abrandamento³¹. É evidente que este crescimento não é necessariamente dirigido contra os países da Europa central e oriental. Num contexto internacional geral de agravamento das tensões e da insegurança, é razoável que um Estado extenso e com as complexidades e ambições como a Rússia queira reforçar o seu potencial de defesa. Mas como sempre aconteceu ao longo da história, os vizinhos são sempre aqueles que mais se ressentem³².

Se, compreensivelmente, as questões que têm gerado reações com maior assertividade por parte da Rússia são as relacionadas com a segurança e o armamento, importa também referir que esses momentos de maior tensão têm sido alternados com outros – mais breves – de cordialidade e até de reconciliação histórica. Entre estes, os mais simbólicos tiveram lugar, os primeiros, no início de 2006, quando, em visita à Hungria e à República Checa, Putin reconheceu a responsabilidade moral da URSS nas intervenções militares daqueles territórios, respetivamente em 1956 e em 1968. Os segundos, começaram em 2009 com uma visita do líder russo à Polónia e o reconhecimento de que o Pacto Ribbentrop-Molotov tinha sido um erro. Continuaram um ano mais tarde, quando, ratificando os trabalhos da Comissão Conjunta relativa às Questões Difíceis da História das Relações Russo-Polacas, Vladimir Putin se ajoelhou perante o monumento ao oficial polaco desaparecido em Katyn. Foram gestos políticos simbólicos, com o valor que se lhes quiser atribuir, mas que tinham um objetivo evidente: melhorar a imagem da Rússia naqueles estados vizinhos, no intuito de criar uma atmosfera cultural e social mais conducente ao aprofundamento das relações entre aqueles países e Moscovo³³.

De facto, na última década e meia, a política russa para com os Estados da Europa oriental e central tem-se revelado extremamente versátil e até criativa. Juntamente com os que foram referidos, novos instrumentos e diferentes estratégias continuam a surgir e a ser utilizados, desde a procura de um maior controlo dos *media*, ao financiamento de partidos, ao reforço dos *lobbies* económicos, à manipulação e exploração das diferentes sensibilidades e dos diversos interesses internos na UE e na NATO, são inúmeros os meios russos para influenciar, manipular ou coagir os governos e as sociedades daquela região europeia.

PORQUÊ ESTA POLÍTICA?

Grosso modo, é possível encontrar três características principais na atual política externa russa para com os antigos países europeus satélites da União Soviética: i) a prioridade que é dada aos relacionamentos bilaterais em detrimento das estruturas multilaterais ou regionais; ii) a busca de instrumentos acima de tudo eficientes no reforço da influên-

cia russa naqueles países e, inversamente, no aumento da dependência destes de Moscovo; iii) a preferência normalmente dada a estratégias com aparência de *soft power* (influência e atração) em detrimento das de *hard power* (poder e coerção), com exceção daquelas relacionadas com a segurança. Na prática, essa política tem-se revestido de grande pragmatismo, enorme criatividade e de uma boa dose de proatividade. Partindo de uma narrativa específica em que a Rússia, que foi traída pelo ocidente nos anos da instabilidade que se seguiram ao fim do projeto soviético, é tida como um parceiro sénior numa Europa e num mundo assentes numa ordem que tem necessariamente de ser multipolar, esta política olha para os interesses e o peso dos países da Europa central e oriental como estando muito próximos da insignificância.

