

TEMPO DE BALANÇO

AS PRESIDÊNCIAS DE BARACK OBAMA E DMITRI MEDVEDEV

Maria Raquel Freire

Num contexto de grandes mudanças, com a crise financeira a marcar as relações internacionais, e ainda novos ciclos eleitorais nos Estados Unidos da América (EUA)¹ e na Federação Russa, a complexidade associada à definição da parceria estratégica torna o entendimento desta relação bilateral pouco linear. A retórica interna associada aos ciclos eleitorais deve ser lida no seu contexto discursivo particular, por vezes procurando dar resposta a nível interno, mais do que expressando alinhamentos de política externa. Num contexto de mudança e desafios crescentes, este texto analisa os mandatos de Barack Obama e Dmitri Medvedev e de que modo as opções seguidas no âmbito destas presidências contribuíram para consolidar a denominada parceria estratégica EUA-Rússia. Deste modo, o artigo começa por traçar o contexto em que Obama e Medvedev assumem o poder, e a desaceleração nas tensões que marcaram esta relação bilateral, em particular em 2007 e 2008, culminando com a guerra na Geórgia e a *reset policy* como expressão do reconhecimento da necessidade de manutenção de relações diplomáticas e canais de diálogo, bem como do prosseguimento de políticas de cooperação. O artigo prossegue com a identificação das principais dinâmicas associadas às prioridades definidas e como estas foram prosseguidas na interação bilateral, em lógicas alternadas de divergência, como no caso do escudo de defesa antimíssil, e convergência, incluindo partilha de abordagens face ao Afeganistão; e termina com o

RESUMO

O artigo analisa as relações entre os Estados Unidos e a Federação Russa num contexto de mudança e desafios crescentes que marcaram os mandatos de Barack Obama e Dmitri Medvedev. O texto começa por traçar o contexto em que Obama e Medvedev assumem o poder, e a desaceleração nas tensões que marcaram esta relação especialmente em 2007 e 2008, culminando com a guerra na Geórgia e a *reset policy*. Embora se tenha verificado uma revisão dos procedimentos e a consolidação de laços de confiança, o artigo argumenta que a coordenação efetiva de políticas e práticas entre a Rússia e os Estados Unidos está ainda longe de ser uma realidade.

Palavras-chave: Estados Unidos, Rússia, Barack Obama, Dmitri Medvedev

ABSTRACT

THE ADMINISTRATIONS OF BARACK OBAMA AND DMITRY MEDVEDEV: AN OVERVIEW

This paper analyses the United States-Russia relationship in a changing context of growing challenges that have marked the mandates of Barack Obama and Dmitri Medvedev.



The text starts by tracing the context where Obama and Medvedev come to power, and the dwindling of tensions that were very much present in this relationship, particularly in 2007 and 2008, leading to the Georgia war and the reset policy. The reset policy allowed the revision of procedures and the consolidation of trust, though the paper argues that effective coordination of policies and practices between Russia and the United States is still far from an objective reality.

Keywords: United States, Russia, Barack Obama e Dmitry Medvedev

balanço das duas presidências e o que pode mudar na relação, especialmente, com o regresso de Vladimir Putin à Presidência da Rússia. O «espírito de Lisboa» – expressão utilizada por diplomatas russos –, que resultou do clima de cordialidade experimentado na Cimeira da Aliança Atlântica de novembro de 2010, procurou refletir o contexto mais favorável ao desenvolvimento desta relação depois dos momentos difíceis que culminaram na hostilidade armada no Cáucaso no verão de 2008. A janela de oportunidade que surgiu neste âmbito permitiu a revisão de procedimentos e a consolidação de laços de confiança, embora a coordenação efetiva de políticas e práticas entre a Rússia e os Estados Unidos esteja ainda longe de ser uma realidade.

ANO DE MUDANÇA: A CHEGADA AO PODER DE MEDVEDEV E OBAMA EM 2008

As relações da Rússia com os Estados Unidos têm sido pautadas por competição e rivalidade, com momentos de maior ou menor tensão a marcarem a agenda bilateral. Moscovo e Washington colaboram na luta contra o terrorismo e o crime organizado, bem como a proliferação de armas de destruição maciça (através da partilha de informações, do desenvolvimento de avaliações conjuntas de ameaças, da implementação de medidas de consolidação de confiança, e de colaboração mais ativa na segurança das fronteiras e medidas antitráfico); na promoção de sistemas políticos democráticos e de proteção de direitos individuais (com limites vários); e na consolidação de benefícios económicos, assumindo uma lógica de complementaridade numa relação de interdependência, onde os recursos energéticos são um fator relevante, embora nem sempre objeto de consenso, em particular na Eurásia.

Estes objetivos abrangentes em termos de áreas de cooperação foram firmados na Declaração de Moscovo de maio de 2002, e reafirmados em encontros e declarações posteriores em ambas as capitais. Esta declaração procurou simbolizar o fim da era de confrontação bipolar e um novo começo para além do discurso e ação confrontacionistas assentes numa retórica de Guerra Fria.

