

IMPrensa DA  
UNIVERSIDADE  
DE COIMBRA  
COIMBRA  
UNIVERSITY  
PRESS

# A POLÍTICA EXTERNA RUSSA NO ESPAÇO EURO-ATLÂNTICO

Dinâmicas de cooperação e  
competição num espaço alargado

PATRICIA DAEHNHARDT  
MARIA RAQUEL FREIRE

Coordenadoras

(Página deixada propositadamente em branco)

**CAPÍTULO 8**  
**WASHINGTON E MOSCOVO:**  
**EM BUSCA DE UM *MODUS VIVENDI***

**Bernardo Pires de Lima**

## **Introdução**

Não há muitos anos, um diplomata russo estabelecido na Europa Central partilhou comigo uma pequena confidência: “o pior que pode acontecer à Rússia é deixar de ter importância para os Estados Unidos”. Entre o sarcasmo e o realismo, a observação acaba por resumir com grande propriedade as relações entre estas duas grandes potências do sistema internacional contemporâneo. Se no século XIX, Tocqueville teve o brilhantismo profético de considerar que os dois países seriam chamados “por um desígnio secreto da Providência a ter um dia nas suas mãos os destinos do mundo” (Tocqueville, 2008, p. 352), não se pode dizer que no século XXI essa realidade seja tão evidente como em tempos certamente o foi.

A Guerra Fria foi um intervalo geopolítico marcante na definição das relações bilaterais, formulação das políticas externas e concretização de estratégias militares. Hoje, a ordem internacional caminha para uma complexidade de potências e atores que tendem a diluir a concentração de poder em apenas um ou dois pólos. A Rússia e os Estados Unidos da América (EUA) têm uma concorrência geopolítica global que também molda as suas relações bilaterais. E têm uma percepção recíproca que não é indiferente à história do pós-Guerra Fria e

que conduz a distintas avaliações da relevância que cada um tem para a política externa do outro.

Este capítulo procura perceber como evoluíram as relações entre os EUA e a Rússia nos últimos anos, sobretudo desde que Vladimir Putin se tornou presidente russo, em 2000, discutir como se encaram entre si, aferir as incompatibilidades mútuas, os pontos de contacto e os grandes desafios com que se confrontam.

## **Do colapso soviético à guerra do Iraque**

Para os EUA, a década de 1990 foi de expansão económica, afirmação como superpotência e de otimismo quanto à prosperidade do seu modelo político. Para a Rússia, foram tempos de tal maneira atribulados que à humilhação da derrota na Guerra Fria se seguiu um período pós-traumático de colapso financeiro, quase a resultar numa guerra civil no final da década (Stürmer, 2008; Rachman, 2010; Graham, 2008). Se os EUA se tornaram a única superpotência com capacidade para influenciar o sistema internacional pós-Guerra Fria, a Rússia viveu entre o abismo e a saudade da ordem e do orgulho. É neste quadro que Vladimir Putin chega ao Kremlin e é neste contexto acelerado de triunfalismo que os EUA sofrem o maior ataque terrorista da sua história em 11 de setembro de 2001. A partir desses dois momentos o relacionamento entre ambos sofreu alterações, oscilando entre a cooperação e a desconfiança, a agressividade e o compromisso.

## **A primeira década pós-soviética**

Os anos de Boris Ieltsin na presidência da Rússia foram marcados por uma fragilidade de Moscovo em conter uma série de iniciativas de origem norte-americana. Desde logo, pelo compromisso no alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que pela Declaração de Londres (6 julho 1990) sublinhava a relação entre os

papéis político e militar da Aliança, remetendo para a história a postura defensiva e reativa da OTAN, face a ameaças à segurança dos seus membros e abraçando uma outra de carácter pró-ativo, que privilegiaria uma exportação de segurança e estabilidade para fora da sua tradicional área de ação. O ponto quatro do texto é politicamente definidor do momento entusiástico que se vivia: “A comunidade Atlântica tem de chegar aos países de leste, que foram nossos adversários na Guerra Fria, e estender-lhes a mão da amizade” (Gordon, 1997; Goldgeier, 1999). Ou seja, abria-se caminho para aquilo que ficou conhecido como a política de “porta aberta” da OTAN, uma fórmula que mantinha a atração dos futuros membros ao modelo político e económico das democracias liberais, ao mesmo tempo que não se davam à partida como garantidas as suas adesões.

Quase em simultâneo com o domínio das independências nas antigas repúblicas soviéticas, os EUA alargavam o âmbito da sua ação para lá da Europa, punindo no Médio Oriente o Iraque de Saddam Hussein após a invasão militar ao Kuwait. George Bush assistia da Casa Branca e em simultâneo à implosão de um império e à magnanimidade das ações da sua administração: defendendo a soberania de uns, ajudando a independência de outros, respeitando o centralismo das organizações internacionais (ONU, OTAN). Tudo corria bem neste início da era de otimismo norte-americana. Não era só uma certa história que tinha terminado; era uma outra que começava a ser escrita e, ao que parecia, só tinha um autor: Washington (Fukuyama, 1992; Chollet e Goldgeier, 2008).

Mas além da geografia da OTAN começar a aproximar-se das fronteiras da Rússia, a desagregação da Jugoslávia levou os EUA ao envolvimento militar na Bósnia e no Kosovo, assumindo que a segurança europeia continuava a ser um dos objetivos a preservar na sua política externa. Mas não só. A Rússia deixou sempre claro que jamais aprovaria uma intervenção militar ocidental contra a Sérvia, seu velho aliado, em sede do Conselho de Segurança. O facto de a OTAN ter usado a força à revelia de um mandato da ONU revelou mais uma vez os limites do poder de Moscovo: incapaz de influenciar os acontecimentos e de limitar o poder norte-americano. Era ainda cedo para que uma aproximação aos restantes

européus pudesse dividir a relação transatlântica; era demasiado tarde para isoladamente conseguir uma vitória contra Washington.

Para Moscovo, o alcance geopolítico dos avanços da OTAN esbarrava na fragilidade dos seus movimentos: sem ordem interna, crescimento económico, aparelho militar modernizado e um restabelecimento da centralidade do Kremlin no orgulho do país, a política externa russa não tinha força suficiente para travar a dinâmica do “momento unipolar” (Krauthammer, 1990).

Mas a fraqueza da ação externa de Moscovo não tornou necessariamente agressiva a sua narrativa para com o ocidente. Quando Andrei Kozyrev assume a pasta dos negócios estrangeiros começa mesmo uma estratégia de aproximação à Europa, através do pedido de adesão ao Conselho da Europa (concretizado em 1996), integrando a Parceria para a Paz na OTAN (1995) e assinando mesmo um acordo de parceria e cooperação com a União Europeia (1997). Só quando Evgeny Primakov substituiu Andrei Kozyrev (1995) é que a dimensão asiática da política externa russa conquista um outro equilíbrio face à dimensão europeia. Nesta segunda metade da década era visível a tentativa de redescobrir as linhas prioritárias da política externa russa e o seu papel na ordem unipolar. Mas era igualmente evidente que sem um apaziguamento institucional interno e a inversão do declínio económico e militar, Moscovo não podia assentar uma ação externa coerente, robusta e geradora de equilíbrios internacionais.

Depois da liberalização acelerada da economia ter falhado e dos cofres russos terem praticamente secado em 1997, não havia dinheiro para salários e pensões, o país estava paralisado, o fluxo de capitais estava em marcha para o exterior e a sociedade à beira de um conflito grave. O preço do petróleo baixara e a crise financeira asiática contribuiu para a redução da procura energética russa. A sua economia atravessava uma fase calamitosa e isso influenciava a forma de lidar com as grandes questões internacionais. No entanto, já com Vladimir Putin como primeiro ministro (1999), a luta contra o terrorismo checheno marca um novo perfil de liderança que chega à política russa pós-soviética. Putin procura dar resposta a todo este quadro interno e regional quando é indigitado no Kremlin em 2000, um ano após a adesão à OTAN dos antigos membros

do Pacto de Varsóvia, Polónia, República Checa e Húngria. Em Moscovo, os EUA tinham agora o monopólio sobre parte da sua antiga esfera de influência, o que significava que a tolerância russa tinha atingido o limite. Era, por isso, preciso inverter o curso da história. Sobretudo a da Rússia.

