

# O Triângulo Eslovo face ao Unilateralismo Norte-Americano: Acções e Reacções no Quadro da Luta contra o Terrorismo

Maria Raquel Freire\*

## Introdução

Washington assumiu a liderança na luta global contra o terror, em particular após os ataques de 11 de Setembro de 2001, a princípio com amplo apoio internacional – como demonstrado nas operações militares no Afeganistão – mas depois sob crescentes críticas, com o Iraque talvez a representar o ponto máximo de discórdia. A Federação Russa demonstrou prontamente a sua solidariedade e ofereceu o seu apoio aos Estados Unidos face aos acontecimentos, uma realidade trágica bem conhecida do povo russo. Moscovo comparou os ataques terroristas em solo norte-americano com os actos bárbaros associados ao separatismo checheno, rotulando-o desde logo de terrorismo checheno. O seu apoio tornou-se evidência do interesse russo numa participação activa na luta global contra o terror. Contudo, e apesar de aparente concordância, a relação Rússia – Estados Unidos tem sido sublinhada pela dialéctica contínua entre multilateralismo e unilateralismo, comportamento hegemónico versus postura de cooperação, políticas multi-vectoriais a par de abordagens unidireccionais.

Somando a estas dificuldades, a Comunidade de Estados Independentes (CEI) ocidental, e em particular o triângulo eslovo formado pela Rússia, Ucrânia e Bielorrússia parece crescentemente desarticulado. Face à ameaça do terrorismo global e à hegemonia americana, a relação destes estados entre si e para com Washington tem sido ambivalente. Os três países eslavos, tradicionalmente aliados históricos e culturais, têm prosseguido caminhos distintos. No período imediato à desagregação do bloco soviético, os três assumiram a liderança na formação da CEI. Mas gradualmente esta articulação deu lugar a animosidade, derivada em particular da assertividade de Moscovo no seio da Comunidade. Enquanto a Bielorrússia a entendeu como uma oportunidade por mais de uma década, a Ucrânia assumiu-a como obstáculo muito antes. E este desalinamento teve repercussões na formulação das políticas a nível interno e externo até ao presente, exigindo ajustes no seio do triângulo. O papel de liderança da Rússia tem estado sob crescente pressão, a união entre a Rússia e a Bielorrússia encontra-se num impasse, e a orientação pró-ocidental ucraniana tem sido reforçada, alterando

---

\* Núcleo de Relações Internacionais. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

o padrão tradicional das relações com Moscovo, de quase subserviência bielorrussa e resignação ucraniana. Contudo, há laços comuns de natureza histórica, cultural, linguística, e de modo particular, económica, que não podem ser esquecidos e que marcam as inter-relações entre estes estados, numa mistura de políticas cooperativas e competitivas, sugerindo questões sobre (des)alinhamento no seio do triângulo eslavo.

Este artigo analisa as respostas da Rússia e da CEI ocidental – Ucrânia e Bielorrússia – à estratégia político-militar anunciada pelos Estados Unidos, questionando se estes estados a entendem como uma janela de oportunidade ou ao invés como ameaça aos seus próprios interesses, relativamente a conflitos regionais e ao terrorismo nas suas dimensões doméstica e internacional. Ao centrar-se neste triângulo complexo, e certamente não equilateral, são aqui analisados os padrões de mudança intraestaduais na Rússia, Ucrânia e Bielorrússia, relativamente à política estratégica e operacional dos Estados Unidos no quadro alargado da luta global contra o terrorismo.

### O curso hegemónico dos Estados Unidos no pós-11 de Setembro

O endurecimento das políticas da administração Bush ficou claro na Estratégia de Segurança Nacional adoptada em Setembro de 2002, e que assume como directrizes fundamentais para a actuação externa norte-americana, unilateralismo, preempção e hegemonia militar. “[O]s Estados Unidos não podem manter uma postura reactiva como no passado... Não podemos deixar os nossos inimigos atacar primeiro... Como senso comum e numa perspectiva de auto-defesa, a América actuará contra ameaças emergentes antes destas estarem completamente formadas” (National Security Strategy of the United States, Setembro 2002). Assim, a hegemonia global militar americana será usada para defender a liberdade e democracia, implicando que, em alguns casos, a melhor defesa é uma boa ofensiva, combinando o idealismo democrático com o exercício do poder preemptivo.

“Muitos estrangeiros viram os Estados Unidos em 2001 como preocupado de forma arrogante com interesses nacionais próprios à custa do resto do mundo. Viram-nos a concentrar no *hard power* da nossa força militar mais do que no *soft power* à medida que voltamos as costas a muitos tratados, normas e fóruns internacionais. Aos seus olhos, os Estados Unidos usavam as reuniões e contactos internacionais para falar, não para ouvir” (Nye, 2002: xii). Este curso hegemónico e unilateral encontrou substância no *diktat* político pós-11 de Setembro da administração Bush, sob a bandeira da luta contra o terrorismo, reduzindo o leque de opções e oferecendo um conjunto de princípios e abordagens quase exclusivo.

