

A POLÍTICA EXTERNA EM TRANSIÇÃO O CASO DA FEDERAÇÃO RUSSA

Maria Raquel Freire

O final da Guerra Fria e a desagregação do bloco soviético redesenharam o mapa geoestratégico europeu. O surgimento de quinze novas repúblicas implicou a reordenação do antigo espaço soviético¹. A Federação Russa, reduzida em estatuto, dimensão e recursos, procurou, neste contexto de mudança, manter a sua influência, um objectivo que se revelou difícil face ao processo de transição que ela própria também experimentava. Este artigo analisa a política externa em transição de um regime comunista para o que vieram a ser tentativas falhadas de democratização, resultando na catalogação do regime político como «democracia de gestão», «democracia incompleta» e «democracia dirigida» – termos que encarnam uma fórmula particular de governação que se desenvolveu na Rússia, misturando elementos de um passado imperial grandioso e nostalgia soviética, com ingredientes democráticos, como a realização de eleições (independentemente da qualidade das mesmas). De facto, a hibridez do regime que se desenvolveu na Rússia, a par das suas opções e acções de política externa, é talvez melhor entendido segundo o termo «democracia soberana», como analisado adiante. O processo de formulação e implementação de política externa é complexo, sendo difícil dissociar poder e preferências, motivações internas e pressão externa, num regime onde os actores directamente implicados estão sujeitos a influência de sectores diferenciados da sociedade e de elites políticas, bem como a outras influências externas, mesmo que de forma indirecta. O caso da Rússia é paradigmático pelas implicações associadas à transição de Império para Estado, de uma orientação comunista das políticas e organização social para um exercício de democratização amorfo, com muitas dificuldades e incertezas a conduzirem todo o processo. Este culminou num regresso não ao comunismo soviético ou à experiência da democracia liberal, mas antes a um estilo de governação centralizado e autoritário. As questões nacionalistas e identitárias foram instrumentais na transição face ao *vacuum* que surgiu após a desagregação da União Soviética e da sua ideologia agregadora, ajudando na compreensão das escolhas de política externa e do registo autoritário que gradualmente se vai consolidar. A questão que precisa ser discutida é, deste modo, «porque é que a oportunidade nos anos

1990 e 2000 foi perdida quando a Rússia estava mais aberta, do que talvez em qualquer outro período da sua história, para se juntar ao que convencionalmente se denomina Ocidente, para criar uma nova comunidade baseada em interesses comuns e, finalmente, valores partilhados»²?

O processo sinuoso de transição iniciado há vinte anos, os desafios implicados e as oportunidades perdidas, são então foco de análise. Este artigo olha também a Rússia vinte anos depois, sublinhando os elementos de continuidade que persistem num contexto mudado. Uma análise centrada essencialmente na formulação e implementação da política externa, no quadro soviético e pós-soviético, e no modo como esta diferenciação revela as dinâmicas subjacentes às políticas de acção e reacção em matéria de política externa na Rússia. Deste modo, pretende-se compreender as linhas de política externa subjacentes à afirmação da Rússia enquanto actor de relevo no cenário internacional.

DINÂMICAS DE POLÍTICA EXTERNA: INTERLIGAÇÕES ENTRE A ESFERA DOMÉSTICA E O CONTEXTO EXTERNO

Factores domésticos e externos combinam-se na formulação da política externa, resultando numa equação onde os recursos internos e a vontade política conjugados com ameaças e oportunidades externas conduzem a opções políticas variáveis, sendo o objectivo último a maximização do interesse nacional. Esta relação interno/externo é assimetricamente bidireccional, uma vez que, apesar de estas duas dimensões estarem intrinsecamente ligadas, a relação pressupõe pesos diferenciados. No entanto, e apesar da primazia conferida aos objectivos de Estado, os governantes não estão imunes a dinâmicas diversas a nível doméstico e no plano internacional que limitam ou projectam o prosseguimento destes³. «O processo de formulação política é um processo complexo de interacção entre vários actores, que de modo diferenciado estão envolvidos em estruturas distintas.»⁴ Assim, a adicionar à dicotomia interno/externo no sentido amplo, podemos sublinhar ainda as relações entre o aparelho político detentor das competências de política externa e grupos de pressão e influência, externos ao aparelho, mas com influência sobre o mesmo.

Esta fórmula complexa é assim composta por variáveis distintas a diferentes níveis (externo *versus* interno interagindo nos diferentes níveis de análise), que cruzam uma multiplicidade de sectores (política, segurança, economia), sendo ainda acompanhadas por questões normativas e de percepção, para além das tradicionais considerações de poder. Este exercício, de forma não exaustiva, visa explicar a multiplicidade de aspectos subjacentes à política externa, para além dos modelos tradicionais baseados na escolha racional, políticas burocráticas, ou o papel da liderança na definição da agenda e formulação de políticas. E também vai para além dos «rótulos e modelos que nos direccionam para um particularismo da realidade»⁵, permitindo uma análise alargada de dinâmicas e tendências⁶.

