

# A Rússia e a Segurança Europeia\*

*Carlos Gaspar*

*Docente convidado do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada.*

---

\* Comunicação apresentada ao Seminário sobre *O alargamento da NATO e o futuro da Europa*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional e pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em 9 e 10 de Outubro de 1997.

O fim da guerra fria transformou o quadro das relações entre a Rússia e a Europa. Durante quarenta anos, a Europa esteve no centro da competição estratégica entre os Estados Unidos e a União Soviética. O regime bipolar determinou os equilíbrios europeus, impondo uma divisão da Europa em dois “campos” e em duas coligações dirigidas por duas potências externas, no sentido em que os Estados Unidos não pertencem à Europa e a Rússia assumia uma linha anti-ocidental. A fórmula clássica de Raymond Aron resumia o dilema da segurança europeia e internacional: “paz impossível, guerra improvável”.

Essa situação de “paz beliquosa” deixou de existir. O suicídio do regime comunista russo encerrou a era da luta entre ideias universais e, com a dissolução da União Soviética, desapareceram os dois “campos” irreconciliáveis na Europa. A Rússia deixou de ser uma grande potência internacional, retirou-se das posições que ocupara na Europa central e oriental desde 1945, e tornou-se uma potência regional. A Europa recuperou autonomia estratégica, e a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França uma capacidade efectiva de regulação dos equilíbrios regionais, que tinham perdido durante o período da guerra fria. O recuo estratégico e a decomposição do império soviético criaram uma faixa intermédia entre a Europa ocidental e a Rússia com uma extensão sem precedentes desde o início da expansão do império czarista. A definição das fronteiras entre a Rússia e a Europa voltou a estar em aberto. O mapa político e o estatuto estratégico internacional da Rússia e da Europa modificaram-se profundamente. Porém, a segurança regional no post-guerra fria continua a depender, numa larga medida, das suas relações. Em causa estão os equilíbrios inter-regionais entre a Rússia e a Europa, bem como a natureza e o modelo institucional das suas relações, cruciais para a consolidação do *status quo* do post-guerra fria, quando passaram a existir condições excepcionais de estabilidade estratégica regional: o equilíbrio das forças, incluindo a persistência da credibilidade da dissuasão nuclear, faz com que a guerra continue a ser improvável, mas a paz passou a ser possível entre os antigos adversários, uma vez ultrapassado o fosso ideológico, com o fim do comunismo.

## A CRISE DE TRANSIÇÃO

O problema principal da crise de transição que se iniciou com o fim da guerra fria na Europa foi, desde a primeira hora, encontrar uma fórmula

que pudesse garantir a reconstituição, a estabilidade e a durabilidade dos equilíbrios estratégicos regionais.

Esse processo era essencial para consolidar o quadro resultante do fim da guerra fria, que se formou em três tempos sucessivos, entre 1989 e 1991. O primeiro tempo correspondeu ao recuo estratégico da União Soviética na Europa de Leste, anunciado pela rejeição da teoria da “soberania limitada”, que acelerou a deposição dos regimes comunistas nos Estados europeus membros do Pacto de Varsóvia, e levou à retirada gradual do Exército vermelho das posições que ocupara nas marcas ocidentais do império soviético, depois da destruição da Alemanha.

O segundo tempo foi preenchido pela unificação da Alemanha, que se realizou dentro de uma linha de continuidade tanto da constituição, como da posição internacional da República Federal, designadamente do seu estatuto como membro da Comunidade Europeia e da Aliança Atlântica e como potência não-nuclear, com o assentimento da União Soviética, que desistiu de exigir a neutralidade de uma Alemanha unificada.

O terceiro tempo marcou o fim do último império europeu, com a queda do regime comunista russo e a consequente dissolução do Estado soviético, que levou à emergência, por um lado, de uma Rússia post-imperial e post-comunista e, por outro lado, de uma constelação de novos Estados nas suas periferias, composta pelas outras catorze repúblicas secessionistas da União Soviética.

A viragem do post-guerra fria abriu um quadro de possibilidades com múltiplas formas alternativas de reorganização dos equilíbrios estratégicos regionais, entre os quais merecem referência as que pareciam, à partida, mais interessantes, ou mais viáveis.

