

## Política externa russa: as dimensões material e ideacional nas palavras e nas ações

**Maria Raquel Freire**

---



**Publisher**

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

**Electronic version**

URL: <http://eces.revues.org/1554>

DOI: 10.4000/eces.1554

ISSN: 1647-0737

**Electronic reference**

Maria Raquel Freire, « Política externa russa: as dimensões material e ideacional nas palavras e nas ações », *e-cadernos ces* [Online], 19 | 2013, colocado online no dia 01 Junho 2013, consultado a 30 Setembro 2016. URL : <http://eces.revues.org/1554> ; DOI : 10.4000/eces.1554

---

The text is a facsimile of the print edition.



## **POLÍTICA EXTERNA RUSSA: AS DIMENSÕES MATERIAL E IDEACIONAL NAS PALAVRAS E NAS AÇÕES**

**MARIA RAQUEL FREIRE**

**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA, PORTUGAL**

**FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA, PORTUGAL**

**Resumo:** Este texto analisa a política externa da Rússia seguindo duas linhas orientadoras principais: por um lado, a complementaridade entre aspetos materiais e aspetos ideacionais nos processos de política externa; e por outro, a inter-relação entre o ambiente doméstico e o contexto internacional nas dinâmicas de política externa. O artigo argumenta que apesar de linhas de continuidade na política externa russa, assente essencialmente em pressupostos de afirmação da Rússia como grande potência, a evolução da sua política tem demonstrado ambivalência em termos da operacionalização deste objetivo. Esta tem-se traduzido ora numa política mais assertiva ora mais defensiva, muitas vezes reativa e nem sempre permitindo a leitura de uma estratégia de política externa coerente. Uma análise da evolução dos Conceitos de Política Externa pós-2000 permite perceber as linhas mestras de política externa e os contornos que, em resultado de políticas concretas e meios de atuação diferenciados (discurso *versus* ação), esta assume nos dias de hoje.

**Palavras-chave:** Federação Russa, política externa, níveis de análise, discurso, ação.

### **INTRODUÇÃO**

A política externa nas suas dimensões de desenho, formulação, decisão e implementação é uma área dinâmica e complexa, que inclui vários domínios setoriais e uma diversidade ampla de atores (Hill, 2003: 28). Desde matérias de segurança e económicas, até assuntos culturais e ambientais, entre outros, a agenda é ampla. Na sua natureza transversal, envolve decisores políticos, toda a burocracia associada às diferentes fases do processo, grupos de opinião, grupos de interesse, meios de comunicação social e opinião pública. Neste quadro alargado, a gestão de diferenciais e a procura de alternativas consistentes com os interesses do Estado e as dinâmicas

internas, por vezes em direções contrárias, são fundamentais no que será o desenho e a implementação das decisões tomadas.

O Conceito de Política Externa pode ser entendido como “o conjunto de objectivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas acções” (Freire e da Vinha, 2011: 18). Desta definição advêm três princípios fundamentais: a questão da autoridade em matéria de decisão; a reflexão externa implicada nos processos de decisão política; e a necessidade de acautelar o princípio da intencionalidade, uma vez que este pode ser revertido desfavoravelmente num curso de decisão e/ou implementação de determinada política.

Nestes processos o interesse nacional, a definição identitária e as perceções sobre ‘nós’ e o ‘outro’ sobrepõem-se em muitas circunstâncias a dinâmicas externas, no sentido em que os Estados conferem primazia aos objetivos nacionais na formulação da política externa, mas não estão imunes a dinâmicas domésticas e externas que obstruem ou promovem o prosseguimento destes (ver Saideman e Ayres, 2007: 191). Esta interação permanente insere-se na inter-relação entre os diferentes níveis de agência, bem como a nível estrutural, num quadro onde a construção de entendimentos e perceções tem lugar tanto a nível doméstico como internacional. “A política é constituída pela linguagem, ideias e valores” (Hill, 2003: 9) que conferem aos seus aspetos materiais uma dimensão ideacional e que assistem na análise do carácter coconstitutivo da política externa, que deve ser lido em contexto (níveis de análise e natureza evolutiva da política). Por isso, a análise de política externa deve ser multinível e multifacetada para poder lidar com a sua natureza e condições complexas (Neack, 2008: 6).

O discurso e as ações da política externa russa refletem esta conjugação das dimensões material e ideacional, bem como as tensões associadas à gestão constante da interação entre o ambiente doméstico e os vários agentes aí envolvidos, e o contexto internacional. Estas traduzem-se, por um lado, no entendimento de ‘poder’ enquanto reconhecimento de estatuto (a nível interno e no sistema internacional), incluindo leituras diferenciadas da ordem pós-Guerra Fria e do posicionamento da Rússia nesta, bem como a capacidade de atração, muito assente em questões identitárias de definição diferenciada, embora não necessariamente em oposição ao ‘outro’. Relativamente ao primeiro aspeto, leituras conservadoras e num registo de imutabilidade da retórica confrontacionista da Guerra Fria e de leitura do ‘inimigo’ nas relações da Rússia com o Ocidente permanecem, quer na agenda doméstica quer internacional. De acordo com Nation (2012: 384), “as elites russas, e a população

russa em geral, sentem ressentimento pelo que é muitas vezes descrito como triunfalismo ocidental face ao final da Guerra Fria”. O discurso que informa as políticas está, em muitos momentos, carregado desta imagem que impede o desenvolvimento de relações mais cooperativas com o Ocidente. Por exemplo, afirmações como “independentemente do que a Rússia seja – imperial, comunista ou democrática – eles vêem-nos com os mesmos olhos que nos viam em séculos anteriores” (Rogozin *apud* RT, 2011), mostram a percepção de perpetuação da retórica e como esta pode ser usada na prossecução de objetivos concretos, como o de asserção do poder e estatuto russo no sistema internacional. O objetivo de restauro da imagem da ‘Grande Rússia’ insere-se nesta lógica de construção de imagem e de reconhecimento de estatuto, parte do processo de reafirmação internacional e importante base na consolidação de poder a nível interno (ver por exemplo Anderson Jr., 2013).

A definição da Rússia enquanto grande potência, sublinhando por exemplo o seu passado histórico e civilizacional e a combinação de elementos europeus e asiáticos na sua cultura (Russian Federation, 2000, 2008, 2013), dotando-a de características únicas, confere substância à dimensão ideacional de poder. Por outro lado, o poder político, económico e militar assume uma componente mais objetiva sublinhando linhas de cooperação, competição, cooptação ou coerção. O exercício de poder a nível discursivo e em termos de ações passa pelo uso de instrumentos diferenciados e com diversos níveis de intensidade. Ou seja, o comércio e a energia, por exemplo, têm sido usados como instrumentos de política externa (Saivetz, 2012),<sup>1</sup> ora numa lógica cooperativa e mesmo de integração regional, mais ou menos formal (veja-se a Comunidade de Estados Independentes, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva ou a União Eurasiática, esta última ainda em definição), ora assumindo-se como elemento de pressão através da imposição de sanções (como atualmente se verifica nas relações entre a Rússia e a União Europeia (UE) e os Estados Unidos da América, devido à situação na Ucrânia). Estas dimensões diferenciadas de poder coexistem e reforçam-se mutuamente.