Note-se como na URSS a política externa estava concentrada nos líderes do Partido Comunista, sendo que o Governo apenas ratificava as decisões aí tomadas, conferindo-lhes legitimidade. O contexto de Guerra Fria e o modelo ideológico de base à política marxista-leninista condicionavam fortemente a política externa e as políticas de desenvolvimento domésticas. O centralismo dirigista inerente ao modelo permitia um processo de decisão e implementação unificado, prosseguindo o interesse da União num cenário de nenhuma abertura a críticas ou pressões antilinha do partido. Neste período, de facto, as dinâmicas internas estavam rigidificadas no poder centralizado do Partido Comunista, sendo a política externa condicionada essencialmente pelas directrizes de afirmação ideológica no contexto de rivalidade bipolar. «É o mundo lá fora, e não o caos interno, que os levou [soviéticos] a pensar sobre o cariz e fraquezas do seu poder externo, as dificuldades de intervenção, as causas da insegurança, o significado da interdependência e os custos da autarcia.»⁷

Na Rússia da transição, a política externa reflectiu os vários constrangimentos que a política russa enfrentava internamente. Muitas das dinâmicas até então reprimidas surgem agora de forma desarticulada, revelando os limites inerentes ao processo burocrático centralizado que havia vigorado durante décadas. O pluralismo associado ao modelo democrático em experimentação revelou-se sinónimo de pressão e desordem. A incapacidade de estruturação de princípios delineadores assentes em processos discutidos e plurais, acabou por levar à tendência de centralização dos processos de decisão e implementação de políticas, incluindo a política externa, e a um crescente autoritarismo, claramente visíveis na Rússia de hoje.

No entanto, a primeira década pós-Guerra Fria permitiu a identificação de tendências relativamente à definição dos vectores estruturantes da política externa russa, coincidentes com as oscilações que na prática vão tendo lugar durante os anos da presidência de Ieltsin. A partir de meados dos anos 1990 estas tendências cristalizam-se nas linhas fundamentais que a política externa russa vai acabar por representar, ao conjugar os diferentes vectores numa combinação flexível mas regular. As divisões internas na Rússia, de longa data, mas agora com expressão mais vincada, com os euro-atlantistas a favorecerem ligações mais próximas aos Estados Unidos e à Europa, os eurasiyanistas a olharem o cenário a leste para alianças estratégicas, incluindo a China e a Índia nos seus horizontes, e a afirmação da estratégia Rússia-primeiro procurando a afirmação do poder russo com base no legado imperial, força política, influência, e recursos económicos, revelam de forma simplificada o discurso multidimensional da política externa⁸. De facto, analisando os documentos fundamentais de política externa da Rússia pós-soviética, pode-se constatar que estas linhas vão gradualmente sendo demarcadas e prosseguidas enquanto vectores estruturantes, com a Comunidade de

NA RÚSSIA DA TRANSIÇÃO, A POLÍTICA EXTERNA REFLECTIU OS VÁRIOS CONSTRANGIMENTOS QUE A POLÍTICA RUSSA ENFRENTAVA INTERNAMENTE.

Estados Independentes (CEI) a constituir a área preferencial de actuação, seguida das dimensões ocidental e oriental, como analisado adiante.

Nesta construção, a definição da identidade russa tem também tido um peso relevante, apesar de não acarretar o peso ideológico associado à governação soviética, de não funcionar como modelo de desenvolvimento como nos tempos soviéticos, e de não oferecer uma alternativa com atractividade normativa para outros, em particular para as ex-repúblicas soviéticas através de mecanismos de integração como a CEI. O processo de construção identitária na Rússia, ainda em definição, já não como soviético, mas também não democrático no sentido ocidental, tem implicado uma procura constante de recuperação da identidade – uma nova identidade num contexto diferente. Esta readaptação e busca de referenciais revela-se fundamental na definição da política externa pós-soviética, num contexto em que a Rússia já não é a União Soviética, em que o espaço CEI já não é o espaço soviético, em que as fronteiras da Rússia já não são as do antigo bloco. Ou seja, a «Rússia [é um] outro Estado que antes não existia no mapa político ou geográfico global»⁹. Este processo de auto-redefinição teve e tem tido impacto nas formulações e acções de política externa, resultando em vários momentos em opções pouco claras, argumentos incoerentes e acções controversas. As questões relacionadas com o tratamento das minorias russas nas antigas repúblicas são exemplo do carácter errático e tantas vezes manipulador das políticas russas para com a sua vizinhança. A lógica imperial de controlo e manutenção de poder alargado subjaz a estas acções, onde a par de considerações de *realpolitik*, percepções e entendimentos relacionados com o posicionamento, papel e funções da Federação Russa não podem ser descurados. A identidade russa, combinando heranças do passado e procurando aprender a lidar com um novo contexto político, social, económico e estratégico, está ainda em formação. E embora ainda integre muitos elementos do passado, a Rússia de hoje, apesar da crescente assertividade política, governação centralizada e estilo autoritário, é uma nova Rússia, procurando afirmação num contexto diferenciado.

O papel das elites políticas e a sua lealdade para com o poder central tem também sido um elemento central na história da Rússia. Controlar vozes dissidentes, punir movimentos de oposição, e monitorizar de perto movimentos propagandísticos eram práticas comuns nos tempos czaristas, sob o regime soviético, e são ainda visíveis na Rússia de hoje. «A Rússia é ainda melhor entendida como uma rede de relações clientelistas. Esta é uma das razões por que a Rússia pós-soviética tem tanta dificuldade em gerar o seu próprio sentido de comunidade cívica.»¹⁰ A institucionalização do poder centralizado com apoio da elite política próxima do presidente assegura controlo político e social. Esta governação forte, que na troca de liberdade por segurança reuniu amplo apoio, tem contudo enfrentado contestação de movimentos cívicos e grupos de oposição, embora com expressão limitada. Uma demonstração de que elementos de democratização experimentados na Rússia pós-Guerra Fria têm sido mantidos sob escrutínio apertado das autoridades centrais, justificando políticas duras com a neces-

sidade de ordem; permitindo um estilo autoritário de governação com base na construção de estabilidade; e realizando processos eleitorais como expressão máxima de um país democrático, onde a ingerência externa não é bem acolhida – permitindo o que é actualmente entendido como democracia soberana.

DO IMPÉRIO SOVIÉTICO AO ESTADO RUSSO: QUE POLÍTICA EXTERNA?