Putin é eleito presidente a 26 de março de 2000 com um objetivo declarado no discurso inaugural, a 7 de maio: “por uma livre, próspera, forte, civilizada e orgulhosa Rússia” (Nicholson, 2001; New York Times, 2000). Por outras palavras, queria fortalecer internamente a Rússia para a tornar mais forte no plano internacional. Para isso precisava de inflacionar o preço do petróleo e do gás até uma quantia suportável para os países consumidores. Quando a crise financeira desabou em 1998-99, o preço do barril de crude estava em 10 dólares (Stürmer, 2008; Levgold, 2007). Ora para uma economia fortemente dependente da produção e venda de petróleo e gás, o barril a menos de 50 dólares é financeiramente desastroso. Sabendo que grande parte da Europa central e de leste está dependente do fornecimento energético russo para alimentar as suas economias e bem-estar, Moscovo tinha aqui um pilar estratégico para continuar a condicionar as relações entre Estados europeus. Putin sabia, também, que a Ucrânia era o país de acesso privilegiado das rotas energéticas abastecedoras do resto da Europa e que a Aliança Atlântica se aproximara das suas fronteiras no último alargamento. O crescimento económico russo permitia-lhe ainda renovar o seu obsoleto aparelho militar e dizer com frontalidade a Washington que os 25 milhões de pessoas etnicamente russas a viver nos países vizinhos estavam ao abrigo de uma proteção especial de Moscovo (Stürmer, 2008; Aron, 2006). O papel de Putin era, no início do século XXI, tão cristalino como o gelo da Sibéria: restituir a ordem e o orgulho nacional aos russos e recuperar o equilíbrio de poder com os EUA.

## **O impacto do 11 de setembro**

A primeira vez que Bush e Putin se encontraram foi a 16 de junho de 2001, na capital eslovena, Liubliana. Condoleezza Rice, secretária de

estado norte-americana, presente nessa reunião, relata nas suas memórias o comportamento dos dois presidentes (Rice, 2011, p. 62). Bush tentou que um desanuviamento pessoal pudesse servir de enquadramento às relações bilaterais. Anunciou a saída do Tratado sobre Mísseis Balísticos, mas Putin recentrou os problemas no que considerava prioritário: o terrorismo alimentado pelo caos no Paquistão e financiamento saudita. Os alertas tinham, na perspectiva da Rússia, razão de ser, confrontada que estava com os problemas das hostes caucasianas e das rotas do crime organizado na Ásia Central. Putin chegou mesmo a alertar, nessa reunião, para uma grande tragédia com origem no terrorismo islâmico. Três meses depois ela chegava a Nova Iorque e a Washington. Os EUA nunca tinham sofrido nada igual. Não só pelo número de vítimas em território nacional, mas pela interrupção da década triunfal. A “era do otimismo”, como lhe chamou Giddeon Rachman (2010), tinha chegado ao fim. A Al-Qaeda renegava o universalismo dos valores norte-americanos, mostrava a vulnerabilidade da segurança interna da superpotência e dizia ao mundo que se a destruição foi possível em Nova Iorque e Washington, seria também possível em qualquer capital de uma grande potência. Em Moscovo, Putin já sabia o que era sofrer com o terrorismo islâmico do norte do Cáucaso e estava ciente que a geografia do terror proposta pela Al-Qaeda mais cedo ou mais tarde se voltaria a infiltrar na sua vizinhança e até nas suas metrópoles.

O 11 de setembro aproximou Washington e Moscovo. Gerou um clima de empatia política perante uma ameaça comum e Putin foi mesmo o primeiro líder mundial a expressar diretamente o seu pesar a Washington, telefonando para a Casa Branca. Bush relembra, nas suas memórias, a mensagem de Putin: “quero que saiba que nesta luta estaremos juntos” (Bush, 2010, p. 196). Dez dias depois dos ataques, o presidente russo assumia o compromisso de abrir o espaço aéreo do país à aviação militar americana e prometia exercer a influência do Kremlin junto das antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central no auxílio às tropas que iriam para o Afeganistão. Putin chegou mesmo a disponibilizar a experiência das chefias militares russas na guerra no Afeganistão (1979-1988), na preparação dos planos militares do Pentágono (Bush, 2010, p. 196). Mas este

ponto de convergência entre Moscovo e Washington residia sobretudo em dois vetores: nas preocupações de Putin sobre o terrorismo islâmico na vizinhança – neste sentido, ter um aliado forte na mesma luta era uma vantagem; e motivar o grande rival norte-americano para uma intervenção punitiva da Al Qaeda no Afeganistão, um cenário bem conhecido dos russos, com previsível durabilidade e enorme desgaste para Washington.

Ainda nesta fase de desanuviamento diplomático bilateral, Bush e Putin assinariam o *Strategic Offensive Reduction Treaty*, em maio de 2002, um acordo que prometia “amizade, parceria, confiança, abertura e previsibilidade” num horizonte até 2012 (Woodward, 2002, p. 327). Na Cimeira da OTAN em Roma (2002), os presidentes assinaram uma declaração conjunta que não só reforçava a fundação do Conselho OTAN-Rússia, como procurava marcar o início de uma “nova fundação para a relação”, denominando-a de “estratégica”. Isto significava que nenhuma das partes se via como inimiga da outra mas como parceiros na resolução de problemas e desafios comuns (cf. White House, 2002). Estávamos, nesta data, no pico de uma escalada rápida nas boas relações.

Ainda neste clima de boa parceria, os interesses dos EUA na energia voltaram-se para a Rússia, tendo o ministro da energia Spencer Abraham visitado Moscovo, em novembro de 2001, numa tentativa de encontrar na Rússia e no Mar Cáspio uma alternativa sólida à dependência energética do Médio Oriente. Bush e Putin também abordaram esta questão conjuntamente no encontro de maio de 2002, fazendo coincidir sinergias num grande consórcio para um oleoduto no Cáspio, entre o Cazaquistão e o porto russo de Novorossisk, incluindo no negócio as empresas americanas Chevron-Texaco, Arco, Móbil e Shell (cf. Tavernise, 2002). No início de 2003, tudo ficou congelado, quer pela tensão geopolítica entretanto gerada à volta da guerra do Iraque, como pelo proteccionismo presente na legislação russa e que acabaram por dificultar a manutenção do interesse norte-americano.

O clima de harmonia iria durar, como se percebe, pouco tempo. Washington iniciara um processo interno de discussão e planificação para o derrube de Saddam Hussein durante todo o ano de 2002, culminando na intervenção militar de março de 2003. Esta fase pode ser dividida em dois

momentos. O primeiro, até ao discurso do presidente Bush na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2002, quando o processo de decisão passa de uma base quase exclusivamente norte-americana para o domínio internacional, e em que a questão iraquiana passa a ser considerada por Washington como a ameaça número um à paz e segurança internacionais. A partir deste momento estava aberto o caminho das Nações Unidas e aí, em sede do Conselho de Segurança, a Rússia tinha o seu tradicional palco de intervenção decisivo. Aprovada por unanimidade, a resolução 1441 (cf. Resolução 1441), em novembro de 2002, seria na interpretação que Washington, Londres ou Madrid fariam do seu alcance punitivo, que um grupo de países se começou a constituir como opositor de qualquer uso da força no Iraque. Paris e Berlim, por razões que se prendem com um equilíbrio sistémico ambicionado pelo Eliseu e pelo calendário eleitoral alemão, conseguiram estender o eixo a Moscovo na oposição à guerra.

Em janeiro de 2003, na celebração do 40º aniversário do Tratado do Eliseu, o presidente Chirac e o chanceler Schröder anunciaram uma posição conjunta de oposição à estratégia do presidente Bush. Em Washington prevalecia uma visão integrada das ameaças à segurança nacional, do terrorismo aos estados párias, da proliferação de armas de destruição maciça aos estados falhados, do “eixo do mal” à “guerra global contra o terrorismo”, das coligações ad-hoc ao recurso ao uso da força unilateral. Entre Paris e Berlim ia emergindo uma conceção europeia sobretudo enquanto “potência normativa”, como ficou patente na Estratégia de Segurança Europeia, uma forma de vincar o equilíbrio e o controlo das decisões norte-americanas no palco do Conselho de Segurança (Manners, 2006). A divisão transatlântica agudizou-se ainda em janeiro, com o apoio expresso de chefes de estado e de governo europeus – Carta dos Oito e Carta de Vilnius (Gordon, 2004, pp. 129-132) – à estratégia de Washington e à salvaguarda da relação transatlântica.