A ligação entre políticas domésticas e a projeção da política externa é, neste contexto, muito relevante, no sentido em que é da combinação entre estas duas dimensões que o entendimento de política externa se faz. O carácter coconstitutivo destes dois ambientes na formulação de política externa é ponto de partida desta análise, sublinhando, num alinhamento construtivista,<sup>2</sup> que a interligação dos níveis de

---

<sup>1</sup> Nadezhda Arbatova argumenta que “os principais objetivos estratégicos da Rússia são a economização [no sentido de conferir à economia uma dimensão prioritária] da política externa [com base na energia e comércio] e a construção de estatuto” (*apud* Saivetz, 2012). Acrescentos ao texto da responsabilidade da autora deste texto).

<sup>2</sup> Para maior detalhe sobre a contribuição construtivista para os debates de política externa ver,

análise – doméstico e internacional – é fundamental para o entendimento de contextos, discurso e ação. Em linha com Tsygankov (2013: 3), “estudar o contexto é indispensável para perceber o sentido da ação”. Contudo, deve ser notado que esta combinação entre interno e externo não tem que ser simetricamente ponderada. De facto, é muitas vezes desequilibrada em favor de uma das dimensões, podendo ao longo do tempo reverterem-se os pesos relativos destas. Ou seja, o contexto doméstico pode ser fundamental em termos da definição de objetivos com base na leitura de capacidades e de estatuto, por exemplo; mas o contexto internacional em que a decisão vai ser projetada pode ter um peso substantivo na modelação da mesma, seguindo a lógica de implementação de objetivos que lhe subjaz (Freire, 2012). Geralmente, é da ponderação de ambas as dimensões que resultam as fórmulas de política externa. A combinação de meios e princípios orientadores no nível doméstico permite níveis de projeção diferenciados das políticas no contexto internacional, e o inverso também se aplica, quer como fator de projeção quer como fator de limitação.

Neste artigo analisamos a política externa russa no período pós-Guerra Fria e, em particular, após a chegada à presidência de Vladimir Putin em 2000, procurando perceber as linhas fundamentais desta em termos dos seus objetivos, áreas de atuação e relação destes alinhamentos com as dinâmicas de política interna. Partindo de uma linha de análise que combina elementos materiais e ideacionais, o texto argumenta que apesar de linhas de continuidade na política externa russa, assentes essencialmente em pressupostos de afirmação da Rússia como grande potência no sistema internacional e o reconhecimento desse estatuto (com expressão no sistema internacional e nas políticas internas), a evolução tem demonstrado ambivalência em termos da operacionalização deste objetivo. Esta tem-se traduzido ora numa política mais assertiva ora mais defensiva, muitas vezes reativa e nem sempre permitindo a leitura de uma estratégia de política externa coerente.

O texto está organizado em três partes. Primeiro, é apresentado o quadro de análise das políticas russas, incluindo por um lado a complementaridade entre aspetos materiais e aspetos ideacionais nos processos de política externa; e por outro, a inter-relação entre o ambiente doméstico e o contexto internacional nas dinâmicas de política externa. Segundo, de modo a perceber-se a conjugação destas dimensões e a operacionalização do discurso, são analisados os vários documentos fundamentais de política externa – Conceitos de Política Externa – refletindo uma evolução na concetualização da mesma, apesar da manutenção de linhas fundamentais, em

---

por exemplo, Feklyunina (2008); Kratochvil (2008); Neumann (1996).

particular no que concerne aos objetivos estratégicos da Federação Russa. E por fim, é feita a análise sobre o modo como discurso e ação demonstram as ambivalências que marcam as políticas russas. A situação na Ucrânia servirá como ilustração breve destas dinâmicas.

### **AS DIMENSÕES MATERIAL E IDEACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA RUSSA**

As dimensões material e ideacional interligam-se na prossecução dos objetivos de política externa russa. Aos fatores mais objetivos, relacionados com volume de comércio ou fluxos energéticos, a dimensão identitária adiciona uma vertente não objetiva mas essencial para uma compreensão mais ampla dos processos de política externa. De facto, no seio do Kremlin há posturas divergentes sobre a forma de prosseguir os objetivos definidos, posicionando-se as opções, de forma simplificada, entre uma postura mais nacionalista e conservadora, e outra mais liberal e aberta ao exterior. Esta tensão acaba por se refletir na forma por vezes pouco coerente de atuação da Rússia, revelando políticas reativas e mesmo defensivas-agressivas. A anexação da Crimeia, em março de 2014, um ato ilegítimo à luz do direito internacional, foi apresentada e justificada pela Rússia não só como correspondendo aos princípios internacionalmente definidos de defesa de direitos de minorias, bem como com uma base histórica forte, assente na recuperação de um território descrito como sendo historicamente russo. A complexidade do processo é conhecida e a opção ucraniana de aprofundamento das relações com a UE em detrimento da Rússia foi um elemento fundamental na resposta russa. Do ponto de vista de Moscovo, esta decisão permitiu-lhe sinalizar o seu descontentamento com os desenvolvimentos em curso, afirmar a sua posição de poder face à Ucrânia e à incapacidade de resposta ocidental perante a anexação da Crimeia, adiar indefinidamente uma eventual intenção ucraniana de vir a integrar a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e reafirmar o seu posicionamento na Europa e no mundo como uma potência com capacidade de decisão e intervenção.

Os instrumentos de política externa variaram desde negociações e conversações a nível diplomático, até à intervenção militar, sanções e embargos. A configuração geopolítica da região e o posicionamento da Rússia nesta, incluindo a perceção do 'outro' face à projeção de poder nas suas formas material e ideacional, a par de sanções aplicadas a pessoas ligadas ao poder central na Rússia, e embargos a produtos agrícolas, por exemplo, que encontraram retaliação do lado russo no mesmo formato, constituem o lado mais visível do jogo de afirmação que a Rússia vem jogando. Mas as consequências da crise ucraniana no relacionamento da Rússia com o Ocidente e ao nível da integração a nível comercial, por exemplo, revelam fragilidade

e, simultaneamente, ambiguidade. No entanto, o desenho de novos contornos no relacionamento da Rússia com o Ocidente parece ser cada vez mais premente. Várias foram já as situações num contexto pós-Guerra Fria de grande tensão entre as partes, talvez com a guerra na Geórgia em 2008 a ilustrar o ponto mais difícil nestas relações, embora tenha sido sempre encontrada alguma forma de entendimento no seio de desentendimentos. Apesar de existirem diferenciais substantivos a nível civilizacional e de processos de desenvolvimento a nível político, em particular, a partilha de interesses comuns não deve ser esquecida, e os processos de socialização entre a Rússia e o Ocidente após a Guerra Fria são disso exemplo. Contudo, não sem limitações, como analisado em seguida.

Processos de socialização são definidos por Checkel (2005: 804) como processos “de indução dos atores nas normas e regras de determinada comunidade”. A socialização de abordagens, como por exemplo nas relações UE-Rússia, tem sido essencialmente um processo desigual, com a UE a procurar externalizar um conjunto de normas e valores que definem os seus princípios de aproximação de políticas e *modus operandi*, enquanto a Federação Russa tem vindo a resistir a um processo de *Europeização*, evitando socializar concepções que entende como contrárias aos seus próprios princípios. Isto tem sido demonstrado, por exemplo, na reticência de Moscovo em relação à proposta da Europa Alargada (European Commission, 2003), que deu lugar ao desenvolvimento da Política Europeia de Vizinhança (Conceitos de Política Externa 2000, 2008, 2013); ou ainda em relação às críticas recorrentes relativamente às práticas russas em matéria de violação de direitos e liberdades fundamentais e princípios democráticos, que a Rússia refuta, acautelando o cariz próprio do seu modelo de desenvolvimento político e social. Neste sentido, é interessante notar com Sakwa (2012) que a “principal crítica da Rússia à agenda universalista de direitos humanos e *standards* democráticos não é que estes são inapropriados, mas antes que têm sido apropriados pelas potências hegemónicas e aplicados de forma seletiva”. A dimensão cognitiva de análise e a leitura diferenciada que a informa, com base em imagens construídas, ajudam a compreender as visões distanciadas entre as partes.