A evolução mais interessante admitia a constituição de uma “segunda Europa” entre a Alemanha e a Rússia, onde teriam lugar as seis repúblicas post-soviéticas europeias – as três repúblicas bálticas, a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldávia – e o conjunto dos Estados da antiga Europa de Leste. Essa outra Europa existira, parcialmente, antes da expansão ocidental do império russo, e poderia ser restaurada perante a inversão desse movimento, se as principais potências regionais – a Polónia e a Ucrânia – revelassem qualidades federadoras. Porém, não obstante as tentativas da Ucrânia<sup>1</sup>, esse cenário foi

1 Stephen Larrabee (1996). “Ukraine’s balancing act”. *Survival* 38: 2, 146. Alexander Hocharenko. International institutions and European security: the Ukrainian debate in Marco Canavale, editor (1995). *European security and international institutions after the cold war*, 151. Londres: Istituto di Affari Esteri, Macmillan.

prejudicado pelo sentido da revolução de 1989, feita em nome do “regresso à Europa”<sup>2</sup>, que se traduziu nas estratégias de integração ocidental do conjunto dos membros europeus da antiga coligação soviética.

A mais clássica antecipava uma aliança estratégica entre a Rússia e a Alemanha, ou entre a Rússia e a Europa ocidental, para reorganizar o quadro institucional da defesa regional e enquadrar a constelação dos Estados da Europa central e oriental. Porém, essa hipótese, se chegou a existir para lá das intenções de uma parte dos estrategas russos, estava comprometida, pelo menos à partida, pela fórmula da unificação alemã, que confirmava a posição da Alemanha unificada na aliança transatlântica<sup>3</sup>, e tornou-se impraticável com a persistente instabilidade política interna na Rússia.

A mais banal indicava uma linha geral de continuidade política e institucional da comunidade de defesa transatlântica para reorganizar a segurança europeia, num quadro de cooperação estratégica com a Rússia e a Ucrânia. Nessa via, os processos de alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia serviam para fortalecer uma dinâmica de integração, em contraponto às tendências de fragmentação que tinham perturbado os equilíbrios estratégicos e a delimitação das fronteiras orientais da Europa. Contra as expectativas mais pessimistas, foi essa a tendência que prevaleceu, não obstante os obstáculos do percurso, desde o fim da guerra fria.

Em qualquer dos cenários, eram óbvios os objectivos principais da reorganização da segurança europeia. Em primeiro lugar, tratava-se de assegurar as melhores condições externas possíveis para o sucesso da democracia pluralista nas transições post-comunistas, nomeadamente na Europa central e oriental. Se o segredo da “paz separada” da comunidade transatlântica se deve procurar na homogeneidade dos regimes políticos, a transformação democrática dos antigos regimes comunistas representava a primeira condição para reproduzir na “outra Europa” o modelo de estabilidade que se desenvolveu na Europa ocidental depois da II Guerra mundial.

2 Sobre a revolução europeia de 1989, cf. *inter alia* Gale Stokes (1993). *The walls came stumbling down. The collapse of communism in Eastern Europe*. Nova York: Oxford University Press. Timothy Garton-Ash (1990). *The Magic Lantern: the revolution of '89*. Nova York: Random House.

3 Quanto às alternativas estratégicas que circularam nos momentos decisivos do processo de unificação alemã cf. *inter alia* Condolezza Rice, Philip Zelikow (1995). *Germany unified and Europe transformed*. Cambridge: Harvard University Press.

Em segundo lugar, qualquer que fosse o destino do seu regime político, não se podia dispensar a participação da Rússia na feitura de um novo quadro de segurança, reconhecendo os seus interesses estratégicos legítimos, de modo a assegurar a sua inserção nos equilíbrios regionais como uma potência de *status quo*. A estabilidade e a durabilidade da segurança europeia seriam sempre dificilmente sustentáveis se a maior potência regional não se pudesse reconciliar com a situação resultante do fim da guerra fria<sup>4</sup>.

Em terceiro lugar, persistia a necessidade de consolidar as dinâmicas de integração europeia e ocidental, quer para “ancorar” a Alemanha unificada, quer para conter, ou limitar, os efeitos das tendências de desintegração e os riscos de multiplicação de conflitos na Europa central e oriental. Esse princípio de institucionalização das dinâmicas de regionalização, de resto, não deixaria de ser relevante também para as relações entre a Rússia e os restantes Estados membros da Comunidade de Estados Independentes, que inclui o conjunto das antigas repúblicas soviéticas, com excepção da Lituânia, da Estónia e da Letónia.