A posição da Rússia refletiu-se num comunicado conjunto datado de 5 de março de 2003, onde Chirac, Schröder e Putin afirmariam não aprovar nenhuma resolução da ONU “que autorizasse o uso da força”, aproveitando também as altíssimas percentagens nas opiniões públicas europeias que se mostravam contrárias à guerra (Pond, 2004, p. 74). Por

outras palavras, estas opiniões públicas que encheram as ruas das principais capitais da Europa preferiam a contenção à mudança de regime em Bagdad, mas igualmente desprezavam a forma como em Washington se exercia o poder. No plano das lideranças políticas, o quadro era um pouco distinto. A maioria dos líderes europeus via vantagens na liderança norte-americana, aceitava a sua estratégia e não estava na disposição de alienar as suas relações com Washington. As exceções francesa e alemã refletiam precisamente uma visão inversa. Não estavam preparados para aceitar a unilateralidade de Washington em decisões de guerra e paz, sobre as quais queriam continuar a ter uma palavra decisiva. No quadro particularmente sensível que se seguiu aos ataques de 11 de setembro, esta tentação musculada era não só expectável por parte dos EUA, como era inevitável uma reação equilibradora de algumas potências europeias. Paris não surpreendeu. Mas Berlim, ao invés, não hesitou em opor-se ao seu principal aliado numa questão tão essencial para Washington como sensível. Isso, sim, foi inédito (Szabo, 2004).

Do ponto de vista de Moscovo, esta oportunidade de avolumar a frente equilibradora europeia trazia-lhe duas vantagens. A primeira, manter uma linha da sua política externa que passava por dividir europeus e norte-americanos para melhor se impor na política europeia. A segunda, manifestar aos países do centro e leste da Europa que continuariam a ter uma Rússia interventiva nas grandes questões transatlânticas e que não se acomodava nem resignava aos avanços da União Europeia e da OTAN à sua antiga esfera de influência. Um ano depois da guerra do Iraque, sete países da “nova Europa” tornar-se-iam membros da Aliança Atlântica, ano em que também a União Europeia os receberia de braços abertos. Este quadro geopolítico que interligava uma decisão unilateral da superpotência, os alargamentos das instituições ocidentais, e a fragilidade do alcance do eixo alternativo composto por Paris, Berlim e Moscovo, dotou o Kremlin de um sentimento de impotência e de uma noção de cerco crescente.

O interlúdio emocional do 11 de setembro que aproximara Moscovo de Washington tinha durado um par de anos. A partir daqui tudo haveria de regressar à normalidade.

## Do Iraque à guerra na Geórgia

O primeiro mandato de Putin no Kremlin (2000-2004) foi marcado pela tentativa de restituir orgulho nacional à Rússia, reerguer a sua economia e colocar o país no núcleo duro das grandes potências com capacidade para influenciar o rumo dos acontecimentos. Evidentemente que o quadro geopolítico da unipolaridade condicionou a ação de todos os atores internacionais. Moscovo não seria nunca uma exceção, para mais tendo em conta a história que a ligou aos EUA durante toda a Guerra Fria. A variável EUA foi preponderante na formulação da política externa de Putin. Primeiro, assegurando um canal de diálogo privilegiado com a Casa Branca, que pudesse conciliar a recuperação de um estatuto de importância máxima da Rússia para a política externa norte-americana. Segundo, com o 11 de setembro, aproximando estratégias de combate ao terrorismo islâmico transnacional que tanto ameaçava Washington como Moscovo. A partir do momento em que a conciliação de posições se tornou inviável com a guerra do Iraque, Putin encontrou um caminho mais independente na relação com os EUA.

Desde que iniciou o seu segundo mandato que Putin acomodou a política externa russa às novas circunstâncias do seu poder. A recuperação económica estava acelerada, a sua política energética era cada vez mais influente numa grande parte da Europa continental, condicionando muitas das relações bilaterais, e a desconfiança com a *hubris* (arrogância) norte-americana subia de tom. Encontrar um espaço euro-asiático de ação – influência energética na Europa e político-militar na Ásia Central – passou a constituir a prioridade e, com os EUA atolados no Afeganistão e no Iraque, essa ascensão enquanto grande potência do sistema internacional pós-11 de setembro permitia-lhe uma maior assertividade na narrativa externa (Tsygankov, 2010; Pravda, 2005; Kuchins e Zevelev, 2012).

Numa região que havia estado sob seu absoluto domínio não há muito tempo, os anos seguintes à guerra do Iraque foram particularmente marcantes para a relação entre a Rússia e os EUA, caracterizados por um confronto surdo e indireto patente na leva de revoluções coloridas na Geórgia (2003), Ucrânia (2004/2005) e Quirguistão (2005), exasperando Moscovo e dando

mais consistência ao argumento de cerco ocidental (promovido pelos EUA) em redor da Rússia e dos seus interesses (MacKinnon, 2007). Este movimento de alteração da influência de Moscovo na política interna destes Estados e nos seus alinhamentos internacionais também alertou o Kremlin sobre o real alcance dos objetivos da Casa Branca. Será que tinham um projeto de alteração do regime russo? Que ligações a movimentos da oposição russa estavam a ser promovidas por Washington? As palavras de Putin, mesmo sem identificar os EUA, eram muito críticas do comportamento “daqueles que querem organizar o mundo de acordo com os princípios de um mundo unipolar” (Graham, 2008, p. 3). Simultaneamente, membros da administração Bush, como o secretário de estado Colin Powell ou o vice-presidente Dick Cheney iam pondo em causa os pergaminhos da democracia russa, algo que nos últimos anos tinham deixado de lado em nome do pragmatismo.

Em 2006, Moscovo salda a dívida externa vinda ainda do tempo da União Soviética aos credores reunidos no Clube de Paris, no valor de 23 mil milhões de dólares (BBC News, 2006; New York Times, 2006), pondo fim a um sentimento de capitulação iniciado com a implosão da União Soviética e restituindo um sentido crescente de autonomia e soberania políticas. O preço do barril tinha subido praticamente cinquenta dólares desde que Putin chegara ao Kremlin até esta altura, o que encheira os cofres russos por via das poderosas e estratégicas empresas de petróleo e gás. Com uma economia altamente centrada na sua exploração e venda, uma boa parte da política externa russa era também moldada por este importante elemento. As suas relações privilegiadas na Europa tinham esta variável no topo da agenda (Alemanha, Itália), as suas tomadas de posição podiam ser punitivas de acordo com o grau de dependência que os Estados bálticos ou de leste sentiam face ao fornecimento energético, e a própria dureza na narrativa política do Kremlin acabava por sair reforçada à medida que a robustez económica se impunha. Este diálogo permanente entre energia e política externa era um caso de sucesso na presidência de Putin e a sua cada vez maior autonomia de atuação internacional trouxe alguns dissabores à vizinhança.

Em 2006/2007, ucranianos e georgianos sofreram cortes no fornecimento energético durante o inverno, percebendo o alcance das suas

intenções em aderir à OTAN e permanecer como aliados privilegiados de Washington na região. Bush, por exemplo, leu nesta exata medida o projeto de Putin, fazendo um balanço global do sentimento da sua administração: “ele queria que a Rússia tivesse o estatuto de grande potência novamente e estava comprometido com a expansão da sua esfera de influência. Intimidava democracias nas suas fronteiras e usava a energia como arma económica [...]” (Bush, 2010, p. 433).

A Rússia de Putin traçou uma política externa típica de “pragmatismo de uma grande potência”, na expressão de Andrei Tsygankov (2010). Mas em fevereiro de 2007, na Conferência de Segurança de Munique, esse pragmatismo ganhou outro condimento: a assertividade. Não só foi profundamente crítico do “unilateralismo” norte-americano, como rejeitou quaisquer benefícios de uma ordem unipolar com a primazia de Washington. Por outras palavras, tinha chegado o momento de disputar os alicerces do pós-Guerra Fria, onde a concentração de poder numa única potência já tinha dado vários sinais de inquietude a Moscovo. A verdade é que entre 2000 e 2007, Putin conseguiu uma excelência de indicadores internos capazes de auxiliar esta postura internacional. A economia cresceu anualmente a uma média de 6.8%, redimensionando seis vezes o PIB em valores brutos; o PIB per capita quadruplicou e vinte milhões de pessoas saíram da pobreza; o investimento direto estrangeiro tornou-o no país mais atrativo ao nível das grandes potências e a dinâmica económica permitiu-lhe uma maior ação empresarial nos países europeus, que perfazem metade de todo o volume de comércio externo russo (Tsygankov, 2010, pp. 173-174; Allison, 2006). Isto dava a Moscovo uma tremenda vantagem na sua política externa: influenciar as opções europeias, condicionando os seus posicionamentos económicos e políticos, continuando a projetar-se no continente como um ator divisionista. Isto revelou-se no aproveitamento desta orientação para retirar espaço de ação aos EUA na Europa.