Contudo, e no caso das relações da Federação Russa com organizações europeias, o registo tem sido também de socialização de princípios considerados vantajosos: a Federação Russa aderiu à Parceria para a Paz no quadro da Aliança Atlântica, ratificou o Acordo de Parceria e Cooperação no âmbito da UE e é membro do Conselho da Europa, exemplos de processos de socialização da Rússia no quadro referencial da Europa ocidental. Apesar dos limites conhecidos em termos da operacionalização de princípios, o facto de os processos de socialização não serem imediatamente sinónimo de cooperação, pode potencializar elementos partilhados nas

relações existentes. Contudo, se ao nível discursivo a identificação de bases comuns de interesse e ação se faz, nem sempre ao nível das práticas esta operacionalização é prosseguida numa lógica de cooperação na diferença. O confronto de perspectivas diferenciadas de processos de política externa tem-se revelado um desafio constante nas relações UE-Rússia, bem como de forma mais estrita na projeção das políticas russas. Estas têm sido lidas, em particular no Ocidente, como uma combinação de políticas de poder, consolidação de influência e projeção de imagem de força, que se traduz na leitura de uma Rússia simultaneamente soberanista e defensora do que define como interesses fundamentais, permitindo-lhe uma política defensiva expansiva, como ficou visível no caso da Crimeia, em 2014, e que será analisado em maior detalhe na secção que se segue.

### **CONCEITOS DE POLÍTICA EXTERNA: LINHAS MESTRAS DA POLÍTICA EXTERNA RUSSA**

A política externa russa tem vindo a consolidar-se desde o final da Guerra Fria, numa lógica de articulação entre desenvolvimentos a nível interno e os objetivos russos em termos externos, face a um contexto internacional em mudança. A projeção de poder, influência e prestígio da Rússia para além das suas fronteiras, e implicando o reconhecimento do estatuto de grande potência, é parte integrante da concetualização política desenvolvida internamente. Integrando elementos intersubjetivos, para além de capacidades materiais, no contexto pós-Guerra Fria e com incidência mais clara após Vladimir Putin assumir a presidência do país em 2000, a política externa russa tem-se focado na questão do reconhecimento internacional enquanto grande potência (Freire, 2011). Esta leitura condiciona ou projeta os próprios objetivos e meios de que Moscovo dispõe e as potencialidades que estes efetivamente oferecem.

Uma análise dos Conceitos de Política Externa russos desde 2000 permite perceber as linhas mestras que a definem e que vêm já dos anos de governação de Boris Ieltsin, embora assumam com Putin uma sistematização mais clara, resultado também do próprio curso de crescimento interno. Ieltsin incute o princípio da multivetorialidade à política externa, após os primeiros anos de reconfiguração política pós-Soviética. A aproximação a Ocidente, prosseguida no período imediato à desagregação da União Soviética, vai ser compensada pela definição da área de vizinhança da Comunidade de Estados Independentes (CEI) como área fundamental de atuação para a Rússia, e o vetor asiático vai ser adicionado, inicialmente, numa lógica de contraposição ao Ocidente, procurando maiores equilíbrios na política externa russa. Estas bases, lançadas ainda com Ieltsin, encontrarão consolidação com Putin. O crescimento sustentado após 2000 e até à crise de 2008 na ordem dos 7% ao ano conferiu à Rússia um novo dinamismo quer nas políticas internas, quer no que



será refletido em termos do seu posicionamento externo. Este dinamismo revela-se ao longo dos anos 2000 como crescentemente mais assertivo, respondendo ao objetivo da Rússia de reconhecimento do seu estatuto de grande potência no sistema internacional, como analisado em seguida.

Esta secção analisa os Conceitos de Política Externa de 2000, 2008 e 2013 procurando identificar os traços referidos anteriormente em termos de objetivos e da forma como estes são prosseguidos pela Rússia em termos de formulação de políticas. Esta leitura ajuda a compreender de forma mais aprofundada as linhas mestras e de continuidade, bem como as linhas de inovação e diferencial que vão sendo incluídas com o tempo.<sup>3</sup>

#### **A CHEGADA DE PUTIN AO PODER: CONCEITO DE POLÍTICA EXTERNA DE 2000**

O documento de referência de 2000 anota explicitamente como objetivos “preservar e fortalecer a soberania e integridade territorial [russa], alcançar uma posição firme e de prestígio na comunidade mundial, totalmente consistente com os interesses da Rússia como grande potência, um dos centros mais influentes do mundo moderno, e que são necessários para o crescimento do seu potencial político, económico, intelectual e espiritual”. A ligação entre ambiente internacional e contexto doméstico é clara, a par da identificação do objetivo de afirmação da Rússia como grande potência. Relativamente aos princípios de multivetorialidade que informam a política russa, é referido o objetivo de “formar um cinto de boa vizinhança nas fronteiras da Rússia, promovendo a eliminação de centros de tensão e prevenindo o surgimento de novas fontes de pressão e conflito nas regiões adjacentes à Rússia”. A identificação da sua área de vizinhança alargada – leia-se espaço pós-soviético – é fundamental, não descurando o espaço que a Rússia deixa para si mesma em termos de defesa dos seus interesses sempre que ameaçados nestas áreas. A referência ao “desenvolvimento de relações de boa vizinhança e parcerias estratégicas com todos os países CEI”, em diferentes ritmos, é reforçada pela questão de que os interesses russos devem ser acautelados nestas relações, bem como “garantias relativas aos direitos dos compatriotas russos”. A CEI permanece historicamente uma área estratégica para a Rússia, pelas relações privilegiadas em termos económicos, por exemplo, mas também pela dimensão civilizacional e de desenvolvimento comum que partilham e que consubstancia o discurso do carácter civilizacional distinto, como fator de integração (ver Tsygankov, 2013).

---

<sup>3</sup> As citações das subsecções seguintes são retiradas dos Conceitos Estratégicos em análise em cada subsecção, salvo indicação em contrário.

Mas, se neste espaço adota uma postura assertiva (naturalmente com limites), já num quadro mais lato advoga a “eliminação consistente das consequências da Guerra Fria” e da “oposição a tentativas de diminuir o papel das Nações Unidas e do Conselho de Segurança nos assuntos mundiais”. Um apontamento claro para a referência que as Nações Unidas devem constituir na ordem internacional e uma chamada de atenção para o desenvolvimento de políticas, que a Rússia entende como contrárias aos seus interesses, podendo promover novos muros de divisão, que devem ser evitados. Aliás, o discurso russo sublinha frequentemente esta questão de que a Guerra Fria terminou e com ela devem terminar reminiscências de divisão, implicitamente criticando a continuidade da Aliança Atlântica num contexto pós-Guerra Fria. Note-se, no entanto, como este elemento representa ambivalência ao ser simultaneamente refutado no discurso e utilizado como fator justificativo quer a nível externo quer no quadro das políticas domésticas, de ações defensivas face ao ‘outro’ definido como “inimigo”. A questão da Ucrânia e a sua integração informal nas estruturas europeias é lida como parte deste movimento hostil face à Rússia, de contenção das suas políticas numa lógica muito similar à da Guerra Fria.

