

**N**a sua análise do conflito militar entre a Geórgia e a Rússia, Maria Raquel Freire conclui que «os acontecimentos na Geórgia demonstram claramente o cariz assertivo, mas simultaneamente defensivo, da política externa russa». Afirma ainda que «com esta acção militar, Moscovo pretende travar o alargamento da NATO, fazer recuar a presença ocidental na área da CEI, e deixar um sinal de aviso às antigas repúblicas quanto ao seu poder, influência e capacidade de acção». Por outro lado, faz notar que «apesar do nível de tensão, o discurso da nova Guerra Fria é desajustado a um cenário onde a resposta ocidental é cautelosa e a Rússia se mantém disponível para dialogar». Assim, na sua opinião, a Rússia deixou um aviso claro: «quer ser ouvida». Por sua vez, quanto à atitude dos Estados Unidos e da União Europeia (UE) sustenta que, para além de «condenarem esta acção, desconforme com os cânones internacionais (e que a Rússia deve entender enquanto tal), devem também saber ouvir». No essencial, a análise e as conclusões de Maria Raquel Freire parecem-me captar as dinâmicas mais recentes que alimentaram esta conflitualidade no Cáucaso do Sul. Partilho também do seu ponto de vista sobre a inadequação de se pretender ler este conflito essencialmente através do quadro mental herdado da Guerra Fria. Há, todavia, leituras adicionais relevantes que devem ser feitas, nomeadamente as que resultam de um alargamento da perspectiva histórica e do seu enquadramento noutras dinâmicas em curso da actual polí-

tica internacional. Relevante é também analisar os acontecimentos no campo da «guerra das ideias» e sob o ângulo das recentes actuações de política externa da UE. Para esse efeito, importa, antes de mais, fazer um breve esquisso dos factos mais significativos.

Certamente não por acaso, o conflito militar entre a ex-república soviética da Geórgia e a Federação Russa deflagrou na mesma altura em que decorria em Pequim a cerimónia de abertura dos Jogos Olímpicos e em circunstâncias ainda hoje não inteiramente claras, nomeadamente quanto às responsabilidades directas dos protagonistas. Neste contexto, importa recordar as principais linhas de política externa de ambos os estados. As administrações russas de Vladimir Putin e de Dmitri Medvedev, por razões simultaneamente de segurança, económicas e de orgulho nacional, têm vindo a considerar a projecção da influência russa no «estrangeiro próximo», ou seja, nas ex-repúblicas soviéticas que se emanciparam em 1991 (é o caso da Geórgia), como um objectivo cada vez mais importante da sua política externa. Por sua vez, do lado da Geórgia, a linha assumidamente pró-ocidental seguida nos últimos anos, protagonizada por Mikhail Saakashvili desde a «Revolução Rosa» de 2003, colide, de maneira óbvia, com a ambição russa de recompor a sua esfera de influência no espaço da ex-União Soviética. O caso mais notório desta dessintonia de interesses e objectivos foi a intenção, manifestada por Mikhail Saakashvili, de aderir às organizações mais relevantes do Ocidente político – a NATO e a UE. Nada poderia colocar mais ostensivamente em causa os objecti-

vos da política externa russa. Face a este quadro conflitual, não é surpreendente que a guerra pelo controlo do território da Ossétia do Sul, com reflexos também na situação da Abcásia, e a situação de tensão internacional a que deu origem tivesse sido interpretada, em vários meios políticos e jornalísticos, por analogia com os acontecimentos de um passado não muito distante, ou seja, como podendo estar na origem de uma nova Guerra Fria. A explicação provável dessa leitura (que não parece ser a mais inadequada), é que as relações de antagonismo da Rússia com o Ocidente, no período bolchevique/comunista/soviético, são bem conhecidas e persistem na memória colectiva. Já o mesmo não se pode dizer, por exemplo, das relações desta com as potências europeias e ocidentais no mundo anterior a 1917, pelo seu afastamento histórico e relativo desconhecimento.

Apesar da persistência notória de uma certa mentalidade soviética entre as elites russas (provavelmente é também uma questão geracional), de um ponto de vista histórico alargado parece claro que a Rússia, deste início de século XXI, está a adquirir mais parecenças com o passado anterior a 1917 do que propriamente com o período soviético. Não obstante a sua clara reemergência na cena política internacional como uma potência de primeira grandeza, alavancada, nos últimos anos, pela subida do preço do petróleo e do gás natural, não tem os meios ideológicos, políticos e até mesmo militares de influência global que tinha a ex-União Soviética. Mas, se a Rússia de hoje se volta, de alguma maneira, a assemelhar a esse passado, poderemos

daqui retirar alguns ensinamentos úteis para o presente? A resposta é provavelmente sim, sobretudo se tivermos em conta a experiência histórica ligada à questão do Oriente, ou seja, ao retrocesso territorial do Império Otomano na Europa e no Mediterrâneo Oriental. Mais especificamente, parece ser relevante a experiência histórica ligada às ambições dos seus múltiplos povos em criar novos estados soberanos, frequentemente alicerçadas em reivindicações contraditórias sobre os mesmos territórios e populações, e às implicações destas ambições no equilíbrio de poderes na Europa e nos conflitos entre as grandes potências. É relevante recordar que esta questão diplomático-estratégica foi particularmente longa, marcada por vários episódios sangrentos e destabilizadora do equilíbrio entre as potências europeias: ocupou, de forma quase ininterrupta, as chancelarias durante um século e meio (1774-1923)<sup>1</sup>.