George W. Bush olhou para a Rússia de Putin de forma cíclica. Nos seus oito discursos sobre o Estado da União, só em 2002, 2003 e 2007 se referiu à Rússia, sempre com o cuidado de não a particularizar em demasia. No primeiro, relevando os esforços conjuntos de Washington, Moscovo, Pequim e Nova Deli na erradicação da ameaça terrorista; no segundo,

dando conta dos esforços negociais para uma solução pacífica da questão nuclear norte-coreana, agrupando Rússia, Coreia do Sul, Japão e China; no terceiro, insistindo novamente neste último ponto mas, também, na dinâmica negocial realizada pelo Quarteto para a paz do Médio Oriente, onde a Rússia está representada.

Se olharmos para os documentos estratégicos da Administração, vemos um quadro um pouco diferente. A Estratégia de Segurança Nacional de 2002 (ESN, 2002) é clara sobre o momento da relação bilateral: cooperação na luta anti-terrorista, redução de armas nucleares e controlo da proliferação de armas de destruição maciça. Coloca mesmo o patamar bilateral em “relação estratégica”, quer no confronto das ameaças, quer no alcance do apoio norte-americano à entrada da Rússia na Organização Mundial de Comércio (OMC) – uma forma de sublinhar a importância crucial de Washington para este objetivo de Moscovo –, ou na criação do Conselho OTAN-Rússia.

Na Estratégia de Segurança Nacional de março de 2006, todos os tópicos da ESN 2002 permanecem garantes do cimento da relação, ao que se junta o dossier nuclear do Irão e da Coreia do Norte, como frentes onde se torna indispensável que as partes mantenham uma posição tão aproximada como decisiva. Além disso, a Rússia aparece como um dos destinatários individuais da secção “agenda para a cooperação”, conferindo-lhe uma crescente importância em regiões de “vital interesse” para os EUA: Médio Oriente, Ásia Central, do Sul e Oriental. É visível no documento norte-americano uma crítica a Moscovo pela diminuição do seu “compromisso democrático”, numa alusão ao jogo de forças da Ucrânia e Geórgia no par de anos anterior. Este mesmo diagnóstico seria reforçado na Estratégia de Defesa Nacional de junho de 2008, podendo ter “significativas implicações para a segurança dos EUA, dos aliados europeus e parceiros noutras regiões” (Estratégia de Defesa Nacional, 2008, pp. 3-4).

Esta breve análise de documentos estratégicos e dos discursos mais importantes de cada ano político no consulado de Bush, permite-nos retirar duas conclusões. A primeira é que Washington olhou para Moscovo de forma oscilante e não homogénea. Para consumo interno, a relação com Moscovo tem pouca ou nenhuma relevância do ponto de vista político. A segunda é que esta mesma relação é encarada de um ponto de

vista realista. É estrutural na arquitetura de segurança internacional de Washington quando a Rússia traz vantagens e reforça uma certa ação externa norte-americana, ou seja, é importante no pós-11 de setembro através da ameaça terrorista comum e da proliferação nuclear que, sendo igualmente uma ameaça partilhada, gera contributos distintos em Washington e Moscovo sobre a Coreia do Norte e o Irão. É conjuntural se o comportamento russo constitui um desafio e merece uma atenção consentânea com o poder que exerce em determinados momentos, regiões e assuntos. Por outras palavras, se é um bloqueio à agenda de democratização da Administração Bush (Cáucaso do Sul, Ásia Central) e aos alargamentos eventuais da OTAN (Ucrânia, Geórgia).

Em março de 2008, Putin deu lugar a Dmitri Medvedev. Há quem diga que levou a cadeira do seu gabinete do Kremlin para os aposentos da chefia do governo. A guerra na Geórgia seria, cinco meses depois, o epílogo lógico dos oito anos deste ex-líder dos serviços secretos russos FSB à frente do Kremlin: uma imensa demonstração nacionalista de uma Rússia regressada ao tabuleiro das grandes potências.

## **Depois da guerra na Geórgia**

Quando Dmitri Medvedev aceitou o jogo de cadeiras com Putin e assumiu a presidência, carregou um fardo simultaneamente pesado e confortável. Por um lado, precisava de lidar com o legado do antecessor sem o descaracterizar e ao mesmo tempo encontrar um estilo de liderança próprio e personalizado. Por outro, o estatuto da Rússia de Putin dava ao cargo de presidente um peso central nas relações externas, energéticas e militares. Com este quadro institucional e face aos desafios que a Rússia enfrentava, o segundo semestre de 2008 mostrou o momento de força russo, mas também a dificuldade que o início da crise financeira internacional lhe incutiu.

A intervenção na Geórgia em agosto de 2008 assenta, aos olhos do Kremlin, numa dupla legitimidade. Primeiro, responde a um ato de agressão de Tbilisi contra as forças armadas russas estacionadas na Abcázia

e Ossétia do Sul. Segundo, esse ato de agressão atinge duas províncias independentistas da Geórgia cuja russofonia tem de ser protegida por Moscovo. Estes pontos encaixam em dois pilares da política externa russa pós-soviética, em especial do período de Putin. O primeiro pilar é a defesa das populações de etnia ou passaporte russo espalhadas em diversas zonas vizinhas, nomeadamente no Cáucaso, na Moldova e na Ucrânia. O segundo pilar é o uso da força militar em resposta a um ato considerado de agressão e que, por isso, estará de acordo com a Carta das Nações Unidas.

Claro que muito deste debate carece de maior profundidade, não apenas pelas versões contraditórias russa e georgiana que se lhe seguiram, mas para chegar à conclusão principal deste tema, não é particularmente relevante o detalhe militar e jurídico. O que Moscovo fez foi enviar a Washington três pequenos mas importantes recados: não aceitamos a interferência na política interna dos países da nossa vizinhança; atuaremos rapidamente e em força quando os nossos interesses estiverem em causa, mesmo contra um líder apoiado pelos EUA (como o presidente da Geórgia, Mikhail Saakashvili); ponderem antes de incentivarem o alargamento da OTAN à Geórgia e Ucrânia sem nos consultar. Agosto de 2008 marca o regresso da Rússia ao topo da agenda norte-americana e marca um pico na autoconfiança de Moscovo depois do fim da União Soviética.

No plano militar e geopolítico o músculo russo estava saudável e a primeira parada militar na Praça Vermelha desde 1990, a 9 de maio de 2008, tratou de mostrar o trabalho bélico. Só que no último quartel de 2008 Moscovo foi obrigado a despende 50 mil milhões de euros para defender a sua moeda, fragilizando o esforço que foi constituir a terceira maior reserva mundial de moeda estrangeira e assistindo ainda a uma fuga de capitais (Rachman, 2010, p. 295). A verdade, porém, é que o epicentro da crise estava nos EUA e era o seu modelo que parecia estar em causa. Putin e Medvedev estavam cientes das limitações da Rússia que ajudaram a reerguer, mas também conscientes que depois da crise financeira de 2008 o peso norte-americano no sistema internacional tinha sofrido outro golpe. De certa maneira, a falência do Lehman Brothers é o 11 de setembro económico da América. Dois golpes destes numa única

década constituem um rude golpe na superpotência do pós-Guerra Fria e Moscovo estava alertada para as consequências e para a oportunidade.

As consequências residiam na globalidade da crise. A interdependência económica e financeira iria gerar uma crise de confiança no consumo, falências nas empresas, crescimento do desemprego, deslocalização de recurso humanos e capitais, falta de liquidez da banca. As potências com excedentes de capitais estavam melhor apetrechadas para lidar com a situação e tanto a China (em relação aos EUA e Europa) como a própria Rússia (veja-se o empréstimo feito à Islândia em bancarrota) mostraram resistência. Mas Moscovo não é Pequim e Putin e Medvedev têm consciência disso.

Mas os dois líderes russos sabem, igualmente, que a deslocalização do epicentro do poder económico, demográfico e eventualmente político e militar para a Ásia obriga a Rússia a manter um papel relevante no quadro das grandes potências emergentes e a equilibrar a orientação ocidental da sua política externa com uma linha de ação oriental, assumindo por completo a sua vocação euro-asiática. Criou a Organização para a Cooperação de Xangai (fundada em 1996, mas com a primeira grande cimeira em 2001), juntando-se à China e a quatro países da Ásia Central (Tajiquistão, Cazaquistão, Uzbequistão e Quirguistão) e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (cuja carta foi assinada em 2002), assente na cooperação militar entre Rússia, esses mesmo quatro países da Ásia Central, a Arménia e a Bielorrússia. Tem feito parte das negociações a seis sobre o problema nuclear da Coreia do Norte e percebeu que o crescimento económico chinês e indiano abriam caminho ao mercado militar: 90% das exportações de armamento russo anuais têm como destino a Índia e a China (Lieven, 2011). Em termos energéticos, a viragem é também assumida pelo Kremlin. Se o mercado europeu representa 50% da sua exportação, o mercado asiático vai passar a representar, em 2020, entre 20 a 30%, praticamente o triplo dos dados de 2005 (Laruelle, 2008; Kuchins, 2008). Estas ambições do presente e do futuro posicionam a Rússia como um ator importante no contexto asiático, na busca de equilibrar a presença norte-americana e conter a ascensão da China. Este arco geopolítico euro-asiático dá-lhe uma capacidade de atuação invejável, mas carece de um factor imprescindível: que os rendimentos

energéticos se mantenham elevados para manter a economia a crescer ao ritmo da China, Brasil e Índia, muscular uma política externa assertiva face aos EUA e condicionar a sua política externa na zona de vizinhança russa. Sem isto, porque a diversificação das receitas e da economia russa é uma das suas dificuldades, todo o projeto de manutenção no topo das grandes potências sai fragilizado.

