

O Realismo Defensivo no Pensamento Estratégico da Rússia: a Agressão à Ucrânia em 2014

Francisco Paulo Amaral Nobre

**Relatório de Estágio de Mestrado em Ciência Política e
Relações Internacionais, especialização em
Globalização e Dinâmicas Regionais**

Setembro, 2022

**Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais,
especialização em Globalização e Dinâmicas Regionais, realizada sob orientação
científica da Professora Doutora Raquel Vaz-Pinto.**

Ao meu pai e à minha mãe
À minha avó
À Inês e a todos aqueles
que me acompanharam durante este ano

Agradecimentos

Um especial agradecimento à Professora Doutora Raquel Vaz-Pinto, pelo acompanhamento constante, pelas sugestões e pelos comentários que fez e que muito me ajudaram na realização do presente Relatório.

Agradeço ainda àqueles no Ministério dos Negócios Estrangeiros com quem tive o prazer de trabalhar, aprender e conviver ao longo destes seis meses de estágio e que fizeram parte de uma experiência profissional da qual não me irei esquecer.

Estou também grato à minha família pelo apoio que recebi durante o meu percurso académico, e aos meus amigos e companheiros, pela paciência e pelos bons momentos partilhados.

O Realismo Defensivo no Pensamento Estratégico da Rússia

A Agressão à Ucrânia em 2014

Francisco Paulo Amaral Nobre

RESUMO

A compreensão da política externa da Rússia e dos seus motores é um desafio conhecido dos estadistas e académicos. Nesse sentido, o presente Relatório de Estágio propõe, na sua componente teórica, olhar sobre a história deste país, a sua relação com a NATO e as suas ações recentes, com o objetivo de encontrar um ponto de continuidade que fundamente o recurso à Teoria do Realismo Defensivo enquanto modelo teórico para a compreensão do pensamento estratégico russo, que assentará numa procura contínua por segurança e sobrevivência. É neste sentido que se analisa o caso de estudo da agressão russa à Ucrânia, em 2014. As consequências desta agressão foram, inclusive, sentidas em anos seguintes, até 2021, quando a Rússia intensificou a sua mobilização de tropas junto da fronteira com este país. Foi neste contexto que se iniciou o estágio sobre o qual incide a componente prática do atual Relatório, realizado no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus, responsável pela relação bilateral entre Portugal e países como a Rússia e a Ucrânia, entre outubro de 2021 e abril de 2022. Este estágio revelou-se particularmente desafiante, considerada a diversidade das tarefas desenvolvidas, mas também os diferentes contextos vividos nos países sob a alçada deste Serviço, que requereram o devido acompanhamento e resposta nacionais, com ênfase para a invasão da Rússia à Ucrânia, em 2022. Por fim, a investigação realizada sobre o caso de 2014 e o trabalho de estágio desenvolvido em 2022 permitiram, ainda, uma breve análise comparativa entre aquilo que distingue ambos os acontecimentos.

Palavras-Chave: Rússia; Ucrânia; Realismo Defensivo; Segurança; NATO; Espaço Pós-Soviético

ABSTRACT

The understanding of Russia's foreign policy and its drivers is a well-known challenge for statesmen and academics. In this sense, this Internship Report proposes, in its theoretical component, to look at the history of this country, its relationship with NATO and its recent actions, with the aim of finding a point of continuity that supports the use of the Theory of Defensive Realism as a theoretical model for understanding Russian strategic thinking, which is based on a continuous search for security and survival. It is in this sense that the case study of the Russian aggression against Ukraine in 2014 is analysed. The consequences of this aggression were even felt in the following years, until 2021, when Russia intensified its mobilisation of troops near the border with this country. It was in this context that the internship on which the practical component of the current report is based began, carried out in the Ministry of Foreign Affairs, in the Directorate of Services for European Political Affairs, responsible for bilateral relations between Portugal and countries such as Russia and Ukraine, between October 2021 and April 2022. This internship proved to be particularly challenging, considering the diversity of the tasks carried out, but also the different contexts experienced in the countries under the remit of this Service, which required due monitoring and national response, with emphasis on Russia's invasion of Ukraine in 2022. Finally, the research carried out on the 2014 case and the internship work carried out in 2022 also allowed for a brief comparative analysis between what distinguishes both events.

Keywords: Russia; Ukraine; Defensive Realism; Security; NATO; Post-Soviet Space

Índice

Introdução.....	1
Parte I.....	4
Capítulo 1. A Construção do Sistema Securitário Europeu Atual e Conceitos Associados.....	4
Capítulo 2. A Rússia e a NATO no Séc. XXI.....	10
2.1. A Rússia e a Chegada de Putin.....	10
2.2. A NATO na Integração Democrática e Securitária Europeia.....	19
2.3. De um Bom Começo até <i>Maidan</i>	24
Capítulo 3. Realismo Defensivo no Pensamento Estratégico da Rússia.....	31
3.1. O Realismo Defensivo de Waltz.....	31
3.2. Realismo Defensivo no Kremlin.....	33
3.3. A Agressão da Rússia à Ucrânia em 2014.....	39
Capítulo 4. A Abordagem Revisionista da Rússia.....	46
Parte II.....	50
Capítulo 5. Estágio na Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus.....	50
Conclusão.....	62
Bibliografia	65

Lista de Abreviaturas

- ABM – Tratado sobre Mísseis Antibalísticos
- APE – Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus
- CEI – Comunidade de Estados Independentes
- CNE – Conselho dos Negócios Estrangeiros da União Europeia
- CSTO – Organização do Tratado de Segurança Coletiva
- DGPE – Direção-Geral de Política Externa
- DGAE – Direção-Geral dos Assuntos Europeus
- E.E.U. – União Económica Euroasiática
- E.U.A. – Estados Unidos da América
- MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
- NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- NRC – Conselho NATO-Rússia
- OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
- PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa
- PESC – Política Externa e de Segurança Comum
- SEAE – Serviço Europeu de Ação Externa
- SORT – Tratado sobre Reduções de Ofensiva Estratégica
- TFCE – Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa
- U.E. – União Europeia
- U.R.S.S. – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

O Presente Relatório de Estágio tem por finalidade a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, na Especialização em Globalização e Dinâmicas Regionais. No sentido da complementaridade entre componentes teóricas e práticas, foi realizado um estágio no Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), que permitiu a aplicação dos conhecimentos adquiridos durante o primeiro ano do atual ciclo de estudos.

Esquemáticamente, o presente Relatório dividir-se-á entre uma componente científica, centrada numa investigação sobre a política externa da Rússia, e uma componente de cariz teórico-prático, que refletirá sobre a experiência no estágio supramencionado. Atente-se que o sistema de notas empregado irá distinguir a data de publicação quando for utilizado mais do que um artigo ou obra do mesmo autor.

Começando pela componente científica, o seu objetivo será a análise do pensamento estratégico da Rússia e como a Teoria do Realismo Defensivo poderá ajudar a compreender os processos de decisão que levaram às ações deste Estado sobre a Ucrânia em 2014, à semelhança do caso da Geórgia, em 2008. Concretamente, o problema central da presente investigação será o da difícil compreensão, por parte do Ocidente, dos motores da política externa do Kremlin, em particular para com os seus territórios circundantes.

Subjacente a esta investigação, será analisado o caso de estudo da agressão da Rússia contra a Ucrânia em 2014, na qual este país anexou a Península da Crimeia e provocou o início do conflito na região do Donbass entre as Forças Armadas ucranianas e as milícias pró-russas por si apoiadas. Apesar das semelhanças entre os referidos acontecimentos de 2014 e a crise motivada pela invasão de Moscovo a Kyiv em 2022, esta última será apenas abordada na componente prática deste Relatório. Adicionalmente, a proposta que será apresentada para uma melhor compreensão do caso de 2014 não será aplicável para a análise das circunstâncias de 2022, por se considerar que existem diferenças decisivas entre os motores dos processos de decisão no Kremlin num e outro caso.

Relativamente à sua estrutura, esta investigação iniciar-se-á com o estudo da relação entre a Rússia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) no Século

XXI, sendo necessária a primeira análise dos passados e perspectivas de ambas as partes. Por um lado, será realizada uma contextualização sobre alguns dos principais pontos da história russa, com maior detalhe sobre a transição democrática na década de 90 do Séc. XX e a chegada de Vladimir Putin ao poder. Por outro lado, a NATO será analisada enquanto organização internacional, com ênfase para a sua abordagem ao novo panorama estratégico do pós-Guerra Fria, complementada pela exposição das perspectivas dos seus Estados-Membros e das ambições de integração das democracias pós-soviéticas. Após expostas as dinâmicas internas da Rússia e da Aliança Atlântica, será feita a revisão contextual das diferentes fases de aproximação e afastamento de que estas beneficiaram entre o ano de 2000, quando Putin foi eleito Presidente da Federação Russa pela primeira vez, e 2014, quando sucedeu a agressão à Ucrânia, que ditou o afastamento entre a Rússia e o mundo Ocidental.

Uma vez que a presente investigação propõe um método para melhor compreender a política externa da Rússia, será apresentada, para este feito, a teoria do Realismo Defensivo, de Kenneth Waltz. Seguidamente, será feita uma correlação entre o enquadramento histórico e relacional da Rússia com a NATO, e a presente teoria, sobre a forma de uma proposta do seu uso para o melhor entendimento do pensamento estratégico russo e de como este influencia os processos de decisão dos seus líderes. Concretizada essa proposta, será analisado o caso prático da agressão da Rússia contra a Ucrânia em 2014, que concretizará a exemplificação da forma como o Realismo Defensivo poderá permitir uma melhor compreensão dos motores desta.

Para concluir a componente teórica do presente Relatório, será analisado o período que sucedeu este acontecimento, até ao ano de 2021, que foi simbólico pela crescente mobilização de tropas russas nas fronteiras ucranianas e pela suspensão, por parte de Moscovo, da sua representação junto da Aliança. Neste período, a relação entre a Rússia e a NATO/ Ocidente entrou numa nova fase, paralela a um novo redireccionamento da política externa do Kremlin, que também poderá ser compreendido com recurso à teoria do Realismo Defensivo.

No que diz respeito à componente prática do presente Relatório, a sua pertinência associa-se à interligação entre os conhecimentos entretanto adquiridos no presente ciclo de estudos e a integração num ambiente profissional onde a política externa portuguesa é posta em prática. A estrutura desta segunda parte começará pela exposição do local de estágio escolhido, a Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus (APE), do

Ministério dos Negócios Estrangeiros, e ainda da Direção-Geral de Política Externa (DGPE), na qual esta Direção de Serviços se integra. O presente estágio teve uma duração de seis meses, entre outubro de 2021 e abril de 2022, período que se afigurou muito ativo no respeitante à ação diplomática nacional e à ocorrência de situações diversas nos Estados sob a alçada da APE. Quanto à estrutura desta exposição, será realizada uma divisão temporal entre as duas fases deste estágio, que se dividem no início da invasão da Rússia à Ucrânia, em fevereiro de 2022, sendo que na primeira foram realizadas diversas tarefas que corresponderam às responsabilidades ‘gerais’ desta Direção de Serviços, como o acompanhamento das realidades políticas no Estados por si cobertos, o processamento de acordos bilaterais em negociação e a preparação de reuniões de representantes nacionais. Na segunda fase do estágio, foi necessária a adaptação da sua rotina ao novo contexto político internacional e às respostas dadas pelo Estado Português à Crise na Ucrânia, que resultaram num trabalho mais focado no acompanhamento de desenvolvimentos no seu âmbito, no apoio de Portugal a este país e na continuação da preparação de reuniões bilaterais e multilaterais, sempre com destaque para este tópico de discussão.

Posteriormente à exposição do trabalho desenvolvido no estágio e da relevância deste, será feita uma análise sobre a convergência entre esta componente prática e a investigação realizada paralelamente, e ainda as reflexões retiradas do estudo da crise de 2014 e do acompanhamento desta de 2022. Por fim, será realizada uma breve conclusão sobre esta experiência profissional no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Em suma, é esperado que o presente Relatório, mediante uma coordenação entre as componentes teórica e prática que o compõem, permita uma reflexão sobre as Relações Internacionais em ambas essas vertentes. Dado que o Serviço em que o estágio foi realizado é o responsável pela execução da política externa bilateral para a Rússia e a Ucrânia, a convergência da vertente académica e política irá, igualmente, permitir que seja feita uma base de comparação sobre as suas respetivas abordagens às questões associadas a estes dois países.