A desagregação da União Soviética teve implicações profundas na Federação Russa, que assumiu muitas das responsabilidades da antiga União, incluindo o controlo do arsenal nuclear soviético, bem como representações em fóra internacionais, como as Nações Unidas, incluindo um lugar permanente no Conselho de Segurança. Mas o final da Guerra Fria e o fim da bipolaridade significaram também um estatuto diminuído no sistema internacional, dada a redução da sua dimensão, capacidades e recursos. Assim, «a forma do novo projecto político russo dependia não só do que o país herdou da União Soviética em termos materiais, mas também do “software” político que seria aplicado para transformar a Rússia»¹¹.

A queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) implicou (1) o fim de uma ideologia unificada sustentada em princípios marxistas-leninistas que permitiam coesão social; (2) a perda de identidade, agregada durante décadas sob a planificação e governação centralizada do Partido Comunista; (3) um processo de transição para um modelo de governação que a Rússia nunca antes havia experimentado; (4) novas fronteiras e a redefinição de relações com uma vizinhança instável, lado a lado com a redefinição do papel e lugar da Rússia na Europa e no mundo. Este contexto indefinido libertou o nacionalismo simultaneamente como incentivador à reforma e obstáculo à mudança: a então elite soviética permaneceu leal a velhos princípios, a sociedade civil e movimentos sociais eram praticamente inexistentes, a elite dos negócios beneficiava das lutas políticas internas e de um processo de privatização sem planificação, fortalecendo-se como classe emergente com poder político e económico – os oligarcas. Este foi um processo de mudança complexo com impacto claro na definição de uma política externa diferenciada no contexto pós-Guerra Fria.

Mikhail Gorbachev foi um político central na transformação da União Soviética após o desencanto dos anos de Leonid Brejnev, e das curtas lideranças de Yuri Andropov e de Konstantin Chernenko (1982-1985). Enquanto Andropov se concentrou na disciplina, Chernenko concentrou-se na concórdia, nenhum deles entendendo realmente as fragilidades do sistema soviético. Gorbachev, pelo contrário, concentrou-se na mudança, que ele acreditava tinha de ser um processo iniciado de dentro para fora que permitisse a modernização e crescimento da URSS¹². Contudo, as políticas de reestruturação

MIKHAIL GORBACHEV FOI UM POLÍTICO CENTRAL NA TRANSFORMAÇÃO DA UNIÃO SOVIÉTICA APÓS O DESENCANTO DOS ANOS DE LEONID BREJNEV, E DAS CURTAS LIDERANÇAS DE YURI ANDROPOV E DE KONSTANTIN CHERNENKO.

(*perestroika*) da economia, de aceleração (*uskoreníe*) e de abertura (*glasnost*)¹³, indicando um curso reformista que visava a transformação política e o desenvolvimento económico, quer a nível interno quer na política externa, não foram capazes de alterar práticas profundamente enraizadas, afastando-se dos seus objectivos iniciais.

A política externa de Gorbachev reflectia o seu curso reformista a nível interno, proclamando a «casa comum europeia» como prioridade e o degelo nas relações com o Ocidente, entendido como um passo necessário para a consolidação do crescimento económico e a inversão de tendências contrárias à estabilização económico-social (num contexto de crescentes dificuldades económicas e descontentamento social). Esta política de aproximação ao Ocidente foi expressa em medidas concretas, como a assinatura em Dezembro de 1987 do Tratado sobre Forças Nucleares de Alcance Intermédio, com o grande rival, os Estados Unidos; o anúncio da retirada soviética do Afeganistão em 1988; e uma política de abertura e proximidade ao Leste. Internamente, qualificou o sistema económico socialista e o papel de gestão política operado pelo Partido Comunista como desadequados à nova realidade que a União experimentava.

Pôs assim em marcha os princípios da dimensão humana contidos na Declaração de Helsínquia de 1975 (incluindo, por exemplo, a promoção de liberdades civis e discussão pública), encontrando no entanto oposição do aparelho burocrático que claramente entendia estas medidas como ameaça à sua autoridade e poder, agravado pelos movimentos nacionalistas que por todo o espaço pós-soviético exigiam independência. Contudo, revelou-se tarefa difícil conciliar as reformas estruturais profundas a nível político e económico necessárias à consolidação do crescimento no seio da União, com o forte legado de um sistema que conduziu a resultados limitados e medidas impopulares. Como acelerador deste processo, Gorbachev procurou consolidar o seu poder, para que a sua capacidade de decisão e implementação fosse reforçada, mas foi incapaz de desenvolver a maior parte dos seus projectos reformistas face à crescente resistência com que se deparava – o aparelho do partido permaneceu um forte desafiador da *perestroika*.

«No momento crucial em que Gorbachev abriu as janelas da Rússia ao mundo em finais dos anos 1980, a Rússia não tinha uma oposição que apresentasse uma alternativa credível ao sistema, nem indivíduos pragmáticos dentro da equipa de governação capazes de actuar numa atmosfera politicamente competitiva. Não menos influente é o facto de a Rússia ter estado alheada do período da história europeia em que o espírito constitucionalista floresceu [...] Sem essa base a sociedade russa não podia avançar nos próximos estádios da transformação, “a hora do economista” e a “hora do cidadão”.»¹⁴

No entanto, e apesar destes obstáculos, Gorbachev conseguiu levar a cabo reformas político-administrativas fundamentais, como o estabelecimento do Congresso dos Deputados do Povo em 1989, sob a sua liderança, e com maior poder de decisão que o

Soviete Supremo. De facto, foi eleito um novo Soviete Supremo pelo novo Parlamento e Gorbachev conseguiu aqui reunir amplo poder, permitindo terminar com o monopólio do Partido Comunista da União Soviética enquanto única organização política legal. Gorbachev «acabou por erradicar não só a tirania e burocracia estalinista, mas também a ditadura do Partido Leninista e a ideologia marxista despoletada pela Revolução de Outubro»¹⁵.

