



3.9 • Integração regional e multilateralismo

A Comunidade de Estados Independentes: desafios e resiliência

Licinia Simão

A COMUNIDADE DE ESTADOS INDEPENDENTES (CIS) foi estabelecida em 1991 pelo acordo de Minsk entre a Federação Russa, a Bielorrússia e a Ucrânia, com vista à gestão do processo de desmembramento da União Soviética e à promoção da cooperação multilateral nas esferas políticas, económicas e securitárias. A constituição de um espaço pós-soviético ficou marcada por claros desequilíbrios de poder entre os seus membros, por um carácter instrumental e pragmático da cooperação regional e por uma fragmentação dos formatos institucionais que, no seu conjunto, produziram resultados muito limitados nas três áreas. Apesar da resiliência da CEI, a organização enfrenta hoje um conjunto de desafios significativos que poderão colocar em causa a sua pertinência no actual contexto regional do espaço pós-soviético. Em primeiro lugar, a cooperação no âmbito da CEI continua a ser geograficamente fragmentada, após a saída da Geórgia (2008) e da Ucrânia (2014) e tendo em conta a participação limitada do Turquemenistão. Em segundo lugar, as assimetrias de poder favoráveis à Federação Russa e a sua aposta em formatos temáticos bilaterais e de geometria variável, limitando o poder negocial dos seus parceiros, reforçam um princípio de desconfiança em relação a Moscovo. Um terceiro desafio prende-se com a criação de outros formatos de integração regional, como a União da Eurásia, que poderão esvaziar a CEI das suas funções e competências.

Um balanço da relevância da CEI nas últimas décadas

Os objectivos da CEI, tal como definidos na sua carta constituinte, centram-se em três áreas essenciais: a cooperação em matéria de política externa, incluindo questões de defesa; a integração económica; e promoção de estabilidade política e social. A maioria dos autores sublinha os resultados limitados deste projecto, nas suas três vertentes, assumindo que a principal mais-valia da CEI tem sido a reestruturação dos laços políticos no espaço pós-soviético, após o fim da União Soviética¹. Efectivamente, das quinze repúblicas constituintes da ex-URSS, onze participaram no projecto desde o início, reconhecendo a importância de manter uma proximidade com Moscovo, com vista a ultrapassar as limitações da sua recente soberania e garantir a gestão das relações interdependentes herdadas do seu passado soviético. Do ponto de vista securitário, a principal contribuição da CEI advém das reuniões regulares ao nível dos ministros de Negócios Estrangeiros e de Defesa, por um lado, mas essencialmente da criação em 1992 do Tratado de Segurança Colectiva, no qual participaram seis Estados membros da CEI – Rússia, Arménia, Cazaquistão,

Quirguistão, Tajiquistão e Uzbequistão. O Azerbaijão, a Geórgia e a Bielorrússia passaram a fazer parte do tratado posteriormente, mas apenas os seis originais participam na criação da Organização do Tratado de Segurança Colectiva, em 2002. Esta participação pouco coesa, compensada por uma série de acordos bilaterais entre a Federação Russa e alguns dos membros, e os desacordos relativamente ao tipo de acções que a organização deve desenvolver (nomeadamente sobre a sua pertinência para a gestão de conflitos intra-CEI) criam problemas profundos para a organização. A CEI mostrou-se politicamente limitada também, no que toca à assunção de posições comuns numa série de temas centrais, como por exemplo o reconhecimento da independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, bem como da Crimeia, após as intervenções da Rússia em 2008 e 2014 respectivamente.

“
A principal mais-valia da CEI tem sido a reestruturação dos laços políticos no espaço pós-soviético.
”

Do ponto de vista económico, a criação de uma Zona de Comércio Livre (ZCL), em 1994, visava lançar um processo de integração económica que capitalizasse as relações de interdependência herdadas da URSS e permitisse ganhos competitivos relativamente a outros actores económicos de peso, como a UE ou a China. Contudo, a ratificação dos acordos finais foi sendo adiada e a

ZCL da CEI foi substituída por um conjunto de acordos sectoriais e bilaterais que impossibilitavam qualquer projecto de integração mais coerente. Para além disso, os dados relativos aos padrões comerciais dos países da CEI demonstram que uma parte substancial do seu comércio é com países fora da organização. É sintomático que só em 2000 tenha sido possível chegar a acordo sobre a criação da EurAsEc (Comunidade Económica da Eurásia), com apenas cinco Estados (Rússia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão); ou que só em Janeiro de 2012 se avançasse com a criação de uma União Aduaneira que junta apenas a Rússia, a Bielorrússia e o Cazaquistão. Assim, embora a CEI tenha sido fundamental na criação de um projecto de integração económica no espaço da ex-URSS, as suas instituições e princípios foram claramente insuficientes para alicerçar uma construção mais sólida e atractiva para os diferentes membros.