Parte I

Capítulo 1. A Construção do Sistema Securitário Europeu Atual e Conceitos Associados

Tendo em conta a centralidade do continente europeu enquanto espaço de análise na presente investigação, e não ignorando a dinâmica securitária que lhe será atribuída, importa entender o panorama atual neste espaço. Neste sentido, devemos refletir sobre conceitos ligados ao de Sistema Securitário Europeu, de modo a entender melhor o âmbito das interações entre os diferentes atores estatais e não estatais.

Em primeiro lugar, importa definir dez conceitos secundários: Segurança; Organização Internacional; Aliança; Defesa Coletiva e Segurança Coletiva; Hegemonia; Grande Potência; Esfera de Influência; Estado-Tampão e Ocidente.

O conceito de ‘Segurança’¹ partia tradicionalmente da competição entre os Estados – o seu objeto central – enquanto a preocupação principal destes seria o perigo proveniente do uso da força². Entenda-se, a ameaça à sua soberania seria primordial na ideia de segurança. Com os efeitos da Globalização nas relações de competição entre os Estados, em particular durante a Guerra Fria, este conceito passou a refletir não apenas a dinâmica nacional, mas também internacional. Desde o fim deste período, surgiram movimentos académicos que apelaram à maior autonomia das questões securitárias económicas e ambientais, às quais se juntou a noção de Segurança Humana, centrada na integridade e na proteção do ser humano. Destaque ainda à Escola de Copenhaga³, que estendeu o âmbito da segurança às sociedades e à sua securitização, que consiste num processo de discurso político que justifique aos cidadãos a adoção de determinadas medidas para a sua proteção. Atualmente, ‘Segurança’ é um conceito muito abrangente, que incide sobre Nações, Estados, indivíduos e o ambiente⁴, estando sob análise qualquer ameaça à sua integridade e bem-estar.

Uma ‘Organização Internacional’, também conhecida por ‘Instituição Internacional’ ou ‘Instituição Intergovernamental’, poderá ser definida como “uma

¹ Buzan e Hansen.

² Idem, p.21.

³ Idem, p.36.

⁴ Idem, p.10.

entidade criada num Tratado, no qual dois ou mais Estados se comprometem a agir sobre matérias de interesse comum e em boa-fé”⁵. Os seus objetivos centram-se na promoção do diálogo e na criação de regras que proíbam e privilegiem determinadas ações, definindo o plano de convivência entre os Estados. Atualmente, a grande variedade de organizações existentes deve-se à abrangência dos tópicos de interação estatais, tais como segurança, economia, clima, entre outros⁶.

A noção de ‘Aliança’, no seu sentido político-militar, poderá ser entendida como um compromisso escrito que define um vínculo entre um conjunto de signatários para a coordenação dos seus processos de decisão neste plano⁷. As Alianças apoiam-se na garantia da integridade e segurança de cada Estado signatário, por vezes com base na sua defesa coletiva, e poderão ter três formatos distintos: pacto defensivo, entente e tratado de não-agressão ou neutralidade⁸. Desde o final da II Guerra Mundial, o modelo de aliança militar mais comum na Europa é o pacto defensivo, no qual as suas partes se comprometem a intervir militarmente em defesa daquele que sofra uma agressão por parte de um ator terceiro.

Relativamente aos conceitos de ‘Defesa Coletiva’ e ‘Segurança Coletiva’, apesar de separados, estes encontram-se interligados. No âmbito de uma Aliança, ‘Defesa Coletiva’ implica a “união de capacidades entre os aliados, com vista a um esforço coletivo pela proteção comum” contra uma possível agressão externa⁹. Por sua vez, o conceito de ‘Segurança Coletiva’ aplica-se à proteção proveniente de garantias contra agressões entre os aliados¹⁰, criando-se, entre estes, um espaço considerado seguro.

Sobre a noção de ‘Hegemonia’, esta associa-se a uma posição de domínio de uma parte sobre outras. Um ‘Estado’ ou ‘Potência Hegemónica’ é aquele que “é dominante em termos económicos e militares”, e que utiliza o seu poder superior para preservar a ordem global e as suas posições nesta¹¹. Semelhantemente, o conceito de ‘Grande Potência’ incide sobre um Estado que tanto detém interesses e presença mundial, como a

⁵ Harvard Law School.

⁶ Simmons e Martin, p.194.

⁷ Krause e Singer, p.13.

⁸ Ibidem.

⁹ Krause e Singer, p.14.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Sousa e Mendes, p.119.

sua influência do ponto de vista político, militar e económico lhe permite moldar as regras do sistema internacional¹².

‘Estado-Tampão’, é um Estado próximo de outro mais poderoso, que serve para este como um “elemento de segurança intermédia (...) contra a hostilidade direta ou ataques surpresa entre grandes potências”¹³. Por sua vez, o conceito de ‘Esfera de Influência’ incide sobre a reivindicação por parte de um Estado do seu controlo sobre determinado território, sobre o qual exerce domínio em diversas dinâmicas, sem a interferência de outras partes¹⁴.

Por último, cumpre mencionar o conceito de ‘Ocidente’, que se resume num conjunto de Estados unido por uma “rede densa de normas, regras e instituições partilhadas, que cobrem tudo, desde a democracia, passando pela cooperação militar, comércio e finanças, até aos direitos humanos e *standards* ambientais”¹⁵. Quando falamos de valores ocidentais, referimo-nos, entre outras coisas, à proteção e promoção do Estado de Direito e da Democracia, que se poderá estender além das fronteiras dos países que já os adotaram.

Como referido anteriormente, o Sistema Securitário atual é composto por organizações internacionais distintas, que se destacam pelas diferenças entre as suas estruturas e objetivos. Entre alguns exemplos, destaquem-se a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a União Europeia (U.E.) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Fundada pelo Tratado do Atlântico Norte, em 1949, a NATO visava assegurar a Defesa Coletiva dos seus Aliados contra a ameaça comunista, tal como a Segurança Coletiva entre si. Hoje, a Aliança mantém a sua natureza defensiva, alargando-se a um total de 30 países que se guiam por valores base como o respeito pela paz e soberania dos Estados, defesa mútua, porta aberta, entre outros, sendo estes os valores centrais a que nos referimos quando falamos sobre o consenso entre os aliados. A NATO é muitas vezes considerada como um garante da paz no continente europeu, em virtude da estabilidade nas relações entre os seus Membros e das operações de pacificação que realiza na Europa.

¹² Idem, p.194.

¹³ Idem, p.94.

¹⁴ Deudney.

¹⁵ Buzan e Little, p.338.

A União Europeia também se destaca enquanto ator de relevo no sistema securitário regional. Ao longo das últimas décadas, a U.E. tem desenvolvido os seus mecanismos e instrumentos de política externa, com ênfase para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). Atualmente, os 27 Estados-Membros da U.E. também coordenam as suas posições e ações em matéria de política externa ao nível de Chefes de Estado e de Governo, bem como de Ministros, por vezes delegando ainda determinadas competências ao Alto-Representante responsável¹⁶.

Acrescente-se que a abrangência securitária da U.E. se estende além dos seus 27 Estados-Membros. Por um lado, nas suas Missões e Operações de paz e, por outro, através da Política Europeia de Vizinhança e dos processos de adesão de Países Candidatos, que assimilam os seus processos de decisão aos da União Europeia. Atente-se, ainda, à caracterização da U.E. enquanto ator securitário, não só devido à sua ação autónoma e coordenação entre os seus Estados-Membros, mas também pela sua maior abrangência de ação e influência nesta região.

Em matéria de organizações regionais especializadas, a OSCE é o principal fórum de diálogo sobre temáticas de segurança neste espaço¹⁷, estando enraizada na Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa, de 1973, que visou reduzir tensões entre os dois grandes blocos da época. Desde a queda da União Soviética, o âmbito de ação e cooperação da renovada OSCE foi abrangido com a criação de organismos, como o Comité Permanente, e de mecanismos para a sua maior intervenção na resolução de conflitos internacionais e na assinatura de acordos multilaterais em matéria de segurança.

Atualmente, a OSCE é composta por 57 Estados da América do Norte, Europa e Ásia, que promovem a sua ação sobre as diferentes dinâmicas securitárias já referidas, com destaque para o controlo de armamentos, prevenção e resolução de conflitos, e proteção dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

Chegando à própria ideia de Sistema Securitário Europeu, é de referir que o continente europeu contém uma vasta história de Reinos e Impérios que tanto quase o dominaram na sua totalidade, como de seguida desapareceram. De entre as suas várias fases, e atribuindo maior atenção aos últimos séculos da história europeia, destacam-se,

¹⁶ Parlamento Europeu.

¹⁷ Organização para a Segurança e Cooperação na Europa.

enquanto denominadores comuns, o equilíbrio multipolar entre os Estados Europeus e a sua resistência a uma soberania universal¹⁸. A Paz de Vestefália, de 1648, foi um passo importante no reconhecimento da igualdade entre os Estados e destes enquanto entidades soberanas, tal como no entendimento por parte dos estadistas europeus de que haveria segurança no equilíbrio de poder¹⁹. Num outro marco, em 1815, o Congresso de Viena definiu um novo sistema entre as potências da região, assente numa complexa rede de alianças que garantia um maior equilíbrio e diálogo entre si, com o objetivo de que fosse mantida a paz e estabilidade na Europa.

Após as duas Guerras Mundiais, no Séc. XX, emergiu uma era bipolar global que dividiu geograficamente a Europa. Assistiu-se ao surgimento de dois blocos políticos, económicos e militares: um, liderado pelos Estados Unidos da América (E.U.A.) e a NATO; e outro, pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.) e o Pacto de Varsóvia. Ambos os Blocos partilharam uma extensa fronteira da Alemanha à Grécia, sob um conflito congelado, ora com momentos de grande tensão, ora com períodos de maior estabilidade.

A atual estrutura securitária europeia desenvolveu-se após a queda da U.R.S.S., com particular destaque para os alargamentos a leste da NATO e da União Europeia – tendo Estados que fizeram parte do Bloco Soviético aderido a estas organizações internacionais. Estes alargamentos conferiram uma maior convergência entre as políticas externas dos Estados europeus, e reforçaram a segurança e defesa coletiva entre si.

Por outro lado, a Rússia também criou organizações políticas e securitárias no espaço geográfico da antiga U.R.S.S., em particular a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO) e a Comunidade de Estados Independentes (CEI). No entanto, estas organizações não tiveram particular adesão por parte das novas democracias europeias, que demonstraram uma preferência pela sua integração na NATO e U.E..

Apesar desta dualidade, a relação entre estas organizações e a generalidade dos Estados europeus foi particularmente positiva durante as primeiras décadas do pós-Guerra Fria. Durante este período, registou-se um nível de cooperação económica e política

¹⁸ Kissinger, p.24.

¹⁹ Idem, p.68.

elevado, embora nunca tenha sido conseguida uma convergência securitária plena, como Buzan e Weaver evidenciavam logo no início do Séc. XXI²⁰.

Importa, ainda, notar que os Estados Unidos, embora país extraeuropeu, mantém-se enquanto ator chave para a segurança e estabilidade político-económica neste continente, seja por via da sua liderança da Aliança Transatlântica, seja pela proximidade das suas relações institucionais e comerciais com os países da região²¹.

Para concluir, em oposição à sua história, o atual Sistema Securitário Europeu não assenta no equilíbrio entre potências, na competição, nem no uso da força. Mais do que nunca, o diálogo e a cooperação no âmbito das organizações internacionais mencionadas ditam uma maior cordialidade entre os Estados, embora ainda se identifique uma certa divisão entre si. De um lado, encontram-se os Membros da U.E. e NATO, extensível a países candidatos e potenciais candidatos, e, no outro, as organizações e Estados liderados pela Rússia. Desde 1991, a relação entre ambas as partes passou por várias fases, e será essa mesma relação o pano de fundo da presente investigação.

²⁰ Buzan e Weaver, p.343.

²¹ Idem, p.344.

Capítulo 2. A Rússia e a NATO no Séc. XXI

2.1. A Rússia e a Chegada de Putin

Ao longo de vários séculos, a Rússia cativou o interesse de distintos estadistas e pensadores europeus que divergiram entre si no seu entendimento acerca das bases e dos motores dos processos de decisão deste país. É certo que, se procuramos entender a ação externa russa ao longo da história e na sua contemporaneidade, importa realizar uma análise interna deste país. Neste âmbito, o Estado é o centro da ‘segunda imagem’ apresentada por Kenneth Waltz na obra “*Man, the State, and War*” – sendo a primeira o indivíduo – na qual o estudo das ações externas estatais passa pelo entendimento da sua organização interna. Acrescente-se que, de entre alguns dos “defeitos internos” que explicam as ações externas dos Estados, Waltz destaca a importância de privações geográficas e económicas²².