A relação dos Estados Unidos com a Rússia bem como com a Ucrânia e a Bielorrússia denota obviamente esta orientação da política externa. “A combinação do tamanho e localização estratégica da Rússia; as suas relações com, informação sobre e acesso a países chave; o seu arsenal de tecnologias e armas nucleares, entre outras; os seus vastos recursos energéticos; e a sua capacidade para apoiar ou bloquear acção no Conselho de Segurança das Nações Unidas coloca Moscovo entre os parceiros potenciais mais importantes da América” (Nixon Center, 2003). Contudo, nem sempre tem sido assim. Apesar da retórica e pragmatismo apontarem muitas vezes para a relevância da cooperação, esta tem

sido muitas vezes destronada por considerações puramente realistas de *hard power*, domínio económico e superioridade estratégica, pelos quadros político-militares em Washington e Moscovo. Quanto à Ucrânia e Bielorrússia, o seu estatuto independente não tem evitado que sejam muitas vezes tratadas num estilo guerra fria. O padrão geral resultante desta mistura tem sido que quando as relações de Kiev e Minsk com a Rússia gozam de um estatuto favorável, eles obtêm pouca atenção de Washington, enquanto o contrário é também aplicável. Na mesma linha, quando há tensão entre Washington e Moscovo, a Bielorrússia, mas em particular a Ucrânia, jogam com este desentendimento em seu benefício. Este equilíbrio desequilibrado torna difícil a procura de abordagens comuns sublinhando políticas de competição e a procura de ganhos individuais, que poderão certamente não constituir o enquadramento ideal para uma política coesa e coordenada na luta contra o terrorismo.

### **Rússia: uma potência regional à procura de afirmação**

Os três principais documentos de política externa adoptados no início do primeiro mandato do presidente Putin, em 2000, apontam para uma abordagem multilateral na política externa, para a CEI como área de importância estratégica para a Rússia, e para a dimensão oriental (região Ásia-Pacífico) como campo relevante na política externa de Moscovo<sup>1</sup>. O documento referente à Doutrina Militar termina afirmando o objectivo russo de alcançar um “mundo equilibrado, equitativo e multipolar”, um objectivo reafirmado no Conceito de Política Externa, onde a Rússia reconhece a tendência para uma “estrutura unipolar do mundo com o domínio económico e o poder dos Estados Unidos” referindo o seu potencial destabilizador e sublinhando a relevância de um sistema multipolar das relações internacionais tendo em conta interesses mútuos e a diversidade do mundo moderno. Os Estados Unidos merecem, por isso, atenção particular com o documento a referir que apesar de desacordo em várias temáticas, “a interacção Rússia-Estados Unidos é condição necessária para a melhoria da situação internacional e o alcance de estabilidade estratégica global”. Assim, Moscovo assume um olhar pragmático sobre problemas e oportunidades.

A identificação de um inimigo comum entre a Rússia e as potências ocidentais constituiu um aspecto fundamental para a melhoria nas relações. Tirando partido da aproximação aos Estados Unidos após o 11 de Setembro, a Rússia procurou preponderância na cena internacional, apesar das muitas condições adversas e do desacordo em questões fundamentais com o seu parceiro americano. A Rússia e os Estados Unidos estão unidos na promoção de objectivos comuns, pelo menos em discurso, como a promoção de sistemas políticos democráticos, a protecção de direitos individuais, e a consolidação de benefícios económicos. Também partilham preocupações, crescentemente traduzidas em programas de acção, em particular na área da segurança, no que concerne a luta contra o terrorismo e o crime organizado, a proliferação de armas de destruição maciça, e gestão de crises. Estes interesses comuns permitiram a assinatura da Declaração de Moscovo sobre a Nova Relação Estratégica, em Maio de 2002, visando estabilidade, segurança e integração económica, e o combate conjunto contra ameaças globais, bem como a resolução de conflitos regionais.

A colaboração que se seguiu levou Putin a afirmar que “em algumas áreas, como a luta contra o terrorismo, os Estados Unidos são um aliado consistente e de confiança da Rússia”, acrescentando contudo que discordava do curso isolacionista dos Estados Unidos em resultado das diferenças no Iraque (RFE/RL, Junho 2003). Além do mais, Moscovo encerrou algumas das bases militares que perduravam desde a guerra fria, como Lourdes em Cuba e Cam Ranh Bay no Vietname; apoiou amplamente a campanha norte-americana no Afeganistão, equipando e treinando a Aliança do Norte; e consentiu no estacionamento de forças militares americanas na Ásia Central, demonstrando uma postura de cooperação. Recebeu em retorno o reconhecimento como economia de mercado, estatuto de membro de pleno direito no Grupo G8, e apoio para a sua integração na Organização Mundial do Comércio.

Contudo, interesses em competição têm em muitas instâncias obscurecido preocupações partilhadas e abordagens concertadas. Temas quentes, em particular nos domínios político e económico, têm provocado acusações mútuas numa relação que muitas vezes se diz não ter ainda ultrapassado o legado da guerra fria. O apoio económico e financeiro russo ao Iraque de Saddam e a ajuda técnica ao governo iraniano suscitaram descontentamento em Washington. Por outro lado, a Rússia critica a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) pelas suas políticas de alargamento e de envio de forças militares para zonas próximas às suas fronteiras. O acordo quanto à criação do Conselho OTAN-Rússia no seu novo formato como “OTAN a 20”, significando estatuto igual para a Rússia nos processos de decisão relativos à segurança europeia (NATO-Russia Relations, 2002), diminuiu as vozes de descontentamento, apesar de não as ter silenciado. De tempos a tempos, a imagem tradicional do “inimigo” à semelhança da hostilidade da guerra fria, é recuperada juntamente com o argumento de que o contexto geoestratégico mudou em prejuízo da Rússia. Esta imagem alarga-se a questões político-militares desde tratados de controlo de armamento à guerra contra o terrorismo.