«A era em que os Estados Unidos e a Rússia se viam como inimigos ou ameaça estratégica terminou. Somos parceiros e vamos cooperar no sentido da promoção de estabilidade, segurança, e integração económica, e de conjuntamente enfrentar os desafios globais e ajudar na resolução de conflitos regionais.»²

Moscovo fechou algumas das instalações militares do período da Guerra Fria, apoiou amplamente a campanha norte-americana dos Estados Unidos no Afeganistão, e assentiu

na presença de forças militares americanas na Ásia Central, demonstrando uma postura cooperativa. Por seu turno, e não necessariamente seguindo uma ordem cronológica rigorosa, os Estados Unidos assentiram e reconheceram a Rússia enquanto economia de mercado, a sua participação de pleno direito enquanto membro do G8, e confirmaram o seu apoio à entrada da Rússia na Organização Mundial do Comércio³.

Contudo, se a Rússia apoiou a intervenção norte-americana no Afeganistão, onde claramente os interesses de derrube do regime taleban coincidiam, o mesmo não aconteceu na questão do Iraque, onde a postura dos Estados Unidos foi muito criticada pela forma como, no entender das autoridades russas, personificava uma política unilateral de carácter hegemónico. Será já no segundo mandato de Putin que o desentendimento se tornará mais claro com uma conjugação de fatores que a Rússia entende genericamente como resultado de uma postura hegemónica norte-americana, onde os interesses russos não só não são tidos em conta, como os desafios e provocações formulados são entendidos como uma afronta em Moscovo. Estes elementos, entre outros, informam a evolução das relações, num *continuum* diverso em termos de cooperação, mas onde o reconhecimento da partilha de interesses e preocupações é frisado.

O tema Afeganistão e o modo como a cooperação bilateral se foi desenrolando neste cenário revela, por um lado, dificuldades especialmente associadas a um envolvimento alargado dos EUA numa área definida como de interesse vital para a Rússia, e, por outro, a partilha de objetivos na procura de estabilização de uma área geoestratégica fundamental para estes dois atores, onde a ameaça fundamentalista islâmica é um item importante da agenda. De facto, a reforma administrativa e o novo desenho político para o Cáucaso do Norte datados de outubro de 2010, com a definição da «Estratégia para o Desenvolvimento Económico e Social do Distrito Federal do Cáucaso do Norte até 2025», visando o desenvolvimento da região essencialmente através de uma política de criação de emprego e melhoria das condições de vida das populações (por exemplo, ao nível de infraestruturas), bem como na linha da promoção das relações interétnicas, é ilustrativa das dinâmicas contrárias aos alinhamentos do Kremlin que vão ganhando força no Sul da Rússia.

Nesta mesma altura é ainda criado um novo distrito militar – o Distrito Militar do Sul – que substitui o anterior distrito militar do Cáucaso do Norte, visando um reforço da atenção a esta área. Além do mais, a estabilidade na Ásia Central é fundamental nesta lógica de contenção de expansão de movimentos fragmentários, funcionando como área-tampão entre a Federação Russa e a instabilidade afegã e paquistanesa. Nas palavras do vice-ministro russo dos Negócios Estrangeiros, Sergei Riabkov, a concentração de militantes extremistas nas fronteiras das províncias do Norte do Afeganistão, próximas à CEI, constitui uma ameaça à segurança nacional⁴.

Os temas de dissensão entre os Estados Unidos e a Rússia, nesta leitura alargada de uma relação com contornos múltiplos, são vários e têm implicações muito concretas ao nível do diálogo e em termos de implementação de políticas. A tensão herdada por

Obama e Medvedev resulta de um crescendo onde a questão sempre difícil do alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) para leste, com a discussão da possibilidade de oferecer planos de adesão à Ucrânia e Geórgia, inflamou a retórica; o projeto do Presidente George W. Bush de desenvolvimento de um escudo de defesa antimíssil foi entendido por Moscovo como uma ameaça; a retirada unilateral russa do Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (Tratado CFE) no verão de 2007 foi lido nos EUA como desrespeito face a compromissos assumidos, sendo estes apenas alguns dos temas na agenda de dissensão que contribuíram para uma deterioração gradual nas relações e que levaram mesmo alguns autores a falarem de uma nova Guerra Fria⁵.

ABORDAGENS DISTINTAS, INTERESSES COMPLEMENTARES

O pragmatismo nacionalista⁶ tem definido a política externa russa, assente em considerações pragmáticas relativamente às suas possibilidades e limites, e desse modo com uma carga ideológica distanciada do socialismo soviético. A Rússia promove um sistema internacional multipolar, onde a lógica de contraposição à hegemonia norte-americana deu lugar, nas palavras de Dmitri Medvedev, em particular após a guerra na Geórgia, a um entendimento de que, de facto, a ordem internacional se está a ajustar a um novo contexto onde a multipolaridade é uma marca distintiva⁷. As prioridades de política externa do Presidente Medvedev definidas no documento sobre o conceito de política externa⁸ e sintetizadas no que ficou conhecido como os «cinco princípios de Medvedev»⁹ traduzem continuidade nos princípios definidores da política externa da Rússia. Estes princípios incluem o primado do direito internacional, uma ordem internacional multipolar, uma política não confrontacional e não isolacionista, a proteção das diásporas, e o reconhecimento de áreas de influência.