Para melhor compreendermos a Rússia contemporânea, importa olhar para a sua história. Desde a sua origem, o então Grão-Ducado de Moscóvia era, nas palavras de Tim Marshall, “indefensável”²³, uma vez que não existiam barreiras naturais que o protegessem de eventuais invasões. Considerando que este território partilhou fronteiras com diversas grandes potências, surgiu um sentimento de insegurança em Moscovo que veio a perdurar durante toda a sua história.

Argumenta-se que esta exposição geográfica terá influenciado campanhas sucessivas de expansão territorial da Rússia, em particular, quando se iniciou a liderança de Ivan, o *Terrível*, que, tendo adotado um mote de “ataque como defesa”²⁴, atribuiu um novo ímpeto a esse processo de alargamento das suas fronteiras. Na referida liderança, o território russo estendeu-se até aos Urais, Transcaucásia, Mar Cáspio e Mar Negro, tendo, assim, adquirido fronteiras naturais que mantivessem o inimigo o mais longe possível do núcleo do Estado: Moscovo. Consolidava-se então a ideia de profundidade estratégica, considerada como um fator chave para a segurança interna do país.

²² Waltz, 2018, pp.81-82.

²³ Marshall, p.22.

²⁴ Ibidem.

Eventualmente, a Rússia estendeu-se até à Sibéria e ao Pacífico, tendo depois se virado para Ocidente, durante a liderança de Pedro, *o Grande*, e de Catarina, *a Grande*, que conquistaram territórios desde os Bálticos até aos Cárpatos. Esta mudança foi, não só, influenciada pela atratividade da modernidade europeia, como também pela necessidade da Rússia acompanhar as tendências de desenvolvimento militar na região, se pretendesse proteger os territórios que havia conquistado durante os séculos anteriores²⁵. Estes avanços permitiram-lhe, ainda, adquirir fronteiras naturais com os Estados a ocidente, e oficializaram o seu estatuto enquanto potência europeia.

No percurso das suas expansões sucessivas, a Rússia tornou-se num Estado multicultural, sem uma nacionalidade ou identidade própria, nunca se definindo em pleno enquanto Estado europeu, nem asiático. Esta é uma questão antiga e complexa, que Fiódor Dostoiévski já refletia em 1881, quando escreveu “Na Europa, somos tártaros (...), ao passo que na Ásia somos europeus”²⁶, referindo-se, acima de tudo, a um sentimento de falta de pertença da Rússia a qualquer um destes lados. Esta questão perdura até aos dias de hoje, influenciando, inclusivamente, a política externa de Vladimir Putin e a sua valorização de uma identidade ‘euroasiática’, como veremos mais adiante.

Existe ainda uma outra consequência da vastidão do Império russo. Tendo em mente a diversidade da sua população e o afastamento geográfico desta face ao núcleo do Estado, tornou-se imperativo para a Rússia garantir a preservação da união do seu território e o domínio sobre aqueles que nele habitavam. A questão da desintegração territorial russa, que também é enfrentada por Putin, surge no seguimento desta temática. Refira-se, ainda, que nos séculos XVIII e XIX, o ramo militar foi um fator de união na sociedade deste Estado, pela imposição do dever dos seus habitantes em lutar pelo Czar, Fé e a Pátria, o que influenciou a presença do militarismo nas lideranças que se sucederam na Rússia²⁷.

No século XVIII, estavam iniciadas as eras Imperial e Europeia da Rússia. Desde então, surgiram alguns dos maiores desafios que este Estado conheceu ao longo da sua história: a invasão Napoleónica, a invasão da Alemanha Imperial – na I Guerra Mundial – e a invasão da Alemanha Nazi – na II Guerra Mundial. Nenhuma destas incursões foi bem-sucedida, em boa parte graças à profundidade estratégica da Rússia, que impôs um longo caminho a quaisquer tropas invasoras de ocidente até Moscovo, tendo levado ao

²⁵ Hosking, p.75.

²⁶ Em Mações, p.230.

²⁷ Op cit, pp.478-479.

enfraquecimento das suas linhas de abastecimento e eventual desgaste. Tim Marshall estima que, entre 1812 e 1945, a Rússia terá combatido, aproximadamente, a cada 33 anos nos seus territórios a oeste, na vasta Planície do Norte Europeu e áreas circundantes²⁸.

No Século XX, a sucessão de diversos acontecimentos internos e externos na Rússia levaram à queda do seu Império e à fundação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em 1922. Mais tarde, após o final da II Guerra Mundial, Moscovo viu surgirem novas fronteiras no espaço europeu. O Bloco de Leste por si liderado, securitariamente ligado pelo Pacto de Varsóvia, expandiu as fronteiras controladas pelo Kremlin até Berlim, mantendo o inimigo a uma distância inédita da sua capital. A referida distância veio a reforçar um sentimento de segurança que beneficiou, também, da explosão da primeira bomba atómica soviética, em 1949²⁹. O Pacto de Varsóvia teve um papel importante na integração dos povos da Europa de Leste na U.R.S.S., através da coordenação, treino e partilha de equipamento entre os seus exércitos, que estavam sujeitos ao domínio soviético nesta região³⁰.

Em termos geográficos, a União Soviética poderá ser considerada como o pico da hegemonia e do domínio territorial de Moscovo. A profundidade estratégica e o sentimento de proteção territorial geográfico – proveniente da enorme distância entre as fronteiras terrestres da Rússia e a sua capital – poderão ter sido maiores do que Ivan, o *Terrível*, alguma vez imaginara.

Em 1991, deu-se um acontecimento que mudou a estrutura do sistema internacional: a U.R.S.S. colapsou e, com ela, o seu modelo político, económico e militar. Terminava uma era da história russa e iniciava-se outra. Da desintegração desta ‘União’, surgiram 15 novos Estados na Europa e na Ásia Central, e a Rússia – agora Federação Russa – viu as suas fronteiras serem reduzidas aos seus limites mais curtos nos últimos 300 anos – embora tenha continuado a ser o maior país do mundo.

Após a perda destes territórios, Moscovo passou a olhar sobre o seu espaço circundante de forma diferente. De um lado, o chamado “estrangeiro próximo”, composto pelos Estados da antiga União Soviética, com os quais o Kremlin ambicionava manter uma relação de proximidade política, económica e militar, tendo, inclusivamente, criado

²⁸ Marshall, p.21.

²⁹ Service, p.243.

³⁰ Idem, p.378.

organizações para este efeito como, por exemplo, a CEI e a CSTO. Do outro lado, surgiu o “estrangeiro longínquo”, onde se encontravam as democracias ocidentais europeias, muitas delas Estados-Membros das Comunidades Europeias e da NATO³¹.

Durante este período, a Rússia debateu-se com dificuldades económicas graves, uma corrupção generalizada e uma grande fraqueza institucional³², o que complicou, ainda mais, a principal missão dos líderes da Rússia pós-soviética: a sua total mudança interna, na economia, política e Forças Armadas. O primeiro Presidente desta Federação, Boris Ieltsin, e a sua equipa, não tinham um plano concreto sobre que país seria este e como é que ele funcionaria, algo que agravou, também, a dificuldade desta missão³³.

Na política externa, os primeiros anos de Ieltsin regeram-se por uma aproximação aos Estados e Organizações ocidentais, a par das próprias expectativas de democratização da Rússia, que refletiam uma vontade assumida de adesão à NATO e às restantes instituições da ordem liberal³⁴.

Esta primeira fase da política externa russa pós-soviética, denominada ‘internacionalismo liberal’³⁵, foi liderada pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Andrei Kozyrev, que, entre 1991 e 1996, guiou este país em direção a uma maior integração ocidental. Por um lado, a política do ‘internacionalismo liberal’ procurava o apoio do ocidente para a reestruturação da economia do país e para o estabelecimento das suas instituições. Por outro, ambicionava contrariar possíveis tendências do isolamento da Rússia a nível regional e internacional, e limitar o espectro da NATO enquanto organização militar pan-europeia³⁶.

No entanto, as expectativas da Rússia não foram correspondidas e o seu ‘pivot’ ocidental passou a ser cada vez mais questionado internamente³⁷. Ao mesmo tempo, as negociações da NATO para o seu alargamento a Estados do ‘estrangeiro próximo’ encontraram uma grande oposição em Moscovo, que foi consensual entre a maioria das

³¹ Gaspar, 1995, p.713-714.

³² Ostrovski, p.144.

³³ Ibidem.

³⁴ Gaspar, 2005, p.52.

³⁵ Freire, 2014, p.32.

³⁶ Gaspar, 1995, p.734.

³⁷ Ibidem.

forças políticas do país³⁸, tendo isto influenciado o isolamento contínuo das correntes liberais internas e o enfraquecimento das políticas de integração ocidental de Kozyrev.

Durante o início da década de 1990, a relação entre a NATO e a Rússia parecia partir de um bom começo. Em 1994, Moscovo aderiu à Parceria para a Paz da Aliança, tendo as tropas de ambas as partes beneficiado de um período de particular cooperação³⁹. No entanto, essa boa relação mostrou ter os seus limites. Concretamente, os liberais russos sabiam disso quando avisavam que alargamentos futuros da Aliança poderiam pôr em causa as perspetivas democráticas do seu país, face ao impacto geopolítico e geoestratégico que teriam para a Rússia⁴⁰. Não só a maioria das forças políticas do país tinha este entendimento – talvez representativo do pensamento generalizado da sua população – como o efetivo alargamento da Aliança, associado ao falhanço da aproximação ao ocidente, ditaram que as forças nacionalistas na Rússia adquirissem uma maior influência sobre a sua liderança.

A realidade é que o fracasso da política externa ‘liberal’ e o descontentamento com a posição da NATO não eram os únicos grandes problemas de Ieltsin. A questão da ‘desintegração’ do território russo também aprofundou, ainda mais, a instabilidade no país. Perante o território perdido por Moscovo após a queda da União Soviética, a contenção das dinâmicas de desintegração nas suas repúblicas periféricas tornou-se crucial para a manutenção da integridade territorial russa⁴¹, tendo esta questão adquirido um estatuto prioritário na política externa da Presidência de Ieltsin. Aliás, a primeira guerra da Chechénia, iniciada em 1994, tornou-se no melhor exemplo desta prioridade, quando essa República no Norte do Cáucaso terá tentado adquirir a sua independência da Rússia, o que resultou num conflito violento até 1996, ano em que – por coincidência, ou talvez não – se iniciou uma nova fase na política externa da Federação Russa.

Compreendendo que a política externa da época não estaria a funcionar, Ieltsin nomeou um novo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Yevgeny Primakov, que trouxe consigo uma segunda fase da abordagem externa da Rússia pós-soviética: a ‘competitividade pragmática’⁴². Embora esta também fosse cooperativa com o Ocidente, a conhecida ‘Doutrina Primakov’ ditava que a Rússia seria mais ‘independente’ dos

³⁸ Gaspar, 1995, p.746.

³⁹ Fried e Vershbow, p.6.

⁴⁰ Karabeshkin e Spechler, p.314.

⁴¹ Gaspar, 1995, p.714.

⁴² Freire, 2014, p.32.

países europeus e dos Estados Unidos, em favor da sua posição enquanto potência autônoma no palco global, que, por sua vez, se oporia à ordem unipolar norte-americana, em prol de uma alternativa multipolar⁴³.

A ‘Doutrina Primakov’ assumiu uma abordagem que procurava recuperar a voz da Rússia enquanto grande potência, com a valorização da sua identidade e liderança euroasiática, a ambição de uma relação privilegiada com o ‘estrangeiro próximo’ e, fundamentalmente, o impedimento do estatuto da NATO enquanto garante da segurança e defesa no continente europeu. Primakov foi razoavelmente bem-sucedido na limitação dos ‘fracassos’ da fase anterior da política externa russa, na medida em que procurou restaurar o papel de Moscovo enquanto ator de relevo na diplomacia global. No entanto, esta viragem não conseguiu salvar a Presidência de Ieltsin, marcada por controvérsias, fraqueza na sua liderança e instabilidade interna.

Como discutido, a Rússia dos anos 90 era um desafio para os seus líderes. Além da instabilidade política e das dificuldades nos processos de decisão, a ameaça da desintegração do país punha em causa a integridade do próprio Estado, cujos governantes não poderiam permitir que esta tendência ganhasse um novo ímpeto, depois da enorme perda territorial em 1991. Face à importância histórica atribuída à vastidão do território da Rússia, esta era uma questão existencial para o Kremlin.