Se era fácil definir as prioridades da transição, as dificuldades que a sua realização teria de enfrentar pareciam igualmente óbvias. Desde logo, esse processo decorreria num quadro de incerteza próprio de uma crise, com movimentos erráticos dos Estados, que se manifestaram, por exemplo, nas tensões entre as tendências de autonomização da defesa colectiva da Europa e a “europeização” da Aliança Atlântica, ou nas tentações para forçar o isolamento da Rússia, tirando partido da sua vulnerabilidade conjuntural.

Por outro lado, não eram menos previsíveis os fenómenos de instabilidade interna provocados pelas rupturas políticas e económicas post-comunistas, agravadas por problemas de identidade, nomeadamente na Rússia – um império que nunca foi uma nação<sup>5</sup> – na Ucrânia – um Estado à procura de uma nação – ou na Jugoslávia, onde a ausência de uma nação e a desagregação descontrolada do Estado causaram o regresso da guerra à Europa balcânica.

Enfim, não obstante um “momento romântico” inicial da política externa russa, seria sempre muito complicado articular a integração das democracias post-comunistas da Europa central e oriental nas instituições da

---

4 Rodric Braithwaite (1996). “Pour un statu quo avec la Russie”. *Politique Internationale* 4, 772.

5 Margot Light (1997). *Nationalism and Russian identity*. Ms, Seminário Internacional O regresso do nacionalismo, Casa de Mateus, 25-27 de Abril de 1997.

defesa colectiva ocidental e a inserção plena da Rússia no novo quadro de segurança regional, que a obrigaria a reconhecer, numa larga medida, a extensão do seu recuo estratégico.

## **AS CRISES DA CRISE**

O sentido do processo de reestruturação do modelo de segurança europeia foi, no essencial, determinado por três crises específicas dentro da crise de transição, mais do que por um qualquer programa estratégico coerente.

A primeira e a mais prolongada das crises resultou das tensões recorrentes que caracterizaram o estado das relações entre a Rússia e a Ucrânia, desde 1991. As duas principais repúblicas secessionistas da União Soviética revelaram-se incapazes quer de se separar, quer de co-existir, sem conseguir fixar, por si próprias, num quadro bilateral ou na Comunidade de Estados Independentes, regras de relacionamento estáveis. A independência da Ucrânia perante a Rússia estava marcada pelo estigma da precaridade, e ameaçada por divisões políticas e regionais internas, designadamente pela presença de uma forte minoria russa e russófona – um quarto da população total, concentrada na parte oriental da Ucrânia. Pelo seu lado, a Rússia, incluindo as correntes democráticas e nacionalistas moderadas, demonstrou, desde a primeira hora, dificuldades evidentes em reconhecer como um facto consumado a separação da Ucrânia, uma vez que a percepção dominante das elites políticas continuava a prever uma reunificação entre as repúblicas eslavas da antiga União Soviética<sup>6</sup>. Esse impasse criou uma oportunidade de cooperação estratégica trilateral entre os Estados Unidos, a Rússia e a Ucrânia, que se desenvolveu a partir do programa de desnuclearização da Ucrânia, herdeira de uma parte importante do arsenal estratégico soviético. Tratava-se de garantir, por um lado, um interesse crucial da Rússia – o seu estatuto como única potência nuclear no perímetro da antiga União Soviética – e um objectivo essencial dos Estados Unidos – conter os riscos de uma multiplicação das potências nucleares – e de obter, por outro lado, o reconhecimento pela Rússia da independência e da inviolabilidade das fronteiras da Ucrânia.