Neste contexto, a Rússia mostrou-se desapontada face ao anúncio em 2001 da intenção norte-americana de renunciar ao Tratado de Mísseis Anti-Balísticos (Tratado ABM), uma opção de algum modo contrabalançada pela assinatura de um novo tratado em Maio de 2002 sobre a redução das armas nucleares de longo alcance – o Tratado de Redução de Armas Estratégicas Ofensivas (Strategic Offensive [Arms] Reduction Treaty, conhecido por SORT). Um documento cosmético, entendido por alguns como uma manobra clara dos Estados Unidos para conter a proliferação de armas e de tecnologias relacionadas provenientes da Rússia, enquanto favorecendo mais os Estados Unidos do que a Rússia.

Nos projectos militares norte-americanos, o desenvolvimento do escudo de defesa anti-míssil, também gerou reacções adversas em Moscovo. Em resposta, o Kremlin anunciou a adopção de uma doutrina militar preemptiva seguindo as pisadas de Washington, bem como o desenvolvimento de um novo sistema de mísseis nucleares como garantia da segurança da Rússia “contra absolutamente qualquer ameaça que exista ou possa vir a existir no futuro” (Ivanov citado em Mite, 2005)<sup>2</sup>. Somando a esta discórdia, a Rússia também critica o ocidente de intromissão nos seus assuntos internos, como questões de direitos humanos, ou práticas de cariz crescentemente autoritário, interpretadas em Moscovo como uma “campanha mundial para restaurar a atmosfera da guerra fria através da ampliação das diferenças entre Moscovo e o ocidente” (Lavrov citado em Peuch, 2005). Isto tem sido entendido como dualidade de critérios, aplicados também à questão do terrorismo, e traduzidos como “tentativas de classificação dos actos terroristas como ‘nossos’ e ‘deles’, ‘moderados’ e ‘radicais’, o que de facto deixa espaço para o terror, espaço este conveniente para a opinião

pública” (Putin citado por RFE/RL, 2004). Além do mais, algumas acções americanas reforçaram as suspeitas de alguns russos de que os Estados Unidos procuram transformar a guerra contra o terror numa guerra pelo controlo de petróleo, gás, e das suas rotas de distribuição, ligando directamente aspectos políticos e económicos de forma delicada.

A Guerra no Iraque (Março de 2003) marcou claramente o ponto mais baixo nas relações pós-guerra fria entre a Rússia e os Estados Unidos, com o congelamento do diálogo e posições irreconciliáveis. No final de Maio de 2003, o encontro em São Petersburgo para as celebrações dos 300 anos da cidade, tornaram claras as diferenças entre Moscovo e Washington. “Putin tinha restabelecido relações com os seus vizinhos próximos e distantes, e reposicionou as relações da Rússia numa base mais real. Mas havia também uma nova assertividade, demonstrando que não era pária mas também não era laiaio do ocidente. Era uma relação de *realpolitik*, um equilíbrio de forças e interesses económicos mais do que um verdadeiro encontro de valores” (Jack, 2004: 296). As regras do jogo foram clarificadas, com pragmatismo e um olhar mais realista a conduzirem as decisões políticas do Kremlin. Prossequindo o seu próprio caminho, discordando dos Estados Unidos quando necessário, mas mantendo uma postura diplomática e por certo contida. Apesar de uma melhoria nas relações, os grandes problemas de base persistiam, apenas suavizados pela intensa actividade diplomática e condicionalismos negociais implícitos, sempre desmentidos pelas partes, como a troca de assistência político-militar por ganhos económicos, assentando em contactos ao mais alto nível entre as duas administrações, e na relação de amizade dos presidentes Bush e Putin.

### **A postura multilateral da Rússia: contrapeso ao unilateralismo norte-americano**

Os objectivos de política externa russa incluem como objectivo primeiro a promoção da CEI<sup>3</sup> como área de interesse vital para a Rússia. As vastas reservas de recursos naturais da área, com o potencial que abarcam, levam Moscovo a procurar controlar as rotas e infra-estruturas dos gasodutos e oleodutos como forma de manter influência sobre os governos locais enquanto beneficiando destes bens económicos. Mas apesar da assinatura de vários acordos nas áreas político-económicas e de segurança no âmbito da CEI, muitos destes não têm sido implementados na sua totalidade, devido a declarações restritivas ou a desacordo de interpretação. “Não há um sentimento de identidade comum na CEI, ou sentido de comunidade ou de empreendimento comum. Ao invés, há processos divergentes de formação do estado, construção nacional, diversificação económica e políticas externas numa interacção constante desconfortável umas com as outras” (Sakwa e Webber, 1999: 379). A adicionar a este puzzle geoestratégico, a maior parte dos acordos não envolve todos os membros da CEI, resultando desse modo num jogo assimétrico, onde a conjugação de interesses e exigências diferentes tornou o funcionamento da organização quase disfuncional. “Os processos de integração na CEI espantam pelos seus números, carácter ambicioso, curta duração, e falhanços contínuos” (Sushko, 2004: 130). A Rússia tem procurado alcançar um lugar de preeminência através da CEI, assegurando uma esfera vital de influência, envolvendo-se na gestão de conflitos e evitando o envolvimento internacional na área. As relações entre os estados da CEI têm por isso sido maioritariamente enquadradas ao nível bilateral ou regional, mas sempre com âmbito limitado.