A nova abordagem de Medvedev aos temas económicos através da definição de uma política de diversificação de investimentos e de desenvolvimento de áreas setoriais não energéticas, pretende colmatar lacunas estruturais da economia russa, apesar de os interesses enraizados da elite económica por vezes não se compatibilizarem com esta abordagem. Além do mais, Medvedev introduz um novo vetor na política externa russa, transversal às áreas geográficas definidas como prioritárias, nomeadamente o vetor investigação, inovação e desenvolvimento tecnológico, que se traduz numa política de modernização a nível interno, com projeção na cooperação internacional e refletindo um novo posicionamento da Rússia no sistema internacional, que se pretende reforçado.

O discurso de estabilidade e crescimento permitiu confiança no modelo de governação, apesar dos efeitos da crise financeira internacional do outono de 2008 e cujo impacto na Rússia foi notório. Mas a recuperação tem sido evidente, e a Rússia retoma os níveis de crescimento anteriores, recuperação esta facilitada pelo aumento dos preços do petróleo nos mercados internacionais¹⁰. Deste processo, a entrada na Organização

Mundial do Comércio (OMC) foi parte importante, com a assinatura da adesão russa a 16 de dezembro de 2011¹¹. Pascal Lamy, diretor-geral da OMC, comentava então que este era um «momento histórico para a Federação Russa e para o sistema comercial multilateral internacional. Após uma maratona de dezoito anos, e sei alguma coisa sobre maratonas, a linha de chegada foi atravessada»¹².

Deste modo, a Rússia assume-se como um ator fundamental no sistema internacional e que pretende o seu reconhecimento como tal pelos seus pares, ou seja, a legitimação internacional do estatuto de grande potência é central às políticas russas¹³. As linhas

de continuidade na política externa russa são claras, apesar de pequenos ajustes que Medvedev introduz e que procuram responder à identificação de fragilidades no país, incluindo a excessiva concentração setorial económica, já referida, mas também outras questões prementes, como, por exemplo, a quebra demográfica acelerada. As palavras de Medvedev quando assume a presidência deixam desde logo claro o legado de Putin e a continuidade que se pretende manter, referindo que «Sabemos o quanto o Presidente Putin fez para fortalecer o Estado russo, fortalecer a segurança do nosso país. Sabemos também que a posição internacional da Rússia mudou de forma fundamental. De uma forma simples: a Rússia voltou a ser respeitada»¹⁴. No seu discurso de saída, Medvedev reconhece que foi um mandato difícil especialmente ao nível do combate à corrupção e da reforma económica e do sistema judiciário. Mas adiciona, numa nota mais positiva, como as políticas implementadas permitiram o crescimento da economia russa e a gestão da crise financeira internacional com sucesso, bem como o início de vários programas nas esferas social e política, fundamentais em seu entender como resposta face ao crescente descontentamento dos cidadãos que reivindicam reformas efetivas. Medvedev despede-se dos russos como presidente desejando a Putin um mandato bem-sucedido e sublinhando que continuará a fazer parte da equipa governativa¹⁵. O *tandem* continua, com a troca de cadeiras a repetir-se. No entanto, a situação que Putin encontra neste início de mandato na Rússia é muito diferente daquela em 2004 quando, pela segunda vez, prestou juramento perante os russos. A sociedade civil está mobilizada e as fraturas no Kremlin são visíveis. Lidar com os desafios que resultam deste novo contexto significa que este mandato não será certamente um mandato fácil, com implicações nas políticas interna e externa.

Barack Obama prossegue uma política externa de continuidade com elementos de diferenciação, especialmente em termos do modo de atuação e relacionamento com outros atores no sistema internacional, incluindo a Rússia. Stephen Larrabee escrevia, em 2009, que Obama daria certamente prioridade ao direito internacional na modelação da política externa e ao «restauro da credibilidade moral americana» após a

A RÚSSIA ASSUME-SE COMO UM ATOR
FUNDAMENTAL NO SISTEMA INTERNACIONAL E
QUE PRETENDE O SEU RECONHECIMENTO COMO
TAL PELOS SEUS PARES, OU SEJA, A LEGITIMAÇÃO
INTERNACIONAL DO ESTATUTO DE GRANDE
POTÊNCIA É CENTRAL ÀS POLÍTICAS RUSSAS.