Em suma, apesar das muitas dificuldades associadas a um processo intrincado de transição política, social e económica, a agenda de Gorbachev permitiu uma política externa diferente, mais aberta ao Ocidente, mais democrática para com o Leste – especialmente os estados-satélite desde a II Guerra Mundial –, bem como mais flexível relativamente às repúblicas constituintes da URSS. Estas mudanças profundas permitiram o fim da Guerra Fria e conduziram à queda do Império Soviético.

«Foi Gorbachev que simbolizou a transcendência das revoluções progressistas e que assim permitiu à Rússia o regresso às políticas “normais”, um tipo de políticas que não incluía uma fronteira emancipatória. O sujeito da emancipação acabou por não ser o povo no sentido dos sujeitos soberanos da democracia, mas uma elite transformadora guiada pelos princípios de liderança e modernização das elites para as populações.»¹⁶

Como reacção a mudanças rápidas, o renascimento do nacionalismo deu-se como resultado de uma federação enfraquecida, como forma de promover unidade e coesão, contudo há muito perdida.

Boris Ieltsin chegou à política sob anuência de Gorbachev na altura em que o último se tornou Presidente da URSS (1985). Apesar de uma trajectória sinuosa, em 1989 foi eleito para o Congresso dos Deputados do Povo e tornou-se mais tarde Presidente do Parlamento russo. Nesta altura, Ieltsin e Gorbachev prosseguiram objectivos incompatíveis, com o primeiro a enfrentar hostilidade interna em relação a medidas que se revelaram difíceis e não recompensadoras, e o último a criticar duramente Gorbachev por actuar lentamente na reforma do sistema, exigindo um ritmo mais acelerado e medidas mais resolutas. Face à situação de tensão vivida, agravada pela sucessão de declarações de independência de antigas repúblicas, foi convocado um referendo para aferir sobre o futuro da União enquanto federação de repúblicas soberanas igualitárias, cujo resultado foi favorável à preservação da URSS enquanto entidade agregadora, mas não aglutinadora, das diferentes repúblicas. Na Rússia uma outra questão foi colocada a escrutínio: se a eleição presidencial se devia manter como processo selectivo e fechado, ou ao invés, se deveria decorrer a nível nacional com participação alargada das populações.

O referendo da União de Março de 1991 foi favorável a eleições presidenciais directas, que culminaram na vitória de Boris Ieltsin, marcando claramente o descontentamento generalizado com o processo de transição iniciado por Gorbachev. A tentativa falhada

de golpe de Estado em Agosto de 1991, criticando os falhanços da *perestroika* e *glasnost*, sinalizava então uma União Soviética fragmentada que oficialmente cessou a sua existência a 25 de Dezembro. Mesmo antes da desagregação da União, a CEI foi criada a 8 de Dezembro de 1991, num acordo entre a Rússia, a Bielorrússia e a Ucrânia, procurando constituir um mecanismo agregador e facilitador de uma transformação pacífica da velha URSS numa nova forma de organização que perpetuasse o poder da Rússia no antigo espaço soviético. Contudo, isto não evitou que as repúblicas seguissem o seu próprio curso, independentemente da sua adesão à nova organização, à excepção das três repúblicas do Báltico, que nunca foram estados-membros da CEI. Além do mais, a Comunidade acabou por se revelar institucionalmente disfuncional, significando que o objectivo russo de influência e controlo se revelou limitado, apesar do seu poder na área.

A POLÍTICA EXTERNA DE IELTSIN: APROXIMAÇÃO A OCIDENTE, ENVOLVIMENTO A LESTE E BALANCEAMENTO LESTE-OESTE

Em Junho de 1991, proclamando a Rússia como democracia plural, Boris Ielstin foi eleito Presidente, legitimado pela sua capacidade de liderança na defesa de direitos e liberdades fundamentais, com particular relevo aquando do golpe de Estado. Para além disso, no seguimento destes desenvolvimentos, o Partido Comunista foi banido. No entanto, eleito como uma nova face da reforma, Ielstin não foi bem-sucedido no processo de transição democrática, tornando-se progressivamente dependente e ávido de poder, centralizando autoridade e deixando pouco espaço de manobra para visões alternativas em formação na nova Rússia. Os críticos da postura europeísta promovida por Gorbachev apelaram a um enfoque da política externa na Eurásia, enquanto os nacionalistas pressionaram para a concentração das decisões políticas nas questões internas, para que a Rússia pudesse reunir condições económico-sociais e políticas essenciais à sua projecção externa de forma sustentada no que era definido como o seu «estrangeiro próximo», leia-se ex-espaço soviético.

Ielstin enfrentou dificuldades na procura de equilíbrios com o Parlamento, resultando da política plural que culminou num referendo e voto presidencial de confiança em Abril de 1993. No Verão desse ano, Ielstin reuniu uma convenção constitucional para redigir uma nova Constituição pós-soviética, reflectindo as mudanças que ocorreram e melhor espelhavam a nova Rússia que então se desenhava. No entanto, nas lutas internas pelo poder, o Parlamento, de forma autónoma, também criou um comité constitucional para o mesmo efeito, levando obviamente à apresentação de duas versões distintas do projecto constitucional.