De facto, os processos de integração regional no espaço da antiga União Soviética têm sofrido de um mal simples: geralmente são vistos como pró-russos ou contra a Rússia, o que torna a sua existência e significado difíceis de sustentar. Esta procura de influência regional e eventualmente poder negocial tem sido outro espinho na relação Rússia-Estados Unidos, a par dos constrangimentos que acarreta nas relações da Rússia com os seus vizinhos. O paradoxo que subsiste nas relações da Rússia com a Ucrânia e a Bielorrússia tem sido que os esforços de Moscovo de construção de laços com os dois tem significado não um passo em direcção ao ocidente, mas afastando-se deste. Não existe certamente nada de místico na “irmandade eslávica”, mas mesmo decisões racionais tomadas com base em critérios pragmáticos sobre os interesses russos nesta área de vizinhança mais próxima poderiam negar à Rússia qualquer pequena hipótese que esta tenha em se juntar à Europa (Baev, 2003: 12).

### **Ucrânia: voltada para ocidente mas não esquecendo o vizinho a leste**

A Ucrânia pós-soviética tem prosseguido desde 1991 um curso independente, apesar da sua localização ter condicionado em grande parte os contornos da sua política externa. A política multivectorial ucraniana tem sido entendida nos meios ocidentais como uma espécie de cobertura para as manobras das elites políticas, procurando benefícios quer na assistência ocidental quer na amizade russa. Esta incerteza associada aos objectivos de política externa – mal definidos, pouco claros e voláteis – não tem jogado a favor da integração do país no ocidente. Assim, um jogo contínuo de articulação e desarticulação de modo a conciliar interesses e políticas.

Vizinha da Rússia, a Ucrânia tem jogado o jogo da afirmação nacional, do retraimento e da vacilação de acordo com a posição de Moscovo e o caminho que as autoridades em Kiev traçaram. Por vezes, contudo, esta escolha é dirigida ou pelo menos condicionada por pressões externas, como a redução ou interrupção no fornecimento de petróleo e gás provenientes da Rússia. A Ucrânia depende dos recursos energéticos russos e da Rússia como um dos principais parceiros comerciais, o que confere à sua chamada independência um sentido de dependência. Contudo, e funcionando como contrapeso, Moscovo reconhece a importância de boas relações de vizinhança com Kiev, devido à sua localização estratégica, potencial de mercado e à presença de uma larga minoria russa no país, não reduzindo a Ucrânia a um estatuto de subserviência, para descontentamento de Moscovo.

De facto, temas delicados como a delimitação de fronteiras, o estatuto da Crimeia e das populações de etnia russa no país, a divisão da frota do Mar Negro, a passagem de oleodutos e gasodutos em território ucraniano, e o destino de equipamentos militares foram objecto de discórdia. As autoridades ucranianas não renunciaram simplesmente aos seus direitos ou fizeram concessões sem retorno, concentrando-se nos seus interesses nacionais, o que por vezes tem causado tensão com o Kremlin. Apesar da maior parte destes problemas estar ultrapassada, a resolução destes assuntos não significou directamente uma melhoria nas relações entre os dois. Isto tornou-se evidente no parco compromisso da Ucrânia face à integração na CEI, que as autoridades ucranianas vêem como obstáculo à sua integração em estruturas europeias, em particular a União Europeia.

Internamente, as políticas estão em mudança e a aproximação ao ocidente tem sido uma prioridade. Os governos de Yulia Timoshenko (Janeiro a Setembro de 2005), Yuriy Yekhanurov (Setembro de 2005 às eleições legislativas de Março de 2006), e Yanukovich (empossado primeiro ministro em Janeiro de 2006 após um grande período de instabilidade interna) tornaram a promoção democrática e o combate à corrupção e práticas ilícitas uma prioridade. Em termos de política externa, enquanto a aproximação ao ocidente é valorizada, as relações com a Rússia permanecem um pilar central na construção ucraniana. Daí, voltada para ocidente mas não esquecendo o seu vizinho oriental. A política externa multi-vectorial tem seguido o dictum, "Para a Europa com a Rússia", aparentemente procurando reconciliar os vectores oriental e ocidental na orientação da política externa ucraniana. As palavras são claras: "as prioridades serão as mesmas – isto é integração Europeia e Euro-Atlântica, significando União Europeia e OTAN. Certamente continuaremos a dar a devida atenção aos nossos vizinhos e, entre estes aos parceiros estratégicos, isto é a Rússia e a Polónia, e certamente os Estados Unidos" (Krusshelnycky, 2004).

Os ataques terroristas de 11 de Setembro nos Estados Unidos alteraram o cenário, permitindo uma relação mais próxima entre a Rússia e o ocidente, e evitando que a Ucrânia jogasse a sua carta como a potência do meio. Em finais de 2002, a cooperação entre Kiev e Washington sofreu substancialmente com a revelação pública de cassetes contendo informação sobre corrupção e outros actos crime envolvendo o presidente Kuchma e seus colaboradores próximos, incluindo a alegada venda de equipamento militar ao Iraque. Como consequência directa do escândalo das armas (caso Kolchuga), o presidente Kuchma foi desconvidado da cimeira de 2002 da OTAN, reunião onde, no entanto, ele compareceu. Pela primeira vez na história da organização, os lugares foram organizados de acordo com o alfabeto francês de modo a não sentar a Ucrânia e os Estados Unidos lado a lado, deixando para a Ucrânia o último lugar. Além do mais, a tradicional cimeira anual Ucrânia-Estados Unidos não se realizou. Estes acontecimentos causaram consternação e puseram em suspenso a intenção anunciada ucraniana de integrar a OTAN e a União Europeia.