Como assinalou Maria Raquel Freire, não existe propriamente uma explicação simples e linear para a conflitualidade militar entre a Geórgia e a Rússia em torno da Ossétia do Sul, que se projectou também na Abcásia. Ao que tudo indica, na sua deflagração convergiram vários factores endógenos e exógenos, imbricadamente misturados, que fazem lembrar os conflitos ocorridos nos anos de 1990 nos Balcãs, ligados à implosão sangrenta da Jugoslávia, especialmente no caso das guerras da Bósnia e do Kosovo. Aqui é possível ver também um traço comum, uma vez que, quer os Balcãs, quer o Cáucaso do Sul, são territórios ligados ao referido passado turbulento da questão do Oriente. Em termos

de acontecimentos mais recentes, a comparação que inevitavelmente vem à mente é a da intervenção da NATO no Kosovo, em 1999, invocando argumentos humanitários, e a proclamação unilateral da independência deste território face à Sérvia, a 17 de Fevereiro de 2008. Neste ponto, é importante olhar mais em detalhe para as especificidades geopolíticas da UE e dos Estados Unidos. Para estes últimos, o reconhecimento da independência do Kosovo foi o corolário lógico de uma linha de política externa iniciada pelas intervenções da NATO na ex-Jugoslávia, sob o impulso da Administração Clinton (embora quando analisadas retrospectivamente, e agora já com distanciamento histórico, se possam considerar não só como feitas à margem da legalidade internacional como resultantes de uma estratégia no mínimo duvidosa). Todavia, os Balcãs estão a milhares de quilómetros de distância do seu território e os Estados Unidos também não enfrentam pretensões independentistas no seu interior, como acontece com vários estados europeus. A sua própria posição geográfica tende a atenuar o impacto das potenciais consequências negativas das intervenções na ex-Jugoslávia. Por razões geopolíticas demasiado óbvias, os europeus não deveriam avaliar a questão exactamente da mesma forma<sup>2</sup>. Todavia, estes «detalhes» geopolíticos parecem preocupar os actuais líderes europeus, como se pode ver pelo generalizado reconhecimento do Kosovo, ao qual Portugal se juntou recentemente numa *sui generis* declaração diplomática. Por um lado, reconheceu a independência do território e, por outro, apoiou a pretensão da

Sérvia, que contesta a legalidade desta proclamação unilateral, de discutir a sua conformidade face ao direito internacional junto do Tribunal Internacional de Justiça das Nações Unidas...

É provável que a guerra deste Verão no Cáucaso do Sul tenha sido um «choque de realidade» para a UE. Na sua (teórica) posição comum, tomada a 18 de Fevereiro de 2008, no decurso da reunião n.º 2851 do Conselho, esquivou-se não só à questão da legalidade internacional como aos possíveis paralelismos entre a questão do Kosovo e vários outros conflitos «congelados» desde o final da Guerra Fria. A acção militar da Rússia na Ossétia do Sul fez lembrar aos europeus uma dura realidade política internacional: a (in)existência ou abstenção da invocação de paralelismos pelos estados, sobretudo quando são grandes potências, não se decreta através de posições comuns do Conselho. De facto, como não constatar algumas similitudes entre a declaração unilateral de independência do Kosovo e a declaração unilateral de independência da Ossétia do Sul e da Abcásia? Não atropelaram ambas, cada uma à sua maneira, a legalidade internacional e podem, com mais propriedade, ser qualificadas como «declarações de dependência»: do Kosovo face à UE e aos Estados Unidos; e da Ossétia do Sul e da Abcásia face à Rússia? Assim, sem grande surpresa, a diplomacia russa justificou a sua intervenção militar como uma operação «humanitária» na Ossétia do Sul e a sua posterior proclamação unilateral de independência face à Geórgia como *equivalendo*, ética e juridicamente, à intervenção da NATO no Kosovo e à sua pro-

clamação de independência. Ao colocar, deliberadamente, num mesmo plano ambas as questões, procurou não só explorar as fragilidades e desarticulação da incipiente política externa da UE – e a habitual cacofonia de posições dos estados-membros nas questões realmente importantes –, como também as contradições e erros da política externa dos Estados Unidos, acumulados desde os anos de 1990. Mas há algo mais profundo no campo das ideias que vale a pena também não perder de vista.