O processo de desnuclearização da Ucrânia foi iniciado logo no momento da dissolução da União Soviética e, depois, em Lisboa, com o acordo de 23

---

6 Stephen Larrabee (1996):150-151.

de Maio de 1992, entre os Estados Unidos, a Rússia, a Ucrânia, a Bielorrússia e o Kazaquistão – as duas outras repúblicas onde estavam instaladas armas nucleares soviéticas – que visava assegurar a aplicação do primeiro acordo de redução das armas estratégicas. Porém, a Rada ucraniana ratificou condicionalmente o acordo de Lisboa, o que obrigou os Estados Unidos, a Rússia e a Ucrânia a concluir um acordo trilateral, rubricado em 14 de Janeiro de 1994, onde se fixaram as modalidades e os prazos de desmantelamento das armas nucleares, enquanto a Ucrânia reiterava o compromisso de adesão ao Tratado de Não-Proliferação como Estado não-nuclear, em contrapartida de garantias russas e norte-americanas sobre a sua segurança. Ainda nesse ano, em 5 de Novembro, durante a cimeira da Organização de Segurança e Cooperação Europeia, em Budapest, a Ucrânia aderiu ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e, em 1 de Junho de 1996, o programa de desarmamento nuclear estava completado, nos termos previstos<sup>7</sup>.

Posteriormente, depois de a Rússia e a Ucrânia terem concluído os seus acordos respectivos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a Federação russa reconheceu formalmente as suas fronteiras com a Ucrânia, incluindo a península de Crimeia, com o acordo bilateral assinado em Kiev, a 30 de Maio de 1997. No mesmo passo, também foi possível concluir os acordos entre os dois Estados sobre a partilha da antiga esquadra soviética do mar Negro e o arrendamento da base naval da Rússia em Sebastopol<sup>8</sup>.

7 Sobre o processo de desnuclearização da Ucrânia, cf. Roy Allison. *Military factors in foreign policy in Neil Malcolm, Alex Pravda, Roy Allison, Margot Light (1996). Internal factors in Russian foreign policy*, 230-285. Oxford: Royal Institute of International Affairs, Clarendon Press. John C. Baker (1997). *Non-proliferation incentives for Russia and Ukraine*. Londres: IISS Adelphi Paper 309. Céline Charveriat (1996). "La dénucléarisation de la Biélorussie, du Kazakhstan et de l'Ukraine". *Relations Internationales et Stratégiques* 23, 66-75. Sherman Garnett. The sources of Ukrainian nuclear policy: November 1992 to January 1994 in George Quester, editor (1995). *The nuclear challenge in Russia and the new states of Eurasia*, 125-151. Armonk: M.E. Sharpe. William C. Potter (1995). *The politics of nuclear renunciation. The case of Belarus, Kazakhstan and Ukraine*. Washington DC: Henry L. Stimson Center. Aleksandr Vorobyov, Boris Kvok (1996). "Disarmament. The need for patience and willpower". *International Affairs (Moscow)* 42: 1, 97-105. Cf. também Peter van Ham (1994). *L'Ukraine, la Russie et la sécurité européenne*. Paris: Cahier de Chaillot 13.

8 Todavia, a delimitação entre os dois Estados no mar de Azov, bem como o estatuto final da cidade de Sebastopol, continuam em suspenso. Cf. Sophie Shihab. "Le traité entre la Russie et l'Ukraine met fin à cinq ans de frictions", *Le Monde*, 31 de Maio de 1997. Todavia, a delimitação entre os dois Estados no mar de Azov, bem como o estatuto final da cidade de Sebastopol, continuam em suspenso. cf. Pilar Bonet. "Rusia mantiene en su orbita a Ucrania y renuncia a sus pretensiones territoriales", *El País*, 1 de Junho de 1997. "Russie-Ukraine. Traité d'amitié et de coopération, 31 mai 1997". *Revue Générale de Droit International Public*, 97:3, 775.

A crise entre a Rússia e a Ucrânia serviu para consolidar o quadro tradicional de cooperação entre as duas grandes potências nucleares no domínio do controle das armas estratégicas, a partir do qual se tomaram decisões cruciais para a segurança regional, em que os Estados Unidos demonstraram a sua capacidade de mediação no processo de normalização das relações entre as duas principais repúblicas post-soviéticas.

Nesse contexto, ficou confirmado que o *status quo* nuclear não seria alterado com o fim da guerra fria: a Rússia continuaria a ser a única potência nuclear herdeira da União Soviética. Paralelamente, garantiu-se o *status quo* das fronteiras entre a Rússia e a Ucrânia, segundo a linha de demarcação existente entre as duas antigas repúblicas soviéticas, num quadro de garantias bilaterais e multilaterais da independência da Ucrânia. Esses passos foram, evidentemente, muito importantes para estabilizar o estatuto da Rússia como grande potência nuclear, neutralizar as tendências de proliferação, e conter os riscos de conflito entre a Rússia e a Ucrânia.

