



3.10 • Integração regional e multilateralismo

Integração regional no espaço pós-soviético: uma análise da política externa russa

Vanda Amaro Dias

AS RELAÇÕES DA RÚSSIA com os países do espaço pós-soviético constituem uma peça central da sua política externa. Como tal, Moscovo tem procurado aumentar a sua atratividade para estes países, seja pela exploração das suas dependências económicas e energéticas, pela sua projecção como mercado preferencial para os seus produtos ou pelo acolhimento da sua força laboral, cujas divisas alimentam a economia dos países de origem. Da mesma forma, Moscovo tem procurado combinar as vantagens decorrentes do legado soviético, como a proximidade histórica, linguística e cultural, com uma estratégia pró-ativa que visa controlar o que sucede na sua vizinhança (Igumnova, 2011:266).

A Rússia mantém igualmente uma forte presença militar neste espaço, refletindo a perceção de que este território constitui uma área sensível para a sua segurança, ao mesmo tempo que lhe permite ganhar influência sobre estes países. Esta influência denota-se no plano político quando o Kremlin apoia movimentos separatistas sempre que tal se mostra favorável aos seus interesses. Este apoio estende-se a partidos pró-russos que se oponham à integração em instituições ocidentais como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Europeia (UE), cujos alargamentos são percecionados por Moscovo como parte de um cerco estratégico que visa enfraquecer a sua posição e projecção internacional (Stent, 2007:12).

Paralelamente a uma atuação assertiva e pragmática nos domínios político, militar, económico e energético, verifica-se que a integração regional tem ganho um lugar de destaque na política externa de Moscovo (Stent, 2008). É justamente a crescente relevância, visibilidade e sucesso destas iniciativas que este breve artigo se propõe abordar. Descrevem-se sucintamente três organizações que se destacam entre os mecanismos de integração regional promovidos pelo Kremlin, nos domínios político, económico e de segurança: a Comunidade de Estados Independentes (CEI), a União Económica Eurasiática (UEE), e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). Seguidamente, analisa-se o contributo destas organizações para a satisfação dos interesses de política externa russa, que passam por promover o controlo sob o espaço pós-soviético e projetar a Rússia na cena internacional.

A CEI, a UEE e a OTSC como exemplos de integração regional

A integração regional no espaço pós-soviético tem sido uma constante desde o final da Guerra Fria. A primeira iniciativa nesta área foi a CEI, estabelecida em dezembro de 1991 na célebre cimeira de Minsk que oficializou o desmembra-

mento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Fundada pela Bielorrússia, Rússia e Ucrânia, esta organização conta atualmente com nove Estados membros (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldova, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão) e dois Estados participantes (Turquemenistão e Ucrânia); apesar de ter aderido à CEI em 1993, a Geórgia abandonou a sua participação na mesma, em agosto de 2008, em virtude dos acontecimentos no Cáucaso do Sul.

O objectivo inicial era criar um fórum de integração dos países do espaço pós-soviético em domínios socioeconómicos e de segurança (Kuzio, 2003:1). Todavia, a CEI foi-se paulatinamente dotando de poderes supranacionais (embora limitados) em áreas de cooperação comercial, financeira, legislativa e de segurança. Entre estas destaca-se a cooperação militar, desenvolvida no seio do Conselho de Ministros de Defesa da CEI, como uma das mais significativas. Este organismo tem como principais funções desenvolver abordagens conceptuais para as políticas de defesa dos seus Estados membros, desenvolver propostas para evitar a eclosão de conflitos armados no espaço pós-soviético e promover a harmonização legislativa em matérias de defesa e do foro militar. Para além disso, a cooperação no âmbito da CEI possibilitou a criação de um sistema conjunto de defesa aérea, que é sintomático do aprofundamento da integração regional militar no espaço pós-soviético.

“
Através da UEE, a Rússia almeja criar um sistema de governação tecnocrata que traga benefícios para os países do espaço pós-soviético, aumentando a atratividade de integração em domínios políticos, sociais, técnicos e de segurança.”