Apesar do seu défice actual de *soft power* – bem visível na ausência de uma «claque de apoio» internacional para reconhecer a Ossétia do Sul e a Abcásia –, o Governo russo soube usar a janela de oportunidade conferida pela actual forma de pensar da *intelligentzia* europeia e ocidental. Esta, sobretudo dentro da UE, parece viver na convicção (ilusória) de que os exércitos devem ser uma espécie de «ONG armada» cuja missão se tende a esgotar em operações de paz e gestão de crises humanitárias (outro choque de realidade trazido pela Rússia). Mais do que isso, está imbuída de uma ideologia intrinsecamente dogmática e contraditória. Por um lado, proclama a superioridade da democracia liberal e o respeito dos direitos humanos (em nome disso, a simpatia para com a Geórgia face ao autoritarismo da Rússia...). Por outro, segue um credo impregnado de remorso pós-colonial, onde se parece acreditar, de forma pia, que todas «as culturas têm igual valor», apenas são

diferentes e merecem igual respeito. Uma questão óbvia se coloca: como agir, então, face aos estados imbuídos de culturas não ocidentais, onde predominam valores iliberais, autoritários ou antidemocráticos? Devem ser respeitados na sua diferença ou confrontados ideologicamente, ou por outros meios, pela sua não conformidade com os valores democráticos e dos direitos humanos?<sup>3</sup> Não é difícil perceber que esta forma de pensar contraditória fragiliza a decisão política e o delinear de acções externas, quando as circunstâncias internacionais o exigem. Por último, e para além da «guerra das ideias», importa notar que se os Estados Unidos e a UE entendem que a questão do nuclear iraniano é de facto um assunto sério e uma ameaça grave à paz e estabilidade mundial e por isso não podem prescindir da colaboração da Rússia na sua solução diplomática. Assim, impõe-se *realisticamente* hierarquizar prioridades de política externa e encontrar uma forma adequada de lidar com a Rússia. Seja qual for a sua melhor configuração concreta, torna-se líquido que esta não deverá ser nem uma política externa de tipo ideológico, baseada em dar lições de democracia e direitos humanos, nem uma política externa estrategicamente passadista, que prolongue o passado recente da Guerra Fria e um antagonismo mais longínquo, com raízes anteriores a 1917, quando a potência global da época (a Grã-Bretanha) via já na Rússia czarista o seu principal inimigo na Europa do Sudeste e no Médio Oriente. **Rel**

**H**á quem não tenha dúvidas de que já entrámos numa nova Guerra Fria<sup>4</sup>. Outros interrogam-se sobre se o avolumar de tensões entre os Estados Unidos e a Rússia e, em especial, a crise desencadeada no início de Agosto na Geórgia são indícios suficientes de que estamos nesse caminho.

A pergunta faz algum sentido se também tivermos em conta a recente postura de maior afirmação da Rússia na procura de novas zonas de influência e de cooperação militar com países que têm interesses divergentes dos Estados Unidos. São exemplo desta situação os seguintes casos: a próxima realização de exercícios navais com a Venezuela; a oferta de cooperação militar oferecida a Chávez e a Daniel Ortega; os voos de bombardeiros, de longo raio de acção, até à Venezuela, Islândia, etc.; as recentes escalas de navios de guerra na Líbia e na Síria (onde está a ser reactivada a base de Tartus utilizada na Guerra Fria) e as notícias postas a circular sobre a possível construção de bases militares na Venezuela e em Cuba bem como a obtenção de facilidades portuárias no Iémen. Sendo impossível estar seguro sobre que tipo de percurso pretende seguir a Rússia, agora que recuperou do descalabro económico e social em que caiu no fim da Guerra Fria, é natural que, na leitura dos elementos disponíveis para fazer uma avaliação das suas intenções, as opiniões se dividam e, nalguns casos, tendam a inclinar-se para a interpretação mais desfavorável.

Em qualquer caso, e não obstante os factos acima referidos, não vejo evidências que fundamentem o parecer de que a Rússia tenta regressar a uma política centrada em considerações geopolíticas militares e de aberta disputa de influências com os EUA. A Rússia sabe, pela penosa experiência dos últimos anos da Guerra Fria, que uma nova corrida aos armamentos poria em causa o crescimento económico e a concretização das reformas estruturais por que tem ainda de passar para se tornar um Estado moderno. Tem razão Maria Raquel Freire quando não reconhece existir nem uma «sustentação séria nem um conteúdo convincente no discurso inflamado do regresso à Guerra Fria» e quando lembra o «relevante que o factor económico e a crescente interdependência têm vindo a ganhar no relacionamento internacional».