### **A estratégia do *reset***

Não se pode dizer que a Rússia tenha despertado um súbito interesse na Casa Branca capaz de ser incluída no primeiro discurso do Estado da União do presidente Barack Obama, em fevereiro de 2009. Se já tinha tido pouca importância neste momento anual ao longo da presidência Bush, Obama não inverte a notoriedade de Moscovo no discurso interno norte-americano. Podia tê-lo feito, uma vez que era a primeira vez que o abordava solenemente depois da guerra na Geórgia, mas a crise financeira e o desemprego ocuparam 90% do seu discurso, sendo o restante dedicado à guerra no Afeganistão e ao compromisso de terminar responsabilmente a operação no Iraque. Enquanto candidato à nomeação Democrata e à presidência dos EUA, Obama criticou duramente a ação russa na Geórgia, promoveu apoios públicos a este aliado e sublinhou a necessidade de um papel colaborante de Moscovo na redução de arsenais nucleares enquanto objetivo da sua Administração (Obama, 2007; cf. CFR, 2008).

Mas Obama sabia que a Rússia era mais importante do que isto para uma ampla estratégia internacional norte-americana. O Afeganistão era cada vez mais a única guerra com compromisso da Administração (Obama foi desde o início contra a intervenção no Iraque) e para inverter o insucesso da missão era importante garantir duas situações: primeiro, o apoio do Congresso à *surge* militar, tal como fora desenvolvida em 2007 no Iraque; segundo, o apoio da Rússia na abertura de rotas de abastecimento logístico às tropas no terreno, alternativas às instáveis e inseguras vias paquistanesas, além da sua influência junto das ex-repúblicas soviéticas da Ásia Central, fundamentais no auxílio terrestre e aéreo. Sabendo que a

frente afegã era cada vez mais complexa de explicar aos norte-americanos, pela sua duração e fundos despendidos em altura de crise, era urgente ser pragmático na obtenção de apoios regionais para melhorar o cenário de conflitualidade. Para isso a Rússia era fundamental: do ponto de vista logístico, no apoio e circulação das tropas, no fornecimento petrolífero, no auxílio que a sua aviação concedia aos EUA; do ponto de vista político, por estar ao lado do sucesso da intervenção, que também interessava garantir, quer por estancar o terrorismo islâmico na região, quer por neutralizar as rotas do narcotráfico que alimentam o terrorismo do Cáucaso e minam, como nunca anteriormente, a estabilidade da sociedade russa.

Em paralelo ao Afeganistão, Obama sabia desde que tomou posse que o bloqueio ou neutralização do programa nuclear iraniano só teria sucesso com a colaboração da Rússia no Conselho de Segurança. Obter o apoio de Moscovo para sanções financeiras ao Irão, presentes na resolução 1929 (junho 2010), e evitar a venda de armamento russo a Teerão, foi um passo significativo, embora não impeditivo da continuação da exploração nuclear do regime dos ayatoláhs.

Por fim, um dos grandes temas do início da Presidência Obama, a redução das armas nucleares, carecia evidentemente da Rússia para a renovação do *Strategic Arms Reduction Treaty* (START), que caducara em dezembro de 2009. Medvedev e Obama assinam em abril de 2010 a renovação do START que prevê a redução em um terço da capacidade nuclear estratégica dos dois lados, mostrando que a doutrina do *reset* era possível mesmo com as constantes oscilações de cooperação e imprevisibilidade que marcavam a relação bilateral nas últimas duas décadas.

Para validar esta dinâmica mais profícua e distendida, uma sondagem nos EUA dava conta da melhoria da percepção russa em relação a Washington, de 44% de opiniões favoráveis em 2009, para 57% em junho de 2010; uma sondagem na Rússia sobre o mesmo assunto ia mesmo mais longe em igual período: de 38% para 60% (Pew Research Center, 2010 e Levada Center, s.d.).

Em maio de 2009, é publicada a Estratégia de Segurança Nacional russa para o horizonte de 2020 (Russian National Security Strategy 2020, 2009). Neste documento, os EUA são igualmente colocados como uma “parceria

estratégica” a valorizar, no âmbito de desafios comuns como o desarmamento, a não-proliferação de armas de destruição maciça e a cooperação anti-terrorista. No entanto, Moscovo é cristalino na forma como mede as palavras, quando foca as intenções de Washington em desenvolver um escudo anti-míssil na Europa de leste: com isso, a “possibilidade de manter a estabilidade regional e global irá diminuir substancialmente” (Russian National Security Strategy 2020, 2009). Mas a Rússia não fica por aqui e considera mesmo que a OTAN conduz uma arquitetura euro-atlântica de segurança “desadequada”, criando uma “crescente ameaça” à segurança internacional. O corolário é, por isso óbvio: para Moscovo, o alargamento da OTAN e a expansão “do seu aparelho militar até às fronteiras da Rússia são inaceitáveis”.

Por outras palavras, este documento prova que a relevância dos EUA e da OTAN para a Rússia é muito superior àquela que os EUA dão à Rússia nos seus documentos estratégicos. Basta dizer que o Kremlin define como interesse nacional russo a longo prazo o estabelecimento do país como “grande potência global num mundo multipolar” (Russian National Security Strategy 2020, 2009), o que significa que o fim da unipolaridade é simultaneamente um desígnio e um interesse nacional russo.

Podemos dizer que Washington responde a este quadro na mesma moeda? Seguramente de forma bem distinta. Reparemos, por exemplo, nos termos em que Obama se refere à Rússia nos discursos do Estado da União de 2010 e 2011. No primeiro, elogiava-se a cooperação com Moscovo no objetivo da redução de arsenais nucleares (90% possuídos pelos EUA e Rússia) e no sinal que isso enviava ao mundo no combate à proliferação. No segundo, sinalizava-se o bom momento diplomático norte-americano com o “reset” alcançado nas relações com Moscovo. Entre estes dois momentos, deu-se a Cimeira da OTAN em Lisboa (novembro de 2010), que não só originou um novo conceito estratégico para a Aliança Atlântica – o primeiro depois do 11 de setembro; o terceiro desde a queda do Muro de Berlim –, como concedeu a Medvedev uma centralidade nos trabalhos dos aliados como se deles fizesse parte. Nesta Cimeira ficaram congelados *sine die* os alargamentos da OTAN à Geórgia e Ucrânia, sublinhada a parceria com a Rússia na frente afegã, estipulado o enquadramento de um futuro sistema

anti-míssil na Europa que incluísse também o contributo de Moscovo e a vontade expressa em revitalizar o Conselho OTAN-Rússia como pilar da relação (North Atlantic Council, 2010).

Para complementar esta política do *reset* – mais promovida por Washington do que por Moscovo –, a Estratégia de Segurança Nacional de Obama (maio 2010) ainda vem admitir com mais acutilância que existem novos centros de poder internacionais e que um deles é a Rússia. Reconhece a sua “influência”, a “reemergência na arena internacional com uma voz forte” e a necessidade de fortalecer a cooperação com vista a desafios comuns: proliferação nuclear, extremismo, desenvolvimento económico, abertura comercial. Ressalva-se, porém, o apoio à “soberania e integridade territorial dos vizinhos da Rússia”, ou seja, Ucrânia e Geórgia.

No entanto, percebe-se que as perceções que cada um tem do outro são distintas, de gradações diferentes e expressas com divergentes sensibilidades. Mesmo que os desafios comuns possam mantê-las próximas por longos anos.