Nas relações com a UE, o documento identifica os processos fundamentais em curso, aos quais a Rússia deve estar atenta de modo a acautelar os seus interesses, uma vez que é parte constituinte do desenvolvimento da Europa, incluindo no desenvolvimento de relações bilaterais com países da União. Estes processos são o “alargamento da UE, transição para uma moeda única, reforma institucional, e emergência de uma política externa comum e de uma política na área da segurança, bem como de uma identidade de defesa”. O Reino Unido, a Itália, a Alemanha e a França são referidos como estados centrais para a política russa, no sentido de assegurar a defesa dos seus interesses no quadro das políticas da União. Este diferencial entre UE e estados membros é sublinhado e é essencial na forma como a Rússia prossegue as suas políticas mais a Ocidente.

Já em relação à OTAN, a Rússia afirma partir de uma base de interação construtiva, embora realce que “a intensidade da cooperação com a OTAN dependerá do seu cumprimento” de cláusulas fundamentais do Ato Fundador de 1997 sobre relações mútuas, “primeiramente aquelas que dizem respeito ao não uso da força ou ameaça do uso da força, e o não emprego de grupos de forças armadas convencionais, armas nucleares e os seus veículos correspondentes nos territórios dos novos estados membros”. É acrescido o facto de, em vários assuntos, as linhas de ação política e militar da OTAN não coincidirem com os interesses de segurança da Rússia e em certas instâncias inclusive os contrariarem. Estes assuntos “prendem-se primariamente com os princípios do novo conceito estratégico, que não exclui

operações com recurso à força fora da área de aplicação do Tratado de Washington sem o assentimento do Conselho de Segurança das NU”. É reafirmada ainda, no documento, a postura negativa da Rússia face à política de alargamento da OTAN, bem como o facto de o respeito pelos interesses de ambas as partes e o cumprimento sem restrições de obrigações mútuas se constituírem como elementos fundamentais para uma cooperação construtiva e substantiva entre as partes.

As relações com a OTAN são, de facto, as mais complexas, reforçando estas várias imagens construídas que permitem quer momentos de cooperação quer de competição. A tensão entre formalização de processos institucionais de cooperação com a Aliança Atlântica e uma retórica assente no discurso de oposição ao ‘outro’ marca as relações. A tensão e a cooperação resultam essencialmente de contextos diferenciados nas relações da Rússia com o Ocidente e na forma como diferentes respostas são dadas a questões prementes no sistema internacional, como por exemplo a Síria ou o Iraque. Novamente, os contextos revelam-se essenciais para entender ações, sendo que a interligação doméstico/externo se assume claramente como variável de análise. O discurso é mutável de acordo com o contexto de maior ou menor cooperação e, muitas vezes, reflete um carácter reativo ou mesmo defensivo, face aos desenvolvimentos em curso. Mas sublinha claramente a dificuldade em gerir diferenciais e como uma retórica mais confrontacionista pode facilmente ser inflamável e usada como legitimadora de ações (o caso da intervenção na Ucrânia e a sua justificação no discurso político).

Relativamente ao vetor oriental, a Ásia é referida como estando a ganhar relevo no quadro da política externa russa, resultado da “própria afinidade entre a Rússia e esta região dinâmica e a necessidade de revitalização económica da Sibéria e das regiões mais a leste do país”. A acentuação é feita na participação da Rússia nas principais estruturas regionais, como o Fórum de Cooperação Económica Ásia-Pacífico, o Fórum Regional de Segurança da ASEAN, e o ‘Shanghai Five’ (Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão), em cuja criação a Rússia desempenhou um papel ativo. A concorrência de abordagens da Rússia e da República Popular da China em assuntos fundamentais da política mundial constitui-se como pilar da estabilidade regional e global. Este vetor de política externa é muitas vezes usado por contraposição às relações a Ocidente, reforçando a autonomia das políticas russas e a sua capacidade de diminuição de relações de dependência mútua. Face aos embargos resultantes da situação na Ucrânia, as relações a leste e com países da América Latina a nível comercial foram reforçadas (Putin *apud* RFE/RL, 2014).

## **A CONSOLIDAÇÃO DOS ALINHAMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA: CONCEITO DE POLÍTICA EXTERNA DE 2008**

O Conceito de 2008, publicado já com Dmitry Medvedev na presidência, identifica como prioridades de política externa: i) o surgimento de uma nova ordem mundial; ii) o primado do direito nas relações internacionais, iii) o fortalecimento da segurança internacional, iv) cooperação económica e ambiental internacional, v) cooperação internacional humanitária e na área dos direitos humanos, vi) e uma diplomacia pública ativa no apoio às atividades de política externa. Estes princípios resultam do duplo reconhecimento que é feito, face quer ao aumento de responsabilidades da Rússia nos assuntos globais, e da conseqüente necessidade de fortalecimento das suas posições neste quadro, quer à identificação do surgimento de tendências negativas que têm de ser consideradas na condução da política externa russa. Neste quadro, são identificadas as necessidades de:

criar condições favoráveis à modernização da Rússia, transformação da sua economia em linha com elementos de inovação, melhorar os níveis de vida, consolidar a sociedade, fortalecer o sistema constitucional, estado de direito e instituições democráticas, princípios de liberdades e direitos humanos e, como conseqüência, assegurar a competitividade do país num contexto de globalização, influenciar os processos globais de formação de uma ordem mundial justa e democrática [...] onde as NU sejam a organização de referência no governo das relações internacionais com legitimidade única. (Russian Federation, 2008)

Estas referências introduzem o que vai ser denominado de novo vetor na política externa russa, não de matriz geográfica, como os demais, mas antes temático, ao introduzir a modernização e inovação tecnológica como objetivos a desenvolver. A política externa é identificada como um dos principais instrumentos de consolidação de políticas de desenvolvimento interno e de modo a assegurar competitividade no mundo global. É interessante, na relação interno/externo, a inversão que surge no Conceito de 2008, no sentido de a política externa se constituir como motor para consolidação das políticas internas.

O reconhecimento do seu estatuto é feito de forma clara, refletindo uma leitura de consolidação de poder e influência assentes em crescimento económico e num forte apoio doméstico pelas políticas em curso.

O caráter equilibrado e multivetorial da política externa russa é a sua característica distintiva. Isto deve-se ao seu posicionamento geopolítico como a maior potência Euroasiática, o seu estatuto como um dos estados líderes no mundo e membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (Russian Federation, 2008)

Em termos das políticas multivetoriais, o desenvolvimento de relações a nível bilateral e multilateral com os estados CEI permanece uma prioridade.

O principal objetivo da política externa russa na linha europeia é o de criar um sistema de cooperação e segurança coletiva regional democrático e aberto, que assegure a unidade da região Euro-Atlântica, de Vancouver a Vladivostok, de tal modo que não permita uma nova fragmentação e reprodução de abordagens centradas em blocos que ainda persistem na arquitetura europeia e que tomaram forma no período da Guerra Fria. (*ibidem*).

Aqui reside a justificação para a proposta do Tratado de Segurança Europeia que Medvedev avança em 2008 e que depois de várias iterações não teve seguimento. Relativamente à OTAN a questão de uma parceria igualitária é novamente sublinhada, acrescentando a questão da implementação das obrigações acordadas, de modo a evitar assegurar a segurança de uns à custa da segurança da Rússia, e de manter contenção militar. A referência ao alargamento da Aliança Atlântica, a países como a Ucrânia e Geórgia, e à aproximação da infraestrutura militar da OTAN às suas fronteiras, violando o princípio de segurança igualitária, “conduzindo a novas linhas divisórias”, é explicitamente referido. Novamente a tensão entre práticas cooperativas e o regresso da lógica confrontacional é clara.