Neste panorama, em agosto de 1999, Ieltsin nomeou um novo Primeiro-Ministro, Vladimir Putin, um antigo espião do KGB, cujo nome ficaria rapidamente na memória do povo russo. No dia anterior à sua nomeação, um grupo de rebeldes islamitas chechenos entrou na região do Daguestão e proclamou a sua independência. Com a aprovação do Presidente Ieltsin, Putin iniciou uma invasão militar da Chechénia, iniciando a segunda guerra naquela região⁴⁴. Este foi um ponto de mudança. Talvez pelo bom uso dos meios de comunicação, talvez pela criação de um inimigo comum, ou até pela mera representação de um sentimento e posição partilhada pelos seus cidadãos, Putin ganhou rapidamente popularidade na Rússia, passando de um desconhecido a um “herói” que os russos acreditavam que os representava, que seria capaz de os proteger e que conseguiria resolver os problemas do país⁴⁵.

⁴³ Gurganus e Rumer, p.1.

⁴⁴ Ostrovski, p.301.

⁴⁵ Idem, p.303.

Em 2000, Putin era eleito Presidente da Federação Russa⁴⁶. Se antes fora rápido na resposta ao problema da desintegração russa, a instabilidade política interna também foi abordada imediatamente por si quando, numa mensagem simbólica aquando da sua tomada de posse inicial, a 31 de dezembro de 1999, Putin afirmou: “Não haverá vazio de poder no país – nem por um minuto. Qualquer tentativa de movimentação fora da Constituição será reprimida com decisão.”⁴⁷ A mensagem era clara: a ordem iria ser imposta no país, e ninguém se deveria opor a esse facto.

Para um Estado que tinha iniciado o rumo para a sua democratização poucos anos antes, é certo que esta mensagem seria uma contrariedade. Porém, a realidade de instabilidade interna vivida na Rússia levou 55% da sua população a desejar que Putin guiasse este país sob um pensamento estratégico mais ‘realista’, e que devolvesse a Moscovo o seu estatuto de potência respeitada. Ao mesmo tempo, apenas 8% dos russos ainda ambicionavam a viragem a Ocidente⁴⁸. A situação neste país era tão complexa, que os seus liberais também viam no pensamento mais autoritário de Putin uma oportunidade de restabelecimento do funcionamento do Estado e da sua economia⁴⁹.

No que dizia respeito à política externa russa, foi publicado, em janeiro de 2000, um Conceito de Segurança Nacional da Federação que afirmava que os interesses nacionais do Estado basear-se-iam na sua soberania e no reforço da sua posição enquanto grande potência. Isto, no âmbito de uma ordem internacional multipolar⁵⁰. Neste sentido, o referido documento definiu as principais ameaças para a Rússia, entre as quais se destacavam as seguintes: o “perigo de enfraquecimento da influência política, económica e militar da Rússia no mundo”; o “reforço de blocos militares e alianças”, com ênfase explícita à expansão leste da NATO; e o “possível estabelecimento de bases militares e de grandes contingentes de tropas estrangeiras na proximidade direta das suas fronteiras”⁵¹.

Se, por um lado, Ieltsin havia procurado a consolidação interna e a projeção internacional da Rússia após a queda da U.R.S.S., Putin, por sua vez, focou-se nas

⁴⁶ No final do ano de 1999, Boris Ieltsin apontou Putin como Presidente da Rússia, tendo apenas sido realizadas eleições para este cargo em março de 2000.

⁴⁷ Ostrovski, p.309.

⁴⁸ Idem, p.311.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, p.4.

⁵¹ Idem, pp.6-7.

questões internas, que seriam base para uma política externa mais assertiva⁵². O novo líder do Kremlin incutiu um ‘Novo Realismo’, que ambicionava estabilizar a posição de Moscovo enquanto potência relevante, numa combinação entre a visão realista tradicional do interesse nacional russo e a sua prossecução no palco internacional⁵³. Destaque-se como a visão externa da Rússia se focava nas temáticas securitárias e na visão negativa da Aliança Atlântica.

Como referido no início deste capítulo, a primeira ‘imagem’ na obra de Waltz, “*Man, the State, and War*”, foca-se na figura humana, na medida em que a sua natureza e comportamento influenciam os arranjos políticos diferentes e a ocorrência de guerras⁵⁴. Do mesmo modo, Waltz afirma que o carácter do indivíduo é ele próprio influenciado pela sociedade e pelo ambiente em que este se encontra⁵⁵. Esta lógica ajuda a compreender como as circunstâncias em que Putin ascendeu ao poder ditaram, não só, as suas abordagens iniciais à política interna e externa do seu país, mas também nas duas décadas que se seguiram. Como será analisado adiante, há aqui uma convergência entre o pensamento estratégico tradicional da Rússia e a própria visão do seu líder, cujo contributo pessoal em muito se inspira neste pensamento.

Em tom de conclusão do discutido no presente capítulo, importa refletir sobre cinco linhas de continuidade identificadas na política externa russa⁵⁶. A primeira, a questão da identidade russa – nacional e regional – que, em consequência da sua expansão territorial, nunca beneficiou, por um lado, de uma unidade étnico-cultural da sua população e, por outro, de uma integração regional que permitisse melhorar as suas relações com os Estados circundantes. A questão da identidade russa, com ênfase à sua dinâmica regional, tem particular importância na perpetuação da desconfiança deste país face a potências vizinhas.

Em segundo lugar, a posição geográfica da Rússia, questão que se associa ao primeiro ponto. A extensão territorial deste Estado dificulta os seus processos de decisão, relativamente ao privilegiamento da cooperação com determinada região, ao passo que

⁵² Freire, 2009, p.87.

⁵³ Freire, 2014, p.33.

⁵⁴ Waltz, 2018, p.42.

⁵⁵ Idem, p.70.

⁵⁶ Daehnhardt e Freire, pp.15-18.

também lhe abre uma alternativa, caso a sua relação com um dos seus vizinhos piore. Em terceiro, a centralização do poder político, que se associou às dificuldades de coesão política no país, derivadas da sua vastidão, diversidade e complexidade do funcionamento estatal russo, questão também ligada aos seus movimentos secessionistas internos. Em quarto lugar, também o impulso hegemónico da Rússia, ‘modernizado’ na era Ieltsin com a criação da CEI e a pressão sobre os Estados do ‘estrangeiro próximo’, se manteve ao longo da história deste país. Este impulso aparenta basear-se na valorização estratégica do seu território circundante, sendo este um ponto que fundamentará o capítulo principal da presente investigação.

Por último, cumpre realçar a “lealdade” da Rússia ao princípio realista das relações internacionais. A procura pelo aumento do seu poder – refletido na ambição de controlo territorial e valorização da profundidade estratégica –, a sua história expansionista, e a oposição à NATO e à hegemonia norte-americana, mostram que Moscovo se mantém ligado a uma interpretação realista da política internacional. De novo, este ponto será crucial na argumentação de que a Rússia age sobre uma perspetiva estratégica Realista Defensiva.

Além destas linhas de continuidade, são ainda de destacar alguns dos ‘motores’ da política externa russa⁵⁷: em primeiro, a procura por profundidade estratégica e zonas-tampão, derivada da sua posição geográfica e de um sentimento de insegurança perante ameaças externas; um segundo caso, será a sua ambição em ser reconhecida enquanto grande potência; em terceiro, a difícil relação com o Ocidente, marcada por períodos de rivalidade ou de cooperação.

Apesar da complexidade subjacente à história da Rússia, procuramos no presente capítulo revelar alguns dos principais momentos do longo percurso deste país, desde o Grão-Ducado de Moscóvia até à Federação Russa. Agora, importa olhar para a NATO, com particular ênfase para a sua abordagem ao panorama estratégico do pós-Guerra Fria.

⁵⁷ Gurganus e Rumer, pp.2-8.

2.2. A NATO na Integração Democrática e Securitária Europeia

“A Aliança continuará a aproveitar ao máximo cada oportunidade que ajude a construir um continente indivisível, ao promover e fomentar a visão de uma Europa unida e livre”
– *Conceito Estratégico da NATO de 1999*⁵⁸

Como referido nos capítulos anteriores, o objetivo primordial na criação da Aliança Transatlântica foi a proteção dos seus membros contra a ameaça soviética a leste, sob a égide dos princípios da defesa e segurança coletiva. Após a queda da U.R.S.S. – e terminado o bipolarismo europeu e global da Guerra Fria – iniciou-se um debate interno na NATO sobre a pertinência da sua existência, uma vez que a principal ameaça que visava conter tinha desaparecido. Algumas vozes aclamavam que a Aliança se tinha tornado obsoleta, no entanto, a discussão realizada permitiu que lhe fosse atribuído um novo propósito.

Sem a existência de um rival concreto, argumentava-se que a NATO se deveria focar menos em questões de segurança perante atores externos e mais no seu próprio âmbito regional⁵⁹, devendo a sua visão estratégica ambicionar a convergência securitária na Europa. Assim se iniciava o debate sobre os seus alargamentos para o espaço das democracias pós-soviéticas.

Em 1991, foi divulgado publicamente um primeiro ‘Conceito Estratégico’ da Aliança Transatlântica⁶⁰, documento que ditava as suas prioridades, linhas de ação e objetivos para o período dos cerca de dez anos seguintes, guiando a ação e os processos de decisão da NATO, enquanto organização, bem como dos seus Aliados, ao nível estatal.

Este primeiro Conceito Estratégico revelou a prontidão da NATO para se adaptar ao novo contexto político e estratégico na Europa, quando reconheceu, primeiro, o desaparecimento da ameaça de um ataque de grande escala e da linha divisória entre os

⁵⁸ North Atlantic Treaty Organization (a), p.46.

⁵⁹ Kissinger, p.110.

⁶⁰ Entenda-se, houve documentos anteriores equivalentes a Conceitos Estratégicos, que eram classificados, devido ao contexto de rivalidade estratégica com a União Soviética. Define-se o Conceito Estratégico de 1991 como o ‘primeiro’, na medida em que foi o primeiro divulgado publicamente sob este título.

povos europeus e, segundo, que o aprofundamento do pilar regional da NATO permitiria reforçar a existência de uma identidade securitária comum⁶¹.

Apesar das mudanças estruturais na Europa, este documento reiterou a natureza defensiva da Aliança, que acompanhava as mudanças nas percepções dos Estados sobre as suas ameaças comuns, em linha com as tendências de maior abrangência do conceito de segurança, referidos anteriormente. No núcleo do documento mencionado, a garantia da liberdade e proteção entre os aliados não se alterava enquanto objetivo chave da NATO. Neste contexto, a integração das democracias europeias interessadas em aderir à Aliança manteve-se como uma das pedras angulares desta, refletida na política de ‘porta aberta’ do Artigo 10º do Tratado de Washington.

Um dos principais desafios do Conceito Estratégico de 1991 – e daqueles que se seguiram – seria a previsão de determinados acontecimentos no período dos dez anos subsequentes, no entanto, a expectativa de maior cooperação e integração das novas democracias europeias foi bem-sucedida. Aliás, esse sucesso permitiu que o Conceito Estratégico de 1999 tivesse um ponto – não existente no documento anterior – destinado à reafirmação da abertura da Aliança à partilha do espaço de segurança e defesa coletiva com os Estados que o desejassem integrar⁶². Este último documento pôs fim às dúvidas sobre a posição e os objetivos da NATO no novo panorama estratégico europeu. O foco era claro: o alargamento a todas as democracias na região que se demonstrassem interessadas em fazer parte do espaço securitário transatlântico.

Dentro da Aliança, persistiam visões distintas sobre a importância e urgência na integração das novas democracias europeias. Do lado norte-americano – que nunca perdeu a liderança nos processos de decisão da NATO – importa ter em mente o contexto do seu unipolarismo global no pós-Guerra Fria. Para Washington, a concretização do alargamento a estes países evidenciava a sua vitória, e do modelo liberal ocidental, perante a União Soviética e o seu modelo comunista. Obviamente, a integração das novas democracias europeias na Aliança também permitiria dinamizar o espectro da influência política, económica e militar dos E.U.A. neste continente, podendo mesmo vir a incluir a própria Federação Russa – que, em 1997, assinou o Ato Fundador NATO-Rússia, criador

⁶¹ North Atlantic Treaty Organization (a), p.21.

⁶² Idem, p.40.

do Conselho Permanente Bilateral, que viria a ser substituído pelo Conselho NATO-Rússia (NRC), em 2002.

Em 1997, a Secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright, afirmava que, se a NATO não se alargasse, as antigas linhas divisórias da Europa poderiam retornar⁶³. Entenda-se, a par com os seus próprios interesses geopolíticos, Washington também compreendia que a integração das democracias pós-soviéticas em organizações como a NATO e a União Europeia – que promoviam o Estado de Direito – seria chave para o seu desenvolvimento⁶⁴. Aqui, o autorreconhecimento dos Estados Unidos enquanto líder na defesa dos valores democráticos liberais no mundo influenciou o seu apoio ativo aos países que se encontravam neste processo de transição.