É verdade que não faltam declarações, nem de Putin, nem de Medvedev, a confirmarem que a Rússia pretende liderar um processo de alteração do actual quadro de distribuição mundial de poder, procurando apoios um pouco por todo o mundo para pôr fim ao unipolarismo. No entanto, o ritmo e os limites da procura desse objectivo estão dependentes de dois factores de sinal contrário, um externo e outro interno, respectivamente: a maior ou menor necessidade de proteger interesses ameaçados, o que aumentará a conflitualidade (inclui o alargamento da NATO, o escudo antimíssil, etc.) e a manutenção de um clima interno de estabilidade e crescimento económico (inalcançável num ambiente de agudização de tensões).

Confrontada com a procura de um ponto de equilíbrio entre esses dois factores e,

em especial, a preocupação de não sacrificar perigosamente o crescimento económico que a população aguarda, a Rússia parece visar sobretudo um ajustamento do *status quo* emergente do fim da Guerra Fria, para se reposicionar na arena internacional como actor global indispensável, como parceiro de iguais direitos segundo os seus próprios termos, sem critérios duplos, nem ensinamentos sobre valores e interferências nos seus assuntos internos. Será, portanto, um ajustamento de âmbito regional, de procura de predominância na vizinhança próxima e que não incluirá, como acontecia no passado, a promoção e defesa de uma base política e ideológica claramente distinta da do Ocidente.

De facto, a generalidade das movimentações atrás referidas são essencialmente simbólicas; não têm dimensão nem conteúdo de ameaça de uso de força embora pretendam expressar oposição à política americana de integração dos seus vizinhos na NATO ou de instalação de sistemas de defesa nas proximidades das suas fronteiras. Aparecem, principalmente, como reacção ao facto de o Ocidente não reconhecer os seus interesses específicos na vizinhança próxima mas não indiciam que a Rússia pretenda enveredar por uma militarização da sua política externa.

Em termos práticos, esse caminho nem sequer lhe seria viável no curto/médio prazo. Não obstante as promessas de aumento significativo do orçamento da Defesa, tendo Putin anunciado um acréscimo de 27 por cento, as Forças Armadas russas ainda não iniciaram um processo de modernização que resolva as lacunas e o atraso tecnológico em que se encon-

tram<sup>5</sup>. Esta situação tornou-se patente na invasão da Geórgia através das imagens nos órgãos de comunicação social, vendo o equipamento individual e a postura dos soldados. Só não teve impacto negativo no desfecho da intervenção porque a desproporção de forças era grande e o Exército da Geórgia teve um comportamento desastroso. Maria Raquel Freire chama a atenção para o aproveitamento que a Rússia fez da situação para mostrar o seu poder militar, mas o que acabou por ficar demonstrado é que embora chegue para impor vontades na vizinhança próxima não faz voltar a Rússia ao estatuto de potência militar que tinha no passado, o que contribui para afastar a hipótese de um regresso ao ambiente da Guerra Fria. Porém, a possibilidade de um agravamento do relacionamento existente continua em cima da mesa, em especial se não for possível evitar medidas que Moscovo considera provocatórias. Foi, por exemplo, o erro crasso cometido pelo Presidente Saakashvili ao usar a força para tentar trazer as províncias separatistas de volta à soberania da Geórgia, ou poderá ser o caso da oferta de um plano de adesão da Ucrânia à NATO, o que na perspectiva de Moscovo tornaria a Rússia indefesa e, como tal, será inaceitável.

Maria Raquel Freire refere-se a este assunto mencionando o «descontentamento russo» face à «ingerência ocidental», materializada no alargamento da NATO a leste, mas não deixando de lembrar que a «lógica de afirmação de poder» que está por detrás desta postura tem «um alinhamento defensivo». O caso da Geórgia comprova bem esta interpretação porque o que a Rússia

fez – depois de nunca ter conseguido que a sua oposição ao alargamento da NATO fosse «ouvida» – foi aproveitar o pretexto para mandar um sinal de aviso às antigas repúblicas do Cáucaso quanto à vontade inequívoca de utilizar o seu poder quando entender que os seus interesses estão em jogo.

Saakashvili, irresponsavelmente, ao dar-lhe essa oportunidade deitou quase tudo a perder: tornou remoto o ingresso do seu país na NATO, ainda que o discurso oficial desta insista em que não haverá qualquer impacto da crise nessa possibilidade; tornou mais improvável a possibilidade de as duas províncias separatistas voltarem à soberania da Geórgia, porque se acentuaram os ressentimentos e divergências; criou dificuldades ao projecto do Ocidente para tornar a Geórgia um trânsito alternativo às exportações de petróleo e gás provenientes do mar Cáspio, reduzindo a dependência da Rússia; bem como levou a Geórgia a dar passos atrás no seu processo de desenvolvimento pela destruição que as acções militares provocaram e pela situação de instabilidade em que o país caiu, o que vai dificultar a aproximação dos investidores de que o país precisa.