A região Ásia-Pacífico assume já no documento de 2008 importância acrescida.

devido à Rússia pertencer a esta região dinâmica em desenvolvimento, o seu interesse em aumentar o potencial de concretização e programas com vista ao desenvolvimento económico da Sibéria e do extremo oriente russo, a necessidade de incrementar cooperação regional na área antiterrorista, assegurar segurança e manter o diálogo inter-civilizacional. (*ibidem*).

Nesta área o desenvolvimento de relações mais próximas com a China e a Índia são linhas fundamentais da política externa para a Ásia. São parte integrante da estratégia de consolidação de relações diversificadas geograficamente e do

dinamismo que as economias asiáticas representam face a uma economia europeia quase estagnada. Veja-se por exemplo o dinamismo que os BRIC<sup>4</sup> têm vindo a assumir em termos económicos e mesmo políticos, e como este instrumento pode ser também usado como parte da estratégia russa de afirmação. Deste modo, resultado de políticas internas de reforço de laços económicos, em particular, este alinhamento a leste reflete também a necessidade de diversificação na política externa russa, minimizando os efeitos negativos de excessiva dependência do Ocidente, numa leitura pragmática das relações. Esta é uma dimensão que será reforçada nos Conceitos posteriores face aos próprios desenvolvimentos no sistema internacional, e onde a tensão nas relações com o Ocidente na sequência dos acontecimentos na Ucrânia, por exemplo, vem reforçar esta opção bem como a manutenção do carácter multivetorial da política externa.

Relativamente a tendências descritas como “contraditórias” e que estão a minar as relações internacionais atuais, estas refletem “diferenças de entendimento do significado genuíno da Guerra Fria e das suas consequências”. É referido que a “competição global está a adquirir uma dimensão civilizacional que sugere competição entre diferentes sistemas de valores e modelos de desenvolvimento no quadro dos princípios democráticos e de economia de mercado”. Com o desaparecimento progressivo dos constrangimentos do período bipolar, “a diversidade cultural e civilizacional ganha evidência” (Russian Federation, 2008). Esta dimensão civilizacional e de construção identitária, como base da afirmação do poder ideacional, têm vindo a ganhar consistência, reforçando o argumento do carácter distintivo das políticas russas e das suas opções em termos de desenvolvimento político, social e mesmo económico. Um modelo que, de acordo com as autoridades russas, não deve ser uma imitação dos padrões ocidentais, mas antes refletir as particularidades de um sistema diferenciado, com um passado distinto e com capacidades e objetivos também eles diferentes.

O documento descreve ainda a “política continuada de contenção política e psicológica da Rússia [por parte dos países ocidentais], incluindo uma abordagem seletiva da história, em relação à Segunda Guerra Mundial e ao período pós-guerra”. A necessidade de desenvolvimento de uma visão comum entre estes atores é identificada como sendo cada vez mais urgente, e só podendo ser alcançada “através de discussões honestas e substantivas sobre os problemas que confrontam a humanidade”. A divergência de interpretações relativas ao passado e ao presente

---

<sup>4</sup> O acrónimo BRIC surgiu pela primeira vez num Relatório da *Goldman Sachs* em outubro de 2003 que identificava quatro Estados que se poderiam tornar uma grande força na economia mundial: Brasil, Rússia, Índia e China – as economias BRIC. Ver Wilson e Purushothaman, 2003.

torna-se evidente. A questão ‘civilizacional’ é sublinhada destacando-se a afirmação de que a “Rússia está preparada para desempenhar um papel construtivo que assegure a compatibilidade civilizacional da Europa”, uma vez que é o “maior estado europeu com uma sociedade multiconfessional e multinacional e uma história de vários séculos” (Russian Federation, 2008). Mais uma vez a dimensão identitária e civilizacional a justificar e a legitimar as políticas russas e a diferenciá-la enquanto ator nas relações internacionais, em particular face ao Ocidente.

Contudo, o distanciamento em termos de valores e princípios é claro. A análise dos processos de socialização feita acima é relevante neste contexto. A partilha de valores, evidenciada nos documentos de referência da Rússia e UE, por exemplo, não é efetiva. Os modelos de desenvolvimento diferenciados que assistem estes diferentes polos contribuem para este distanciamento. Nesta matéria o documento sublinha que “[o]s processos de integração, incluindo na região Euro-Atlântica, são muitas vezes seletivos e restritivos por natureza”. E acrescenta,

[t]entativas de diminuir o papel do estado soberano como um elemento fundamental das relações internacionais e de dividir estados em categorias com diferentes direitos e responsabilidades, levam ao questionamento do estado de direito internacional e à interferência arbitrária nos assuntos internos dos estados soberanos. (Russian Federation, 2008)

A Rússia soberanista a afirmar-se como prosseguindo “uma política externa aberta, previsível e pragmática determinada pelos seus interesses nacionais”. E acrescenta,

a Rússia reconhece plenamente a sua responsabilidade pela manutenção de segurança quer global quer regionalmente e está preparada para tomar medidas conjuntas com outros estados no sentido de encontrar soluções para problemas comuns. Mas se os nossos parceiros se revelarem mal preparados para desenvolverem esforços conjuntos, a Rússia, de modo a proteger os seus interesses nacionais, terá que agir unilateralmente mas sempre tendo como base o direito internacional. (*ibidem*)

De facto, no quadro em que a guerra na Geórgia se desenvolveu, levando às declarações de independência da Ossétia do Sul e da Abcázia (mesmo que não reconhecidas internacionalmente), e mais recentemente a questão da Crimeia que surgiu na agenda de forma irrevogável, permitem que o discurso russo se pautar por

uma justificação da sua intervenção como legítima à luz dos princípios da Carta da ONU – princípios de autodeterminação dos povos e de proteção dos direitos das minorias, com base no princípio da Responsabilidade de Proteger. A leitura distorcida de princípios jurídicos tem sido um meio encontrado pela Rússia, bem como por outros atores noutros contextos, de justificar internacionalmente as suas ações, ou melhor, as suas intervenções. Os discursos contraditórios e acusações mútuas relativas ao modo como a Rússia tem estado a agir nas regiões do leste da Ucrânia e o apoio que tem prestado aos separatistas, a par da discussão mais recente sobre a ajuda humanitária enviada para as duas principais cidades controladas por estes grupos, Luhansk e Donetsk, reforçam esta dimensão da (i)legitimidade dos procedimentos russos. O discurso e a ação a demonstrarem as leituras diferenciadas de uma mesma realidade, em particular entre os russos e os ocidentais (leia-se UE e EUA).

#### **O REGRESSO DE PUTIN AO PODER: CONCEITO DE POLÍTICA EXTERNA DE 2013**

O novo Conceito de Política Externa de 2013, já com Vladimir Putin de regresso à presidência russa, denota as mudanças profundas no sistema internacional, em particular devido ao contexto da crise financeira e económica a nível global. Refere que “[a]s relações internacionais estão num processo de transição, cuja essência se encontra na criação de um sistema policêntrico”, onde “[a] Capacidade de domínio do Ocidente sobre a economia e política mundial continua a diminuir. O poder global está agora mais disperso e em deslocação para oriente, primariamente para a região Ásia-Pacífico” (Russian Federation, 2013). Esta alteração na configuração de poder com a referência à Ásia como novo polo de atração é reconhecida na Rússia como uma alteração fundamental que lhe permite promover não só laços já aí estabelecidos, como desenvolver novas linhas de aproximação a estados nesse espaço numa lógica de reforço da sua presença e influência. Esta postura demonstra a conjugação de elementos materiais concretos, mas também a consolidação do eurasianismo na política russa, adensando a dimensão imaterial na base do desenho das políticas. Os equilíbrios nesta multivetorialidade que define a política russa vão sendo encontrados nos contornos dos contextos onde esta se desenvolve. Claramente, este último Conceito reforça a necessidade de diversificação e de consolidação destes polos diferenciados, numa lógica de reforço do próprio posicionamento da Rússia no sistema internacional.