Do lado europeu, pensemos como a história partilhada entre os seus povos influenciou a criação das comunidades europeias e da NATO no pós-II Guerra, com base num idealismo de unidade regional que conduzisse a sua conflitualidade histórica a um fim. Com isto em mente, o alargamento da Aliança às novas democracias na Europa associava-se à afirmação dos valores de Estado de Direito nestas, garantindo a sua maior convergência política e securitária, que seria capaz de impedir que uma nova guerra eclodisse entre si. Repita-se, dada a sua importância, que este foi um objetivo fundador das instituições europeias pró-democráticas do pós-II Guerra: pôr um fim ao lado ‘trágico’ da história do continente e substituí-lo por uma nova era de cooperação e progresso. Este objetivo associou-se a um outro interesse dos aliados: a valorização de uma identidade autónoma na Europa⁶⁵.

Entendida a perspetiva da Aliança, importa, agora, olhar para o contexto vivido pelas democracias pós-soviéticas. Ao estudar a história da Europa Central e de Leste, conclui-se que os últimos dois séculos foram marcados pelo domínio de Impérios multinacionais que oprimiam, ou tentavam oprimir, os sentimentos e insurgências nacionalistas – na sua definição tradicional associada à fundação de um Estado-Nação – que emergiam entre os povos nos seus territórios. Compreenda-se, estes povos experienciaram os temores da I e da II Guerra Mundial e, se ninguém ganhou nestes conflitos, as suas populações estiveram entre aquelas que mais sofreram.

⁶³ Milano, p.4.

⁶⁴ Wiarda, p.17.

⁶⁵ Kissinger, p.110.

Durante o domínio soviético, as populações da Europa Central e de Leste vivenciaram um novo período de submissão, com a sua integração forçada e subjugação ao poder da U.R.S.S. e do seu Bloco, o que intensificou as suas ambições de soberania estatal, mas também os seus sentimentos negativos face à Rússia e à influência que emanava de Moscovo. Séculos de domínio externo e de supressão da autodeterminação destes povos culminaram no controlo opressivo da União Soviética, durante mais de quatro décadas.

Quando o Bloco de Leste caiu, estes Estados compreenderam o seguinte: pela primeira vez, para muitos, nenhuma potência vizinha os pretendia invadir, ameaçar ou dominar, ou, pelo menos, nenhuma tinha a capacidade para tal. No âmbito dos processos de democratização que se iniciaram, a leste, a Rússia passara a ser vista por estes Estados como um símbolo histórico de atraso e sujeição a outro poder, enquanto, a ocidente, a NATO e as instituições europeias representavam a liberdade, o progresso e a segurança⁶⁶. Como referido, esta interpretação do mundo ocidental era perceptível por parte das novas democracias europeias, pois elas também partilharam a história de guerra e conflitualidade no continente. Por isso mesmo, estes Estados entendiam que não haveria um motivo que impedisse a sua integração nestas instituições.

Importa ainda considerar que, no receio de perda de influência ou na impossibilidade de defesa dos ‘interesses privilegiados’ da Rússia neste espaço do seu ‘estrangeiro próximo’, a pressão que Moscovo foi exercendo ao longo da década de 90 sobre as novas democracias europeias incentivou, ainda mais, a que estas procurassem se integrar nas organizações ocidentais. Entendia-se que esta seria uma questão de proteção dos seus processos de transição democrática, mas também perante a própria Rússia⁶⁷.

Relativamente à NATO, os seus processos de alargamento funcionam sob um princípio claro: um Estado soberano revela o seu desejo em integrar a Aliança, e os Aliados, em consenso, decidem acolher essa parte. O país candidato deverá cumprir um conjunto de requisitos ‘simples’, tais como, ser uma democracia plena, respeitar o Estado de Direito e deter total soberania sobre o seu território. No caso das novas democracias

⁶⁶ Wiarda, p.6.

⁶⁷ Idem, p.7.

na Europa Central e de Leste, o interesse e a disponibilidade para a sua integração na Aliança eram mútuos entre as partes.

Neste sentido, iniciaram-se os processos de discussão sobre o alargamento da NATO. Em 1999, dois anos após terem iniciado as negociações para a sua adesão, a Chéquia, Hungria e Polónia tornaram-se nas primeiras democracias pós-soviéticas a aderir à Aliança. Um mês depois, era lançado o Plano de Ação para a Adesão da NATO, o qual integrava sete Estados: os três do Báltico, a Bulgária, Roménia, Eslováquia e Eslovénia, que viriam a concretizar a sua adesão cinco anos depois⁶⁸.

Como analisado no capítulo anterior, entre os últimos anos do século XX e a viragem para o século XXI, a Rússia mudou muito no seu âmbito interno, mas também externo. Como vimos agora, também a NATO mudou neste período, não tanto a nível interno, mas, particularmente, na forma como via os Estados na sua periferia. No meio de alterações tão substanciais a nível individual entre estas duas partes, também a própria relação entre si viria a passar por diversos momentos nas duas primeiras décadas do século que agora se iniciava, sendo que o próximo subcapítulo incidirá sobre a exposição dos acontecimentos históricos que marcaram esta relação instável.

⁶⁸ North Atlantic Treaty Organization (b).

2.3. De um Bom Começo até *Maidan*

A terceira imagem da obra “*Man, the State, and War*”, de Kenneth Waltz, explica como a estrutura do sistema internacional e a interação entre os Estados influencia os processos de decisão destes e o surgimento de conflitos entre si⁶⁹. Nestes conflitos, os Estados realizam um cálculo, nem sempre correto, entre a importância dos seus objetivos e a probabilidade de que estes sejam conseguidos, fazendo-se, subsequentemente, o possível uso da força⁷⁰. Neste âmbito, e tendo já olhado brevemente para o Estado Russo e para o seu líder, Vladimir Putin, bem como para a NATO e o Bloco Ocidental no pós-Guerra Fria, importa analisar agora o desenvolvimento da relação entre a Rússia e o Ocidente, no Séc. XXI, em particular, com os Estados Unidos e a NATO.

Ainda no ano de 1999, a intervenção militar da Aliança na ex-Jugoslávia e os bombardeamentos que se lhe seguiram criaram um grande mal-estar na relação entre a NATO e Moscovo, esperando-se complicações no milénio que se iniciava. No entanto, a transição política derivada da chegada de Putin à presidência russa alterou este panorama.

No seguimento dessa transição, no ano de 2000, iniciou-se uma Terceira Fase da Política Externa da Federação Russa: o ‘Novo Realismo’, que assentava numa visão mais realista de defesa do interesse nacional russo no palco internacional⁷¹. Entendia-se que os impactos da fraqueza do país e a sua difícil oposição às agendas da NATO e U.E. influenciariam a mudança de abordagem e de discurso de Moscovo⁷².

Compreender-se-ia no Kremlin, e num certo calculismo de Putin, que uma boa relação com o Ocidente, em especial com os Estados Unidos, poderia garantir que a voz da Rússia fosse mais valorizada nos fóruns internacionais, permitindo-lhe defender os seus interesses vitais e privilegiados. Ao mesmo tempo, se um dos grandes objetivos do Presidente russo seria restaurar o estatuto do seu país enquanto grande potência⁷³, o contexto da época obrigava-o a cooperar com o Ocidente.

Logo após o seu início de funções, Putin abriu a porta à retoma da colaboração com Washington, na altura sob a Presidência de Clinton, ressurgindo novas expectativas

⁶⁹ Waltz, 2018, p.211.

⁷⁰ Idem, p.160.

⁷¹ Freire, 2014, p.33.

⁷² Freire, 2011, p.162.

⁷³ Trenin, 2019a, p.1.

de melhoria desta relação bilateral. No âmbito desta aproximação, importa pensar que a cooperação entre Washington e Moscovo tanto influencia, como é influenciada, pela relação entre a NATO e a Rússia. Por isso mesmo, devemos olhar para a interação entre as presidências norte-americanas e russas.

Em 2001, George W. Bush tomava posse como Presidente dos Estados Unidos, liderando uma Administração que durante os seus primeiros anos veria em Putin uma oportunidade de cooperação com o Kremlin⁷⁴. Num sentido de cordialidade iminente entre si, deu-se uma Cimeira entre os dois líderes, em junho desse ano, na Eslovénia. Mais tarde, nesse mesmo ano, Putin viria a visitar o Presidente norte-americano, no rancho da família Bush, no Texas, num encontro cuja informalidade, descontração e afabilidade, eram visíveis nas imagens divulgadas. Estes dois líderes voltariam a se encontrar por uma terceira vez, desta feita em Moscovo, em 2002.

Esta boa relação viria a ter impacto na cooperação entre a Rússia e o Ocidente. No seguimento dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, os aliados da NATO invocaram o Artigo 5º do Tratado do Atlântico pela primeira vez, iniciando uma operação conjunta no combate à Al-Qaeda e os Talibãs, no Afeganistão. A existência de movimentos terroristas pan-islâmicos era também um problema para Moscovo, como serviram de exemplo os conflitos na Chechénia, o que levou a Rússia a entender que este era um inimigo em comum com Washington⁷⁵. Num importantíssimo ato de cooperação, Putin apoiou o estacionamento temporário de tropas norte-americanas na Ásia Central, em territórios que integraram a União Soviética⁷⁶. Apesar de uma eventual boa-fé, esta ação evidenciou a forma como Putin aproveitou a sua aproximação aos Estados Unidos e à NATO, para que os desafios da Rússia fossem combatidos e, consequentemente, os seus interesses defendidos.

No âmbito de uma maior cooperação securitária entre a NATO e a Rússia, foi fundado o Conselho NATO-Rússia (NRC), em 2002, na Cimeira bilateral entre estas partes. Este Conselho procurava recomendar a relação entre si, com a abertura de um escritório permanente de Moscovo em Bruxelas, que intensificaria o diálogo e a cooperação em matérias de interesse comum⁷⁷. Entre as temáticas que maiores tensões

⁷⁴ Fried & Vershbow, p.8.

⁷⁵ Roxburgh, pp.38-40.

⁷⁶ Gaspar, 2005, p.54.

⁷⁷ Karabeshkhin & Spechler, p.316.

geravam, estava a questão dos alargamentos da NATO, que continuavam a ser altamente contestados pelo Kremlin.

Do lado russo – considerando o seu afastamento dos valores liberais e a priorização da defesa dos seus interesses nacionais –, dizia-se que a estratégia de Putin não se focava na integração da Rússia no Ocidente, mas sim para com este⁷⁸. No entanto, este objetivo nunca se veio a concretizar na plenitude desejada pelo Kremlin, tendo as primeiras grandes divergências com Washington surgido em 2002, entre as quais se destacou a retirada unilateral dos Estados Unidos do Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (ABM), que, apesar do desconforto gerado para Putin, foi resolvida em poucos meses, com a assinatura do Tratado sobre a Reduções de Ofensiva Estratégica (SORT), de âmbito mais reduzido⁷⁹.

O ano de 2003 também foi simbólico do desacordo em curso entre a Rússia e o Ocidente. A invasão do Iraque por parte de uma coligação liderada pelos Estados Unidos, sem um mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas, foi muito mal recebida no Kremlin. Não apenas por se tratar de uma invasão a um aliado tradicional de Moscovo, mas também por se considerar que estaria em causa uma tentativa de imposição de um regime pró-ocidental em Bagdade e, fundamentalmente, por tal evidenciar o poderio da hegemonia norte-americana⁸⁰. Ao mesmo tempo, a assinatura de Protocolos de Adesão entre a NATO e sete Estados europeus, entre eles os três do Báltico, aumentou a desconfiança russa.

O período dos segundos mandatos de Putin e Bush, iniciados em 2004 e 2005, respetivamente, marcou o processo de afastamento oficial entre os dois líderes e os seus respetivos Estados. Entre questões de destaque, estiveram o estabelecimento de bases norte-americanas no território de dois membros da Aliança, a Roménia e a Polónia, e a permanência das tropas de Washington na Ásia Central, além do esperado por Moscovo. Acima de tudo, são ainda de realçar os projetos de Bush relativos ao estabelecimento de sistemas de Mísseis Antibalísticos na Polónia e na Chéquia, e de um Escudo de Defesa Antimíssil no continente europeu, que foram idealizados com base numa possível ameaça do Irão, embora Moscovo entendesse ser o objeto destes projetos⁸¹. Neste seguimento,

⁷⁸ Trenin, 2009, p.10.

⁷⁹ Roxburgh, p.44.

⁸⁰ Fried & Vershbow, p.9.