No domínio económico destaca-se a criação, em outubro de 2011, de uma área de livre comércio entre a Arménia, a Bielorrússia, a Moldova, a Rússia e a Ucrânia.

No campo político, um dos instrumentos mais significativos da CEI é a Organização de Monitorização Eleitoral, formada em 2002, com o intuito de observar os processos eleitorais no espaço pós-soviético. Contudo, esta organização parece privilegiar os interesses estratégicos de Moscovo em detrimento das boas práticas eleitorais, tendo

várias vezes aprovado eleições que suscitaram dúvidas a observadores independentes relativamente à sua legalidade e legitimidade.

Os exemplos mais evidentes desta tendência ocorreram nas eleições presidenciais de 2004, na Ucrânia (que espoletaram a ‘Revolução Laranja’), nas eleições parlamentares de 2005, no Uzbequistão, Moldova, Tadjiquistão e Quirguistão, e nas eleições para a administração local que tiveram lugar na Ucrânia, em 2010.

Não obstante todos os desenvolvimentos e avanços registados no seio desta organização, ela tem ficado aquém dos objetivos iniciais do Kremlin. Neste sentido, a Rússia tem apostado na integração através de subgrupos da CEI nos domínios económicos e de segurança, como sucede com a UEE e a OTSC (Kuzio, 2003).

A UEE tem a sua origem numa união aduaneira entre a Bielorrússia, o Cazaquistão e a Rússia, estabelecida em março de 1996. Posteriormente, em 2000, por iniciativa da Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão, foi criada a Comunidade Económica Eurasiática.

Um dos seus principais objetivos foi a edificação de um espaço económico comum de cariz supranacional aberto à adesão de todos os países do espaço pós-soviético. As ambições inerentes à criação deste espaço passam pelo efetivo funcionamento dos mercados de bens, serviços, capitais e pessoas dos seus Estados membros; pela criação de condições favoráveis ao desenvolvimento das estruturas socioeconómicas destes países; pela cooperação e coordenação ao nível das suas políticas financeiras, económicas e comerciais; e pelo desenvolvimento de sistemas de transporte, energia e informação comuns.

Em 2012 foi celebrado um acordo entre a Bielorrússia, o Cazaquistão e a Rússia estabelecendo um Espaço Económico Comum, com o intuito de aumentar a integração entre estes Estados. Em outubro de 2014, estes mesmos países decidiram levar a integração económica para um patamar mais avançado através da criação da UEE, que se encontra em funções desde janeiro de 2015. O tratado de adesão da Arménia viria, entretanto a entrar em vigor a 2 de janeiro de 2015, ao passo que o Quirguistão se encontra em fase de adesão. Por fim, a OTSC assume-se como sucessora do Tratado de Segurança Coletiva da CEI.

Estabelecida em 2002, esta organização de cooperação em domínios de segurança impede os seus membros de participarem em outras alianças de natureza militar e, à semelhança da OTAN, assenta no princípio de defesa coletiva que prevê a defesa mútua no caso de um ataque externo a qualquer um dos Estados membros. Em 2007, os membros da OTSC – Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão – acordaram

ECOS DO FIM DA GUERRA FRIA

O fim da Guerra Fria teve consideráveis repercussões nos planos regional e global. Desde logo, implicou a formação de uma nova entidade política no continente eurasiático – a Federação Russa –, cuja política externa tem marcado as dinâmicas políticas e de segurança no espaço pós-soviético. Após um breve período ‘romântico’ que privilegiava a aproximação às instituições internacionais [encaradas como um meio para promover a cooperação económica e política de Moscovo com as principais potências ocidentais (Lynch, 2002:164)], a Rússia adota uma política externa pragmática e assertiva, onde as relações com a sua vizinhança próxima passam a constituir um eixo basililar (Igumnova, 2011:257). Representando um interesse vital para a sua segurança, Moscovo define três grandes objetivos para o espaço pós-soviético: manutenção da presença militar russa na região; proteção dos russos étnicos e obtenção de vantagens económicas (Tsygankov, 2006:109). Esta orientação tem sido um elemento de continuidade na política externa russa, tal como confirmado pelos Foreign Policy Concept(s) de 1993, 2008 e 2013. Em geral, a política russa para o espaço pós-soviético visa afirmar a exceção da sua posição geoestratégica como condição primordial para a projeção da sua grandeza no plano internacional, utilizando recursos económicos, políticos e militares na prossecução dos interesses regionais russos (Isakova, 2005:17-18).