Como forma de minimizar os danos causados pelo caso Kolchuga, a Ucrânia enviou para o Iraque um contingente militar de 1600 efectivos no verão de 2003, um gesto bem acolhido em Washington, que promete apoio ao esforço de reforma interna, mesmo após o regresso destas forças a casa. Além do mais, após a Revolução Laranja (Dezembro de 2004), o olhar ocidental parece de novo conduzir as políticas do país. "A Ucrânia está pronta a percorrer a distância dos critérios de Copenhaga para entrada na União Europeia. Gostaria de declarar de modo claro que entendemos que todo o trabalho necessário à integração da Ucrânia na União Europeia tem de ser feito pelos próprios ucranianos" (RFE/RL, 24 Fevereiro 2005). Yushchenko vê os vectores europeu e russo na política externa do país como complementares, mas entende que a integração da Ucrânia em estruturas como a OTAN ou a UE requer ainda a implementação de reformas e de reestruturação profundas. Neste contexto, os Estados Unidos ofereceram o seu apoio às reformas para um sistema democrático e uma economia de mercado. As cartas estão na mesa, e cabe à nova administração política na Ucrânia implementar o esforço de reformas anunciado. Se será bem sucedido ainda terá de ser visto, especialmente dado o crescente desencanto com os frutos da Revolução Laranja, mas o que parece certo é que "a partir de agora, a Ucrânia não será ignorada pela Europa [e pelos Estados Unidos,] nem será um estado cliente da Rússia" (Lavelle, 2005).

## Bielorrússia: isolamento do leste e do ocidente

Presidente da Bielorrússia desde Julho de 1994, Aleksander Lukashenko tem, desde então, vindo a reforçar o seu poder. Aprovou uma nova Constituição, dissolveu o 13.º Soviete Supremo (o parlamento), e nomeou membros deste, da sua confiança, para a nova Câmara de representantes. A par destas mudanças, impôs controlo sobre as políticas e a economia, que se mantém até aos dias de hoje. E de facto a anedota já o diz, “um dia Lukashenko vai-se aborrecer de ser presidente e dirá ‘a coroação é amanhã’”, brincando ironicamente com a prepotência e centralização do poder nas mãos do presidente.

Apesar da afirmação bielorrussa de políticas de cooperação para com o ocidente – o discurso típico do “tudo está bem” –, a existência de problemas é reconhecida. Fundamentalmente, a Bielorrússia vê a interferência ocidental nas suas políticas como intrusiva, argumentando que as autoridades nacionais sabem bem como gerir princípios democráticos, prosperidade económica e promoção de direitos humanos. De acordo com o presidente Lukashenko, a pressão ocidental sobre a Bielorrússia resulta do facto desta não ter permitido que o ocidente estabelecesse um corredor hostil à Rússia, do Báltico ao Mar Negro, e de que a liderança bielorrussa “se mantém contra o monopolismo político internacional e a hegemonia de um estado [os Estados Unidos]” (Lukashenko, RFE/RL, Setembro 2001). Lukashenko acrescenta que a dualidade de critérios tem prevalecido.

Acusações políticas que levaram a um arrefecimento nas relações com os Estados Unidos, e que após o 11 de Setembro tornaram o discurso crítico em medidas concretas de reprovação. Num contexto de crescente cerco e isolamento, com a parceria Estados Unidos-Rússia na luta contra o terrorismo a par do estabelecimento do Conselho OTAN-Rússia, e o olhar mais ocidental da Ucrânia, a Bielorrússia apercebeu-se dos limites das suas políticas. Lutando contra o isolamento, aproximou-se no entanto da Aliança Atlântica e participou pela primeira vez num exercício militar em 2002, reforçando o seu envolvimento no programa da Parceria para a Paz.

Uma política paradoxal procurando gerir independência e dependência, i.e. afirmar as escolhas nacionais enquanto procurando uma forma de as coordenar com a muito necessária cooperação internacional. A Bielorrússia critica a política unilateral de Washington, claramente baseada no preceito de “connosco” ou “contra nós”, como forma dos Estados Unidos impedirem e intervirem nas políticas de terceiros, isto é, uma forma de Washington exercer pressão sobre as opções de governação de países estrangeiros. A administração Bush reportou contactos próximos entre o regime bielorrusso e o Iraque de Saddam Hussein, com a venda de armas secretas e equipamento militar a Bagdade, a par da lavagem de fundos, em troca de petróleo e avultadas somas monetárias. Incidentes a acrescentar à dissensão já existente.

Quanto a desenvolvimentos internos, a democratização e os direitos humanos têm estado no cerne das críticas norte-americanas. A Bielorrússia entende-a como desculpa para o envolvimento dos Estados Unidos nos seus assuntos internos, comentando que “há paz nas ruas bielorrussas. Todos têm garantido o direito à vida no país” (Lukashenko, RFE/RL, Setembro 2001). De facto, a Bielorrússia contra-argumenta desmentindo o que entende como hipocrisia norte-americana, clara nas suas políticas unilaterais, hegemónicas e ambiciosas. Os Estados Unidos “alegam que as autoridades bielorrussas perseguem a oposição, suprimem a liberdade dos media, organizações não-governamentais e grupos religio-

sos. O que é isto? Uma campanha liderada pelos Estados Unidos contra um país cuja liderança ousa prosseguir uma política independente?” (Aleinik, 2003). Apesar desta relação problemática, o isolamento do país é entendido no ocidente como uma medida contraproducente, uma vez que uma eventual aproximação a estados pária ou cumplicidade com grupos criminosos tornam a Bielorrússia um paraíso para o enraizamento do terrorismo, com consequências sérias para a segurança e estabilidade às portas da Europa.