Em matéria de estabilidade política e social, a CEI tem, porventura, os seus mais interessantes resultados, não tanto por incentivar o desenvolvimento económico e redistribuição de riqueza, mas por promover um contexto de estabilidade para os regimes da região. Assim, a CEI, tal como outros formatos de integração regional como a EurAsEc e a Organização de Cooperação de Shanghai, podem ser entendidos como formas de ‘regionalismo virtual’, que garantem capacidade de manobra face a pressões externas aos seus membros². A artificialidade dos processos de consolidação nacional e as dificuldades económicas resultantes da imposição de fronteiras artificiais, em particular na Ásia central, mas também no Cáucaso do Sul, reflectem-se em níveis elevados de instabilidade política e social e em tentativas de centralização de poder, vistas como

OBJECTIVOS E ÁREAS DE ACTIVIDADE DA CEI: CARTA DA CEI (1993)

Artigo 2

Os objectivos da CEI são: cooperação na esfera política, económica, ambiental, humanitária, cultural e outras; desenvolvimento universal e equilibrado dos seus membros, no âmbito de um espaço económico comum, cooperação inter-estatal e integração; garantir direitos humanos e liberdades fundamentais, de acordo com princípios e normas generalizadas de direito internacional e os documentos da CSCE; cooperação entre os Estados membros para garantir paz e segurança, a realização de medidas efectivas de redução de armamentos e gastos militares, a eliminação de armas nucleares e outras armas de destruição maciça e o desarmamento universal; ajudar os cidadãos dos Estados membros na livre interacção, contactos e mobilidade no espaço da Comunidade; assistência mútua legal e cooperação noutras dimensões das relações legais; resolução pacífica de disputas e conflitos entre os Estados da Comunidade.

Artigo 4

As esferas de actividade conjunta dos Estados membros, desenvolvidas numa base igualitária através de instituições coordenadoras de acordo com as obrigações assumidas pelos membros, incluem: garantia de direitos humanos e liberdades fundamentais; coordenação da política externa; cooperação na formação e desenvolvimento de um espaço económico comum, um mercado comum europeu e euroasiático e política alfandegária; cooperação no desenvolvimento de sistemas de transporte e comunicação; protecção da saúde e do ambiente; políticas sociais e de migração; combate ao crime organizado; cooperação na área da defesa e protecção das fronteiras externas.

Países CIS	Com os principais parceiros comerciais (excepto Rússia), 2012	Com a Rússia
Bielorrússia	UE – 29%, Ucrânia 8,5%	47%
Cazaquistão	UE – 32%, China – 23%	19%
Arménia	UE – 29%, China – 7,6%	23%
Outros Estados pós-soviéticos		
Ucrânia	UE – 33%, China – 7%	21%
Moldávia	UE – 54%, Ucrânia – 15%	11,8%
Geórgia	UE – 28%, Turquia – 12%, Azerbaijão – 8%	6,7%
Azerbaijão	UE – 46%, Turquia – 7,1%	6,3%
Quirguistão	China – 51%, Cazaquistão – 7%, UE – 5,5%	17%
Tajiquistão	China – 36%, Turquia – 10%	14%
Turquemenistão	China – 45%, UE – 12%, Turquia – 9%	6,8%
Uzbequistão	EUA – 14%, China – 12%	9,7%

Estrutura das relações comerciais dos países do espaço pós-soviético em 2012.

Fonte: Nicu Popescu (2014) "Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely", European Union Security Studies Institute, Chailot Papers, nº 132, Setembro, p. 12 (disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/CP_132.pdf).

País de recepção	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Países do CIS	8,6	12,6	8,9	11,1	15,1	18,2
Uzbequistão	1,7	3	2	2,8	4,3	5,7
Tajiquistão	1,6	2,5	1,7	2,2	3	3,6
Ucrânia	1,4	1,7	1,3	1,8	2,4	2,7
Quirguistão	0,7	1,2	0,9	1,1	1,6	1,8
Outros países	1,1	1,1	1,1	1,7	2,4	2,7
Total	9,7	13,7	10	12,8	17,5	20,9

Remessas de emigrantes na Federação Russa por país de recepção 2007-2012 (bilhões de dólares).

Fonte: Migration Policy Centre (2013) Migration profile – Russia, Junho 2013, p. 4 (disponível em http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Russia.pdf).

a mais eficaz resposta a estes desafios³. A repressão exercida, por exemplo, sobre as comunidades islâmicas no Uzbequistão ou na própria Federação Russa reflecte os receios que a instabilidade no Afeganistão e no Médio Oriente cria nas elites da CEI, e as manifestações populares na Geórgia, na Ucrânia ou no Quirguistão são demonstrativas das pressões sociopolíticas sobre os regimes da região. Mais do que resolver as causas profundas destas tensões, a CEI tem sido um instrumento importante na manutenção dos regimes políticos da região e um fórum de concertação inibidor da pressão externa.