«invasão do Iraque e a perseguição indiscriminada da Administração Bush no prosseguimento da “guerra global ao terrorismo”»¹⁶. Mais pragmático e flexível, Obama assume uma postura de cooperação para com a Rússia, recuperando o discurso da complementaridade, em particular na coordenação de esforços relacionados com o controlo de armamentos e atividades de não proliferação. A postura da nova administração reflete o entendimento de que deve ser prosseguida cooperação em áreas de interesse comum, sendo que as partes entendem desentender-se sempre que necessário¹⁷. A «doutrina Obama» parece assentar em pressupostos tradicionais, nomeadamente as relações com grandes potências, relegando em vários momentos questões de direitos humanos e democracia¹⁸, enquanto promovendo um recuo na política de envolvimento alargado dos EUA em diferentes cenários, como o Iraque e o Afeganistão. Uma lógica de ação multilateral (por exemplo, em resposta a este conceito de menor envolvimento), mas também de reforço da diplomacia bilateral (por exemplo, em relação ao Irão e à Rússia). Contudo, quanto a esta última, «a Administração Obama precisa de desenvolver uma política russa explícita – uma política que seja considerada de forma cuidada, focada e sustentada – se pretende de facto corresponder ao que a Rússia é»¹⁹. A política de *reset* que marca a agenda bilateral nas presidências Obama-Medvedev é, neste contexto, central.

RESET POLICY: SÍMBOLO DE MUDANÇA OU MUDANÇA SIMBÓLICA?

Há «sessenta anos atrás um diplomata americano avisado, George Kennan, propôs que a política certa do Ocidente para com a União Soviética, então sob Estaline, seria a “contenção”. Hoje, a Rússia não constitui o mesmo tipo de ameaça, mas importa, e o Ocidente deve manter-se atento aos seus rumos. A melhor política já não é uma política de contenção, mas de “envolvimento cauteloso”.»²⁰

Um entendimento que parece marcar o desenvolvimento das relações Estados Unidos-Rússia na última década, apesar de momentos de grandes dificuldades.

Os modelos de desenvolvimento prosseguidos pelos Estados Unidos e pela Rússia, com reflexo direto no desenho das suas respetivas políticas externas, são ainda um fator a ter em consideração na análise desta relação. O legado histórico, o peso da confrontação ideológica da Guerra Fria e a procura de autonomia reforçaram as diferenças entre a democracia neoliberal norte-americana e a democracia soberana russa. Definindo-se ambos como regimes democráticos, os entendimentos subjacentes ao que o conceito sintetiza são díspares, e esta diferenciação tem constituído obstáculo à operacionalização de acordos e ao aprofundamento das relações. Nas palavras de Mikhail Margelov, presidente do Comité de Assuntos Externos do Conselho da Federação Russa,

«[a] máquina de propaganda americana encaixa quaisquer problemas relacionados com o conflito de interesses no contexto da preocupação norte-americana com o futuro da

democracia russa e associa-os a assuntos correntes como o fortalecimento do “poder vertical” na Rússia. Isto torna mais difícil prosseguir a cooperação bilateral e desenvolve-se noutro tipo de sistema de relacionamento flutuante na relação de prioridades.»²¹

A dimensão discursiva tem sido uma dimensão fundamental que tem marcado o distanciamento entre a Rússia e os Estados Unidos, uma vez que a utilização de linguagem similar não significa necessariamente entendimentos semelhantes. E da divergência de interpretações surge também a desconexão ao nível das opções e respostas. É, de facto, interessante notar que este tem sido um tema de dissensão presente na agenda, mas cuja aproximação pós-2008 permitiu apaziguar, estando subjacente um entendimento de que para que a cooperação seja possível e efetiva não temos que ser necessariamente iguais. Neste contexto é fundamental reforçar a postura russa menos proativa face ao Ocidente, entendendo que a iniciativa deve partir dos seus parceiros ocidentais. Neste âmbito, os Estados Unidos entendem que a *reset policy* constituiu um passo importante, mas cujos desenvolvimentos não têm sido num sentido de convergência.

A retoma do diálogo e a política de normalização das relações pós-guerra na Geórgia de 2008 devem ser enquadradas na chamada *reset policy* promovida pela Administração Obama, e que tomou forma a partir da primavera de 2009, com a declaração conjunta dos presidentes norte-americano e russo em Londres a atestar que estamos «prontos para avançar para além das mentalidades da Guerra Fria e esboçar um novo recomeço nas relações entre os dois países»²², princípio reforçado aquando da visita de Barack Obama a Moscovo em julho de 2009, tendo em vista um discurso e uma prática mais moderada que anteriormente. Esta enquadra-se numa leitura que Obama faz do final da Guerra Fria como um momento em que «não há vencedores nem vencidos», e que o seu fim pacífico se deveu a esforços de ambos os lados e nos quais a «Rússia pagou um preço alto», e que os Estados Unidos defendem uma Rússia forte, confiante e próspera²³.

Obama referia então que

«em 2009, uma grande potência não demonstra força dominando ou demonizando outros países. Os dias em que os impérios podiam tratar estados soberanos como peças num tabuleiro de xadrez terminaram... A procura de poder já não é um jogo de soma zero – o progresso deve ser partilhado»²⁴.