⁸¹ Idem, p.10.

aumentaram as tensões entre o Ocidente e a Rússia, tendo esta última afirmado que a sua segurança e capacidade de dissuasão seriam afetadas⁸².

Moscovo entendia que a presença crescente dos Estados Unidos e da NATO no seu ‘estrangeiro próximo’ punha os seus interesses regionais cada vez mais em causa, sentimento que se intensificou em 2004, aquando da adesão à NATO dos sete Estados europeus referidos anteriormente. Pela primeira vez, a Aliança chegava à fronteira com a Rússia – não contando com a fronteira entre a região russa de Kaliningrado e a Polónia. Igualmente no ‘estrangeiro próximo’ de Moscovo, a Revolução Rosa de 2003, na Geórgia, e a Revolução Laranja de 2004, na Ucrânia, evidenciaram o desejo das suas respetivas populações em afastar os seus líderes corruptos, que eram apoiados pela Rússia. Estas figuras não refletiam as ambições das populações dos seus respetivos países, de integração no Ocidente e de redução da influência político-económica da Rússia sobre os mesmos⁸³.

Os dois Presidentes eleitos na Geórgia e na Ucrânia após estas revoluções, Mikheil Saakashvili e Viktor Iushchenko, respetivamente, serviram os propósitos destas manifestações populares ao terem adotado agendas pró-ocidentais. Na sua leitura, cada vez mais cética, Moscovo acusou, mais uma vez, o Ocidente, de apoiar movimentos que impusessem regimes democráticos a si favoráveis, no espaço do ‘estrangeiro próximo’⁸⁴, o que entendeu ser um ato de ingerência num espaço de interesses vitais do Kremlin, o qual não estaria disposto a partilhar⁸⁵.

Nos anos seguintes, a NATO aprofundou a sua cooperação com Tbilisi e Kyiv, através do envio de missões de treino e a realização de exercícios militares conjuntos⁸⁶. Ao mesmo tempo, aprofundavam-se os processos de integração dos dois Estados na Aliança, com a abertura de ‘Diálogos Intensificados’ sobre a sua adesão. Do lado russo, e em seguimento do alargamento aliado de 2004, a fixação do Kremlin nos efeitos do unipolarismo norte-americano, e na crescente preponderância de Washington no continente europeu, viria aumentar perante as consequências destes feitos na perda de influência da Rússia no seu ‘estrangeiro próximo’.

⁸² Roxburgh, p.197.

⁸³ Fried, p.10.

⁸⁴ Freire, 2014, p.38.

⁸⁵ Idem, p.44.

⁸⁶ Thalís, 2018.

O descontentamento gerado em Moscovo entre 2002 e 2007 culminou na intervenção de Vladimir Putin na Conferência de Segurança de Munique, em fevereiro desse último ano, na qual o Presidente russo afirmou a inaceitabilidade da ordem unipolar liderada pelos Estados Unidos, a contínua ameaça e desrespeito pelos interesses russos, e a reemergência de uma nova linha divisória na Europa. Nesta intervenção, Putin oficializou o afastamento da Rússia do Ocidente, que foi reforçado pela saída de Moscovo do Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa (TFCE). Iniciava-se a quarta Fase da Política Externa da Federação Russa: o ‘Neo-Revisionismo’, que reforçava os seus esforços de afirmação no palco internacional, de oposição ao poderio norte-americano e de procura pelo estabelecimento de um sistema internacional multipolar⁸⁷. A partir daquele momento, a NATO e o Ocidente voltaram a ser considerados como os seus principais rivais estratégicos.

Olhando para a Geórgia e para a Ucrânia, as ambições de maior integração ocidental destes Estados estavam a ser correspondidas. Em 2008, a Declaração da Cimeira da NATO em Bucareste incluiu uma afirmação de grande importância para as suas aspirações: “*We agreed today that these [two] countries will become members of NATO*”⁸⁸. Esta afirmação, de tão clara intenção do acolhimento destes dois Estados no sistema de segurança e defesa coletiva aliado, viria a fazer soar alarmes no Kremlin.

Em janeiro de 2008, foram realizadas eleições presidenciais na Geórgia, que Saakashvili ganhou com grande margem. Nesta altura, a situação nas suas regiões separatistas da Abecásia e Ossétia do Sul vinha a deteriorar-se com o crescimento de tensões entre os seus cidadãos e as autoridades georgianas. Quando Tbilisi mobilizou as suas forças de segurança para estabilizar estes territórios, Moscovo ordenou que as suas tropas na Transcaucásia entrassem nestas regiões, iniciando, assim, um conflito armado violento que durou cinco dias, e que terminou com o reconhecimento russo da independência de ambos os territórios, onde as suas tropas acabaram por permanecer⁸⁹, em violação do cessar-fogo entretanto acordado.

Moscovo justificou a sua ação na defesa dos cidadãos russófonos nestes territórios, contra uma alegada repressão georgiana, e na sua oposição aberta à integração de Tbilisi na NATO⁹⁰. Perante a sua recuperação económica, facilitada pelo aumento dos

⁸⁷ Freire, 2014, p.34.

⁸⁸ North Atlantic Treaty Organization (c).

⁸⁹ Thalís, p.2.

⁹⁰ Freire e Simão, p.103.

preços dos recursos energéticos, a Rússia ganhou maior confiança para agir quando os seus interesses no seu ‘estrangeiro próximo’ estivessem em causa, numa prova clara de que estaria disposta a usar a força para a sua defesa⁹¹.

A agressão da Rússia contra a Geórgia foi realizada sob uma nova liderança no Kremlin, pois, três meses antes, Dmitri Medvedev fora eleito Presidente. Também nos Estados Unidos ocorreu uma alteração na presidência, tendo Barack Obama tomado posse em 2009. Apesar do contexto vivido, estes dois líderes viriam a ser os protagonistas de uma nova e inesperada aproximação entre a Rússia e o Ocidente.

A Administração Obama adotou uma política de ‘*Reset*’ desta relação bilateral, que teve entre os seus maiores sucessos a criação de uma Comissão Presidencial Bilateral e a participação da Rússia, representada pelo seu Presidente, na Cimeira da NATO de 2010, em Lisboa⁹². Perante esta aproximação, do lado do Ocidente, acreditava-se que o que aconteceu na Geórgia fora o ponto mais baixo na sua relação com a Federação Russa, e que a liderança de Medvedev talvez pudesse assegurar a sua cooperação permanente com Moscovo, uma vez que este era visto como uma figura mais ‘moderada’.

No entanto, esta expectativa foi novamente ameaçada quando, em 2012, Putin, que ocupara o cargo de Primeiro-Ministro durante os últimos quatro anos, se recandidatou à presidência russa e foi de novo eleito, num ato eleitoral altamente contestado dentro e fora do seu país⁹³. Com Putin, regressou ainda a retórica crítica e desconfiada do ‘inimigo ocidental’, evidenciando que a cooperação desenvolvida ao longo dos anos anteriores viria a sofrer um novo retrocesso⁹⁴. Ao mesmo tempo, também se tornava claro que a Rússia retornava a um modelo político de centralização do poder e liderança autoritária.

Um dos seus territórios vizinhos, a Ucrânia, prosseguiu com a aproximação e integração desejada na União Europeia e na NATO até 2013, nesses últimos anos sob a presidência de Viktor Ianukovich, que fora muito contestado aquando da Revolução Laranja, devido ao forte apoio que recebia do Kremlin. De qualquer maneira, durante a sua presidência, a Ucrânia manteve-se numa rota europeia, até que neste ano de 2013, após o aumento de pressões vindas de Moscovo, Ianukovich suspendeu a preparação do Acordo de Associação da Ucrânia com a União Europeia, que estaria para ser assinado

⁹¹ Freire, 2014, p.39.

⁹² Idem, pp.47-48.

⁹³ Fried e Vershbow, p12.

⁹⁴ Freire, 2017, pp.194-195.

em breve. Esta ação foi contra as expectativas de integração ocidental da maioria da população ucraniana que, em resposta, iniciou grandes manifestações, com destaque para aquela na Praça *Maidan*, em Kyiv, onde o ‘*EuroMaidan*’ se viria a tornar num símbolo das aspirações europeístas do povo ucraniano, violentamente oprimido naquele local⁹⁵.

Em fevereiro de 2014, Ianukovich foi desposto do seu cargo, aguardando-se que fosse sucedido por um líder pró-ocidental. Dias depois, a Rússia anexou a península ucraniana da Crimeia e apoiou as milícias pró-russas que iniciavam um conflito contra as autoridades de Kyiv na região do Donbass, no leste do país, reclamando a independência das províncias de Luhansk e Donetsk. Nesta sucessão de acontecimentos, a Rússia violava o chamado ‘Memorando de Budapeste’, de 1994, no qual se havia comprometido a assegurar a soberania ucraniana, em troca de Kyiv ter abdicado do seu arsenal nuclear herdado da U.R.S.S..

Em suma, após a nomeação presidencial de Putin, no ano de 2000, a relação bilateral entre o novo líder russo e o Ocidente beneficiou de um bom começo, assente na expectativa russa de que esta permitisse que os seus interesses fossem ouvidos e respeitados nos palcos internacionais. No entanto, a primazia global norte-americana permitiu que Washington e os seus parceiros procedessem com a expansão dos seus valores liberais no continente europeu, sem a necessidade de fazer cedências a Moscovo, que ainda se associava a um estatuto de grande potência e de necessidade de respeito face aos seus interesses. Perante esta situação, o Kremlin mudou a sua abordagem externa, que culminou na agressão de Estados vizinhos. Nesse momento, a Rússia e o Ocidente, com ênfase à NATO, voltavam a reconhecer-se mutuamente como a principal ameaça para a segurança de um e outro⁹⁶. Apesar do bom começo em 2000, *Maidan* e a agressão por parte da Rússia que se lhe seguiu marcaram esta mudança na relação entre as duas partes.

Aqui chegados, e uma vez apresentado todo o enquadramento histórico-contextual que veio a culminar nos eventos de 2014, na Ucrânia, importa compreender agora o pensamento estratégico russo, nas suas bases e motores, procurando encontrar um ponto de convergência entre este e uma das teorias das Relações Internacionais que, nesta perspetiva, é aquela que mais se assemelha e melhor nos permite compreender o percurso histórico da Rússia, e as suas ações até à atualidade.

⁹⁵ Ostrovsky, p.353.

⁹⁶ Daehnhardt & Gaspar, 2019, pp.53-54.

Capítulo 3. Realismo Defensivo no Pensamento Estratégico da Rússia

3.1. O Realismo Defensivo de Waltz

Em 1979, Kenneth Waltz publicou a obra *‘Theory of International Politics’*, na qual viria a estabelecer as bases de uma teoria hoje conhecida como ‘Realismo Defensivo’, que se destaca por defender que a primeira e principal preocupação dos Estados é a sua sobrevivência⁹⁷. Neste sentido, a sua posição no sistema deve ser garantida e não deverão surgir alterações sistêmicas que não lhe sejam favoráveis, sobre o risco de que a sua segurança venha a ser posta em causa.

Nesta obra, Waltz definiu que os sistemas internacionais são descentralizados e anárquicos, dado que as organizações internacionais existentes não conseguem influenciar os processos de decisão das principais potências⁹⁸, que são livres de seguir os objetivos e a agenda por si desejados. O autor afirma, ainda, que os Estados vivem sobre a “inquietante sombra da violência”⁹⁹, na medida em que sem uma autoridade que impeça e que puna o uso da força entre si, estes deverão estar dotados dos recursos e da preparação necessária para agirem em sua própria defesa¹⁰⁰.

Waltz argumenta que os processos de decisão estatais são influenciados, primeiramente, pelo objetivo da sua própria defesa, e apenas no momento em que este esteja cumprido, é que serão prosseguidos outros – pese embora que a ação de determinado líder poderá ir além da necessidade de garantia de segurança, algo que não é referido na obra em análise. Acrescente-se que essa procura por segurança acaba por gerar uma competição por poder entre os Estados, que é sinónima da obtenção dos recursos necessários para a garantia da sua sobrevivência¹⁰¹.

A teoria do Realismo Defensivo afirma que, perante a existência de um Estado hegemónico, os demais tendem a privilegiar a criação de equilíbrios de poder que impeçam o seu domínio¹⁰². Waltz também assume que, após a interrupção de um

⁹⁷ Waltz, 1979, p.126.

⁹⁸ Idem, p.88.

⁹⁹ Idem, p.102.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Mearsheimer, p.19.

¹⁰² Waltz, 1979, p.105.

equilíbrio, é esperado que a reestruturação do sistema e das posições dos atores neste permitam o surgimento de um novo equilíbrio¹⁰³.