A mais dramática das crises do post-guerra fria, com a dissolução e a guerra na antiga Jugoslávia, teve um efeito paralisante no processo de transição, e constituiu um factor de tensão adicional nas relações entre a Rússia e as potências europeias e ocidentais, sobrecarregado pelas emoções pan-eslavistas das correntes mais extremistas da Duma, que queriam impor uma linha anti-ocidental na política externa russa.

A guerra na Bósnia-Herzegovina acabaria por forçar, embora tardiamente, uma segunda oportunidade de cooperação política e militar entre a Rússia e as potências ocidentais, que se exprimiu, inicialmente, na intervenção da Rússia como mediador com as autoridades sérvias e na participação de um contingente militar russo na missão de paz das Nações Unidas, em Fevereiro de 1994. Dois meses depois, com a constituição do Grupo de Contacto, a Rússia tornou-se parte integrante, com os Estados Unidos e as três principais potências da Europa ocidental, do processo negocial que levará aos acordos de Dayton<sup>9</sup>. Finalmente, a presença, desde Janeiro de 1996, de uma brigada aerotransportada russa na *Implementation Force*, sob comando norte-americano, representou não só a continuidade da intervenção da Rússia nas tentativas de pacificação da Bósnia-Herzegovina,

9 Hans Maull (1995-96). "Germany in the Yugoslav crisis". *Survival* 37: 4, 105-108. Em geral sobre a guerra na antiga Jugoslávia, cf. Misha Glenny (1993). *The fall of Yugoslavia. The third Balkan war*. Harmondsworth: Penguin. Nicole Gnesotto (1994). *Leçons de la Yougoslavie*. Paris: Cahier de Chaillot 14.

como um passo sem precedentes de cooperação militar efectiva entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte<sup>10</sup>.

Também nesse caso, a resolução da crise criou condições para uma clarificação estratégica. Por um lado, demonstrou que os Estados Unidos ainda estavam dispostos a intervir na resolução de uma guerra local europeia, e pôs à prova, com sucesso, a capacidade operacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Por outro lado, revelou a relativa eficácia de uma concertação diplomática entre a Rússia e as principais potências ocidentais, num terreno tradicionalmente difícil, que se prolongou numa cooperação militar multilateral. A participação no Grupo de Contacto e o regresso de forças militares russas à Europa balcânica, inseridas numa missão de paz internacional, representaram uma forma concreta de reconhecimento do estatuto da Rússia como grande potência regional, e da sua importância para a segurança europeia.

A terceira crise – a crise entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte, centrada no problema da expansão das fronteiras orientais da comunidade transatlântica – dominou o período de transição, com graus de intensidade variáveis, pelo menos desde finais de 1992, sem todavia impedir uma cooperação estratégica efectiva, tanto no processo de desnuclearização da Ucrânia, como na pacificação tardia da Bósnia-Herzegovina.

Essa crise foi, ao mesmo tempo, supérflua e produtiva. Supérflua, na medida em que os objectivos do alargamento da Aliança Atlântica diziam mais respeito ao problema da Polónia e da Alemanha, por um lado, e à adaptação da própria Organização do Tratado do Atlântico Norte, por outro lado, do que à definição de uma fronteira de segurança regional para separar a Rússia da Europa: se o objectivo fosse o isolamento estratégico a Rússia, o alargamento teria sido mais cedo e não seria limitado de modo a excluir, designadamente, as antigas repúblicas soviéticas, as quais, à partida, seriam as únicas a poder invocar, com credibilidade, a necessidade de conter riscos imediatos que podiam ameaçar a sua segurança.

Produtiva, desde logo, porque foi útil para a formação de um relativo consenso interno na Rússia sobre as orientações essenciais de uma política externa pragmática e realista, que ultrapassou o “período romântico” de identificação com os países ocidentais, bem como as tentações radicais

---

10 Gregory Schulte (1997). “Former Yugoslavia and the new NATO”. *Survival* 39: 1, 32-33.

mais extremistas, isolacionistas ou “euro-asiáticas”, para encontrar um certo equilíbrio na definição dos interesses nacionais da Rússia<sup>11</sup>.