O caso da Ucrânia é mais problemático porque aí a Rússia tem do seu lado quase tudo o que precisa para exercer uma influência decisiva. Em termos sociais, conta com as estreitas afinidades culturais e linguísticas da população que vive na metade oriental do país; em termos económicos, tem o controlo de um importante sector de indústrias de armamento e de electricidade; e, finalmente, é a fonte do fornecimento de petróleo, gás e urânio

enriquecido. Como se isso não chegasse, tem ainda a maioria da população ucraniana a opor-se à integração na NATO.

Tudo ponderado, não é de estranhar que existam divergências no seio da NATO na avaliação das condições de adesão dos dois países, incluindo fundadas dúvidas de que cumpram os critérios estabelecidos e, regra geral, aplicados com rigor nos casos precedentes. O assunto é sensível, muito dependente da evolução política por que os dois países estão a passar e envolve riscos consideráveis, sem a contrapartida de uma mais-valia clara para a segurança europeia; não deve, portanto, ser apressado, embora tenha sido exactamente isso que foi pedido em Bucareste. Mais tarde ou mais cedo, pela mão da União Europeia (UE), a Geórgia e a Ucrânia farão parte da Europa. A NATO pode ser um agente da integração, com as reformas por que normalmente se responsabiliza, mas não tem obrigatoriamente que ser o passo prévio de uma caminhada europeia. O caso da Finlândia, com uma lógica específica de relacionamento regional, é, no contexto de que falamos, o exemplo apropriado para mencionar e que os dois países deviam observar.

No entanto, o tema do relacionamento do Ocidente com a Rússia não se esgota nas questões da Geórgia e da Ucrânia; o seu âmbito é mais geral, abrangendo, como atrás referido, a discussão do actual quadro de distribuição de poderes e, por isso, exigindo, como defende Maria Raquel Freire, que se encare a necessidade de o perspectivar sob uma «estratégia clara para o relacionamento com Moscovo». Não se vê como isso pode ser feito de forma útil

sem resolver primeiro as divergências em que o Ocidente está mergulhado em relação à Rússia. É importante haver vontade comum de dialogar, porque isso ajuda a evitar o risco de o «relacionamento levar a um período de prolongada confrontação e actividade contraprodutiva»<sup>6</sup>; mas nem sequer isso está garantido dada a falta de consenso dentro da UE em relação ao início da discussão de um novo acordo de parceria e cooperação, que deve substituir o de 1997.

De qualquer forma, é preciso evitar o perigo de iniciar esse processo sem um acerto prévio de posições que permita ao Ocidente apresentar-se sob uma frente unida. Devia, portanto, começar-se exactamente por aí e sem esperar mais pretextos; se o da situação no Cáucaso do Sul não chega e é preciso aguardar por algo mais complexo, como, por exemplo, a crise financeira em que o mundo acaba de cair, então poderá ser tarde, por falta de condições para resolver o assunto. **Ri**

No seu contributo acerca das implicações da guerra no Cáucaso do Sul para as relações internacionais, Maria Raquel Freire elabora um panorama macropolítico elucidativo das principais consequências da crise. A autora expõe a falácia de um regresso a uma visão bipolar para interpretar as mudanças no ordenamento global hodierno. Isto porque a Rússia procura um reconhecimento do seu poder, de forma simultaneamente assertiva e defensiva, face à constatação da perda de controlo sobre resultados indesejáveis, tais como os alargamentos da NATO ou os desideratos pró-ocidentais de países do ex-espaço soviético. A nossa análise visa demonstrar a necessidade de tornar operacional um modelo equilibrado de «cooperação selectiva» com a Rússia, no contexto global desde já definido por Maria Raquel Freire. O nosso intuito é duplo. Por um lado, abordamos as implicações da crise russo-georgiana para as relações UE-Rússia, nomeadamente as perplexidades suscitadas pelo plano de paz. E, por outro, tendo em consideração esse enquadramento, consideramos medidas concretas em resposta à necessidade de «se ouvir mutuamente», pertinazmente sublinhada por Maria Raquel Freire.

A União Europeia (UE) agiu de forma activa, enquanto mediadora, para o cessar-fogo no conflito russo-georgiano, encarnada pelo presidente francês em exercício Nicholas Sarkozy<sup>7</sup>. A 12 de Agosto e a 8 de Setembro, a União conseguiu dois resultados principais: o plano de paz em seis

pontos e as conversações para a sua implementação<sup>8</sup>. Esses pontos são a base para a resolução da presente crise, cujo potencial de deterioração ainda não está controlado. No entanto, levantam-se ainda outros riscos potenciais porque os princípios que regem a resolução do conflito são postos em causa por vários factores. Além disso, esse facto é agravado por um catálogo adicional de questões políticas. Em primeiro lugar, abordamos esses dois aspectos do problema de resolução da crise, a fim de evidenciar as intenções russas. Em segundo lugar, sublinhamos as necessidades de acção, oriundas da crise, com o intuito de operacionalizar um modelo de «cooperação selectiva» de Bruxelas em relação a Moscovo.