Importa sublinhar que a «nova Europa» não tem na política externa russa o mesmo lugar que países como a Ucrânia, a Geórgia, a Bielorrússia ou as ex-repúblicas soviéticas da Ásia Central. Ao contrário destes, aqueles deixaram de fazer parte do «estrangeiro próximo» no momento em que escolheram a integração nas estruturas ocidentais. E não obstante, na ótica russa, a antiga «Europa de leste» continua a ser um estrangeiro um pouco mais familiar do que o resto do «outro» estrangeiro que é o velho ocidente. Em termos formais esta diferenciação nunca aparece consagrada, pois afinal os Estados em questão são membros da UE e da NATO. No atual Conceito de Política Externa, estes países aparecem associados ao grupo de «Estados euro-atlânticos», mas com a referência de que possuem «laços civilizacionais comuns profundamente enraizados com a Rússia»³⁴. Também na mais recente versão da Estratégia de Segurança Nacional da Federação a referência mais direta a uma situação que envolve aqueles países é generalista: «O potencial de manutenção da estabilidade global e regional ficará substancialmente diminuído com a colocação na Europa de elementos do sistema global de defesa antimíssil dos EUA».³⁵ E, contudo, a prática revela que para a política externa russa existem diferenças evidentes entre a «velha Europa» e a «nova Europa», que há reações mais intensas, que certas opções não são toleradas.

A razão principal que explica essas diferenças é clara: a Rússia teme o potencial de contágio e atração do modelo de transição democrática e integração no ocidente prosseguido nos últimos 25 anos pelos países da Europa oriental e central³⁶. Numa Europa e num mundo que nunca foram tão abertos e onde é impossível controlar os fluxos de comunicação e informação – como demonstrado pela crescente relevância dos *social media* nos processos políticos –, é impossível esconder o sucesso daquelas transições. As populações da nova faixa fronteiriça entre a Rússia e o ocidente conhecem-no bem, como ficou comprovado pelas revoluções coloridas na Geórgia e na Ucrânia (2003 e 2004) e, sobretudo, pelo encadeado de acontecimentos que, iniciado em novembro do ano passado na Praça Maidan em Kiev, se propagou como um rastilho de pólvora à região. Mas os moldavos sabem-no também, tal como os arménios, como ficou patente no processo de negociação dos Acordos de Associação no contexto da Parceria Oriental. E, principalmente, os russos sabem-no, como se notou nos protestos que se seguiram às últimas eleições naquele país. E isso é intolerável para Moscovo.

Os países da Europa oriental e central constituem a linha da frente ocidental junto ao novo cordão sanitário estabelecido pelo Kremlin desde final dos anos 90. Para que este funcione não resta à Rússia outra alternativa senão procurar ou o isolamento ou a irrelevância desses países da «nova Europa». Por isso, a recente nomeação de Donald Tusk, o primeiro-ministro polaco, para presidente da União Europeia, é uma péssima notícia para Moscovo. ¹

Data de receção: 14 de agosto de 2014 | Data de aprovação: 22 de setembro de 2014

NOTAS

¹ *Secretary Rumsfeld Briefs at the Foreign Press Center*, 22 de janeiro de 2003. [Consultado em agosto de 2014] Disponível em <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330>.

² Esses três países, juntamente com Estados europeus como o Reino Unido, os Países Baixos ou Portugal, mais atlantistas, ou no caso de Espanha, de governo conservador, apoiaram ativamente, tanto no contexto da Aliança Atlântica como noutros *fora* internacionais, a decisão da Administração George W. Bush intervir no Iraque em março de 2003.

³ Entre as inúmeras obras de referência sobre este processo de sovietação destaca a análise clássica de FEJTŐ, FRANÇOIS – *As Democracia Populares* (1952) e a recente crónica amplamente documentada de APPLEBAUM, ANNE – *Iron Curtain: the crushing of Eastern Europe 1944-1956* (2012).

⁴ Ver discurso proferido por Gorbachev no Conselho da Europa a 6 de Julho de 1989. [Consultado em Setembro de 2014] Disponível em <http://www.coe.int/about-coe/index.asp?page=noslnvites&sp=gorbachev>.

⁵ Aqui sigo MANKOFF, Jeffrey – *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*, Maryland: Rowman & Littlefield, 2012, p. 33.