Neste alinhamento de necessidade de promoção de confiança, Sergei Ryabkov afirma que apesar dos temas de divergência não desaparecerem de forma mágica, há condições para «formar visões estratégicas comuns e abordagens táticas em várias áreas [...], contudo, encontrar soluções consensuais exige trabalho árduo bem como forte compromisso. Só é possível se confiarmos mutuamente e se todos cumprirmos as nossas obrigações»²⁵.

O objetivo é a construção de diálogo efetivo e o desenvolvimento de cooperação em áreas consideradas fundamentais, como no quadro da redução ou limitação de armamentos, não proliferação e estabilização de áreas de interesse estratégico, nomeadamente o Afeganistão. Neste quadro, a ratificação do Tratado START, sobre redução de armas estratégicas, em janeiro de 2011, é exemplar²⁶. Em conjunto, Estados Unidos e Rússia detêm cerca de 90 por cento do arsenal nuclear a nível mundial, pelo que a ratificação de um acordo que visa redução de arsenais, inspeções conjuntas e troca de informações numa lógica de transparência e consolidação de confiança, é um passo assumidamente positivo na consolidação da parceria estratégica.

Os promotores deste novo quadro de relações partem do entendimento de que a concretização de parte dos objetivos da política externa norte-americana passa por uma atitude de cooperação com a Rússia, nomeadamente em questões como armamento nuclear e não proliferação, terrorismo, matéria energética e de alterações climáticas, e estabilização do espaço pós-soviético²⁷, pelo que assumir um diálogo construtivo é benéfico para ambas as partes. No entanto, os mais céticos em relação a esta nova «velha» política de aproximação sublinham o facto de que permanecem assimetrias profundas nas relações de poder e visões distintas da ordem internacional, que constituem obstáculo à efetivação de um verdadeiro recomeço. No entanto, reconhecendo que a cooperação deve ser promovida em áreas de interesse comum, tendo sempre presente que áreas de desentendimento permanecerão e que o nível das expectativas não deve ser exagerado, para que de problemas de coordenação de políticas e ações não resultem disputas desnecessárias²⁸.

Neste quadro de aproximação, a Administração Obama redefiniu o projeto de defesa antimíssil propondo uma alternativa entendida pela Rússia como não confrontacionista, e, por isso mesmo, com contornos bem diferenciados da proposta original. O projeto, que será desenvolvido de forma faseada, prevê inicialmente a instalação de sistemas interceptores em navios de guerra norte-americanos no Mediterrâneo, com a instalação de bases terrestres móveis prevista para uma segunda fase, eventualmente após 2015. Mas esta política de aproximação não deve ser entendida nem como uma nova postura que permite ultrapassar todos os problemas existentes, nem como a chegada de um momento em que podemos claramente tornar as relações mais produtivas. O desentendimento é marcado pela postura russa que exige controlo conjunto, participação no planeamento, e a assinatura de um acordo jurídico, argumentando que o projeto na sua formulação lesa a sua capacidade estratégica; e os EUA a gerirem a margem para ajustes, considerando que um acordo político é suficiente, e sendo que os países NATO não aceitam a Rússia a assumir um papel relevante na sua defesa. De facto, «é preciso novo software» na base deste relacionamento²⁹, que terá de passar pela definição de uma linguagem comum e de ação também ela partilhada.

O Presidente Obama congratulou Putin pela sua reeleição, não fazendo qualquer comentário ao contexto em que as eleições decorreram, apesar das preocupações veiculadas nos

média internacionais sobre as irregularidades associadas ao processo³⁰. A nova presidência é fundamental relativamente à política do *reset* e à forma como esta pode evoluir, num contexto que se tem mantido de pouca flexibilidade. Interessante ainda notar a afirmação de que as relações com a Rússia se desenrolam de acordo com interesses e não personalidades, pelo que a alteração na liderança russa não afetará negativamente as relações bilaterais entre Moscovo e Washington, segundo o Presidente Obama.

Apesar do tom diferenciado na relação bilateral e da criação da Comissão Presidencial Bilateral em julho de 2009, com um espetro alargado de atuação³¹, visando contato mais efetivo para a implementação da agenda bilateral nas suas diferentes componentes, o progresso tem sido limitado. Obama sublinhou como esta comissão «servia as fundações da cooperação», ultrapassando «velhos hábitos burocráticos que impediam progressos». Medvedev acrescentou que este mecanismo permitiria «a coordenação de relações entre várias agências», destacando as áreas económica e militar. No entanto, o reconhecimento dos limites da *reset policy* e do seu significado enquanto nova base de relacionamento cooperativo entre as partes tem sido visível.