Tanto a interpretação como a aplicação do plano «Medvedev-Sarkozy» são contestadas por uma leitura divergente das duas partes. Em primeiro lugar, o sexto ponto do plano de paz prevê a discussão da segurança «in Abkhazia and South-Ossetia» (itálico nosso). O Kremlin argumenta que, na versão russa do texto, assinada por eles, consta «of Abkhazia and South-Ossetia» (itálico nosso)<sup>9</sup>. Trata-se de uma diferença importante porque a primeira versão permitiria, em concreto, a presença dos observadores da UE (assim como da OSCE e das Nações Unidas) nos dois territórios. Essa disputa acerca da tradução esconde uma falta de respeito para com o espírito do plano, conforme Sarkozy sublinhou<sup>10</sup>. O facto de Moscovo ter reconhecido as duas independências, a 26 de Agosto, é incompatível com os princípios assumidos no plano.

O reconhecimento russo também invalida o compromisso assumido no ponto cinco

do plano de paz. De acordo com esse ponto, as tropas russas devem regressar às posições ocupadas antes do início das hostilidades, anterior ao dia 7 de Agosto. Essa condição inclui a instalação provisória das forças russas nas «zonas de segurança» adjacentes às duas entidades até ser implementado um mecanismo internacional de observação (nomeadamente, a EU Monitoring Mission in Georgia [EUMM], desde 1 de Outubro). Moscovo estabeleceu uma nova distinção entre as suas tropas de manutenção da paz e as suas forças regulares, utilizando o argumento segundo o qual apesar de as tropas de manutenção da paz se retirarem da Geórgia e das «zonas de segurança», existe o direito de estacionar forças regulares na Abcásia e na Ossétia do Sul, uma vez que esses dois «países independentes» requerem a presença russa. Assim, em vez das forças de manutenção da paz, a Rússia irá posicionar mais do dobro da dimensão do contingente anterior ao conflito armado.

Para além dessas questões acerca do plano de paz, levantam-se igualmente questões políticas fundamentais para solucionar a crise. Em primeiro lugar, a reacção russa *manu militari* revela uma linha de continuidade, em termos de reassertividade internacional e contestação da ordem pós-Guerra Fria (na qual ela se percepcionou como um actor fraco, sofrendo imposições externas). Em segundo lugar, a falta de consenso na UE acerca da maneira como se deve lidar com Moscovo (linha dura *versus* postura conciliatória) e o contraste de unidade experimentado até agora no papel de mediação da presidência francesa (apoiada pelo conjunto dos 27 estados-

-membros) têm de ser contrabalançados com a posição norte-americana. Para Washington, o Kremlin actua de maneira desafiadora. No entanto, embora os Estados Unidos condenem severamente Moscovo, tal revelou-se até agora um mero exercício retórico. Nos assuntos globais, tais como a proliferação nuclear, a luta antiterrorista ou a defesa antimíssil, a Casa Branca ainda precisa de uma relação equilibrada com Moscovo. Assim, a longo prazo, a questão que se coloca ao Ocidente (não só pela crise georgiana mas também pela transformação global da Rússia) é a seguinte: quais são as consequências da nova atitude russa para as estruturas internacionais existentes, tais como a NATO, e, globalmente, para as relações de cooperação? Mas, a curto prazo, outra questão se levanta: como evitar consequências graves adicionais oriundas da crise de Agosto e como controlar os seus resultados?

O regresso ao *status quo* anterior ao conflito não é hoje uma opção. A perda, pela Geórgia, da Abcásia e da Ossétia do Sul apresenta-se cada vez mais como algo irreversível. Face ao exposto, a gestão controlada da saída da crise parece-nos assentar na operacionalização de um plano de acção contendo três tarefas primordiais: primeiro implementar o plano de paz, a fim de limitar os danos no terreno e estabilizar a Geórgia para conter os riscos de alastramento regional; depois gerir as distorções inevitáveis na aplicação do plano de paz, provocadas essencialmente pelo reconhecimento russo das independências e pelas forças russas no terreno; e por fim encontrar o equilíbrio adequado entre condenar e sancionar a Rússia *versus* cooperar

à luz das interdependências existentes e do peso de Moscovo nos assuntos globais (energia, Irão, defesa antimíssil, crise financeira mundial, etc.).