⁶ Desde o final da Segunda Guerra Mundial que este foi um objetivo da diplomacia soviética. Em parte materializou-se no processo CSCE (Helsínquia 1975), que se transformou, no início dos anos 90, em OSCE, autonomizando-se do conflito bipolar. Na mesma esteira deve ser compreendida a comentada proposta, em meados de 2008, do presidente Medvedev, de realização de uma conferência sobre a segurança na Europa sob os auspícios da OSCE, da União Europeia, da CEI e da Organização do Tratado da Segurança Coletiva, mas sem a NATO. Ou, no ano seguinte, o esboço apresentado pelo Kremlin de um Tratado sobre a Segurança

Europeia que, assentando nos princípios da indivisibilidade, da igualdade e da segurança plena (art. 1º), ignora o pilar norte-americano na arquitetura de segurança europeia e propõe mecanismos que reforcem a voz de Moscovo na mesma. Estas propostas continuam em cima da mesa como se pode verificar no *website* do Ministério dos Negócios Estrangeiros russo. [Consultado em agosto de 2014] Disponível em <http://www.mid.ru/nsdvbr.nsf/dveurope/065fc3182ca460d1c32576f003073cc>.

⁷ Ver sobre esta narrativa MANKOFF, Jeffrey – *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*, Maryland, USA: Rowman & Littlefield, 2012, em especial o cap. 4 Sobre os seus usos mais atuais ver, por exemplo, LUKIN, Alexander – «What the Kremlin Is Thinking? Putin's Vision for Eurasia», *In Foreign Affairs*, Vol. 93, N.º 4, 2014, pp. 85-93.

⁸ Para uma análise da versão de Dugin ver ASTROV, Alexander e MOROZOVA, Natalia – «Russia: geopolitics from the heartland», *In GUZZINI, Stefano – The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 192-216. Sobre o papel de Surkov como ideólogo oficial ver POMERANTSEV, Peter – «Putin's Rasputin», *In London Review of Books*, Vol. 33, N.º 20, 20 de outubro de 2011, pp. 3-6.

⁹ Consultar o texto completo da intervenção de Putin na Conferência sobre Segurança de Munique, 12 de fevereiro de 2007. [Consultado em agosto de 2014] Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html>. Importa notar que o argumento sobre traição tem sido invocado à exaustão pelo Kremlin como notado por ASMUS, Ronald D. – «Europe's Eastern Promise. Rethinking NATO and EU Enlargement», *In Foreign Affairs*, January/February 2008. [Consultado em julho de 2014] Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/arti->

[cles/63049/ronald-d-asmus/europes-eastern-promise](http://www.foreignaffairs.com/arti-) e ARON, Leon – «The Putin Doctrine. Russia's Quest to Rebuild the Soviet State», *In Foreign Affairs*, 8 de março de 2013. [Consultado em julho de 2014] Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/139049/leon-aron/the-putin-doctrine>.

¹⁰ Ver ASTROV, Alexander e MOROZOVA, Natalia – «Russia: geopolitics from the heartland», pp. 196-204.

¹¹ Valentin Falin, diplomata sénior da URSS e presidente do comité central do PCUS, e Yuly Kvitsinsky, vice-ministro dos negócios estrangeiros soviético, foram os dois promotores desta abordagem aprovada pelo secretariado do CC do Partido a 22 de janeiro de 1991, ou seja, durante o último ano de vida da União Soviética. Ver FEDOROV, Yury E. – «Continuity and Change in Russia's policy toward Central and Eastern Europe», *In Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 46, 2013, p. 318.

¹² ELEMENTOS BÁSICOS DA DOCTRINA MILITAR DA FEDERAÇÃO RUSSA, 2 de Novembro de 1993. [Consultado em Agosto de 2014] Disponível em <http://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html>.

¹³ Intervenção de E. Primakov na sessão ministerial do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, 11 de Dezembro de 1996, Bruxelas. [Consultado em Setembro de 2014] Disponível em <http://www.nato.int/docu/speech/1996/s9612115.htm>. Sobre a estratégia russa face aos alargamentos da NATO e da UE e particularmente sobre os dois períodos referidos ver FEDOROV, Yury E. – «Continuity and Change in Russia's policy toward Central and Eastern Europe» in *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 46, 2013, pp.317-320. Peter Shearman diz ter havido entre as referidas duas fases um momento onde, à revelia das elites militares e de parte das elites políticas, Ieltsin chegou mesmo a afirmar publicamente, durante uma viagem a Varsóvia, que uma eventual adesão da Polónia à NATO não ia contra os inte-

resses nacionais russos. Viviam-se anos de grande euforia e indeterminação. Ver SHEARMAN, Peter (Editor) – *Russian Foreign Policy since 1990*. Boulder: Westview Press, 1995, p. 82.