Por outro lado, serviu para eliminar as propostas mais inconsistentes da Rússia sobre a subordinação da Organização do Tratado do Atlântico Norte à Organização de Cooperação e Segurança Europeia<sup>12</sup>, bem como projectos prematuros de autonomização da defesa europeia, que prejudicariam tanto as prioridades fixadas para o processo de integração europeia – “as comunidades europeias só fazem bem uma coisa de cada vez”<sup>13</sup> – como a estabilidade da comunidade transatlântica de defesa.

Por último, também neutralizou as tendências mais radicais que queriam definir a expansão da Aliança Atlântica como uma estratégia de isolamento da Rússia, procurando fazer ressurgir as velhas clivagens da guerra fria, bem como as linhas de oposição ao alargamento que defendiam como prioritárias as relações com a Rússia, ou a necessidade de impedir a ressurgência de um isolacionismo russo<sup>14</sup>.

Pelo contrário, a “dupla decisão” dos aliados ocidentais de articular o convite a novos membros com a contratualização das relações de cooperação estratégica entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Rússia e a Ucrânia fez o seu caminho<sup>15</sup>, e levou à conclusão de um conjunto

11 Sobre a evolução da política externa russa cf. *inter alia* Hannes Adomeit (1995). “Russia as a ‘great power’: in world affairs: images and reality”. *International Affairs* 71: 1, 35-68. Alexei Arbatov (1993). “Russia’s foreign policy alternatives”. *International Security* 18: 2, 5-43. Leon Aron, Kenneth Jensen, editores (1994). *The emergence of Russian foreign policy*. Washington DC: The United States Institute of Peace. Karen Dawisha, Bruce Parrott (1994). *Russia and the new states of Eurasia*. Cambridge: Cambridge University Press. Neil Malcolm, Alex Pravda, Roy Allison, Margot Light (1996). *Internal factors in Russian foreign policy*. Oxford: Royal Institute of International Affairs, Clarendon Press. Peter Shearman, editor (1995). *Russian foreign policy since 1990*. Boulder: Westview. Sobre a Rússia e o alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte, cf. também Richard Kluger (1996). *Enlarging NATO. The Russia factor*. Santa Monica: Rand.

12 Mesmo na Rússia, certos analistas criticaram a falta de realismo das propostas oficiais sobre a Organização de Segurança e Cooperação Europeia, que pareciam prolongar as velhas políticas soviéticas. Dmitri Trenin (1996). “Russia and the West: avoiding complications”. *International Affairs (Moscow)* 42: 1, 30-38.

13 A frase é de Jacques Delors e Raymond Barre.

14 O debate sobre a Rússia e o alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte é demasiado extenso e complexo para poder ser resumido. A duração admitiu variações radicais: Michael Mandelbaum começou por ser dos primeiros a apoiar a integração das democracias post-comunistas na comunidade de defesa ocidental e acabou na oposição ao alargamento. Personalidades de primeira linha entre os veteranos da guerra fria, como George Kennan – que foi contra a Aliança Atlântica desde a primeira hora – ou Fred Iklé, consideraram o alargamento como o pior erro das políticas ocidentais no post-guerra fria. Da mesma tribo, do outro lado, Henry Kissinger teve o mérito da consistência na defesa do alargamento, até ao momento da assinatura do acordo paralelo com a Rússia.

15 Entre os defensores da “dupla decisão”, foram pioneiros, do lado europeu, o trio formado por Michael Mertes, Dominique Moisi e Timothy Garton-Ash e, do lado norte-americano, Zbigniew Brzezinski.

de acordos, concluídos numa série de cimeiras entre Maio e Julho de 1997, depois de seis meses de conversações formais entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Mais uma vez, a crise foi o instrumento indispensável para o ajustamento gradual das posições respectivas dos Estados Unidos, da Rússia e dos Estados europeus, até existirem as condições internas e externas para dar passos concretos e completar um feixe de acordos que parece ter qualidades mínimas para reorganizar a segurança regional.

## O PUZZLE DA ARQUITECTURA DE SEGURANÇA

Nas sucessivas cimeiras do ano de 1997, de acordo em acordo, as peças do *puzzle* da arquitectura de segurança europeia começaram a ficar postas no seu lugar.