Por outro lado, o documento continua a sublinhar que, apesar das alterações nas lógicas de configuração do sistema internacional, permanecem ainda reminiscências da divisão bipolar que devem ser ultrapassadas (note-se como esta retórica assente na divisão ‘nós/outro’ permanece tão presente). “A abordagem de blocos para



responder a questões internacionais está a ser gradualmente substituída por uma diplomacia de rede com base na participação flexível em mecanismos multilaterais com vista ao encontro de soluções efetivas para desafios partilhados” (Russian Federation, 2013). Esta referência torna-se especialmente interessante num contexto pós-Crimeia onde a diplomacia de rede parece ter demonstrado os seus limites face ao princípio de política defensiva no espaço pós-soviético que a Rússia tem vindo a desenvolver, através de uma afirmação musculada de poder. Ainda, a forma como os entendimentos de “‘soft power’ e ‘conceitos de direitos humanos’ se podem tornar mecanismos de manipulação e controlo da opinião pública, de desestabilização política, de ingerência nos assuntos internos, incluindo sob o pretexto de financiar projetos culturais e de direitos humanos no estrangeiro”, (*ibidem*) aplica-se de forma interessante aos acontecimentos mais recentes, enquanto constituindo crítica à ação de outros atores internacionais.

No alinhamento multivetorial das suas políticas, a CEI é novamente reforçada como área prioritária, incluindo destaque para a União Económica Eurasiática. Esta pretende afirmar-se como “modelo de associação aberto a outros estados”. Mantém-se também a linha de desenvolvimento de relações amistosas com o ocidente, evitando “linhas divisórias”. Relativamente à UE, o objetivo é o de promoção “de um espaço económico e humanitário comum do Atlântico ao Pacífico” (*ibidem*). Para tal, o reforço da cooperação nos Quatro Espaços Comuns deve ser prosseguido, sendo afirmado que a Rússia pretende a assinatura de um novo acordo enquadrador da parceria estratégica com base em princípios de igualdade e benefício mútuo. As relações bilaterais com estados da UE são também identificadas, nomeadamente com a Alemanha, a França, a Itália, os Países Baixos, e o Reino Unido – mantém-se a conjugação das dimensões bilateral e multilateral neste relacionamento. Quanto à OTAN a questão da igualdade mantém-se inalterada, bem como de não prossecução de decisões em favor de uns e em detrimento da Rússia – repete-se a ideia do documento anterior, revelador do estado das relações entre as partes. O alargamento da Aliança Atlântica é referido e enquadrado na lógica de novas linhas de divisão que potencia, tal como vem sendo referido no discurso político de alguns anos.<sup>5</sup> O Ártico surge pela primeira vez com saliência no documento, o que é também revelador da política de diversificação e aposta em novos espaços estratégicos para a Rússia.

O documento avança no sentido de afirmar que

A política externa russa é transparente, previsível e pragmática. É consistente e contínua e reflete o papel único que [a Rússia] tem desempenhado ao longo dos

<sup>5</sup> Para maior desenvolvimento ver Tsygankov, 2013.

séculos como contrapeso nos assuntos internacionais e no desenvolvimento da civilização global. (Russian Federation, 2013)

Na reconfiguração da ordem mundial a Rússia prossegue “uma política que visa um sistema de relações internacionais estável e sustentável com base nos princípios do direito internacional e de igualdade, respeito mútuo e não interferência nos assuntos internos dos estados”. Neste contexto, “as Nações Unidas devem manter-se como o centro de regulação das relações internacionais e da coordenação da política mundial no século XXI” (*ibidem*). E face aos acontecimentos na Ucrânia, a justificação russa para a sua intervenção assenta nos pressupostos de direito internacional e no quadro da Carta das Nações Unidas, como referido. A contestação internacional a esta postura não será aqui objeto de discussão. O que importa é perceber a procura de legitimação internacional de uma ação à luz do direito internacional, face a uma política externa que assenta neste quadro normativo referencial, pelo menos em termos das formulações essenciais ao nível dos documentos e no discurso político.

Da análise destes documentos duas ideias principais devem ser salientadas: por um lado, uma Rússia que se afirma como tendo consolidado o seu percurso interno e externo, proclamando-se como uma grande potência num sistema internacional policêntrico; por outro lado, a dualidade constante entre princípios de base que sustentam esta visão da Rússia e da ordem internacional e a sua postura na e perante a mesma. O caso ucraniano ilustra bem esta mesma dualidade ao colocar em confronto princípios de base da política externa russa em termos de objetivos, instrumentos e meios. A perspetiva soberanista aliada a uma política externa defensiva no espaço pós-soviético, que se traduz em ações ofensivas sempre que necessário para defender o espaço pós-soviético que Moscovo entende como central aos seus interesses, parece traduzir cada vez mais os dilemas que nesta conjugação de fatores se têm colocado à Rússia. De facto, nas décadas pós-Guerra Fria o espaço pós-soviético tornou-se mais heterogéneo e com relações de proximidade à Rússia muito diferenciadas. A perda de influência para o Ocidente em alguns casos, como a Geórgia e mais recentemente as tendências registadas na Ucrânia, que desencadearam a crise a que ainda assistimos, revelou-se uma prova dura para Moscovo, que através de políticas e instrumentos mais ou menos assertivos tem procurado reposicionar-se como potência dominante, não necessariamente em termos territoriais, mas claramente ao nível de influência económica e política, neste espaço. O projeto da União Eurasiática é ilustrativo deste objetivo, numa lógica não belicista.

De destacar, por fim, o facto de todos os três documentos aqui analisados (Russian Federation, 2000, 2008 e 2013) terminarem num registo similar, que aponta

para uma implementação consistente dos princípios visados de modo a “criar condições favoráveis para a realização da escolha histórica do povo da Federação Russa em favor do estado de direito, de uma sociedade democrática e de uma economia de mercado social” (*ibidem*). Apesar da política externa na Rússia se ter mantido ao longo dos anos muito dependente da política interna, considerando-se que só uma base consolidada internamente em termos políticos, económicos, sociais e securitários, oferecia condições para uma política externa ativa onde os interesses russos pudessem efetivamente ser projetados, todos estes documentos remetem no seu último parágrafo para a dimensão interna enquanto beneficiário último de uma política externa ativa e bem conseguida em termos dos objetivos definidos. O ideal de projeção de uma imagem de grande potência funciona nestes mesmos dois sentidos, para o exterior na afirmação da Rússia no sistema policêntrico das relações internacionais, e em termos domésticos, na consolidação das políticas e do apoio às mesmas, necessário na sua legitimação, e como forma de assegurar que movimentos antirregime não se possam consolidar.