## **Os desafios comuns**

O primeiro desafio diz respeito à agenda de democratização na frente oriental europeia, em particular nos países que desde 2009 fazem parte da Parceria Leste da União Europeia: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldova e Ucrânia. Esta iniciativa tem em conta duas situações. Em primeiro lugar, a necessidade de manter na órbita europeísta um conjunto de países que dificilmente terão entrada na OTAN a curto-médio prazo. Em segundo lugar, tendo em conta a emergência da estratégia norte-americana do “reset” face à Rússia, os europeus antecipam-se ao caminho pragmático da Casa Branca que parece secundarizar uma predisposição mais assertiva no apoio à democratização dessa região. Em boa verdade, esta é a crítica mais mordaz que se faz a Obama: em nome da melhoria das relações com Moscovo, retirou da narrativa a democratização dos países vizinhos e até da própria realidade russa. Por outras palavras, Obama encorajou os líderes europeus a terem uma estratégia para a Rússia sem fazer verdadeiramente parte dela (McNamara, 2012).

Esta postura tem sido fortemente criticada internamente, sobretudo no campo republicano, que espera de um presidente uma narrativa bem mais ideológica com a Rússia do que aquela que tem sido a prática de Obama. Esta separação das águas foi particularmente nítida em dois momentos desde que o “reset” foi anunciado. O primeiro, quando se acordaram os termos do novo START, considerado pela direita norte-americana como uma descapitalização militar da América e um sinal demasiado condescendente ao sintoma de declínio do poder norte-americano. O segundo, quando Washington não aflorou sequer qualquer calendário de adesão da Ucrânia e Geórgia à OTAN, na Cimeira de Lisboa em novembro de 2010. As duas questões foram entendidas por alguns como cedências demasiado grandes a Moscovo (Heritage Foundation, 2010; The Economist, 2010; Asia Times, 2010).

No entanto, temos assistido a algumas tomadas de posição da administração Obama que parcialmente invertem algumas destas críticas. Por exemplo, aquando da última eleição para a Duma (dezembro 2011), Hillary Clinton teceu alguns comentários sobre as condições democráticas pouco claras atualmente na Rússia, exortando os seus líderes a comportamentos mais transparentes, chegando mesmo a pedir uma “investigação profunda” às suspeitas de fraude (CNN, 2011).

Mas foi já no ano de 2012 que a relação bilateral se alterou para níveis de frieza glaciares. O primeiro momento deu-se durante a campanha para as eleições presidenciais russas, em finais de fevereiro e inícios de março, protagonizada por Vladimir Putin enquanto favorito ao Kremlin. Estávamos em pleno avolumar da crise na Síria e da continuação dos planos nucleares no Irão, ambos os regimes com laços de proximidade com Moscovo. Sobre este tema vale a pena recordar a tentativa de aprovar uma resolução no Conselho de Segurança, a 4 de fevereiro, que não só expressamente condenasse a violência dos setores próximos ao presidente sírio, Bashar Al Assad, mas que traçasse um plano político que contemplasse a sua saída do poder. Esta proposta de resolução foi aprovada pelos restantes treze membros do Conselho de Segurança, deixando Moscovo e Pequim isolados na oposição (Guardian, 2012).

Como sabemos, a Rússia e a China vetaram sistematicamente resoluções no Conselho de Segurança (5 outubro 2011, 4 fevereiro 2012, 19

julho 2012) que aplicassem sanções ao regime de Damasco, apoiando abertamente a continuidade de Assad e manifestando oposição a qualquer plano de alteração de regime ou passagem de testemunho do presidente sírio. Depois da abstenção de Moscovo e Pequim aquando da resolução que deu início à guerra na Líbia (cf. Resolução 1973), a 17 de março de 2011, a Rússia não pretendia abrir semelhante caminho à OTAN e aos EUA na Síria, onde mantinha a sua única base naval nas águas quentes do Mediterrâneo (Tartus) e com a qual alicerçava o seu cada vez mais reduzido papel no xadrez do Médio Oriente. Os campos entre as grandes potências estavam novamente clarificados. Putin foi duro na campanha eleitoral ao acusar os EUA de “engenharia política” no mundo (Reuters, 2012a). Ora, era claro para a continuidade do seu programa político que a Rússia se oporia sempre a qualquer ingerência nos seus assuntos internos e estratégicos, estivessem eles na sua zona de vizinhança ou numa região central no comércio marítimo e na exploração energética como o Médio Oriente.

Num dos momentos mais altos da sua campanha para o terceiro mandato no Kremlin e perante 130 mil apoiantes no estádio Luzhniki, em Moscovo, Putin foi claro na mensagem para o exterior: “não deixaremos que ninguém interfira nos nossos assuntos ou force a nossa vontade – nós somos uma nação vitoriosa, está nos nossos genes” (BBC News, 2012). Num comício em Tomsk, na Sibéria, iria mais longe: “às vezes tenho a impressão que os EUA não precisam de aliados, mas de vassalos” (Bloomberg, 2012). Esta narrativa de elevar Washington a tema cimeiro de campanha eleitoral, não sendo inovadora nas estratégias eleitorais de Putin, mostra como a linha de continuidade narrativa existe e como se aplica a casos concretos como, por exemplo, na gestão da guerra civil síria ou no alargamento da OTAN à Geórgia.

O segundo momento deu-se no contexto da Cimeira da OTAN em Chicago, em maio de 2012. Além de não ter tido lugar o Conselho OTAN-Rússia, exatamente no seu décimo aniversário e sendo ele um importante fórum para discutir temas comuns como a Síria, Afeganistão e sistema anti-míssil, o recém eleito presidente Putin justificou a sua ausência da Cimeira do G8, em Camp David, marcada para dois dias antes da Cimeira da OTAN, com uma preenchida agenda política interna pós-eleitoral.

O clima de distanciamento era evidente e definia uma fase que pode vir a ser o princípio do “reset” do “reset”: sinais de impaciência ocidental com Moscovo no que toca ao diálogo sobre a ameaça nuclear iraniana, violação dos direitos humanos na Síria, cortes de energia no leste europeu, Báltico e Cáucaso do Sul, cooperação para o plano de retirada faseada da OTAN no Afeganistão; e do lado russo, sinais de falta de confiança sobre as reais intenções norte-americanas com o sistema de defesa anti-míssil na Europa – acusado de não se destinar à ameaça iraniana, mas ao arsenal russo –, com a mudança de regime na Síria, os alargamentos da OTAN, o interesse de Washington nas potencialidades da Ásia Central, nomeadamente na área de interesse russo das ex-repúblicas soviéticas (The Economist, 2012). Todo este clima foi visível ao longo de 2012. Veremos se o grande exercício militar da OTAN na Letónia e na Polónia, entre 2 e 9 de novembro de 2013, intitulado “Steadfast Jazz”, não acentuará estas clivagens.

O terceiro momento foi a pré-campanha eleitoral norte-americana. Não que a Rússia tenha sido central num debate fortemente marcado pela crise económica, os níveis de desemprego, a reforma da saúde ou o papel do governo federal na vida de cada um dos Estados, mas porque a campanha de Mitt Romney elegeu a Rússia como “uma força desestabilizadora do palco mundial” (Romney, 2012). Em março de 2012, chegou mesmo a considerá-la “o inimigo geopolítico número um dos EUA” (Huffington Post, 2012). Este é um dos pontos que traça uma fronteira clara entre Romney e Obama: a forma como olham para a Rússia. Para o republicano, os bloqueios de Moscovo no Conselho de Segurança, em crises como a Síria ou assuntos sensíveis como o nuclear iraniano, mostram como falhou a estratégia de flexibilidade da Administração Obama. Para lidar com a Rússia, propõe quatro grandes orientações. A primeira, rever o START negociado por Obama. A segunda, diminuir a dependência energética da Europa. A terceira, fortalecer as alianças dos EUA na Ásia Central. Por fim, apoiar a sociedade civil russa e os seus anseios por liberdade e democracia. Tendo em conta esta postura ríspida, assertiva e até de confronto estratégico, a eleição de Mitt Romney abriria um período de tensão na relação bilateral com

consequências imprevisíveis num conjunto de temas que ambos os lados tentaram, embora com graus distintos, trabalhar. Atendendo à resposta democrata, o vice-presidente Joe Biden e a secretária de estado Hillary Clinton apressaram-se a defender o presidente, atirando Romney para os tempos da Guerra Fria e para uma inexperiência internacional que, em vez de gerar pontes e consensos, criará atrito e conflitualidade entre grandes potências (Reuters, 2012b).