Numa clara demonstração de poder e de desafio à autoridade do Parlamento, a 21 de Setembro de 1993, Ielstin dissolveu-o e impôs a lei presidencial, marcando o referendo sobre a nova Constituição para Dezembro desse mesmo ano. O Parlamento declarou a acção de Ielstin ilegal, destituiu o Presidente e nomeou o seu vice, Alexander Rutskoi,

como legítimo representante da autoridade. A tensão aumentou e no início de Outubro os confrontos violentos que se seguiram ao cerco do edifício do Parlamento conduziram, sob as ordens de Boris Ieltsin, à intervenção policial e consequente detenção de todos aqueles que se encontravam no seu interior, incluindo o porta-voz do Parlamento e Rutskoi. Após os incidentes, foram marcadas eleições para um novo Parlamento, bem como a realização do referendo constitucional, ambos tendo lugar em Dezembro de 1993. A nova Constituição foi aprovada conferindo ao Presidente amplos poderes, incluindo o poder de exercício da «liderança da política externa da Federação Russa»¹⁷. Este é um período conhecido como período romântico, quando boas relações com o Ocidente são privilegiadas e é prosseguida uma política de não-ingerência no espaço pós-soviético. A doutrina Sinatra – «I'll do it my way» – permitiu às antigas repúblicas consolidarem o seu curso de independência, muitas das quais pela primeira vez, dado que apesar da autonomia que formalmente gozavam no quadro da URSS, esta equivalia na realidade a uma relação de submissão face ao poder central do Partido Comunista em Moscovo. Neste período, a postura de Moscovo, centrada na necessidade de reformas internas, possibilitou o desenvolvimento de novas instituições capazes de governar o país após décadas de sistema de partido único. Nas palavras do conselheiro presidencial Sergei Stankevich em Março de 1992, «a nossa política externa não se processa nas direcções e prioridades das de um Estado desenvolvido. Pelo contrário, a prática de política externa... vai ajudar a Rússia a tornar-se Rússia»¹⁸. Contudo, as políticas de Ieltsin baseavam-se mais na ideologia do que no nacionalismo, factor este que acabou por transformar-se numa fabricação para a conquista e manutenção do poder político. Um efeito perverso do desejo de controlo e autoridade que Ieltsin vai procurar, entendendo-o como necessário à governação.

Apesar do acordo quanto ao pacote alargado de reformas necessárias, quer a nível institucional quer económico e social, a transição de um modelo de organização e desenvolvimento socialista, planificado e centralizado, não foi simples. A inexistência de um plano de reforma económica no curto ou médio prazo, um quase contra-senso face à tradição de planificação associada

ao poder central da URSS, complicou ainda mais o processo de transição para uma economia de mercado. A privatização de empresas russas, entendida como forma de invalidar o regresso a um sistema comunista, beneficiou essencialmente a elite próxima de Ieltsin.

«Os velhos oficiais soviéticos apoiavam enfaticamente [Ieltsin] enquanto tomavam conta de bens públicos – desde o pequeno comércio à indústria petrolífera –, e se transformavam em capitalistas ao mesmo tempo que a inflação dizimava os rendimentos da população comum.»¹⁹ Esta política errática desacreditou o Presidente e permitiu o desenvolvimento de actividades paralelas ilícitas, incluindo crime organizado e crescente corrupção. As sementes da

A INEXISTÊNCIA DE UM PLANO DE REFORMA
ECONÓMICA NO CURTO OU MÉDIO PRAZO,
COMPLICOU AINDA MAIS O PROCESSO DE
TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA DE MERCADO.

mudança democrática murcharam definitivamente: autoritarismo e centralização predominavam, uma nova classe com amplo poder político e económico emergiu, e a população estava simplesmente exposta aos efeitos nefastos e, de algum modo, perversos, de uma transição destinada ao falhanço.

Num contexto pró-ocidental, Andrei Kozirev assume a pasta dos Negócios Estrangeiros em inícios de 1992, prosseguindo uma política de aproximação ao Ocidente, definindo a Rússia como aliada natural da Europa. Esta abordagem foi evidenciada na procura de integração em instituições ocidentais, solicitando a adesão ao Conselho da Europa (materializada em Fevereiro de 1996, após muitas dificuldades essencialmente associadas às acções militares russas na República da Tchetchénia), aderindo à Parceria para a Paz no contexto da NATO (em Junho de 1995, procurando assegurar que a sua participação constituísse um factor de promoção de confiança enquanto simultaneamente procurava evitar os planos de alargamento da organização aos estados do Leste), e aprofundando relações com a Comunidade Europeia, com base na assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação (APC) em 1994, a par do estreitamento de relações com Washington. No entanto, e revelador das dificuldades de resposta do Ocidente às mudanças profundas em curso, o esperado apoio económico internacional chegou tarde e revelou-se insuficiente, sendo que a condicionalidade associada acabou por gerar sentimentos antiocidentais e uma exigência interna de mudança, essencialmente promovida pelos grupos nacionalistas e comunistas. As críticas sobre a ingerência ocidental nos assuntos russos, em particular no que toca ao tratamento das minorias russas fora do país (leia-se espaço pós-soviético), aumentaram o descontentamento e levaram as autoridades de Moscovo a adoptarem uma política mais interventiva. Note-se, no entanto, o cariz reactivo desta opção.

Na sequência destes desenvolvimentos, Ieltsin aprovou um novo conceito de política externa em Abril de 1993, reflectindo já o tom reactivo ao crescente desencanto com a opção ocidental e aos baixos benefícios resultantes dessa, levando à equação de democracia com caos, oportunismo e corrupção. A vizinhança próxima tornou-se foco de atenção de Moscovo, assumindo primazia na agenda de política externa russa, tendência esta que se mantém até aos nossos dias. Referências ao ex-espço soviético incluem o uso de expressões como «interesses vitalmente importantes», constituindo uma «primeira prioridade» e tornando-se de «importância fundamental», e reflectindo também uma política mais equilibrada entre Ocidente e Oriente.