14 Para um argumento que relaciona diretamente a biografia de Putin com a política do país ver, entre outros, STUERMER, Michael – *Putin e o Despertar da Rússia*. Lisboa: Editorial Presença, 2009.

15 É neste sentido que deve ser compreendido um certo desdém e/ou despreendimento que sempre caracterizaram o relacionamento de Putin com a União Europeia. Inversamente, as relações com os EUA foram constantemente marcadas pela tensão e irritabilidade de quem se sente verdadeiramente ameaçado por um concorrente direto. Sobre este tópico ver COTTEY, Andrew – *Security in 21st Century Europe*. 2.^a edição. London, UK: Palgrave Macmillan, 2013, pp.131-134 ou STUERMER, Michael – *Putin e o Despertar da Rússia*. Lisboa: Editorial Presença, 2009, pp. 263-264.

16 Conceito de Política Externa da Federação Russa, 28 de junho de 2000. [Consultado em setembro de 2014] Disponível em <http://fas.org/nuke/guide/russia/dotrine/econcept.htm>. Para uma análise das várias vertentes regionais da atual política externa russa ver DAEHNHARDT, Patrícia e FREIRE, Maria Raquel [Coord.] – *A Política Externa Russa no espaço Euro-Atlântico. Dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014.

17 BRAUN, Aurel – «Resetting Russian-Eastern European relations for the 21st century» in *Communist and Post-Communist Studies*, 45, 2012, p. 397.

18 De acordo com dados de 2012, 59 por cento do gás natural consumido na Polónia, 80 por cento na Hungria, 84 por cento na Eslováquia e 57 por cento na República Checa vêm da Federação Russa. Ver o relatório estatístico 2013 do Eurogas. [Consultado em setembro de 2014] Disponível em http://www.eurogas.org/uploads/media/Eurogas_Statistical_Report_2013.pdf.

19 Se, em 2012, a Gazprom baixou de uma vez só os preços do fornecimento do gás natural à Polónia em cerca de 10 por cento, agora, porém, está a cortar em cerca de 24 por cento o volume de fornecimento para impedir que a Polónia reenvie gás para a Ucrânia. Ver «Gazprom Cuts Gas Price for Poland», in *Wall Street Journal*, 6 de novembro de 2012. [Consultado em setembro de 2014] Disponível em <http://online.wsj.com/news/articles/SB1001424052970204349404578102230135329520> e «Gazprom Limits Polish Gas Supplies as Reverse Flows Halt», in *Bloomberg*, 10 de setembro de 2014. [Consultado em setembro de 2014] Disponível em <http://www.bloomberg.com/news/2014-09-10/poland-says-gazprom-cut-gas-supplies-via-belarus-ukraine.html>.

20 A empresa estatal russa de energia nuclear, Rosatom, está a desenvolver um projeto na Hungria que visa duplicar a

capacidade da única central nuclear deste país. Para mais detalhes, ver «Russia to increase Hungary's nuclear power», in *Reuters*, 14 de janeiro de 2014. [Consultado em setembro de 2014] Disponível em <http://www.reuters.com/article/2014/01/14/russia-hungary-idUSL6N0K028L20140114>.

21 Como, aliás, ficou claro no episódio da recente anexação da Crimeia, onde cerca de 60 por cento da população é russa.

22 Fonte dos dados: BELKIN, Paul, et al. – «NATO: Response to the crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe», *Congressional Research Service*, Washington, 16 de abril de 2014. [Consultado em setembro de 2014] Disponível em <http://fas.org/sgp/crs/row/R43478.pdf>.