No entanto, tendo em conta o trajeto de Obama face à Rússia, com os altos e baixos da sua estratégia de aproximação, olhando ainda para o facto de uma vez reeleito ter outra margem para fazer exigências no plano dos direitos humanos e no respeito pelo pluralismo interno russo, ou mesmo contornando o seu veto face a uma resolução sobre a guerra civil na Síria e que possa prever uma zona de exclusão aérea – semelhante à que deu origem à intervenção na Líbia – apoiada pelo OTAN, Liga Árabe e liderada por alguns importantes atores regionais como a Turquia, o Qatar ou a Arábia Saudita, é provável que os próximos anos venham a mostrar mais cristação bilateral do que cooperação convicta. A questão está em saber se a um “reset” se seguirá um “delete”. De um ponto podemos ter a certeza: a forma como for trabalhada, neste caso pelo governo norte-americano, uma estratégia face à Rússia que desenhe a exata medida entre necessidade de cooperação bilateral e promoção da democracia na sua vizinhança, será um desafio que, para o bem ou para o mal, continuará a moldar as relações entre ambos nos próximos anos.

O segundo desafio será a China. Para Washington, Pequim já é a protagonista da grande dinâmica equilibradora da ordem internacional deste século. Demograficamente imponente, economicamente expansiva, financeiramente forte, militarmente a crescer. Apresenta um conjunto de valências nacionais que lhe garantem influência na Ásia Pacífico, a região mais apetecida na política externa norte-americana para as próximas décadas. Hillary Clinton chamou-lhe mesmo o “século americano no Pacífico” (Clinton, 2011). A grande questão em Washington é saber se o comportamento de Pequim será gerador de estabilidade ou um factor de risco para as alianças asiáticas dos EUA. Esta questão não está

respondida e continua em aberto nos principais documentos de análise e estratégia político-militar norte-americanos.<sup>66</sup>

Na Rússia, a China é encarada com alguma ambivalência. A proximidade geográfica, a dinâmica económica, migratória e demográfica constituem um desafio tremendo para o território russo em queda abrupta de população e desertificação territorial (Eberstadt, 2011). Contudo, no plano militar, a China compra mais de 90% do seu armamento à Rússia (Lieven, 2011). No plano das restantes trocas comerciais bilaterais (petróleo e manufaturas), só entre 2009 e 2010 cresceram praticamente 50%, embora representem um quarto do comércio feito entre russos e europeus no mesmo período. A pertença a um grupo restrito de economias emergentes (Brasil, Rússia, Índia e China) e na Organização de Cooperação de Xangai e alguma semelhança nos procedimentos autoritários, no capitalismo de estado e na coordenação de voto no Conselho de Segurança sobre importantes questões de segurança internacional (violência na Líbia e Síria), dão aos decisores russos e chineses um largo campo de aproximação ideológica que não sentem em relação aos EUA. Assim, a forma como Moscovo e Washington lidarão com a ascensão da China ditará o grau de aproximação ou de afastamento entre ambos nas próximas décadas. Pequim tenderá a ser um dos factores determinantes no evoluir desta equação (Lieven, 2011).

O terceiro desafio será o Irão. A tensão interna em que o regime mergulhou (teocratas, presidencialistas e “movimento verde”) traduz parte da complexa arquitetura de poder no Irão. A força dos Guardas da Revolução e dos grupos para-militares associados fazem do programa nuclear um risco para a segurança regional, para a credibilidade do regime de não-proliferação nuclear e para a balança de poder no Médio Oriente, onde tanto Washington como Moscovo querem continuar a pesar. A evolução das revoltas árabes (sunitas e xiitas) no Médio Oriente e Norte de África ou o futuro dos acordos de paz de Israel na região (Egipto e Jordânia) são alguns dos dilemas ainda sem resposta. E para conter uma posição

---

<sup>66</sup> Incluímos neste grupo as Estratégias de Segurança Nacional (2002, 2006, 2010), as Estratégias de Defesa Nacional (2005, 2008) e o *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011*, do Departamento de Defesa dos EUA.

dominante de um Irão nuclear na região, os EUA e a Rússia continuam a ser fundamentais. Seja com sanções unilaterais, seja remetendo o assunto ao Conselho de Segurança, ou ainda através de rondas negociais que façam recuar as intenções iranianas, ambos têm posições decisivas. Os norte-americanos através de uma postura condenatória, sancionatória, que zele pela manutenção das suas alianças no Médio Oriente e faça com que Teerão termine com o programa nuclear sem recurso a uma intervenção militar. Os russos, cientes da perda de influência na região, mantêm a disponibilidade em contrapor-se à vontade dos EUA e dos europeus com assento no Conselho de Segurança, de forma a condicionar as suas ações no Médio Oriente através da retaguarda mais ou menos evidente ao Irão. A verdade é que, pela via do Conselho de Segurança, o Irão é um factor de contato entre Washington e Moscovo previsível nos tempos próximos. Com ou sem capacidade nuclear para fins militares.

Por último, o terrorismo islâmico. Tanto norte-americanos como russos sabem bem os efeitos catastróficos da emergência do terrorismo jihadista. Na última década e meia sofreram na pele o grau de sofisticação e preparação de movimentos cuja geografia é volátil, mas identificada com uma rota que passa pelo Paquistão, Afeganistão, Cáucaso, Ásia Central, Médio Oriente, Corno de África e Europa. A guerra no Afeganistão tem sido palco da ligação entre as estratégias anti-terroristas de Washington e Moscovo e a geometria das redes terroristas tem promovido uma cooperação bilateral mais estreita do que no passado. Tendo em conta a permanência desta ameaça mesmo depois da retirada norte-americana (2014), não é crível que ambos os lados baixem o nível de alerta e colaboração. Pelo contrário, um dos denominadores comuns numa agenda bilateral continuará a ser o terrorismo islâmico.

## **Conclusão**

Não é possível perceber a emergência de Vladimir Putin na política russa sem olhar para os anos que antecedem a sua chegada ao poder. A crise que assolou Moscovo depois do colapso da União Soviética, o processo de liberalização abrupto e a degradação financeira do final da

década de 1990, abriram caminho a que uma figura centralizadora como Putin fizesse da Rússia o que ela é hoje: uma grande potência euro-asiática.

Também é difícil compreender como a relação entre a Rússia e os EUA evoluiu na última década sem percebermos o impacto do 11 de setembro na política externa norte-americana. Em paralelo ao declínio russo dos anos 90, os EUA viviam um momento triunfalista, hegemónico, sem rival nas diversas dimensões do poder. Os ataques terroristas em Nova Iorque e Washington tiveram o condão de abanar esta ascensão, vulnerabilizando a superpotência. Se este facto deu origem a um período de ajustamento entre grandes potências no sistema internacional, equilibrando-o, também é verdade que aproximou Moscovo de Washington, através da ameaça do terrorismo islâmico.

Mas esta aproximação não foi a regra da última década. As guerras no Afeganistão, no Iraque, na Geórgia, os alargamentos da OTAN, as revoluções no leste europeu e no Cáucaso, a proliferação nuclear à Coreia do Norte e Irão, as guerras na Líbia e Síria, ou a crise financeira, foram e continuam a ser momentos de tensão bilateral que não só mostraram diferentes visões da segurança internacional, como revelaram as perceções distintas que as duas potências têm uma da outra.

Esta é a principal conclusão das relações entre EUA e Rússia nas duas últimas décadas: os bons e os maus momentos são cíclicos, oscilantes, não trazem pré-aviso. É uma relação muito mais importante para redimensionar a Rússia do que para potenciar o estatuto dos EUA. Moscovo olha para Washington permanentemente. A Casa Branca olha para o Kremlin por necessidade e pragmatismo. É um casamento duradouro, conflitual, tenso, mas sem um divórcio à vista. Apesar de tudo, são duas potências com uma geografia e poder demasiado importantes para que alguma prescinda da outra. E este é o ponto de convergência que as atrai.

## **Bibliografia**

ALLISON, Roy; LIGHT, Margot e WHITE, Stephen - *Putin's Russia and the Enlarged Europe*. London: Blackwell Publishing, 2006.

Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China - United States Department of Defense, 2011.