«A Federação Russa, apesar da crise que atravessa, permanece uma grande potência em termos do seu potencial, da sua influência no curso dos acontecimentos mundiais e da responsabilidade que assume como resultado disso. É responsável não só pela nova ordem mundial que emergiu após o colapso do campo socialista, mas especialmente pela criação de um novo sistema de relações positivas entre os estados que faziam parte da União Soviética, oferecendo a garantia de estabilidade nestas relações.»²⁰

Mais tarde, em Novembro, Ieltsin anunciou a nova doutrina militar, identificando as principais linhas de actuação estratégica, o cariz não ameaçador dos meios militares russos (nucleares e não nucleares), e a identificação de fontes de instabilidade existentes ou potenciais, bem como de eventuais ameaças. A doutrina afirma que os «interesses vitais da Federação Russa de modo algum colidem com a segurança de outros estados e são assegurados no quadro de relações interestaduais equitativas e mutuamente benéficas». Além do mais, o documento determina «a orientação estritamente defensiva da actividade [militar] de modo a assegurar a segurança militar da Federação Russa e dos seus aliados, protegendo o compromisso da Federação Russa com os objectivos de prevenção de guerras e conflitos armados, a sua eliminação da vida da humanidade, desarmamento universal, eliminação de blocos militares, e a sua determinação para lutar pela materialização dos ideais do humanismo, democracia, progresso social, e paz e segurança universais»²¹.

O novo conceito de política externa e a doutrina militar reforçam o interesse nacional, a interconexão próxima entre a política e os militares, e a vontade de posicionar a Rússia enquanto actor fundamental nas relações internacionais. Assim, a partir de 1993, e apesar das dificuldades associadas, o curso de reafirmação tornou-se claro na orientação política do Kremlin: reafirmar o papel da Rússia como actor influente, em particular em termos regionais. Este objectivo foi prosseguido através de influência e poder político, pressão político-económica e presença militar dissuasora no espaço pós-soviético, para descontentamento de algumas destas repúblicas. Como garante da estabilidade na sua área de vizinhança, a Rússia assumiu-a como de interesse estratégico nacional evitando ingerências externas. Desde 1995 esta abordagem consolidou-se, com a definição inicial de uma política externa multivectorial pelo Kremlin. Em meados dos anos 1990, a política externa russa encontrava-se traçada em torno de dois eixos principais: um mais restrito revestido de primazia que incluía as repúblicas ex-soviéticas, e outro mais alargado, envolvendo o Ocidente (entenda-se Europa e Estados Unidos) e a Ásia, embora inicialmente não enquanto dimensões de relevância paralela, com a primeira a dominar a agenda. Até ao final da década pós-Guerra Fria esta tendência foi reforçada.

Após as eleições de 1995, Ievgeni Primakov, um líder pragmático, assumiu o Ministério dos Negócios Estrangeiros entendendo que «a Rússia não tem inimigos permanentes, mas tem interesses permanentes»²², definindo assim a base para as suas opções em termos de política interna e externa. Conhecido como o «Eurasianista», prosseguiu uma política mais equilibrada que Kozirev, ao recalibrar a dimensão oriental como peça fundamental nos interesses de política externa russos. Isto é também uma demonstração do descontentamento face às políticas ocidentais lidas na Rússia como agressivas, em particular na perpetuação da velha imagem da NATO como «inimigo», e evidentemente como contrárias aos interesses do Kremlin.

«Na base dos falhanços de Ieltsin em política externa [...] esteve a sua falta de visão de para onde estava a conduzir o país. Apesar da produção de documentos solenemente

listando “conceitos” e “doutrinas”, não foram claramente definidos objectivos políticos, e Ieltsin manteve a rotação de pessoal a tal ritmo que a implementação dos objectivos se revelou impossível. Esta falta de filosofia condutora – nas palavras de Dimitri Simes, “com táticas políticas em detrimento de política substantiva” – produziu uma política externa que parece serpentear de situação em situação.»²³

As relações tortuosas de maior ou menor proximidade ao Ocidente, o relacionamento nem sempre fácil com as novas repúblicas independentes, e a prossecução do objectivo de reconhecimento da Rússia enquanto potência internacional marcaram os anos de Ieltsin, não pela sua capacidade de gestão de interesses e oportunidades, mas antes pela sua incapacidade de formulação e implementação de políticas coesas e claramente orientadas para os objectivos máximos da política externa russa, nomeadamente a promoção do interesse nacional. Contudo, a personalidade e vontade de poder de Ieltsin têm reflexo directo na política externa russa com hesitação e reacção a definir os contornos de uma política externa volátil e nem sempre clara. A política externa russa operava a dois níveis: «o que a Rússia realmente queria (política externa A), e o que foi forçada a fazer (política externa B). A tensão levou a incoerência e sinais confusos.»²⁴

UMA SEGUNDA OPORTUNIDADE? O REALISMO ASSERTIVO DE VLADIMIR PUTIN

Desde que ganhou a presidência russa em 2000, Vladimir Putin definiu a sua política externa como multivectorial e multipolar. Os principais documentos adoptados no início do seu primeiro mandato afirmam o potencial desestabilizador de uma «estrutura unipolar do mundo com o domínio económico dos Estados Unidos», a CEI como área de importância estratégica e a dimensão oriental (região Ásia-Pacífico) como área de relevo na política externa de Moscovo (Conceito de Segurança Nacional, Doutrina Militar e Conceito de Política Externa, todos de 2000). Uma consagração da tendência iniciada com Primakov no segundo mandato de Ieltsin. Assim, a Rússia almeja uma política externa equilibrada onde a procura de pólos múltiplos visa diversificar aliados e permitir a alteração de relações privilegiadas numa constante procura de contrapeso e primazia. A fórmula multivectorial ganha, deste modo, uma nova dimensão com Putin.

Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 adicionaram um novo elemento ao desenho da política externa: uma nova ordem internacional sob a primazia dos Estados Unidos. Putin expressou o seu apoio à luta global contra o terrorismo e as vozes críticas ocidentais relativamente ao desrespeito e violação de direitos humanos na Rússia, e em particular na República da Tchetchénia, foram praticamente silenciadas²⁵. Com um olhar realista sobre o interesse nacional e as prioridades de política externa da Rússia, o chamado «nacionalismo pragmático»²⁶, a projecção de poder e curso afirmativo de Vladimir Putin assentam numa ordem interna estável e crescimento económico, essencialmente apoiados nos rendimentos do petróleo e gás natural, que têm conferido

à política russa mais independência e autoconfiança relativamente ao seu papel e lugar nos assuntos internacionais. Este curso é assumido pelas autoridades russas, com o ministro dos Negócios Estrangeiros Sergei Lavrov argumentando que «a política externa russa hoje é tal que, pela primeira vez na sua história, a Rússia está a começar a proteger o seu interesse nacional usando as suas vantagens comparativas [geopolítica energética]»²⁷. Esta combinação de factores internos e externos tornou possível este curso afirmativo, com ordem e crescimento em casa a sustentarem a procura de reconhecimento e legitimidade nas políticas regionais e globais.

A eleição de Dmitri Medvedev como Presidente da Rússia (Março de 2008), apesar de implicar continuidade à democracia soberana, trouxe uma nova abordagem face aos temas económicos. Uma mudança muito necessária, expressa numa política de diversificação de investimentos, e no desenvolvimento de outras áreas sectoriais (não energéticas) de forma a ultrapassar uma excessiva concentração nos recursos energéticos. Esta excessiva dependência de um sector económico tornou a economia russa extremamente vulnerável, demonstrando a necessidade de ajustes estruturais para evitar flutuações inesperadas nos preços do petróleo e do gás, com consequências directas no desempenho e resultados da economia russa. De novo, esta acção política visa fortalecer os fundamentos da economia, conferindo-lhe uma base sólida, entendida no Kremlin como parte essencial de uma política externa afirmativa e efectiva.

CONCLUSÃO: A POLÍTICA EXTERNA RUSSA VINTE ANOS DEPOIS

A política externa russa, apesar das variações experimentadas especialmente nos anos de Ieltsin, manteve os princípios estruturantes e objectivos pós-Guerra Fria de organização e consolidação interna, e de projecção internacional. Essencialmente, o que foi marcando esta variação foi a conjugação de meios e oportunidades na definição e prosseguimento dos objectivos definidos

enquanto interesse nacional. Enquanto Ieltsin, apesar da sua preocupação com as questões internas, se revelou muito vulnerável aos desenvolvimentos externos, reagindo e ajustando-se continuamente a estes, Putin alterou o enfoque para as questões domésticas, enquanto base de sustentação de uma política externa assertiva. Assentando numa visão pragmática das possibilidades e limites russos, Putin conferiu substância ao conceito de política multivectorial, definido por Primakov em meados dos anos 1990, imputando às acções externas russas um sentido de continuidade e estabilidade ao incluir a CEI como área prioritária, bem como as dimensões ocidental e asiática. Contudo, ao alargar a capacidade de actuação, Putin obteve também maior flexibilidade, articulando estas diferentes dimensões no seu melhor interesse e no jogo alargado de projecção de poder numa ordem internacional crescentemente interdependente²⁸.

ENQUANTO IELTSIN SE REVELOU MUITO VULNERÁVEL AOS DESENVOLVIMENTOS EXTERNOS, PUTIN ALTEROU O ENFOQUE PARA AS QUESTÕES DOMÉSTICAS, ENQUANTO BASE DE SUSTENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EXTERNA ASSERTIVA.

«A preocupação com problemas internos económicos e sociais é uma forma mais efectiva de proteger os interesses nacionais e assim tornar a Rússia verdadeiramente um grande país sem depender do velho conceito da “grande Rússia”.»²⁹ O curso afirmativo das políticas russas é, deste modo, resultado quer de processos endógenos quer de processos com uma dimensão exógena, seguindo uma abordagem multinível, visível em políticas duras em casa e numa postura assertiva nos assuntos internacionais. Com Putin e actualmente Medvedev, esta tem sido construída sobre um entendimento assimétrico da dicotomia interno/externo, com enfoque claro na dimensão interna e na necessidade de consolidação e estabilidade doméstica para alicerçar solidamente o curso afirmativo da política externa.

O contexto complexo onde a formulação e implementação da política externa soviética e mais tarde russa tem tido lugar, demonstra que a «Rússia é ainda movida pela nostalgia de grande potência e pelo desejo de estabilidade interna, mais do que por atracção pelo estilo de reformas ocidentais»³⁰. De facto, em 1989-1991 a transição da política externa soviética para um novo modelo não conseguiu quebrar velhas práticas. Em 2000, o mesmo aconteceu, não trazendo democracia às decisões e acções de política externa. «A Rússia falhou em liberalizar e ocidentalizar, mas não quer também voltar à matriz clássica: isto é, poder personalizado a par do desejo de se tornar um pilar civilizacional que seja uma alternativa ao Ocidente, e pretensões de ser único.»³¹ Isto resulta em ambivalência e falta de clareza levando a uma conclusão simples: «quase duas décadas após a queda do comunismo deve-se concluir que ainda não foi encontrado um equilíbrio satisfatório entre integração e autonomia.»³² RI