Esta política, «e a aproximação que visa, assenta ainda em fundações pouco profundas e permanece em grande medida insubstancial, mesmo frágil, em termos de conteúdo», segundo o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros Andrei Denisov³². Sendo muito centrada em questões relacionadas com o controlo de armamento e não proliferação, Stephen Blank argumenta que os temas que ganharam relevância são os tradicionais de componente militar, o que não corresponde ao discurso de uma nova era, mas antes parece sublinhar a questão da «ameaça» sempre presente e da diferenciação entre estes dois atores³³. Num tom mais positivo, Gale Mattox refere-se ao «envolvimento cooperativo», apesar da distância face aos objetivos iniciais, mas que pode levar a uma diminuição das tensões através da definição de uma agenda comum para a resolução de assuntos difíceis. A partilha de interesses na questão iraniana, de controlo de armamento e não proliferação, pode contribuir para uma abordagem mais realista das questões mais complexas e permitir um novo começo face ao recomeço de 2009³⁴. Parece assim que esta relação será sempre reconhecida como fundamental pela Rússia e pelos EUA, mas será sempre também objeto de dissensão em matérias fundamentais.

CONCLUSÃO

O quadro das relações Estados Unidos-Rússia tem sido marcado por linhas fundamentais de cooperação e dissensão. A partilha de objetivos e a identificação de interesses comuns tem sido um exercício positivo, mas limitado na sua capacidade de promoção de confiança e de diálogo aprofundado em matérias mais sensíveis. O contexto atual,

O PRESIDENTE OBAMA CONGRATULOU PUTIN PELA SUA REELEIÇÃO, NÃO FAZENDO QUALQUER COMENTÁRIO AO CONTEXTO EM QUE AS ELEIÇÕES DECORRERAM, APESAR DAS PREOCUPAÇÕES VEICULADAS NOS MÉDIA INTERNACIONAIS SOBRE AS IRREGULARIDADES ASSOCIADAS AO PROCESSO.

como analisado, oferece uma janela de oportunidade para a consolidação desta parceria estratégica, mas é fundamental que as partes não façam uma leitura da mesma numa linha de ganhos, sem a consolidação do diálogo em princípios de confiança. Esperar que a ratificação do Tratado START resulte automaticamente em maior colaboração russa relativa por exemplo às sanções contra um Irão nuclear, ou que a participação russa na Cimeira de Lisboa da NATO e o seu potencial envolvimento no projeto de defesa antimíssil signifiquem o término da política de porta aberta da Aliança Atlântica e do seu alargamento a Leste, não são desenvolvimentos expectáveis.

Avançar para além do discurso de Guerra Fria, de imagens pré-formatadas e rígidas do «outro», numa lógica de consolidação de confiança é, por isso mesmo, fundamental. O passado é parte integrante do presente, e um fator fundamental na delineação do futuro, mas não tem necessariamente de ser recuperado com base num entendimento negativo, em que a rivalidade ideológica e o estatuto de poder da Guerra Fria se reproduz em políticas e práticas. Os problemas vários identificados na relação bilateral, desde o escudo de defesa antimíssil, o alargamento da NATO, à resposta belicista russa na Geórgia, têm sido lidos por alguns analistas como o espelhar de uma realidade de Guerra Fria não ultrapassada, e que condiciona fortemente qualquer tentativa de renovação das bases da relação³⁵. No entanto, é importante sublinhar que o contexto é claramente diferenciado, e a *reset policy*, apesar de todas as suas limitações, é demonstrativa disso mesmo. Ao alimentarmos um discurso marcadamente de rivalidade, vamos permitir a reprodução de dinâmicas de desentendimento, legitimadas por este mesmo discurso de oposição, com consequências muito claras na política de maior abertura, diálogo e cooperação entre as partes.

Apesar das dificuldades, é importante o reconhecimento de que é possível cooperar na diferença, sendo no entanto fundamental clarificar as bases de entendimento que subjazem ao desenvolvimento desta relação. Não será um processo fácil, mas deve ser mantido na agenda, num registo positivo. Deste modo, para que se possa efetivamente avançar, não devemos apenas olhar para o futuro, como também sermos capazes de lidar com o passado. De acordo com Deudney e Ikenberry,

«os princípios de acomodação, contenção e integração que definiram o final da Guerra Fria foram expressão de uma agenda mais antiga e alargada de construção da paz entre grandes potências, e de construção de uma ordem liberal ocidental e americana. Portanto, a chave para que o *reset* das relações possa efetivamente ocorrer está num regresso à redefinição da arquitetura e princípios subjacentes ao final da Guerra Fria.»³⁶

Uma relação competitiva não tem necessariamente que significar uma relação antagónica. Em junho de 2010, numa declaração conjunta russo-americana, Barack Obama afirmava que «de facto, acredito firmemente que os interesses e prioridades de segurança nacional podem melhor ser avançados de forma efetiva através de cooperação, não de uma

relação adversária, com a Rússia». Medvedev acrescentou que «temos desenvolvido um diálogo para a promoção de confiança entre os nossos países. Demos passos no sentido de estabelecermos uma base de construção mais firme das nossas relações – estruturar as nossas relações. E, em certa medida, tornamos o nosso mundo mais seguro»³⁷. De facto, a tentativa de redução de áreas de desentendimento poderá ter impacto direto nas relações, com melhorias substanciais no longo-prazo. A inversão nesta tendência positiva de aproximação, com o regresso a uma Rússia isolacionista e antiamericana³⁸, por exemplo, e o eventual regresso a uma retórica de afrontamento norte-americana, constituiriam certamente um retrocesso e significariam o fechar de uma janela de oportunidade que não deve ser desaproveitada. Apesar dos muitos obstáculos, avançar para além de um discurso enraizado em lógicas de Guerra Fria, e assumir que a cooperação é possível na diferença, poderão ser passos fundamentais na solidificação de uma relação de cooperação mais aberta e onde a confiança possa finalmente assumir-se como um pilar fundamental da cooperação entre Washington e Moscovo.