Claramente, o poder de influência russo sobre as políticas bielorrussas não é comparável ao reduzido peso dos governos ocidentais. A Federação Russa como parceiro privilegiado, e poderoso, é o país melhor colocado para pressionar a Bielorrússia a implementar reformas, acrescentando alguma moderação às políticas de estilo autoritário de Lukashenko. O “regime bielorrusso está moribundo, e move-se em direcção a uma crise. O problema não é se haverá mudança de regime, mas que tipo de mudança e quando acontecerá. (...) Uma mudança de regime preventiva é a melhor forma de Moscovo evitar uma revolução voltada a ocidente na Bielorrússia” (Trenin, 2005), bem como atitudes anti-russas ou confrontação desfavoráveis à Rússia. Desta forma, Putin deveria prosseguir uma política mais activa em relação à Bielorrússia e a um eventual sucessor de Lukashenko, se possível em consonância com o ocidente – um objectivo difícil de gerir.

A orientação russa nas políticas bielorrussas tornou-se um objectivo claro desde que o presidente Lukashenko chegou ao poder em 1994. A Federação Russa não contestou o referendo de 1996 ou a nova Constituição, e reforçou os laços com o seu vizinho. Os dois países ratificaram o Tratado sobre a Formação da Comunidade Rússia-Bielorrússia a 26 de Agosto de 1996, transformada em Dezembro de 1999 pela adopção do Tratado sobre o Estado da União. Uma união baseada nos princípios de soberania e igualdade, contendo o objectivo de formação de uma comunidade profundamente integrada em termos políticos e económicos, de modo simples, uma nova formação de estado federal, de acordo com a qual a legislação nacional russa e bielorrussa se subordinariam à lei da União. O documento previa o estabelecimento de organismos estatais, enquanto também oferecendo a perspectiva de união monetária, matérias que não tiveram ainda implementação concreta. Apesar das vantagens reconhecidas, as diferenças na evolução política, económica e social dos dois países tornam estes objectivos impraticáveis, com o socialismo de estado monopolista bielorrusso a contrastar com o capitalismo de mercado emergente na Rússia.

A dissensão crescente entre a Rússia e a Bielorrússia tem por isso assentado em expectativas contraditórias subjacentes à aproximação. Enquanto Lukashenko esperava que esta colaboração lhe permitisse alcançar a presidência russa como sucessor de Ieltsin, um objectivo que não obteve eco em Moscovo, a Rússia olha a Bielorrússia como vizinho pequeno e pobre, impondo termos submissos como ficou claro na oferta de pouco mais que o estatuto de república autónoma – a 90.ª – no seio da Federação Russa. Uma proposta que Lukashenko descreveu como insultuosa, na prática significando perda de poder e autoridade. Assim, o que até 1999 foram pequenos passos em frente na construção do estado da união, têm sido desde então passos de gigante recuando e invertendo a direcção de integração para distanciamento.

O 11 de Setembro veio acrescentar novos elementos à modelagem de uma ordem mundial diferente com implicações directas na relação com a Rússia, bem como com os Estados Unidos. A aproximação dos Estados Unidos e da

Rússia imediatamente após os ataques terroristas nos Estados Unidos, levaram Lukashenko a equacionar a relação com Moscovo em termos diferentes. Face a uma Rússia distante, Minsk optou por não apoiar a CEI e o seu curso de integração, e por delinear uma política alternativa centrada na preservação da independência do país em termos políticos e económicos, dessa forma minimizando a importância da união Rússia-Bielorússia, na altura já um mecanismo de integração pouco convincente.

As relações de Lukashenko com os Estados Unidos e a Rússia estão, portanto, imbuídas de complexidade. O presidente bielorusso referiu-se a elas nas comemorações dos seus dez anos no poder como “nós não escolhemos leste e oeste ou leste ou oeste – nós escolhemos a Bielorússia!”. Simultaneamente o presidente bielorusso reconhecia a importância de não ficar isolado, comentando sobre a Europa como “vizinho estratégico”, acrescentando de seguida que “os nossos irmãos não são a OTAN ou o ocidente. Estes são os nossos irmãos – os russos” (Lukashenko, 2004). Um revés no discurso, uma mistura de políticas e objectivos pouco claros que torna as políticas bielorrussas um intricado de ditos muitas vezes difícil de entender.

### **Conclusão: as respostas russas e da CEI ocidental à luta contra o terrorismo**

A complexidade da relação Estados Unidos-Rússia é marcada por uma política dual de concessões e exigências. Esta ambivalência demonstra o reconhecimento da parte dos Estados Unidos da relevância da Rússia como jogador estratégico na luta contra o terrorismo, enquanto demonstrando como relações amistosas com os Estados Unidos são importantes para a Rússia. Moscovo enfrenta separatismo e terrorismo dentro das suas fronteiras o que o torna um actor particularmente sensível na luta global contra uma ameaça que directamente afecta a sua segurança e integridade territorial. O rigor de procedimentos após os actos terroristas nos Estados Unidos em 2001 foi então visto como uma oportunidade e como conferindo legitimidade às suas acções, em particular relativamente à Chechénia. Contudo, não sem dificuldades. A Rússia tem procurado simetria numa relação claramente assimétrica. Mas apesar do desejo de ser tratada como igual acarretar muito irrealismo, esta goza de poder negocial na sua área de vizinhança e influência alargada no espaço da antiga União Soviética, para além de possuir potencial económico e nuclear. Mas se o discurso e a prática de Washington têm flutuado entre aproximação e distanciamento num equilíbrio difícil de encontrar, a Rússia também parece seguir um caminho similar, apesar do seu poder diminuído.