NOTAS

- 1 Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Estónia, Geórgia, Letónia, Lituânia, Moldova, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Usbequistão.
- 2 SAKWA, Richard – «“New Cold War” or twenty years’ crisis? Russia and international Politics». In *International Affairs*. Vol. 84, N.º 2, 2008, p. 261.
- 3 Cf. por exemplo SAIDEMAN, Stephen, e AYRES, R. William – «Pie crust promises and the sources of foreign policy: the limited impact of accession and the priority of domestic constituencies». In *Foreign Policy Analysis*. Vol. 3, N.º 3, 2007, p. 191.
- 4 HILL, Christopher – *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2003, p. 28.
- 5 NAU, Henry – «Why we fight over foreign policy». In *Policy Review*. Vol. 14, N.º 2, 2007, p. 26.
- 6 Esta proposta de abordagem foi desenvolvida no artigo da autora sobre «Ukraine’s multi-vectorial foreign policy: looking West while not overlooking its Eastern neighbour». In *UNISCI Discussion Papers*, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional, Universidade Complutense, Madrid, N.º 20, Maio de 2009, pp. 232-249.
- 7 LEGVOLD, Robert – «The revolution in Soviet foreign policy». In *Foreign Affairs*. Vol. 68, n.º 1, 1988-1989, p. 96.
- 8 Cf. PORTER, Bruce – «Russia and Europe after the Cold War: the interaction of domestic and foreign policies». In WALLANDER, Celeste (ed.) – *The Sources of Russian Foreign Policy after the Cold War*. The John M. Olin Critical Issues Series: Westview Press, 1996, p. 121; LOWENHARDT, John – «Russia and Europe: growing apart together». In *The Brown Journal of World Affairs*. Vol. VII, N.º 1, 2000, pp. 167-174.
- 9 KORTUNOV, S. V. – «The fate of Russia: several observations on “new” Russian identity». In FREIDIN, Gregory (ed.) – *Russia at the End of the Twentieth Century: Culture and its Horizons in Politics and Society (Conference Papers – Stanford 1998)*. Stanford: Stanford University, 2000, p. 7.
- 10 HOSKING, Geoffrey – *Russia and the Russians: A History*. Harvard: Belknap Press, 2003, p. 6.
- 11 GODZIMIRSKI, Jakub – «Putin and post-Soviet identity: building blocks and Buzz words». In *Problems of Post-Communism*. Vol. 55, N.º 5, 2008, p. 15.
- 12 SAKWA, Richard – *Soviet Politics in Perspective*. 2.ª edição. Londres: Routledge, 1998, pp. 72, 75-76.
- 13 *Ibidem*, p. 72.
- 14 SHEVTSOVA, Lilia – «Post-communist Russia: a historic opportunity missed». In *International Affairs*. Vol. 83, N.º 5, 2007, p. 892.
- 15 DANIELS, Robert – «From Gorbachev to Putin». In *The Nation*, 20 de Outubro de 2008, p. 32.
- 16 SAKWA, Richard – «Perestroika and the challenge for democracy in Russia». In *Demokratizatsiya*. Vol. 13, N.º 2, 2005, p. 272.
- 17 *The Constitution of the Russian Federation*, cap. 4, artigos 80.º e 86.º. Disponível em: <http://www.constitution.ru/en/10003000-05.htm>.
- 18 Sergei Stankevich citado em RICHTER, James – «Russian foreign policy and the politics of national identity». In WALLANDER, Celeste (ed.) – *The Sources of Russian Foreign Policy after the Cold War*. Nova York: Westview Press, 1996, p. 69.
- 19 DANIELS, Robert – «From Gorbachev to Putin». In *The Nation*, 20 de Outubro de 2008, p. 33.
- 20 Foreign Policy Concept, Russian Federation, 1993.
- 21 *The Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation*, edital 1833, Presidência da Federação Russa, 2 de Novembro de 1993. Disponível em: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html>.
- 22 DONALDSON, Robert H., e NOGEE, Joseph – *The Foreign Policy of Russia: Changing Sys-*

tems, Enduring Interests. 3.ª edição. Nova York: M. E. Sharpe, 2009, p. 131.

23 DONALDSON, Robert H. – «Boris Ieltsin’s foreign policy legacy». Artigo apresentado na 41ª Annual Meeting of the International Studies Association, Los Angeles, 18 de Março de 2000.

24 SAKWA, Richard – «“New Cold War” or twenty years’ crisis? Russia and international politics», p. 242.

25 FREIRE, Maria Raquel – «Triangulating power: Russia, Europe and the United States security policies and interests projection in a globalizing world». In STIVACHTIS, Ioannis (ed.) – *International Order in a Globalizing World*. Aldershot: Ashgate, 2007.

26 LIGHT, Margot – «In search of an identity: Russian foreign policy and the end of ideology». In *Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 19, N.º 3, 2003, p. 48.

27 «Russia: Kremlin sees its foreign policy star on rise». *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, 21 de Março de 2007.

28 FREIRE, Maria Raquel – «The Russian Federation and CIS States». In KOLODZIEJ, E., e KANET, R. (eds.) – *Consensual or Coercive Hegemon: Either or Neither? American Power and Global Order*. Athens GA: University of Georgia Press, 2008.

29 SLEZNEVA, Ludmilla – «Post-Soviet Russian foreign policy: between doctrine and pragmatism». In FAWN, Rick (ed.) – *Realignments in Russian Foreign Policy*. Londres: Frank Cass, 2003, pp. 26-27.

30 DANIELS, Robert – «From Gorbachev to Putin», p. 36.

31 SHEVTSOVA, Lilia – «Post-Communist Russia: a historic opportunity missed», p. 906.

32 SAKWA, Richard – «“New Cold War” or twenty years’ crisis? Russia and international politics», p. 242.