No entanto, deve ser sublinhado o carácter inflamado do discurso de Medvedev a 30 de abril de 2012 quando afirmou não ser um líder liberal. Esta postura reforça a nova orientação que Putin traz à política externa russa, num quadro de grandes tensões e desafios internos, onde movimentos contestatários face a um Kremlin fechado podem pressionar o regime face à crescente instabilidade que se vai instalando. Contudo, Vladimir Putin não vai governar num contexto tão favorável nem reúne o mesmo apoio do seu último mandato. Apesar de ser difícil avaliar posições e projetos em contextos eleitorais, certo é que a Rússia de Putin será a partir de 2012 uma Rússia diferente, onde desafios internos ao nível da sociedade civil e de uma estrutura fragmentada no seio do Kremlin podem causar instabilidade indesejada, com consequências alargadas. O princípio da continuidade está presente no discurso do novo Presidente, mas a sua operacionalização terá ainda de ser testada. Relativamente aos Estados Unidos, só após o processo eleitoral ficará mais clara a postura de maior cooperação que Obama pretende continuar, ou de maior antagonismo, veiculada na campanha republicana. Um exercício com implicações diretas nas relações da Rússia com os Estados Unidos, particularmente num contexto em que a *reset policy* parece necessitar de maior consistência para se poder firmar como base séria e duradoura desta parceria estratégica bilateral. 

NOTAS

¹ Estados Unidos da América (EUA) e Estados Unidos são expressões usadas de forma indiferenciada ao longo do texto.

² MOSCOW TREATY JOINT DECLARATION – «A Foundation for Cooperation», 24 de maio de 2002.

³ FREIRE, Maria Raquel – «Tempos de balanço: (as)simetrias nos mandatos presidenciais de George W. Bush e Vladimir Putin (2000-2008)». In *Relações Internacionais*. Lisboa, N.º 19, 2008, pp. 135-145.

⁴ «The view from Moscow. Q&A with the

Deputy Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation. An interview with Sergei Riabkov». In *Journal of International Affairs*. Vol. 63, N.º 2, 2010, p. 214.

⁵ LUCAS, Edward – *Putin's Russia and the Threat to the West. The New Cold War*. Bas-

ingstoke: Palgrave MacMillan, 2008; MAC KINNON, Mark – *The New Cold War. Revolutions, Rigged Elections, and Pipeline Politics in the Former Soviet Union*. Nova York: Carroll & Graf Publishers, 2007.

6 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.

7 A este respeito ver o texto de Makarychev que inclui uma secção sobre o discurso da multipolaridade e as suas variações. MAKARYCHEV, Andrei – «La presidencia de Medvédev: el perfil cambiante de la Federación Rusa». In *Anuario Internacional CIDOB 2010*. Madrid: CIDOB, pp. 435-442.

8 «The Foreign Policy concept of the Russian Federation [2008], approved by the President of the Russian Federation Dmitry Medvedev». President of Russia Official Web Portal, 12 de julho de 2008.

9 MEDVEDEV, Dmitry – «Medvedev sets out five foreign policy principles in TV interview». *Vesti TV*, BBC Monitoring, 31 de agosto de 2008.

10 A evolução do crescimento da economia russa revela a quebra de 2008 para 5,2 por cento face aos 8,5 por cento do ano anterior, e os negativos 7,8 por cento de 2009, cuja recuperação em 2010 e 2011 foi evidente, com crescimento na ordem dos quatro por cento e 4,8 por cento, respetivamente [dados estimados para 2011]. Informação disponível em *Global Finance*, com base em fontes do Banco Central Russo, disponível em: <http://www.gfmag.com/gdp-data-country-reports/193-russia-gdp-country-report.html#axzz1uBD1IVH5>.

11 A partir da assinatura do documento estão previstos duzentos e vinte dias para a ratificação, de modo a permitir a sua entrada em vigor.

12 «Diretor-General's statement on Russia's accession». WTO News: Speeches – DG Pascal Lamy, 16 de dezembro de 2011, Disponível em: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl213_e.htm.

13 FREIRE, Maria Raquel – «USSR/Russian Federation Major Power Status Inconsistencies». In VOLGY, Thomas, CORBETTA, Renato, GRANT, Keith, e BAIRD, Ryan [org.] – *Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2011.

14 Medvedev citado em «Putin confirmed as Russian Prime Minister». In *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, 8 de maio de 2008.