23 Conceito de Política Externa da Federação Russa, 12 de fevereiro de 2013. [Consultado em agosto de 2014] Disponível em http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D.

24 Ver «Russia has stationed Iskander missiles in western region: reports», in *Reuters*, 16 de dezembro de 2013. [Consultado em setembro de 2014] Disponível em <http://www.reuters.com/article/2013/12/16/us-russia-missiles-idUSBRE9BF0W020131216>.

25 Sobre este tema ver Yury Fedorov, «American Ballistic Missile Defence, Russian Iskanders and a New Missile Crisis in Europe», Chatham House, REP Roundtable Summary, 22 May 2009. [Consultado em Setembro de 2014] Disponível em <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/220509summary.pdf>.

26 Apesar de ainda não ser certo se terá envolvimento russo, um projeto sucessor, o European Phased Adaptive Approach (EPA), está em implementação e ficará sob comando e controlo da NATO. Sobre a atual versão do projeto ver http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49635.htm.

27 Ver «Czechs See Oil Flow Fall and Suspect Russian Ire on Missile System», in *New York Times*, 12 de julho de 2008. [Consultado em setembro de 2014] Disponível em http://www.nytimes.com/2008/07/12/world/europe/12czech.html?_r=0.

28 Os exercícios militares conjuntos entre a Rússia e a Bielorrússia têm-se realizado de dois em dois anos desde 2009. O último exercício teve lugar em Setembro de 2013 tal como anunciado pela agência russa RiaNovosti, «Russia, Belarus conduct Joint Military Exercises: Zapad 2013». [Consultado em Setembro de 2014] Disponível em <http://en.ria.ru/photolents/20130924/183696184/Zapad-2013-20Strategic-Exercises.html>.

29 Para um argumento semelhante ver LUKAS, Edward – «Why, Oh Why, Didn't we listen to the Eastern Europeans?»,

In Politico Magazine, 26 de maio de 2014. [Consultado em julho de 2014] Disponível em <http://www.politico.com/magazine/story/2014/05/eastern-europe-vladimir-putin107094.html#U-NfrPa1aCk>.

30 Para mais detalhes sobre estes dados ver «The Military Balance 2014», *International Institute for Strategic Studies*. [Consultado em Setembro de 2014] Disponível em <https://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2014-7e2c>.

31 Ver «Russia raises military clout with reforms after Georgian war», in *Reuters*, 27 de fevereiro de 2014. [Consultado em julho de 2014] Disponível em <http://www.reuters.com/article/2014/02/27/us-russia-military-clout-idUSBREAIQ1YR20140227>.

32 Acerca desta reação dos países da Europa oriental e central ver LARRABEE, Stephen – «Russia, Ukraine, and Central Europe: The Return of Geopolitics», in *Journal of International Affairs*, Vol. 63, N.º 2, 2010, pp. 33-52.

33 Sobre a política de reconciliação histórica ver FEDOROV, Yury E. – «Continuity and Change in Russia's policy toward Central and Eastern Europe», p. 321. O fimegerado acidente do avião que levava o Presidente polaco Lech Kaczynski e a sua comitiva a Katyn para as cerimónias de homenagem aos oficiais que perderam a vida no massacre em 1940 significou um duro golpe para estratégia de reconciliação.

34 Ver o parágrafo 54 desse documento. [Consultado em setembro de 2014] Disponível em http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D.

35 Ver o parágrafo 12 da Estratégia de Segurança Nacional da Federação Russa até 2020, aprovada a 12 de maio de 2009. [Consultado em setembro de 2014] Disponível em <http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-t02020>.

36 E em última análise, é por esta razão que a Rússia tem procurado constituir ela própria um modelo alternativo de Europa e de Democracia. Este argumento é desenvolvido em KRASSTEV, Ivan – «Russia as the 'Other Europe'», in *Russia in Global Affairs*, Vol. 5, N.º 4, 2007, pp. 66-78.