Tendo em consideração as necessidades de acção acima referidas, propomos, em seguida, um conjunto de elementos concretos para operacionalizar o exposto. É de salientar que Maria Raquel Freire sublinha dois dados fundamentais, os quais também consideramos: a vontade russa cada vez mais visível de ser devidamente reconhecida no sistema internacional e a recusa da imposição do alargamento da NATO. A relação da Rússia com os parceiros ocidentais tem sido, sobretudo desde 2004 (ou seja, desde o segundo mandato do Presidente Putin), uma espécie de «diálogo de surdos». A distância entre os dois maiores vizinhos europeus é essencialmente política, o que explica a dificuldade do diálogo: Bruxelas quer uma Rússia mais europeia e convergente com os seus valores políticos e regras económicas; Moscovo quer ser reconhecida como um parceiro em pé de igualdade e com autoridade para redefinir certas regras do jogo internacional. Como sublinha Maria Raquel Freire, chegou o momento de a Rússia ser ouvida, e, concomitantemente, de a UE a saber ouvir. No entanto, gostaríamos de sublinhar a necessidade de ser assumida uma responsabilidade partilhada para criar um relacionamento construtivo, capaz de ultrapassar a crise actual, num contexto degradado essencialmente desde 2006. Os sinais nesse sentido têm vindo a multiplicar-se, carecendo ainda de substância. Por exemplo, o Presidente russo Medvedev formulou, em

Maio último<sup>11</sup>, a necessidade de se criar um novo pacto europeu de segurança (sem especificar, no entanto, a metodologia para a sua concretização). A reacção militar russa esteve igualmente ligada à oposição ao avanço da NATO na Europa, para além do uso do precedente do Kosovo como argumento justificando o reconhecimento das independências.

Assim, um cenário de «cooperação selectiva» na relação UE-Rússia – com vista a lidar com a crise georgiana e com a inclusão de Moscovo, em parceria, nas dinâmicas de estabilidade da Europa – poderia incluir:

- 1) O retomar das negociações acerca de um novo Acordo de Parceria e Cooperação com a Rússia, a partir do momento em que a Rússia se tenha retirado das «zonas de segurança». A UE está mais habilitada a pressionar o Kremlin quando interesses concretos são negociados no âmbito do quadro institucional de cooperação. O Conselho da UE decidiu suspender as negociações a 1 de Setembro<sup>12</sup>, as quais tinham sido retomadas em Julho último, após dois anos de dificuldades em encetar o processo negocial.
- 2) O reforço por parte de Bruxelas das perspectivas de adesão da Ucrânia e da Geórgia. Isso protegeria as suas soberanias de uma forma mais construtiva, em comparação com as garantias que a NATO oferece («mais UE e menos NATO»).
- 3) O debate interno sobre o papel da NATO paralelamente às conversações de Genebra (previstas no ponto seis do plano de paz e iniciadas a 15 de Outubro), e, entretanto, a suspensão do processo de alargamento.

Este é um dos principais pontos de fricção nas relações com a Rússia e uma das razões das acções de Moscovo na Ucrânia, na Geórgia e na Moldova. É igualmente um ponto de controvérsia entre os aliados da NATO e os estados-membros da UE. Essa medida poderia criar uma janela de oportunidade para decisões mutuamente aceitáveis para a região.

4) A UE deveria solicitar à Rússia uma declaração clara contendo os princípios que motivaram o reconhecimento das independências. Esse texto deveria ser respondido durante o ciclo negocial de Genebra. Uma vez que a independência é agora um facto para Moscovo, o Ocidente deveria debruçar-se sobre o problema com argumentos racionais que possam ser discutidos. Parece-nos uma maneira de criar condições para mudanças geralmente aceites no estatuto das entidades. Adicionalmente, a UE deveria, por sua vez, elaborar um documento contendo princípios para um novo pacto de segurança europeia, a ser discutido na mesma altura em Genebra.

5) A suspensão das negociações de adesão da Federação Russa à OMC, até Moscovo retomar um comportamento aceitável na Geórgia, de acordo com o plano de paz.

O dilema, tanto analítico como político, suscitado pela crise russo-georgiana ultrapassa as relações bilaterais entre os dois países. Se, por um lado, podemos considerar que os primeiros passos na aplicação

do plano de paz têm sido positivos, por outro, os esforços de mediação da UE não resolvem questões de fundo, cada vez mais inadiáveis para a estabilidade europeia. De facto, Bruxelas conseguiu o envio dos seus observadores em Outubro e Moscovo devolveu a Tbilissi o controlo das «zonas adjacentes» às entidades. No entanto, questões como a possibilidade de a EUMM aceder às entidades, ou o futuro das missões preexistentes da OSCE e da ONU, etc., permanecem incógnitas que apenas o processo negocial pode resolver. A primeira ronda de negociações, em Genebra, a 15 de Outubro, revelou brechas no entendimento do Kremlin com as duas capitais independentistas e mostrou a grande dificuldade do diálogo russo-georgiano<sup>19</sup>. A UE também esbarra cada vez mais com limitações às suas políticas a leste. A União precisa de questionar as virtualidades do processo de alargamento e as perspectivas oferecidas aos países do antigo espaço soviético, perspectivados desde 2003 como uma «vizinhança comum» em relação a Moscovo. Bruxelas precisa também de pensar a sua política externa e de segurança, nomeadamente em relação à NATO e a Washington. Os futuros progressos esperados do Tratado de Lisboa, da nova iniciativa «Eastern Partnership», e da reavaliação pela Comissão Europeia da relação UE-Rússia, permitem algum optimismo acerca da gestão das transições fundamentais em curso. **Rf**