Tendo em conta a noção da criação de equilíbrios ‘automáticos’ entre os Estados, quando o crescimento de uma coligação é substancialmente superior ao de outra, poderá desencadear-se uma guerra preventiva¹⁰⁴, seja esta para impedir o surgimento ou aprofundamento de um desequilíbrio entre as partes, seja porque a coligação mais poderosa impõe uma crescente ameaça à segurança da outra. Com isto, Waltz reflete sobre as situações nas quais os Estados poderão recorrer à guerra, mediante o entendimento de que esta irá melhorar a sua posição securitária perante outras potências, olhando para um contexto em que estes atores dependem de si próprios para garantir a sua segurança¹⁰⁵.

Para concluir, a teoria do Realismo Defensivo procura explicar a forma como a natureza anárquica do sistema internacional impede ou dificulta os Estados de obterem garantias de segurança perante as demais potências. Face à iminência do uso da força por parte dos seus rivais, estas entidades são influenciadas a determinar a sua própria sobrevivência como o seu principal interesse, o que implica o uso planeado de recursos diplomáticos e militares, sejam estes para eliminar uma ameaça existencial ou para anular uma posição de desvantagem¹⁰⁶.

¹⁰³ Idem, p.128.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Waltz, 1979, pp.111-114.

¹⁰⁶ Idem, p.134.

3.2. Realismo Defensivo no Kremlin

“Um pensamento estratégico antiquado que atribui demasiada importância ao fator da geografia e da profundidade estratégica (...) as forças de um potencial inimigo deverão ser mantidas o mais longe possível dos principais centros políticos e económicos do país”.

- Dmitri Trenin¹⁰⁷

Ao longo do seu percurso histórico, analisado em capítulos anteriores, a Rússia aparentou ter uma visão muito semelhante àquela do Realismo Defensivo, no que diz respeito à sua leitura do sistema internacional, bem como das suas posições e objetivos neste.

A Anarquia terá estado presente ao longo da sua história, desde os tempos do Grão-Ducado de Moscóvia, até ao pós-Guerra Fria. Embora hoje existam organizações internacionais distintas – como as Nações Unidas, na qual integra o Conselho de Segurança, que lhe garante um valiosíssimo poder de veto –, a Rússia entenderá que continuam a não existir autoridades internacionais que sejam capazes de influenciar ou limitar a ação dos Estados, podendo as principais potências seguir quase livremente os seus objetivos, estando apenas limitadas pelos seus recursos disponíveis e pelas consequências das suas próprias ações.

Como defendido pelo Realismo Defensivo, esta situação de anarquia cria um constrangimento para os Estados, uma vez que os influencia a focar, primordialmente, na sua própria sobrevivência e apenas depois noutros objetivos. A inexistência de garantias contra o uso da força entre os Estados força-os a adotar uma posição defensiva perante qualquer ameaça possível. Considerando a história da Rússia, bem como a sua posição geográfica, a ausência de barreiras naturais e a proximidade a grandes impérios a Oeste, Sul e Leste, terá alimentado um sentimento de insegurança. Este sentimento evidenciou o encontro entre o principal interesse da política externa russa e o mesmo ditado pelo Realismo Defensivo: a Sobrevivência. Deste modo, entenda-se que a defesa do interesse nacional russo implica um comportamento percecionado internamente como garante da sua segurança interna.

¹⁰⁷ Trenin, 2019a, p.5.

Atendendo ao facto de que a Rússia entende ter dependido de si mesma para garantir a sua própria existência ao longo dos tempos, este país embarcou num percurso expansionista secular, que visava adquirir barreiras naturais e territórios que servissem de ‘tampão’ a outras potências, afastando, assim, a possibilidade de uma invasão em grande escala por parte de um Estado rival. No entanto, a Rússia nunca terá atingido um sentimento pleno de segurança, também em consequência da sua divisão entre Ocidente e Oriente, que dificultou uma integração regional que se vinculasse à aquisição de garantias a este respeito. Assim, formara-se um “sentimento de insegurança crónica” em Moscovo¹⁰⁸, que perdura até aos dias de hoje.

A procura histórica por um estado de segurança que nunca terá sido plenamente adquirido, terá influenciado o próprio pensamento russo a estruturar-se com base numa visão realista de exposição iminente, na qual, por motivos históricos, a geografia e a profundidade estratégica adquiriram papéis cruciais. Formou-se, assim, a ideia da exposição territorial e do expansionismo como motores na política externa russa, que interliga, deste modo, a segurança interna ao alargamento externo¹⁰⁹.

Consideremos agora as fronteiras atuais da Rússia, semelhantes às aquelas adquiridas durante o seu período Imperial. A leste, nas suas margens entre o Mar de Bering e o Mar do Japão, a distância de Moscovo até uma potência como o Japão nunca influenciou o surgimento de uma ameaça existencial verdadeira para a capital russa, uma vez que a vastidão do seu território torna altamente difícil e improvável que um rival a oriente seja bem-sucedido numa incursão até ao núcleo do país. Por outro lado, a sul, entre a China e o Mar Cáspio, as montanhas que dividem a Rússia dos países do seu outro lado também limitaram a ocorrência de grandes conflitos nos últimos séculos. Por fim, a ocidente, do Mar Negro à Finlândia, a geografia é essencialmente diferente, caracterizando-se por planícies que facilitaram a maior integração da Rússia na política europeia e a sua maior suscetibilidade a estar envolvida nos grandes conflitos neste continente, como antes argumentado por Tim Marshall.

A fragilidade geográfica da Rússia, aliada aos desenvolvimentos bélicos europeus dos últimos três séculos – e a sua proximidade ao grande núcleo do país – terão influenciado o Kremlin a ver esta sua face como um ponto particularmente sensível para

¹⁰⁸ Gaspar, 1995, p.717.

¹⁰⁹ Gurganus e Rumer, pp.2-3.

a sua segurança, até porque foi a Ocidente que surgiram alguns dos principais rivais de Moscovo no passado, referidos anteriormente.

Entenda-se que, entre as diversas lideranças da Rússia ao longo da sua história, todas atribuíram uma grande importância à segurança das suas fronteiras para a garantia da sua integridade territorial¹¹⁰. Na atualidade, as principais ameaças percebidas por Moscovo encontram-se na sua face ocidental, com destaque para os seus processos de desintegração e consequente instabilidade regional – como analisado nos casos da Transcaucásia – bem como para o estabelecimento de bases militares estrangeiras ao longo deste espaço, com ênfase para a NATO, como será discutido mais adiante.

Stephen Walt afirma que as potências são sempre sensíveis às situações nas suas fronteiras, na medida em que tendem a agir sobre estes territórios em defesa dos seus interesses¹¹¹. Igualmente, entende-se em Moscovo que a via para combater estas ameaças e adquirir uma maior segurança interna será a do controlo territorial dos seus espaços fronteiriços, tendo sido este o mote dos vários processos de expansão durante a sua história, e que ainda hoje influencia a forma como este país vê o seu ‘estrangeiro próximo’.

Surge, assim, a ideia de que a Rússia vê a necessidade de criação de um “sistema de segurança na sua vizinhança” para se proteger de possíveis ameaças¹¹², o que implica o controlo do seu espaço fronteiriço e, por conseguinte, a criação de uma esfera de influência como via para atingir a sua segurança¹¹³. Este modo de pensamento estratégico destacou-se nos períodos soviético e pós-soviético até à data, tendo progredido da valorização da profundidade estratégica do período imperial, que levava à expansão territorial, para uma valorização do controlo do espaço nas suas fronteiras, que leva à procura por uma esfera de influência.

Se o objetivo da Rússia é manter os seus rivais à maior distância possível das suas fronteiras e, ao mesmo tempo, garantir a estabilidade nestas, a noção de esfera de influência permite-lhe exercer o controlo sobre um determinado território, de modo a garantir que os seus líderes não tomam posições opostas aos interesses nacionais russos, não colocando assim em causa a segurança de Moscovo. O objetivo será que estas esferas

¹¹⁰ Berls, p.1.

¹¹¹ Walt, 2015, p.2.

¹¹² Trenin, 2009, p.13.

¹¹³ Berls, p.1.

separem a Rússia dos seus rivais, com vista à sua proteção perante estes¹¹⁴. À margem do entendimento comum de que um Estado-Tampão deverá ser neutro para conseguir afastar duas, ou mais, potências rivais, para Moscovo, a sua neutralidade não é obrigatória, pois será preferencial que estes Estados estejam sob a sua influência, de modo a tornar mais improvável que venham a ser palco de qualquer ameaça para si.

Desenha-se então esta imagem de que, para a Rússia, a criação de uma zona de influência implica a existência de uma linha de Estados que, por um lado, a afastam dos seus rivais e, por outro, garantam a estabilidade nas suas fronteiras. É com base nesta ideia que antes se afirmou que a U.R.S.S. terá sido o ‘pináculo’ da segurança geográfica da Rússia – se é que no Kremlin houve alguma vez um sentimento pleno de segurança – uma vez que esta serviu o propósito da “procura obsessiva” de Moscovo por proteção¹¹⁵. Esta perceção de necessidade de espaços-tampão viria a ser um pilar de segurança da política externa soviética e pós-soviética¹¹⁶. Aquando da era Soviética, a política de esfera de influência foi particularmente bem-sucedida graças ao estatuto de Grande Potência que a U.R.S.S. detinha. Este estatuto derivava do seu poderio económico, militar e ainda tecnológico, e permitia-lhe beneficiar do poder e dos recursos necessários para que os seus interesses fossem respeitados e defendidos no palco internacional com maior sucesso. À margem do Realismo Defensivo, a Rússia também se tende a reger pelas ideias de equilíbrio no sistema internacional como meio de garantia da sua segurança. A sua participação em alianças no passado, como a Tríplice Entente, e o exemplo do Bloco Soviético, foram reflexo disso.

Quando a U.R.S.S. caiu, o Kremlin perdeu, não só, a sua esfera de influência ideológica sobre o agora ‘estrangeiro próximo’, como também perdeu o seu estatuto de Grande Potência e o prestígio que este lhe dava. Com esta alteração política, surgiram 15 novos Estados ao todo, aos quais acresceu a maior autonomia daqueles que se encontravam na esfera soviética. Perante esta perda territorial e estratégica, voltariam a emergir na Rússia sentimentos de insegurança e receios de maior instabilidade nas suas fronteiras¹¹⁷.

Perante esta nova situação de insegurança e decadência, saber-se-ia no Kremlin que sem um estatuto de Grande Potência reconhecido, que permitisse à Rússia impor-se

¹¹⁴ Trenin, 2009, p.6.

¹¹⁵ Gaspar, 1995, p.717.

¹¹⁶ Berls, p.59.

¹¹⁷ Gaspar, 1995, p.717

em defesa dos seus interesses nacionais, a sua situação securitária viria a deteriorar-se. Tal foi de facto percecionado internamente ao longo da década de 1990 – embora muito à custa da própria pressão exercida por Moscovo aos países do ‘estrangeiro próximo’. Esta perda de territórios, os processos de desintegração e secessionismo dentro da Federação Russa, bem como os crescentes receios de aproximação da NATO às suas fronteiras, evidenciaram que as principais ameaças para o país se encontravam neste espaço do ‘estrangeiro próximo’¹¹⁸.

Foi neste contexto que Moscovo começou a aproveitar a presença de comunidades russófonas nos Estados do seu ‘estrangeiro próximo’, para lá manter as suas forças militares – ou defender a sua divisão, como aconteceu na região da Transnístria, na Moldávia. Ao mesmo tempo, a Rússia também atribuiu uma importância crescente a iniciativas multilaterais como a CEI, que esperava ser um mecanismo para a manutenção da sua influência e proximidade político-económica com estes países. Esta organização adquiria, assim, um papel concreto na garantia da estabilidade no ‘estrangeiro próximo’, e nas suas implicações diretas para a segurança russa¹¹⁹.

O maior envolvimento de Moscovo neste espaço – decorrente da própria mudança na sua política externa – e as suas tentativas de manutenção de uma ‘esfera de influência’, evidenciaram a existência de um impulso hegemónico russo. Por um lado, a Rússia visava o controlo do seu espaço circundante e, por outro, a garantia do seu estatuto de Grande Potência, dependente da manutenção de um polo geográfico por si liderado. Associada a esta questão, persiste a ideia de que a ação externa da Rússia se rege pela procura por poder, influência e domínio, como fins últimos. No entanto, à luz do Realismo Defensivo, argumente-se que este país ambiciona adquirir, de facto, um estatuto de Grande Potência e a Esfera de Influência que se lhe associa, mas que estes serão objetivos necessários para um outro fim.