- ARON, Leon - *The United States and Russia: Ideologies, Policies, and Relations*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 2006.
- Asia Times - Moscow moves to counter NATO, 14 dezembro 2010. [Acedido a 23 de mai. de 2012]. Disponível na Internet: [http://www.atimes.com/atimes/Central\\_Asia/LL14Ag01.html](http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/LL14Ag01.html).
- BBC News - Russia pays off Paris Club debts, 21 agosto 2006. [Acedido a 24 de mai. de 2012]. Disponível na Internet: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/5271122.stm>.
- BBC News - Putin tells stadium rally battle is on for Russia, 23 fevereiro 2012. [Acedido a 24 de maio de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17136644>.
- Bloomberg - Putin ratchets up anti-US rhetoric as Kremlin race grows, 26 janeiro 2012. [Acedido a 12 de abr. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.bloomberg.com/news/2012-01-25/putin-says-u-s-seeks-vassals-not-allies-as-campaign-heats-up.html>.
- BUSH, George W. - *Decision Points*. London: Virgin Books, 2010.
- CFR - The Candidates on U.S. Policy Toward Russia, *Council on Foreign Relations Issue Tracker*, 7 novembro 2008. [Acedido a 7 de mai. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.cfr.org/us-election-2008/candidates-us-policy-toward-russia/p14946>.
- CHOLLET, Derek and GOLDGEIER, James - *America between the Wars: From 11/9 to 9/11*. New York: Public Affairs, 2008.
- CLINTON, Hillary - America's Pacific Century. *Foreign Policy*. N.º 189 (2011), p. 56-63.
- CNN - Clinton cites 'serious concerns' about Russian elections, 6 dezembro 2011.
- EBERSTADT, Nicholas - The Dying Bear: Russia's Demographic Disaster. *Foreign Affairs*. Vol. 90, N.º 6 (2011), p. 95-108.
- Economist, The - Power and Ideas, 23 novembro 2010. [Acedido a 6 de jul. de 2012]. Disponível na Internet: [http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2010/11/republican\\_foreign\\_policy\\_and\\_new\\_start\\_treaty](http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2010/11/republican_foreign_policy_and_new_start_treaty).
- Economist, The - Russia and NATO: Rethink the Reset, 19 maio 2012. [Acedido a 14 de jun. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.economist.com/node/21555580>.
- Estratégia de Segurança Nacional - White House, National Security Strategy. Washington D.C., setembro 2002.
- Estratégia de Defesa Nacional - United States Department of Defense, National Defense Strategy. Washington D.C., março 2005.
- Estratégia de Segurança Nacional - White House, National Security Strategy. Washington D.C., março 2006.
- Estratégia de Defesa Nacional - United States Department of Defense, National Defense Strategy. Washington D.C., julho 2008.
- Estratégia de Segurança Nacional - White House, National Security Strategy. Washington D.C., maio 2010.
- FUKUYAMA, Francis - *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.
- GOLDGEIER, James M. - *Not Whether But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 1999.
- GORDON, Philip H, ed. - *NATO's Transformation: The Changing Shape of the Atlantic Alliance*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 1997.
- GORDON, Philip H. e SHAPIRO, Jeremy - *Allies at War: America, Europe, and the Crisis Over Iraq*. New York: McGraw-Hill, 2004.

- GRAHAM, Thomas - U.S.-Russia Relations: Facing Reality Pragmatically. Center for Strategic & International Studies, julho 2008.
- Guardian, The - Syria resolution vetoed by Russia and China at United Nations, 4 fevereiro 2012. [Acedido a 6 de fev. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.theguardian.com/world/2012/feb/04/assad-obama-resign-un-resolution>.
- Heritage Foundation - More Reasons not to Trust Russia on START, 15 dezembro 2010.
- Huffington Post - Mitt Romney: Russia is our number one geopolitical foe, 26 março 2012. [Acedido a 6 de fev. de 2012]. Disponível na Internet: [http://www.huffingtonpost.com/2012/03/26/mitt-romney-russia-geopolitical-foe\\_n\\_1380801.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/03/26/mitt-romney-russia-geopolitical-foe_n_1380801.html).
- KRAUTHAMMER, Charles - The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*. Vol. 70, N.º 1 (1990), p. 23-33.
- KUCHINS, Andrew C. e ZEVELEV, Igor A. - Russian Foreign Policy: Continuity in Change. *The Washington Quarterly*. Vol. 35, N.º 1 (2012), p. 147-161.
- LARUELLE, Marlène - *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.
- Levada Center (s.d.) Sondagem de opinião russa. [Acedido a 15 de jul. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet>.
- LEGVOLD, Robert, ed. - *Russia's Foreign Policy in the Twentieth Century and the Shadow of the Past*. New York: Columbia University Press, 2007.
- LIEVEN, Anatol - U.S.-Russian Relations and the Rise of China. New American Foundation, julho 2011.
- MACKINNON, Mark - *The New Cold War: Revolutions, Rigged Elections and Pipeline Politics in the Former Soviet Union*. New York: Random House, 2007.
- MANNERS, Ian - European Union 'Normative Power' and the Security Challenge. *European Security*. N.º 4 (2006), p. 235-258.
- MCNAMARA, Sally - The failure of the 'Russia Reset': Next Steps for the United States and Europe. The Heritage Foundation. N.º 2637, 5 janeiro 2012.
- New York Times, The - Oil income helps Russia pay off entire debt to Paris Club Business, 21 agosto 2006. [Acedido a 4 de mai. de 2012]. Disponível na Internet: [http://www.nytimes.com/2006/08/21/business/worldbusiness/21iht-debt.2553467.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2006/08/21/business/worldbusiness/21iht-debt.2553467.html?_r=0).
- New York Times, The - Putin's Inaugural Address: 'We Believe in our Strength', 8 maio 2000. [Acedido a 4 de mai. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.nytimes.com/2000/05/08/world/putin-s-inaugural-address-we-believe-in-our-strength.html>.
- NICHOLSON, Martin - Putin's Russia: Slowing the Pendulum without Stopping the Clock. *International Affairs*. Vol. 77, N.º 3 (2001), p. 867-884.
- North Atlantic Council - Lisbon Summit Declaration. Lisbon, 20 novembro 2010, Parágrafo 23. [Acedido a 15 de jun. de 2012]. Disponível na Internet: [http://www.NATO.int/cps/en/NATOlive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.NATO.int/cps/en/NATOlive/official_texts_68828.htm).
- OBAMA, Barack H. - Renewing American Leadership. *Foreign Affairs*. Vol. 86, N.º 4 (2007), p. 2-16.
- Pew Research Center - The Pew Global Attitudes Project. Pew Research Center, 17 junho 2010. [Acedido a 19 de jun. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.pewglobal.org/files/2010/06/Pew-Global-Attitudes-Spring-2010-Report.pdf>.
- POND, Elizabeth - *Friendly Fire: The Near-Death of the Transatlantic Alliance*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- PRAVDA, Alex, ed. - *Leading Russia: Putin in Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

- RACHMAN, Gideon - *Zero-Sum World: Power and Politics After the Crash*. London: Atlantic Books, 2010.
- Resolução 1441 (2002) United Nations Security Council Resolution. S/RES/1441, 8 novembro. Disponível em: <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/26/PDF/N0268226.pdf?OpenElement>. Consultado em: 15 junho 2012.
- Resolução 1973 - United Nations Security Council Resolution. S/RES/1973, 17 março 2011. [Acedido a 15 de jun. de 2012]. Disponível na Internet: <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>.
- Reuters - U.S-Russia ties strained during Putin political campaign, 2 março 2012a. [Acedido a 27 de jun. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.reuters.com/article/2012/03/02/us-russia-usa-idUSTRE82108U20120302>.
- Reuters - Top Obama aides hit back at Romney on Russia, 1 abril 2012b. [Acedido a 27 de jun. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.reuters.com/article/2012/04/01/us-usa-campaign-romney-russia-idUSBRE8300FK20120401>.
- RICE, Condoleezza - *No Higher Honour: A Memoir of my Years in Washington*. London: Simon & Schuster, 2011.
- ROMNEY, Mitt - Russia, 2012. [Acedido a 25 de set. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.mittromney.com/issues/russia>.
- Russian National Security Strategy 2020 - Documento aprovado por Decreto Presidencial da Federação Russa, 12 maio 2009. [Acedido a 25 de set. de 2012]. Disponível na Internet: <http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020>.
- STÜRMER, Michael - *Putin and the Rise of Russia*. London: Weidenfeld & Nicolson, 2008.
- SZABO, Stephen F. - *Parting Ways: The Crisis in German-American Relations*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- TAVERNISE, Sabrina - Bush Pledges Partnership with Russians on Energy. *The New York Times*, 25 maio 2002. [Acedido a 12 de jun. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.nytimes.com/2002/05/25/business/international-business-bush-pledges-partnership-with-russians-on-energy.html>.
- TOCQUEVILLE, Alexis de - *Da Democracia na América*. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2008.
- TSYGANKOV, Andrei P. - *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.
- White House - Office of the Press Secretary, Text of Joint Declaration. Washington DC: The White House, 24 maio 2012. [Acedido a 15 de jun. de 2012]. Disponível na Internet: [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020524-2.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020524-2.html).
- WOODWARD, Bob - *Bush at War*. New York: Simon & Schuster, 2002.

(Página deixada propositadamente em branco)

Série Investigação

Imprensa da Universidade de Coimbra

Coimbra University Press

2014



• U

C •

I  
IMPRESSA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
COIMBRA UNIVERSITY PRESS  
U