## NOTAS

- 1 Os marcos convencionais da questão do Oriente são o Tratado de Küçük-Kajnardja de 1774, assinado entre a Rússia e o Império Otomano, após a derrota militar deste último (que lhe valeu, entre outras perdas territoriais, a da península da Crimeia para a Rússia) e o Tratado de Lausana de 1923, que regulou o fim do Estado otomano e a formação da actual Turquia.
- 2 Basta pensar que um Estado falhado às portas da UE será um desastre em termos de segurança, criando uma base para a criminalidade organizada e/ou para o islamismo radical de consequências imprevisíveis.
- 3 De facto, como censurar a Rússia e agir politicamente em conformidade, invocando o carácter *universal* dos direitos humanos e da democracia? Na lógica do actual credo relativista-dogmático, onde todas as culturas têm igual valor, não será isso uma forma de «imperialismo cultural»? Desta forma, não estará a UE a pretender impor ao «outro» (neste caso, à Rússia), os seus valores *particulares*? O impasse político a que leva esta forma de pensar torna-se óbvio!
- 4 Por exemplo, entre outros, LUCAS, Edward – «The New Cold War: How the Kremlin menaces both Russia and West», Nova York: MacMillan, 2008.
- 5 KISSINGER, Henry A., e SHULTZ, George P. – «Finding common ground». In *International Herald Tribune*, 1 de Outubro de 2008.
- 6 BESSEMERTNYKH, Alexander, COLLINS, James, *et alii* – «A time for restraint and reflection». In *International Herald Tribune*, 27 de Setembro de 2008. [Carta conjunta de um grupo de ex-embaixadores russos e americanos em Washington e Moscovo, respectivamente].
- 7 Cf. LUDLOW, Peter – «The EU and the Georgian crisis. The making of the French Presidency». In *Eurocomment*. Briefing Note, vol. 6, n.º 3, Setembro de 2008.
- 8 CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE – *Communiqué de presse. Session extraordinaire. Affaires générales et relations extérieures (12453/08)*. Bruxelas, 13 de Agosto de 2008; PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UE – *Results of the discussions between the European Union and the Russian Federation of Russia*. [Consultado em: 11 de Setembro de 2008]. Disponível em: <http://www.ue2008.fr>.
- 9 INTERFAX – *Russia Expects Resolution of Differences in Interpretation Of Medvedev-Sarkozy Plan*. [Consultado em: 9 de Setembro de 2008]. Disponível em: <http://www.cdi.org/russia/johnson/2008-165-8.cfm>. FEDYASHIN, Andrey – *Russia, NATO Divided on Georgian Peace Settlement*. [Consultado em: 18 de Setembro de 2008]. Disponível em: <http://en.ria.ru/analysis/20080918/116931025.html>.
- 10 O problema do não respeito do espírito dos princípios subscritos por Moscovo é alvo de consenso nos círculos bruxelenses. Esse argumento foi sublinhado repetidamente na reunião extraordinária da Delegação do Comité de Cooperação Parlamentar UE-Rússia, a 16 de Outubro de 2008, no Parlamento Europeu, em Bruxelas.
- 11 MEDVEDEV, Dmitry – *Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, 5 June*. [Consultado em: 7 de Junho de 2008]. Disponível em: [http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203\\_type82912type82914type84779\\_202153.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml).
- 12 CONSEIL EUROPÉEN – *Conseil européen extraordinaire de Bruxelles. Conclusions de la Présidence*. Bruxelas, 1 de Setembro de 2008.
- 13 As partes não se sentaram de facto à mesa plenária prevista pela manhã, nem durante a sessão informal de trabalho prevista para a tarde. Os russos declinaram com antecedência a sua presença de manhã, e os georgianos declinaram para a tarde. O âmago do problema reside no estatuto atribuído às entidades na mesa negocial. Os representantes ossetas e abcasis deixaram a reunião da tarde, a meio, para marcar o seu descontentamento com o facto de não poderem assistir à reunião plenária enquanto estados. Uma fonte diplomática em Bruxelas comentou as exigências escritas formuladas por Sukhumi e Tskhinvali, a seguir ao incidente, como totalmente inaceitáveis para as negociações e como dificuldades acrescidas ao processo de Genebra.