em expandir as competências da organização ao criar uma força de *peacekeeping* capaz de executar missões, com ou sem um mandato das Nações Unidas, no seu território. Simultaneamente, a OTSC tem reforçado a cooperação com outras organizações regionais, como a Organização de Cooperação de Shangai, no combate ao crime organizado e na prevenção do tráfico de drogas (Nikitina, 2011:47). Um dos pontos altos da existência da OTSC foi o reconhecimento da independência da Abecásia e da Ossétia do Sul após os acontecimentos no Cáucaso do Sul em agosto de 2008. Este episódio demonstra uma coincidência das decisões da organização com os interesses de política externa de Moscovo.

Em conjunto, estas três organizações têm contribuído para reforçar a presença da Rússia no espaço pós-soviético. A secção seguinte analisa o contributo destas iniciativas de integração regional para a satisfação dos interesses russos e para a concretização dos seus objetivos de política externa.

Integração regional ao serviço de Moscovo: uma análise crítica

Perante a incapacidade de se afirmar nos fóruns internacionais no pós-guerra fria (Andréani, 2010:237), a Rússia rapidamente desenvolveu projetos de integração regional que funcionassem como plataforma para conquistar uma posição de destaque no espaço pós-soviético e na cena internacional.

Estes mecanismos são parte integrante da estratégia de Moscovo para os países na sua vizinhança, que visa essencialmente reforçar a presença

e domínio russo no espaço pós-soviético. O fato de a CEI se mostrar como uma instituição que tentou restabelecer o esplendor da ex-URSS, sem assumir um cariz soberano ou reconhecer as ambições imperialistas da Rússia, parece confirmar este argumento (Kuzio, 2002). Com efeito, a CEI tem sido central na estratégia de Moscovo de promover uma assimilação *de facto* dos países da sua vizinhança. Perante esta atuação, alguns países como a Ucrânia, a Geórgia e o Uzbequistão têm defendido uma integração assente na cooperação económica e no princípio do primado da soberania de cada Estado membro, recusando participar em alguns mecanismos de cooperação no domínio da segurança.

Contudo, os Estados mais fracos da região e, logo, com menos capacidade de negociação e resistência são compelidos a participar neste sistema de integração dirigido por Moscovo (*‘Relations between Russia and Ukraine’*, 1997).

Apesar de um dos objetivos iniciais da integração regional no espaço pós-soviético ter sido a facilitação nos processos de transição após o desmembramento da URSS, denota-se, no seio dos países da CEI, um crescente autoritarismo, clientelismo e nepotismo por parte de governos apoiados pelo Kremlin (Kuzio, 2007:38, Beichelt, 2004). Desta forma, constata-se que os objetivos oficiais das organizações analisadas são muitas vezes usados como uma máscara para dissimular a sua real função: assegurar a segurança do território russo (domínio em que a OTSC desempenha um papel de relevo) e projetar o poderio da Rússia no plano internacional.

Com efeito, estes mecanismos de integração regional não visam apenas criar vínculos entre os países do espaço pós-soviético, mas também aumentar a competitividade económica e projeção política de Moscovo na cena internacional. Neste processo, a Rússia parece querer reproduzir o modelo de integração europeu, gerando a potencialidade de *spillovers* para a cooperação em novas áreas, aumentando a coordenação no plano legislativo, e fomentando a delegação de poderes nacionais para órgãos de cariz supranacional.