Primeiro, a Organização do Tratado do Atlântico Norte decidiu proceder a um alargamento limitado e restrito da comunidade de defesa transatlântica, convidando três Estados da Europa central – a Polónia, a República Checa e a Hungria – sem fronteiras com a Rússia (excepto no caso menor do enclave de Kaliningrado) e anunciando que não seriam instaladas armas nucleares nos territórios desses futuros Estados membros, cuja integração está prevista para 1999. Paralelamente, o Conselho do Atlântico Norte e os Estados associados à Parceria para a Paz – incluindo a Rússia e a Ucrânia – criaram o Conselho de Parceria Euro-Atlântica.

Depois, a Organização do Tratado do Atlântico Norte assinou acordos específicos com a Rússia, em Paris, no dia 27 de Maio, e com a Ucrânia, na cimeira de Madrid, em 9 de Julho. No caso da Rússia, o “Acto Fundador” marca a institucionalização de mecanismos de consulta entre o Conselho do Atlântico Norte e a Rússia num Conselho Conjunto Permanente, presidido pelo Secretário-Geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte, por um representante de um dos Estados membros, em regime rotativo, e por um representante da Rússia<sup>16</sup>. Na sequência da definição das “relações especiais” entre a comunidade transatlântica e a Rússia e a Ucrânia, as duas principais repúblicas post-soviéticas assinaram, em Kiev,

16 Os acordos com a Rússia e a Ucrânia foram publicados na *NATO Review* 45: 4. O primeiro comentário crítico foi feito por Henry Kissinger. “Aspectos inquietantes de la relación con el Gobierno de Rusia”, *El País*, 5 de Julho de 1997. Do lado russo, cf. Nikolai Afanasievskii (1997). “On the NATO-Russia Founding Act”. *International Affairs* (Moscovo) 43: 4, 158-163.

a 31 de Maio, um tratado de amizade e os acordos sobre a divisão da frota do mar Negro e das bases navais de Sebastopol, no quadro dos quais fica resolvida a questão do reconhecimento das fronteiras comuns.

Enfim, está em curso a revisão do tratado sobre as armas convencionais na Europa (CFE) – uma exigência da Rússia, justificada pela profunda mudança do mapa político europeu – bem como o ajustamento dos últimos acordos de redução das armas estratégicas nucleares START II, na perspectiva da sua próxima ratificação pela Duma e da negociação de um terceiro acordo, numa linha de continuidade da cooperação estratégica entre os Estados Unidos e a Rússia no domínio electivo das armas nucleares<sup>17</sup>.

Desses acordos sucessivos resulta, desde logo, um modelo de círculos concêntricos e parcialmente sobrepostos entre as instituições da segurança europeia – a que já chamaram uma “*spaghetti junction*”<sup>18</sup> –, onde fica claramente definida a centralidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte na edificação da “arquitectura de segurança” regional do post-guerra fria. Essa centralidade, por sua vez, não exclui nem uma evolução da União da Europa Ocidental como eventual “ pilar de defesa ” da União Europeia na comunidade transatlântica, nem uma especialização da Organização de Segurança e Cooperação Europeia, que continua a ser a única instituição onde os antigos adversários se encontram com um estatuto de paridade.

Por outro lado, e não obstante a oposição expressa da Rússia ao alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte, foi possível estabelecer um modo de articulação entre o processo de alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte e a inserção da Rússia e da Ucrânia nos novos equilíbrios regionais, contratualizado em sucessivos quadros multilaterais e bilaterais, incluindo os acordos entre os dois maiores Estados post-soviéticos<sup>19</sup>.

Nesse contexto, quanto à posição russa na segurança europeia, a peça-chave é a institucionalização, no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, do Conselho Conjunto Permanente, que respeita o estatuto especial da

17 Sobre a relação entre os acordos de redução de armas convencionais e nucleares e o acordo entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte, cf. Andrew Pierre, Dmitri Trenin (1997). “Developing NATO-Russian relations”. *Survival* 39: 1, 5-18.

18 Citado por Rodric Braithwaite (1996): 775.

19 Cf. Anatol Lieven (1997). “Restraining NATO: Ukraine, Russia, and the West”. *Washington Quarterly* 20: 4, 55-57.

Rússia, e cujo desenvolvimento pode tornar possível um diálogo estratégico ao mais alto nível entre a Rússia e os aliados ocidentais.