15 «Medvedev thanks top officials, wishes Putin luck as President». In *The Moscow Times*, 5 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.themoscowtimes.com/news/article/medvedev-thanks-top-officials-wishes-putin-luck-as-president/458115.html#ixzz1uBlg0UwK>; «Medvedev's promise largely falls short». In *The Moscow Times*, 5 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.themoscowtimes.com/news/article/medvedevs-promise-largely-falls-short/458074.html>.

16 LARRABEE, Stephen – «Obama's foreign policy: opportunities and challenges». In *Insight Turkey*. Vol. 11, N.º 1, 2009, p. 3.

17 Cf., por exemplo, RUMER, Eugene, e STENT, Angela – «Russia and the West». In *Survival*. Vol. 51, N.º 2, 2009, p. 95.

18 BAKER, Peter – «Obama puts his own mark on foreign policy issues». In *The New York Times*, 13 de abril de 2010.

19 PIFER, Steven – «Reversing the decline: an agenda for U.S.-Russian relations in 2009». Brookings Policy Paper N.º 10. Washington DC: Brookings Institution, 2009.

20 «Living with a Strong Russia». In *The Economist*, 15 de julho de 2006.

21 MARGELOV, M. – «Russia and the US: priorities real and artificial». In *International Affairs, A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*. Vol. 52, N.º 1, 2006, p. 25. Autores como Kramer referem que a liderança russa, corrupta, revisionista e insegura muito possivelmente tenderá a perpetuar a imagem dos Estados Unidos como ameaça, na realidade reproduzindo de forma inversa o tipo de discurso referido anteriormente. Cf. KRAMER, David J., «Resetting U.S.-Russian relations: it takes two». In *The Washington Quarterly*. Vol. 33, N.º 1, 2010, p. 62.

22 «Joint statement by President Barack Obama and President Dmitry A. Medvedev of Russia». Administration of Barack H. Obama, Compilation of Presidential Documents, 1 de abril de 2009, DCPD Nr: DCPD200900208.

23 ANTONENKO, Oksana – «Mr. Obama goes to Moscow». In *Survival*. Vol. 51, N.º 5, 2009, p. 229.

24 «Obama's speech in Moscow, President addresses New Economic School graduation». The White House, Office of the Press Secretary, 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/July/20090707062839abretnuh3.549922e-02.html>.

25 Sergei Riabkov, vice-ministro dos Negócios Estrangeiros russo no mandato de Medvedev. «An Interview with Sergey

Ryabkov». In *Journal of International Affairs*. Vol. 63, N.º 2, 2010, p. 208.

26 «Remarks by President Obama and President Medvedev of Russia at New START Treaty Signing Ceremony and Press Conference». The White House, Office of the Press Secretary, 8 de abril de 2010, disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-president-medvedev-russia-new-start-treaty-signing-cere>.

27 Cf., por exemplo, DEUDNEY, Daniel, e IKENBERRY, G. John – «The unravelling of the Cold War settlement». In *Survival*. Vol. 51, N.º 6, 2010, p. 40.

28 Cf., por exemplo, GOLDFEIER, James – «A realist reset with Russia». In *Policy Review*. N.º 156, 2009, p.14.

29 ANTONENKO, Oksana – «Mr. Obama goes to Moscow», p. 228.

30 «Obama congratulates Russia's president-elect Putin». In *Agence France-Presse*, 10 de março de 2012.

31 Cf. «US-Russia Bilateral Presidential Commission». US Department of State. Disponível em: <http://www.state.gov/p/eur/ci/rs/ussrssiabat/index.htm>.

32 «Russian-US ties better after "reset" but still lack substance – Deputy Minister». In *Interfax*, 3 de abril de 2010.

33 BLANK, Stephen – «Beyond the reset policy: current dilemmas of U.S.-Russia relations». In *Comparative Strategy*. Vol. 29, p. 336.

34 MATTOX, Gale – «Resetting the US-Russian relationship: is "cooperative engagement" possible?». In *European Security*. Vol. 20, N.º 1, 2011, pp. 103-116.

35 Cf., por exemplo, KRAMER, David J. – «Resetting U.S.-Russian relations: it takes two». In *The Washington Quarterly*. Vol. 33, N.º 1, 2010, pp. 75-76; BLANK, Stephen – «The real reset: Moscow refights the Cold War». In *World Affairs*, setembro-outubro de 2010, pp. 81-90.

36 DEUDNEY, Daniel, e IKENBERRY, G. John – «The unravelling of the Cold War settlement». In *Survival*. Vol. 51, N.º 6, 2010, p. 42.

37 «The President's news conference with President Dmitry A. Medvedev of Russia». Administration of Barack H. Obama, Compilation of Presidential Documents, 24 de junho de 2010, DCPD Nr: DCPD201000527.

38 GRATCHEVA, Ekaterina – «The new Russia: friend or foe?». In *Harvard Kennedy School Review*, janeiro de 2008, p. 33.