Através da UEE, a Rússia almeja criar um sistema de governação tecnocrata que traga benefícios para os países do espaço pós-soviético, aumentando a atratividade de integração em domínios políticos, sociais, técnicos e de segurança. Desta forma, a Rússia vê a UEE como uma oportunidade de estimular o potencial da CEI e da OTSC e, assim, expandir o seu controlo sobre os países da vizinhança próxima (Camba, 2012).

Por tudo isto, e ainda que os níveis de integração económica e política variem consideravelmente entre os membros destas organizações (Bogdanovich, 2005) (com a Bielorrússia a estar mais integrada e a Geórgia menos integrada, por exemplo), verifica-se que a integração regional ocupa uma lugar cada vez mais relevante na política externa russa.

Conclusão

Verifica-se pois que a integração regional tem vindo a ocupar um lugar de crescente destaque

na política externa russa. Através da análise de organizações como a CEI, a OTSC e a UEE, ficou claro que a Rússia contempla a integração regional como forma de se afirmar no espaço pós-soviético e se projetar na cena internacional como uma grande potência.

Ainda que os níveis de integração variem consideravelmente entre os países do espaço pós-soviético, Moscovo tem gradualmente conseguido promover a cooperação e coordenação entre os países da sua vizinhança em domínios chave para a prossecução dos seus interesses nacionais, regionais e globais.

Contudo, a integração regional é um processo complexo e rico em obstáculos, como a experiência europeia nos tem demonstrado. O aprofundamento da integração no espaço pós-soviético permanece por confirmar, dependendo da capacidade de Moscovo adaptar as suas políticas assertivas às necessidades e ambições dos seus vizinhos. Este é um desafio que vai marcar a política externa russa e as relações com os países do espaço pós-soviético nos anos vindouros. ■

Referências

- ANDRÉANI, G. (2010) ‘Answering Medvedev’, *Survival*, 52(1), pp. 236-244.
- BEICHELT, T. (2004) ‘Autocracy and democracy in Belarus, Russia and Ukraine’, *Democratization*, 11(5), pp. 113-132.
- BOGDANOVICH, A. V. (2005) ‘Economic Integration Between Belarus and Russia’, *Problems of Economic Transition*, 47(12), pp. 65-74.
- IGUMNOVA, L. (2011) ‘Russia’s Strategic Culture Between American and European Worldviews’, *The Journal of Slavic Military Studies*, 24(2), pp. 253-273.
- ISAKOVA, I. (2005) *Russian Governance in the Twenty-First Century*. London: Frank Cass.
- KUZIO, T. (2002) ‘Russian National Identity and Foreign Policy Toward the “Near Abroad”’, *Prism – A Monthly on the former Soviet States*, 8(4), pp. 1-5.
- KUZIO, T. (2003) ‘Reaction of CIS Economic Elites Fuels Political Tension in Some Member States’, *Eurasianet.org*.
- KUZIO, T. (2007) ‘Prospects for the Political and Economic Development of Ukraine’, in Hamilton, D. & Mangott, G. (eds.) *The New Eastern Europe: Ukraine, Belarus, Moldova*. Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, pp. 23-53.
- LYNCH, A. C. (2002) ‘The Evolution of Russian Foreign Policy in the 1990s’, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 18(1), pp. 161-182.
- NIKITINA, Y. (2011) ‘Regional Security Cooperation in the Post-Soviet Space’, *Security Index: A Russian Journal on International Security*, 17(4), pp. 47-53.
- ‘RELATIONS BETWEEN RUSSIA AND UKRAINE’, (1997) *Strategic Comments*, 3(2), pp. 1-2.
- STENT, A. E. (2007) ‘The Lands in Between: The New Eastern Europe in the Twenty-First Century’, in Hamilton, D. & Mangott, G. (eds.) *The New Eastern Europe: Ukraine, Belarus, Moldova*. Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, pp. 1-21.
- STENT, A. E. (2008) ‘Restoration and Revolution in Putin’s Foreign Policy’, *Europe-Asia Studies*, 60(6), pp. 1089-1106.
- TSYGANKOV, ANDREI P. (2006) *Russia’s Foreign Policy: change and continuity in national identity*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.