Essa institucionalização tem um preço: se a aliança ocidental quer influenciar o comportamento externo da Rússia, deve admitir também um *droit de regard* russo sobre as estratégias europeias de segurança regional<sup>20</sup>. Mas, sobretudo, marca um ponto decisivo para o futuro: as potências ocidentais souberam respeitar o estatuto da Rússia como grande potência, e criar as condições para estabelecer com uma Rússia fraca e vulnerável a confiança e os hábitos de cooperação estratégica que antecipam o quadro das relações futuras com uma Rússia forte e restaurada. É essa a lição do post-II Guerra mundial, em relação à Alemanha e ao Japão, que continua a ser válida, no post-guerra fria, quanto à Rússia.

Em todo o caso, o caminho percorrido até às últimas cimeiras mostra que a interação estratégica entre a Rússia e a Europa pode ter bons efeitos, na medida em que prevaleceu uma tendência pragmática e moderada, entre a abertura ocidental a um quadro formal de cooperação entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Rússia, sem desistir do alargamento, e a recusa de uma via isolacionista, por parte da política externa russa.

No fim das três crises sucessivas, o resultado é positivo: as peças do *puzzle* começaram a encaixar-se, sem pôr em causa nenhum dos objectivos principais da transição: está em curso o alargamento da Aliança Atlântica e da União Europeia às democracias post-comunistas da Europa central e oriental; consolidaram-se as dinâmicas institucionais de integração regional, sem excluir uma possível inversão das tendências de fragmentação que têm caracterizado as relações entre a Rússia e a maior parte das outras repúblicas secessionistas da União Soviética; criaram-se condições políticas e institucionais para inserir a Rússia e a Ucrânia nos equilíbrios regionais, bem como para desenvolver uma cultura de cooperação estratégica entre os antigos adversários da guerra fria.

As decisões das cimeiras de Maio e Julho de 1997 não são o fim da história, nem sequer marcam necessariamente o fim da crise de transição, ou mesmo das crises nas relações entre a Rússia e a Europa.

A Rússia ainda não terminou a transição política interna, nem encontrou o seu lugar próprio nos equilíbrios regionais emergentes na Europa. Como noutros casos, também se pode aplicar à Rússia a máxima canónica: "*it lost an empire and has yet to find a role*". Em quaisquer circunstâncias, a incerteza

---

20 Christoph Bertram (1995). *Europe in the balance*. Nova York: Carnegie Endowment for Peace, 38.

é inevitável num processo histórico tão profundo e tão perturbador como a decomposição da União Soviética, onde convergem o fim da guerra fria, dos movimentos totalitários e dos impérios europeus.

Nesse sentido, o estatuto futuro da Rússia na segurança europeia continua refém da sua evolução política interna. Se a Rússia se tornar um regime de democracia pluralista e um Estado de direito, tudo é possível, incluindo a substituição da Organização do Tratado do Atlântico Norte, ou a sua transformação numa comunidade de defesa euro-atlântica. Se a política externa da Rússia se estabilizar dentro de uma linha realista pragmática e resistir às tentações revisionistas, dentro e fora do perímetro da antiga União Soviética, não há nenhuma razão para prejudicar a inserção normal da Rússia, como grande potência europeia, nos equilíbrios regionais, qualquer que seja a orientação do seu regime político. Se não houver boas notícias para a Rússia, nem quanto ao regime político, nem quanto à política externa, quase tudo é possível – excepto a guerra e o regresso ao passado: seja o que for a Rússia post-comunista não é, nem será uma continuação da União Soviética<sup>21</sup>.

Em qualquer caso, enquanto o alargamento da comunidade transatlântica é decisivo para estabilizar a segurança europeia e fortalecer as dinâmicas de integração regionais, a institucionalização da cooperação estratégica entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte parece ser um preço razoável para evitar que se perca a oportunidade para consolidar a paz ganha na guerra fria.

---

21 A excepionalidade do período totalitário na história da Rússia e da sua política internacional é o tema de Martin Malia. Tradition, ideology and pragmatism in the formation of Russian foreign policy in Leon Aron, Kenneth Jensen, editores (1994). *The emergence of Russian foreign policy*, 35-49. Nadia Arbatova sublinhou o mesmo ponto, na sua intervenção no Instituto da Defesa Nacional durante o seminário internacional *O alargamento da NATO e o futuro da Europa*.