#### **PROJEÇÃO DE PODER E INFLUÊNCIA NO SISTEMA INTERNACIONAL: A GRANDEZA DA RÚSSIA DENTRO E FORA DAS SUAS FRONTEIRAS**

Da análise dos documentos resulta claro que a política externa russa é definida como multivetorial, com base em princípios geográficos que definem o espaço da CEI como área de importância vital para a Rússia. Os vetores ocidental: incluindo os EUA, a UE e a Aliança Atlântica, e o vetor oriental, onde a China, a Organização de Cooperação de Xangai (OCX) e a Índia, por exemplo, são centrais, surgem como as prioridades imediatas a seguir à CEI. Seguem-se o Médio Oriente, que tem ganho renovado peso na política externa russa,<sup>6</sup> e a África e América Latina como áreas regionais que têm também vindo a ganhar espaço acrescido na agenda de política externa russa. De facto, deve ser notado que na sequência da crise ucraniana e dos embargos impostos à Rússia, bem como a resposta desta à UE e EUA, em particular, o desenvolvimento de relações comerciais com países da América Latina ganhou visibilidade (Putin apud RFE/RL, 2014). Este princípio da multivetorialidade, como é definido nos documentos fundamentais de política externa russa, traduz um entendimento de que esta se organiza em torno de áreas geográficas prioritárias de atuação. Contudo, outros fatores são relevantes na caracterização da política externa russa.

---

<sup>6</sup> A ‘Primavera Árabe’ e as consequências dos movimentos civis e políticos daí decorrentes, bem como a instabilidade no Médio Oriente, contribuíram de forma muito clara para o reagendamento destas questões na agenda russa.

De sublinhar deste elenco três elementos estruturantes: primeiro, a primazia da ONU enquanto garante da segurança internacional, procurando minimizar o papel da Aliança Atlântica e focalizar as decisões fundamentais de segurança internacional no Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde a Rússia tem assento permanente e direito de veto. Segundo, a matriz policêntrica do sistema internacional onde a Rússia se assume como ator preponderante, com capacidade de influência nos desenvolvimentos mais importantes a nível internacional. A sua área de influência preferencial é central, com os acontecimentos na Ucrânia a ilustrarem claramente a relevância dos Estados na sua vizinhança para as suas políticas, mas a sua participação ativa noutros cenários como o Médio Oriente, incluindo o seu envolvimento nas negociações entre Israel e Palestina, bem como nas questões do Irão e da Síria; ou ainda um maior envolvimento em questões asiáticas, por exemplo, devem ser sublinhados neste âmbito. Finalmente, em terceiro lugar, demarcar o alinhamento soberanista das políticas russas no que toca ao princípio de não ingerência nos assuntos de outros estados e respeito pela integridade territorial. Este princípio é sempre referido como basilar na política russa, constituindo-se apenas como exceção a necessidade de ação face ao entendimento de graves violações de direitos de minorias ou comunidades russas fora do seu território. A adição de uma cláusula de excecionalidade para salvaguarda dos direitos dos seus cidadãos foi já justificação de ingerência russa, de forma mais belicosa nos casos da Geórgia (2008) e da Ucrânia (2014), e de modo menos agressivo, mas não invalidando o recurso a métodos de atuação intermédios como embargos ou sanções, no caso da Estónia e na crise ucraniana, por exemplo, com intensidades diferenciadas, mas com reincidência de acusações regulares, desde a independência pós-desagregação Soviética.

Estas linhas identificáveis nos documentos fundamentais russos sintetizam o ideal de construção de um estado forte, à imagem do velho Império Russo ou mesmo da superpotência que a União Soviética representava, em termos do seu estatuto no sistema internacional. Neste objetivo primário de reconhecimento de estatuto internacional, podemos identificar linhas de ação mais ou menos pragmáticas, utilizando instrumentos variados, desde a diplomacia tradicional, cimeiras e reuniões de trabalho, até intervenção militar direta, não excluindo instrumentos intermédios como a propaganda ou embargos. A conjugação destes instrumentos é variável de acordo com situações específicas, representando a Ucrânia um exemplo onde todos os instrumentos foram utilizados. A intervenção mais agressiva, incluindo a anexação da Crimeia na primavera de 2014, demonstra vontade política e capacidade de operacionalização política e militar dos objetivos definidos. No entanto, não sem limitações, uma vez que as políticas russas na sua área de vizinhança, apesar de

aspirarem à manutenção e influência, nem sempre encontram acolhimento da parte destes estados. Veja-se os casos da Geórgia ou do Azerbaijão, por exemplo, onde políticas externas independentes têm colidido muitas vezes com os interesses russos. A percepção russa dos seus limites em termos de atuação na sua esfera de influência e para além desta ajudam a perceber os objetivos definidos e os meios encontrados para o seu prosseguimento.

Numa lógica pragmática de atuação, a Rússia procura a sua afirmação e reconhecimento internacional, um curso cada vez mais informado por dinâmicas associadas a uma ideologia conservadora que se mantém em constante tensão com os ideais mais reformistas no seio do Kremlin. É interessante sublinhar, no entanto, que estes princípios definidores da ação russa em termos da sua política externa, apesar de bastante consistentes nos vários documentos adotados, não refletem uma estratégia clara para além da identificação de áreas prioritárias e da autodefinição da Rússia enquanto ator no sistema internacional. Deste modo, apesar da clara convergência das linhas definidas para o seu objetivo de consolidação de estatuto, nem sempre é claro o modo como são operacionalizadas estas mesmas linhas de ação. Daqui resulta ambiguidade, como é visível nos objetivos últimos da destabilização das regiões do leste da Ucrânia, quando os acontecimentos apontam para uma política de não anexação de outras partes do território para além da Crimeia, e no envolvimento alargado russo em violência direta que tem resultado num elevado número de mortes que não é bem acolhido na Rússia. A manutenção de elevados níveis de apoio doméstico é um elemento essencial para o presidente Putin e o prolongamento das hostilidades pode revelar-se hostil nesta contabilidade. De facto, o discurso russo tem mantido uma postura conciliadora e denota-se uma vontade expressa em encontrar uma solução política para a crise, sendo que esta não poderá ser assinada sem condições. 'Não perder a face' é neste momento (agosto de 2014) fundamental para Moscovo face aos avanços das forças armadas ucranianas no leste e à retirada das figuras centrais ligadas aos movimentos secessionistas pró-russos nestas regiões (Kates, 2014; *BBC News*, 2014). A proposta de federalização ou atribuição de grande autonomia às regiões do leste da Ucrânia, já verbalizada pelas autoridades deste país, parece manter-se na agenda como conciliadora de interesses divergentes, permitindo a manutenção da integridade territorial ucraniana, mantendo margem de manobra para o desenvolvimento de políticas diferenciadas e com elementos pró-russos distintivos.

Tem estado presente, no discurso russo, uma tensão entre uma abordagem mais conservadora assente num discurso radicalizado antiocidental e uma abordagem mais reformista preocupada com os efeitos reais desta situação nas relações com o

ocidente e nas consequências nefastas que daqui podem advir em termos políticos e económicos, em particular. Recentemente, Vladimir Putin afirmava, “a Rússia não se pode excluir do mundo exterior e não deve quebrar os laços com os seus parceiros. Mas não podemos deixar que nos tratem com desdém” (tradução da autora; Putin *apud* RFE/RL, 2014). Acrescentou ainda que os russos “necessitam de se consolidar e mobilizar mas não para a guerra ou qualquer outro tipo de confrontação. Esta mobilização deve ser no sentido de trabalho árduo em nome da Rússia” (*ibidem*). Um discurso que demonstra não só o tom conciliador, revelador simultaneamente da falta de estratégia que sublinha a atuação russa na Ucrânia e que demonstra os limites da sua política, mas também a necessidade de salvaguardar o apoio dos cidadãos russos às políticas prosseguidas.