A dimensão simbólica da CEI – a base da sua resiliência

A história da CEI confunde-se com a política externa russa para o espaço pós-soviético e a sua multitude de iniciativas. Enquanto comunidade política e cultural, mais do que uma realidade institucional de elevada relevância para os seus membros, a CEI tem sido a base a partir da qual outras iniciativas regionais e bilaterais têm emergido. A União da Eurásia, formalmente estabelecida em Maio de 2014, é o mais ambicioso projecto a ser promovido pela visão russa para o espaço da CEI. Esta visão, articulada pelo presidente Putin no seu artigo publicado na revista *Izvestia* em Outubro de 2011⁴, assenta na integração formal – aprofundando a União Aduaneira vigente e expandindo-a para a esfera política – mas também numa visão geopolítica que permitiria reagrupar o espaço pós-soviético sob liderança russa e assim reafirmar Moscovo como uma potência relevante nos equilíbrios internacionais⁵. Desta perspectiva, este novo projecto euroasiático parece ter substituído a CEI em termos de ambição, avançando formas de integração económica e política até agora impossíveis de alcançar. A

Comissão Económica da Eurásia, um dos órgãos centrais deste novo projecto, tem características ambiciosas de decisão para além dos formatos estritamente intergovernamentais, criando alguma expectativa sobre os níveis de integração que daqui possam resultar. Contando com um grupo mais reduzido de membros (Rússia, Bielorrússia e Cazaquistão), tem sido possível avançar com algumas decisões, difíceis de atingir num formato mais amplo como a CEI. Contudo, é porventura a sua composição mais restrita e o claro interesse em alargar a participação a outros Estados da CEI, nomeadamente à Ucrânia, que sugere que a CEI poderá manter relevância enquanto formato de concertação política mais alargada. Para além disso, a visão russa de um espaço de influência na ex-União Soviética, que se tem traduzido em pressões e incentivos para manter os Estados da região em linha com os interesses russos, sugere que a CEI poderá continuar a ser relevante para todos os envolvidos, evitando compromissos mais profundos no âmbito da União da Eurásia, a que muito Estados da CEI continuam a resistir. Podemos concluir que, embora a CEI tenha gradualmente sido esvaziada do seu conteúdo económico e tenha produzido resultados limitados em termos securitários e de estabilidade social e política, ela continua a ser relevante num conjunto de matérias. Ao nível das elites estatais, oferece a possibilidade de uma política externa de *bandwagon* entre as potências regionais, nomeadamente a Rússia, a China e a UE, retirando dividendos políticos, financeiros e securitários importantes para a sobrevivência destes regimes. Manobrando entre as pressões russas, as exigências ocidentais e os interesses chineses, as elites da CEI usam a sua participação nos formatos de integração regional como uma moeda de troca neste jogo de influências. Como o caso da Ucrânia

nos mostra, este é um jogo delicado, com consequências imponderáveis, que rapidamente podem ficar fora de controlo.

Outro aspecto de grande visibilidade e interesse e com profunda ressonância nas sociedades da região é a livre circulação de pessoas no âmbito desta Comunidade. O importante mercado de trabalho russo é uma fonte essencial de divisas para muitas das economias da CEI, onde os níveis de desemprego são extremamente elevados, em particular para os Estados da Ásia Central. No entanto, a onda conservadora e xenófoba que tem varrido a sociedade russa (e a Europa em geral) criou pressão adicional sobre as autoridades russas para que o regime de livre circulação de pessoas na CEI fosse revisto. O presidente Putin tem rejeitado a introdução de vistos na CEI, apesar da pressão doméstica para o fazer, adivinhando os impactos negativos que esta decisão representaria para a Rússia⁶. Para além da pressão sobre as estruturas administrativas e consulares que a emissão de vistos representaria e com isso as probabilidades de aumento da corrupção, a falta de mão-de-obra em alguns sectores, mas acima de tudo, o impacto negativo na projecção de *soft power* e influência da Rússia num espaço geopoliticamente disputado com a UE e a China, justificam algum cuidado nesta matéria. Espera-se portanto que simbolicamente a CEI se mantenha como a base da cooperação no espaço pós-soviético, ainda que de carácter instrumental e fragmentada, representando, no entanto, um capital político e social interessante para todos os envolvidos e que os novos projectos como a União da Eurásia demorarão a replicar. ■

Notas

¹ Ver, por exemplo, Paul Kubicek (2009) "The Commonwealth of Independent States: an example of failed regionalism?" *Review of International Studies*, Vol. 35, S1, February, pp. 237-256. Richard Sakwa and Mark Webber (1999) "The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: Stagnation and Survival", *Europe-Asia Studies*, vol. 51, no. 3, pp. 379-415.

² Roy Allison (2008) "Virtual regionalism, regional structures and regime security in Central Asia", *Central Asian Survey*, vol. 27, nº 2, pp. 185-202.

³ Licinia Simão (2010) "Da democracia na Ásia Central", *Relações Internacionais*, nº 26, Junho, p. 62.

⁴ Vladimir Putin: "Novyi Intergrationnyi Proekt dlia Evrazii", *Izvestia*, 3 October 2011. Available at: <http://izvestia.ru/news/502761>.

⁵ Ver Nicu Popescu (2014) "Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely", *European Union Security Studies Institute, Chailot Papers*, nº 132, Setembro.

⁶ Serghei Golunov (2014) "A Great Wall for Russia? The Consequences of Introducing a Visa Regime for the CIS", *PONARS Eurasia Policy Memo*, nº 325, Agosto.