Ambas as partes reconhecem ganhos mútuos resultantes de cooperação. Assim, a partilha de preocupações aponta para os benefícios da colaboração. A guerra contra o terrorismo, não-proliferação, e a integração da Rússia na economia internacional são três temas dominantes que têm o potencial de oferecer recompensas mútuas aos Estados Unidos e à Rússia e de servir como base para um relacionamento duradouro. No entanto, mesmo relativamente a objectivos comuns tão fáceis de identificar, surgem questões quanto às motivações subjacentes e estratégias escolhidas. Enquanto os norte-americanos se preocupam primeiramente com o perigo de se tornarem alvo de ataques terroristas, o que exige uma resposta firme; os russos preocupam-se que o islamismo radical possa enfraquecer os estados vizinhos

ou mesmo colocar a integridade territorial do país em perigo, ameaçado já pelo terrorismo na Chechénia. Um olhar externo versus uma abordagem interna que combinado com o debate multilateral versus unilateral, torna a procura de opções políticas harmonizadas uma opção nem sempre simples. Contudo, há pequenos passos que podem fazer uma grande diferença.

Mudanças no formato e estilo da comunicação com a Rússia são necessárias, em ordem a minimizar percepções sobre um estatuto de inferioridade que Moscovo não pode aceitar. Além do mais, enquadraria melhor os Estados Unidos no discurso multilateral, certamente um acto encorajador para a Rússia. Em adição, a cooperação anti-terrorista poderia ser melhorada através da partilha de informação, do desenvolvimento de análises conjuntas de ameaças, e da implementação de medidas de consolidação de confiança, como por exemplo, trabalho activo com a Rússia e outros estados na área em questões relacionadas com a segurança das fronteiras e anti-tráfico. Clarificar os objectivos e interesses dos Estados Unidos na periferia da Rússia é fundamental: serviria como medida de confiança, diminuindo percepções sobre circunscrição ou isolamento na Rússia.

A Bielorrússia é um país pequeno, autoritário e voltado para dentro. Minsk prosseguiu integração na Rússia até que o seu presidente se apercebeu que não obteria poder adicional dessa política, alterando o discurso em caso de aproximação à Rússia para um discurso de independência, que promoveu o isolamento do país. As suas relações com os Estados Unidos são muito limitadas assumindo muitas vezes um tom agressivo, o que dado o *status quo* actual pode tornar a pequena Bielorrússia num grande obstáculo na luta contra o terrorismo pelo apoio que esta possa vir a oferecer a grupos terroristas.

A Ucrânia prosseguiu uma política externa mais diversificada com o presidente Kuchma a jogar simultaneamente as cartas da UE, OTAN e Rússia. Uma estratégia seguida também por Yushchenko. Apesar da Rússia ter influência substancial sobre as políticas ucranianas, em particular no que concerne à dependência de recursos energéticos do país, isto não impediu Kiev de optar por uma política externa multi-vectorial, envolvendo uma dimensão ocidental e outra oriental. O impacto do 11 de Setembro, conjugado com os escândalos internos da administração Kuchma no Iraque, e alegações sobre violações de direitos humanos, provocou distanciamento entre a Ucrânia e os seus parceiros ocidentais. Estas tensões têm, no entanto, sido gradualmente aligeiradas com o envio de tropas para o Iraque e o movimento social generalizado que encheu as ruas a exigir reformas, tornado visível na Revolução Laranja de 2004. Isto demonstrou que enquanto um bom relacionamento com a Rússia, um país enorme a tocar as suas fronteiras, não pode ser desconsiderado, a assistência ocidental ao crescimento económico e mudança de regime é também fundamental. Enquanto a Ucrânia vê a cooperação com os Estados Unidos como uma janela de oportunidade, a Bielorrússia vê-a como uma ameaça à perpetuação do regime, e a Rússia balança entre os dois. Isto resulta num cenário misto no seio do triângulo eslavo no que concerne as relações com os Estados Unidos. Também denota desacordo no interior do triângulo, conferindo complexidade ao jogo geopolítico na área.

A Rússia, Ucrânia e Bielorrússia são países vizinhos da Europa e da OTAN e fazem a ponte entre o leste e o ocidente, o que lhes confere centralidade no puzzle geoestratégico da luta contra o terrorismo. A sua relevância na luta contra o terror não deve ser, contudo, medida tanto em termos da sua eventual contribuição material para o esforço dos

Estados Unidos, mas mais tendo em vista a sua localização estratégica e processos internos de consolidação democrática e desenvolvimento económico, com a excepção do regime bielorusso. Se estes processos em curso sofrerem algum revés sério, particularmente na Rússia e na Ucrânia, estes poderiam tornar-se alvos fáceis para o alastrar de actividades relacionadas com o terrorismo. A Rússia é em certa medida um actor difícil de interpretar dado que enquanto clamando os ideais democráticos, nem sempre as palavras são traduzidas em acções e políticas concretas. A Bielorrússia é ainda mais problemática, e causa de preocupação devido ao seu curso isolacionista para com a Rússia e o ocidente.