### **CONCLUSÃO: CONTINUIDADE E MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA RUSSA**

Este texto procurou identificar na teorização sobre política externa as dimensões de análise mais relevantes para a compreensão das dinâmicas associadas à formulação e implementação de política externa. Três dimensões foram sublinhadas que, de forma complementar, contribuem para uma análise mais profunda de processos de grande complexidade. Primeiro, a combinação entre aspetos materiais e ideacionais na fundação da própria dinâmica constitutiva da política externa, sem a qual as perspetivas de análise serão sempre muito incompletas e incapazes de refletir questões cognitivas e de perceção, por exemplo, identificadas como centrais aos processos de política externa. Segundo, e intimamente relacionada com a primeira ideia, a questão da inter-relação entre os ambientes doméstico e internacional, e entre os diferentes atores que encontramos nestes diferentes níveis de análise, e de que forma as (des)articulações resultantes se refletem na política externa. Em terceiro lugar, complementar aos anteriores dois pontos mencionados, a inter-relação discurso/ação, e as ambivalências associadas à mesma quer internamente quer, em particular, no plano externo. Estas dimensões tornaram-se visíveis na análise da política externa russa pós-2000 através da análise dos documentos de referência de política externa na Rússia.

Da análise feita parece claro que estes pressupostos são parte de um contínuo assente num ideal de grandeza que marca a história da Rússia. O que se tem alterado com o tempo, mais do que princípios estruturantes, têm sido as formas de ação e reação, bem como perceções diferenciadas de estatuto que levam a formulações também elas distintas em matéria de política externa. No primeiro caso, a política soberanista, com cariz defensivo face a ameaças numa área definida como vital em termos do interesse nacional russo, com a Geórgia e a Ucrânia a constituírem

ilustrações de resposta assertiva, com recurso ao uso da força. No segundo, a percepção de que a Rússia adquiriu no contexto internacional definido como policêntrico um lugar reconhecido de grande potência, que deve ser ouvida nas questões fundamentais internacionais, e que nesta mesma linha pretende participar ativamente nas mesmas. Esta postura de maior autoconfiança pode permitir o trilho de dois caminhos diferenciados: um caminho no qual a Rússia se assuma como parceiro diferenciado e diferenciador nas relações internacionais, onde cooperação na diferença será possível e permitirá avanços fundamentais; ou um caminho de fratura resultante de uma postura assertiva e belicosa assente em pressupostos de *realpolitik* destinados à ampliação de poder e influência russos, independentemente dos meios necessários. A questão ucraniana levantou um conjunto de interrogações sobre qual o trilho que a Rússia pretende percorrer, mas desta escolha resultarão caminhos muito diferentes no ordenamento internacional.

#### **MARIA RAQUEL FREIRE**

Investigadora do Centro de Estudos Sociais e professora auxiliar com agregação de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, em particular *peacekeeping* e *peacebuilding*; política externa, segurança internacional, Rússia e espaço pós-Soviético.

Contacto: rfreire@fe.uc.pt

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Anderson Jr. Richard D. (2013), “Discourse and Strategic Continuity from Gorbachev through Putin”, *Communist and Post-Communist Studies*, 46, 123-135.
- BBC News (2014), “Ukraine Crisis: Key Players in Eastern Unrest”, 28 de agosto. Consultado a 28.08.2014, em <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-27211501>.
- Checkel, J. T. (2005), “International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework”, *International Organization*, 59(4), 801-826.
- European Commission (2003), “Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors”. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2003) 104 final, Bruxelas.
- Feklyunina, Valentina (2008), “Battle for Perceptions: Projecting Russia in the West”, *Europe-Asia Studies*, 60(4), 605-629.
- Freire, Maria Raquel (2011), “USSR/Russian Federation Major Power Status Inconsistencies”, in Thomas Volgy; Renato Corbetta; Keith Grant; Ryan Baird (orgs.), *Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 55-76.,

- Freire, Maria Raquel (2012), "Russian Foreign Policy in the Making: The Linkage between Internal Dynamics and the External Context", *International Politics*, 49(4), 466-481.
- Freire, Maria Raquel; da Vinha, Luís (2011) "Política externa: modelos, actores, dinâmicas", in Maria Raquel Freire (org.), *Política Externa: As Relações Internacionais em mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 13-54.
- Hill, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kates, Glenn (2014), "Separatist Shuffle: Who's in, Who's out among Donbas Rebels", RFE/RL, 15 de agosto. Consultado a 16.08.2014, em <http://www.rferl.org/content/separatist-shuffle-whos-in-whos-out/26532512.html>.
- Nation, Craig (2012), "Reset or Rerun? Sources of Discord in Russian-American Relations", *Communist and Post-Communist Studies*, 45, 379-387.
- RFE/RL (2014), discurso de Vladimir Putin em Ialta, Crimeia, "Putin: Russia Will Do its Utmost to Stop Bloodshed in Ukraine", 14 de agosto. Consultado a 16.08.2014, em <http://www.rferl.org/content/russia-putin-crimea-speech/26530647.html>.
- RT (2011), "NATO fears resurgent Germany, Russia – Rogozin", 26 de dezembro. Consultado a 05.03.2014, em <http://rt.com/politics/nato-germany-russia-rogozin-693/>.
- Russian Federation (2000), "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, approved by the President of the Russian Federation Vladimir Putin, 28 June". Consultado a 02.03.2011, em <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>.
- Russian Federation (2008), "Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by the President of the Russian Federation Dmitry Medvedev, President of Russia Official Web Portal", 12 de julho. Consultado a 05.03.2014, em <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>.
- Russian Federation (2013), "Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation. Approved by President of the Russian Federation V. Putin on 12 February 2130". Consultado a 05.03.2014, em <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/869c9d2b87ad8014c32575d9002b1c38?OpenDocument>.
- Saideman, Stephen; Ayres, R. William (2007), "Pie Crust Promises and the Sources of Foreign Policy: The Limited Impact of Accession and the Priority of Domestic Constituencies", *Foreign Policy Analysis*, 3(3), 189-210.
- Saivetz, Carol R. (2012), "Medvedev's and Putin's Foreign Policies. Introduction", *Communist and Post-Communist Studies*, 45, 375-377.
- Sakwa, Richard (2012), "The Cold Peace: Making Sense of Russia's Relationship with the West", in Roger E. Kanet; Maria Raquel Freire (orgs.), *Russia and European Security*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing, 21-44..
- Tsygankov, Andrei P. (2013), "Contested Identity and Foreign Policy: Interpreting Russia's International Choices", *International Studies Perspectives*, 14(1). Consultado a 05.03.2014, em



[http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fonline.sfsu.edu%2Fandrei%2FISP%2520Contested%2520Identity%2520Revised%2520Final%2520Sep11.doc&ei=pT38U5HnKcS\\_ywPf4ICIBQ&usg=AFQjCNEVM2reHChyC99Qf6ASHw54xwZD5A&bvm=bv.73612305,d.bGQ](http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fonline.sfsu.edu%2Fandrei%2FISP%2520Contested%2520Identity%2520Revised%2520Final%2520Sep11.doc&ei=pT38U5HnKcS_ywPf4ICIBQ&usg=AFQjCNEVM2reHChyC99Qf6ASHw54xwZD5A&bvm=bv.73612305,d.bGQ)

Wilson, Dominic; Purushothaman, Roopa (2003), *Dreaming with the BRICs: The Path to 2050*, Global Economic Paper 99. New York: Goldman Sachs.