Deste modo, as apostas são elevadas. Não é apenas uma questão de negociar alguns benefícios por apoio na luta contra o terrorismo. É uma questão mais profunda de reformar estruturas e procedimentos e de mudança de atitudes. Os Estados Unidos devem agarrar a oportunidade de apoiar estes estados no caminho para a democracia, um esforço de longo prazo prometendo benefícios também de longo prazo, num quadro de colaboração positiva.

A “irmandade eslava”, que poderia ter constituído uma oportunidade de integração, revelou insuficiência. A CEI, que poderia ter servido de mecanismo de convergência revelou perspectivas divergentes culminando em ineficiência. Competição e rivalidade a par de receios de dominação russa evitaram maior cooperação dentro do triângulo eslavo. O mesmo raciocínio é aplicável a Washington: a Casa Branca deve prosseguir uma abordagem cuidada e balanceada tendo em conta que um curso de imposição – uma experiência de longo curso para a Ucrânia e Bielorrússia – não produzirá os resultados positivos esperados de natureza cooperativa. A imposição deve dar lugar ao diálogo, e o diálogo à cooperação. A ambiguidade presente nestas relações exige abordagens concretas e compromisso firme: um desafio difícil. Mas um objectivo pelo qual vale a pena lutar se maior colaboração entre os Estados Unidos e a CEI ocidental – Rússia, Ucrânia e Bielorrússia – provar ser um meio valioso na luta contra o terrorismo.

---

<sup>1</sup> *National Security Concept of the Russian Federation*, 10 de Janeiro de 2000; *Russian Military Doctrine*, 21 de Abril de 2000; *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 28 de Junho de 2000.

<sup>2</sup> Ver também Yevgeny Bendersky, “Russia’s foray into preemptive warfare a new challenge to its security establishment”, *Power and Interest News Report (PINR)*, 20 de Setembro de 2004, [www.pinr.com](http://www.pinr.com); “Russia tests new missile systems”, *CNN News*, 17 de Novembro de 2004.

<sup>3</sup> A CEI foi criada a 8 de Dezembro de 1991 na sequência da desagregação da União Soviética, pela assinatura do Acordo “Belovezhskaia Pushcha” entre a Rússia, Ucrânia e Bielorrússia. A 21 de Dezembro, através da assinatura do Protocolo de “Alma-Ata”, a Comunidade foi alargada a onze membros. A Geórgia aderiu dois anos mais tarde.

## Bibliografia

- (2002) *NATO-Russia Relations: A New Quality*, Declaração de Chefes de Estado e de Governo dos Estados Membros da OTAN e da Federação Russa, Roma, 28 de Maio de 2002.
- (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*, US Department of Defense, Washington DC.
- Aleinik, Sergei (2003) Representante Permanente da República da Bielorrússia nas Nações Unidas, 59.<sup>a</sup> Sessão da Comissão de Direitos Humanos, Genebra, 17 de Março a 25 de Abril.
- Baev, Pavel (2003) "Putin's Western Choice: Too Good to be True?", *European Security*, 12 (1): 1-16.
- Jack, Andrew (2004) *Inside Putin's Russia*. London:Granta Books.
- Krusselnycky, Askold (2004) "Ukraine: interview with Borys Tarasiuk, Yushchenko's Foreign Policy Adviser", *RFE/RL*, 30 de Dezembro.
- Lavelle, Peter (2005) "Analysis: Ukraine, Russia start anew", *The Washington Times*, 12 de Janeiro.
- Lukashenko, Aleksander (2004) "Belarusian Foreign Policy in the New World", 22 de Julho de 2004, in Alyksandr Kudrin, "Belarus: A decade with Lukashenka", *Transitions*, 26 de Julho.
- Lukashenko, Aleksander (2001) Discurso do Presidente Bielorusso de 9 de Setembro de 2001, "Lukashenka slams West, opposition in election campaign address", *RFE/RL Poland, Belarus and Ukraine Report*, 12 de Setembro.
- Mite, Valentinas (2005) "Russia: Moscow insists it is 'close' to possessing unique nuclear weapons", *RFE/RL*, 14 de Fevereiro.
- Nixon Center (2003) *Advancing American Interests and the United States-Russian Relationship Interim Report*, The Commission on America's National Interests and Russia, Washington DC, Setembro.
- Nye, Joseph Jr. (2002) *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford:Oxford University Press.
- O'Loughlin, John; Tuathail, Gearóid Ó e Kolossov, Vladimir (2004) "A 'Risky Westward Turn'? Putin's 9/11 Script and Ordinary Russians", *Europe-Asia Studies*, 56 (1): 3-34.
- Peuch, Jean-Christophe (2005) "Russia: Foreign Minister sees worldwide campaign to restore cold war climate", *RFE/RL*, 11 de Fevereiro.
- RFE/RL (Radio Free Europe/Radio Liberty) (2005) "... declares EU membership as Ukraine's ultimate goal", 24 de Fevereiro.
- RFE/RL (2004) "Putin accuses west of double standards on terrorists", 18 de Setembro.
- RFE/RL (2003) "Putin touts US-Russia relations", 11 de Junho.
- Sakwa, Richard e Webber, Mark (1999) "The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: Stagnation or Survival?", *Europe-Asia Studies*, 51 (3): 379-415.
- Sushko, Oleksandr (2004) "The Dark Side of Integration: Ambitions of Domination in Russia's Backyard", *The Washington Quarterly*, 27 (2): 119-131.
- Trenin, Dmitri (2005) *Moscow's Relations with Belarus: An Ally without a Handle*, Moscow:Moscow Carnegie Endowment.