O controlo do espaço à sua volta e o estatuto de Grande Potência de Moscovo permitir-lhe-iam aumentar o seu poder, o que, de acordo com Waltz, é necessário para que os Estados concretizem o seu grande objetivo: a garantia da sua segurança e sobrevivência. Considerada já a sua insegurança crónica, perante a perda da sua ‘zona-tampão’, o aumento das instabilidades no território interno e fronteiro da Rússia, e a perda do controlo sobre a aproximação das novas democracias às organizações ocidentais,

¹¹⁸ Idem, p.726.

¹¹⁹ Freire, 2014, p.37.

ter-se-á entendido no Kremlin que a sua segurança interna poderia apenas ser garantida mediante o controlo do seu espaço externo, incentivando esta procura por estatuto e poder. Perante a incapacidade da sua concretização, este objetivo tem vindo a “assombrar” as várias lideranças russas desde a queda da U.R.S.S.¹²⁰.

Séculos de valorização excessiva do expansionismo e controlo geográfico por parte dos líderes russos, em nome da segurança interna, resultaram numa “interminável procura por poder, influência e segurança”¹²¹. Esta questão terá resultado num pensamento estratégico, no qual o enraizamento da procura pela segurança interna da Rússia levou a uma ambição ‘incessante’ por domínio externo, tornando cada vez mais difícil a divisão entre estes dois vetores, tanto por quem participa nos processos de decisão, como por quem os tenta analisar.

Se recorrermos ao Realismo Defensivo para a compreensão da ação russa, o impulso hegemónico deste país já se tornou parte integrante do próprio pensamento estratégico no Kremlin, guiado por uma procura exaustiva por segurança que muito dificilmente será conseguida, e fomentada pela existência permanente de um grande rival que acredita pôr em causa a sua segurança. A desconfiança russa para com o Ocidente e a NATO, que influenciou Ieltsin a mudar o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros e a adotar uma política externa mais dura, evidenciou a dificuldade interna do país em seguir além de um pensamento de competição, muito à semelhança da afirmação de Trenin, apresentada no início do presente capítulo.

Para o referido autor, e muito de acordo com os ideais do Realismo Defensivo, os decisores políticos russos baseiam o seu raciocínio em cálculos de poder – entre aquele dos seus rivais e o de Moscovo – sendo que o uso da força é ele próprio um meio para fazer política externa, extensível à diplomacia¹²².

Considerando a sensibilidade estratégica da sua face ocidental, a perda de influência da Rússia no seu ‘estrangeiro próximo’ e a aproximação dos Estados neste espaço à Aliança Atlântica, os sentimentos de insegurança em Moscovo voltaram a aumentar. Com estes, também se intensificara a perceção de que este país seria capaz de recorrer à força quando sentisse que os seus interesses estariam a ser ameaçados¹²³.

¹²⁰ Toucas, p.2

¹²¹ Trenin, 2009, p.6

¹²² Trenin, 2007, p.35.

¹²³ Daehnhardt & Freire, p.18.

3.3. A Agressão da Rússia à Ucrânia em 2014

Na sua forma Imperial, Soviética ou Federativa, a Rússia apresenta-se como um Estado com um pensamento estratégico excessivamente focado na iminência de qualquer ameaça, na existência permanente de uma potência rival e no sentimento contínuo de exposição a um possível ataque por parte desta.

A ‘insegurança crónica’ no Kremlin motivará a procura da Rússia por um estatuto de grande potência, seja pela valorização da sua voz e interesses nos palcos internacionais, seja pelo controlo do seu espaço circundante, como forma a evitar quaisquer ameaças que possam surgir a partir deste espaço. De novo, por razões históricas e geográficas, a face europeia da Rússia tende a apresentar-se como a mais sensível a desenvolvimentos que este país considere serem opostos aos seus interesses.

A tendência russa para o reconhecimento contínuo da existência de um rival associou-se aos desenvolvimentos políticos nas décadas de 1990 e 2000, e levou ao aprofundamento de uma visão de desconfiança e de oposição face à hegemonia dos Estados Unidos. Patente no então recém-adquirido estatuto norte-americano enquanto potência hegemónica, as ações de Washington – e aquelas por si lideradas à margem do Conselho de Segurança das Nações Unidas – em países terceiros, intensificaram a sua imagem ‘modernizada’ enquanto grande rival do Kremlin. Tal entendimento associou-se à visão de que a Rússia se encontrara – e ainda se encontra – num sistema internacional anárquico, no qual entendeu que a Casa Branca pretendia impedi-la de readquirir as suas forças e o seu estatuto de grande potência, em particular, através da maior ação dos Estados Unidos no seu ‘estrangeiro próximo’, o que esta entendeu como uma ameaça para os seus interesses¹²⁴.

Ao mesmo tempo, perante as mudanças no sistema internacional que sucederam o final da Guerra Fria, a Rússia terá criado expectativas de que a NATO se iria desmembrar ou tornar-se obsoleta, em consequência do surgimento de novos equilíbrios globais, algo que se associa à teoria de Waltz. Aliás, como referido anteriormente, as políticas de aproximação da Rússia à Aliança Atlântica durante as décadas de 1990 e 2000 seguiram esse mesmo objetivo de enfraquecimento da dinâmica militar da NATO ao nível pan-europeu. No entanto, as discussões do seu alargamento aos Estados do antigo Bloco

¹²⁴ Trenin, 2007, p.38.

Soviético mantiveram-se, antagonizando uma Rússia que via nestes o ressurgimento de uma ameaça à sua segurança interna, e que percecionava o sistema securitário europeu como desequilibrado e desvantajoso para os seus interesses nacionais, por considerar que era excluída deste¹²⁵. Terá sido este o entendimento que levou o Kremlin a solidificar a sua ambição de controlo do ‘estrangeiro próximo’, muito em particular da Ucrânia, país que sempre deteve especial importância na política externa da Rússia, que receia perder a sua grandiosidade, caso não controle aquele território¹²⁶.

A importância de Kyiv para Moscovo poderá ser dividida entre dois fatores: um político e um estratégico. O fator político parte do conceito do ‘Pivot Geográfico’ de Halford Mackinder, que argumentou que o controlo da massa terrestre que se estende no centro da Eurásia seria chave para a preponderância do poder e segurança da potência que o detivesse, estando a Rússia numa posição privilegiada neste âmbito¹²⁷. Adicionalmente, tal posição depende do controlo do Leste Europeu que, enquanto ponte entre a Europa e a Ásia, permite a coesão regional necessária para o estabelecimento de um polo de poder, como aquele que a Rússia vem a procurar desde a nomeação de Primakov, nos anos 90.

Compreenda-se, a Ucrânia adquire grande importância na política externa russa enquanto ponte da Eurásia. Zbigniew Brzezinski afirma que sem o controlo da Ucrânia, a Rússia deixa de ser uma potência euroasiática para passar a ser predominantemente asiática¹²⁸. Este seu afastamento da Europa tanto enfraquece a suas aspirações de estatuto de grande potência, como afeta a criação do referido polo euroasiático, que é necessário para a aquisição deste estatuto.

Quanto ao fator estratégico, este centra-se na Ucrânia enquanto Estado-Tampão entre a Rússia e a NATO – à semelhança da Bielorrússia – até pela própria extensão do território ucraniano, no qual Moscovo deseja impedir a presença de tropas e bases militares norte-americanas. Este é um perfeito exemplo da valorização por parte da Rússia da profundidade estratégica e do seu desejo em impedir o surgimento de um ‘cerco’ por parte da Aliança Atlântica, sendo esta uma percepção que deriva da visão russa dos Estados Unidos enquanto seu rival estratégico.

¹²⁵ Freire, 2017, p.191.

¹²⁶ Gaspar, 1995, p.716.

¹²⁷ Mackinder, 1904.

¹²⁸ Brzezinski, p.46.

Argumenta-se que a perda da Ucrânia foi um recuo geopolítico e geoestratégico para a Rússia¹²⁹. Ademais, também acresce para a importância deste vizinho os seus recursos naturais e económicos, bem como o porto de Sevastopol – na península da Crimeia – que é chave para a posição militar e estratégica da Rússia no Mar Negro.

Na linha do entendimento da Rússia enquanto potência realista defensiva, estes dois fatores unem-se entre a sua importância para o estatuto e controlo territorial por parte deste país, e o seu afastamento da ameaça percecionada nos alargamentos da NATO. Ambos assentam nas dinâmicas russas de defesa dos seus interesses nacionais e de proteção geográfica, derivadas da procura por parte de Moscovo por garantias da sua segurança e sobrevivência, que hoje se fundem, cada vez mais, com o seu impulso hegemónico. Neste âmbito, o principal objetivo da Rússia para com a Ucrânia visa impedir que esta se torne numa potência adversária ou que se una a uma potência rival¹³⁰.

Em 2014, o povo ucraniano manifestava-se em massa na Praça *Maidan*, contra o Presidente pró-russo Ianukovich, querendo que este continuasse o rumo de aproximação à União Europeia – em detrimento da União Económica Euroasiática (E.E.U.), organização liderada por Moscovo que se apresentava como alternativa e incompatível com o mercado comum¹³¹. À data da manifestação, a NATO não era tanto um tópico de debate, devido à neutralidade constitucional que se encontrava em vigência na Ucrânia. Dias depois de Ianukovich ter sido deposto, a Rússia anexou a península ucraniana da Crimeia e apoiou as milícias que iniciaram um conflito na região do Donbass, atingindo-se o maior pico de tensões na Europa desde o final da Guerra Fria.

A Rússia voltou a instrumentalizar as comunidades russófonas no ‘estrangeiro próximo’ para justificar a sua intervenção em Estados soberanos, argumentando que a Crimeia seria historicamente território russo, ao passo que afirmava estar a proteger estas comunidades no Donbass, que perfaziam a maioria da população da região.

As análises sobre as motivações e os custos desta agressão pela Rússia foram diversas e continuaram a ser discutidas desde então. Maria Raquel Freire reflete a avaliação mais comum, de que os grandes motores da ação russa foram a política de poder e a procura por um reconhecimento de estatuto, enquanto fins próprios interligados com

¹²⁹ Idem, p.92.

¹³⁰ Gaspar, 1995, p.725.

¹³¹ Gaspar, 2019, p.188.

a imagem da Rússia como uma grande potência¹³². Esta autora destaca ainda a dinâmica doméstica de proteção do regime, através: da instrumentalização e criação de um rival da Rússia; da alegada proteção das comunidades russas no estrangeiro; e da alegada popularidade interna da anexação da Crimeia. Esta dinâmica interna é, de facto, importante quando se discutem as ações do Kremlin nos Estados soberanos do ‘estrangeiro próximo’.

Quanto aos seus resultados, é factual que as ações da Rússia tiveram consequências políticas e económicas gravosas para si própria. Às pesadas e variadas sanções impostas pelo Ocidente, acresceu o isolamento político deste Estado, que também sofreu um golpe duro nas suas perspetivas de afirmação enquanto grande potência¹³³. Em sequência das pressões exercidas durante a década de 90 aos Estados no ‘estrangeiro próximo’ e da Guerra na Geórgia, as ações de Moscovo tanto continuaram a afastar as democracias pós-soviéticas – que aumentaram o seu desejo de integração no âmbito da NATO, em nome das suas garantias de segurança – como também aumentaram a desconfiança por parte de Estados que se mantiveram próximos de si, como o Cazaquistão ou a Arménia.

Uma perspetiva realista defensiva reconhecerá a política de poder e a procura por estatuto enquanto objetivos chave na agressão da Rússia à Ucrânia em 2014, tendo aquela se baseado em determinados cálculos de segurança interna, fossem estes fundamentados por uma ameaça que tenha de facto existido, ou não.

Durante a presidência de Ianukovich, a Ucrânia não deu quaisquer passos concretos no sentido de aproximação à NATO, pois a neutralidade estabelecida na sua Constituição e a influência do Kremlin no seu presidente limitaram tal possibilidade. Mas a expressão da vontade de milhares de ucranianos em *Maidan* de aproximação à U.E. e ao Ocidente terão feito soar alarmes em Moscovo. Essa expressão popular tornou evidente que o próximo presidente ucraniano seria pró-europeu e pró-norte-americano, símbolo da perda de controlo sobre a Ucrânia que o Kremlin tanto temia.

Acreditar-se-ia, muito certamente, na Rússia, que, perante a perda do controlo sobre os processos de decisão da política externa ucraniana, a nova liderança em Kyiv poderia anular a neutralidade constitucional da Ucrânia em favor da sua integração na

¹³² Freire, 2018, p.6.

¹³³ Idem, p.7.

NATO e de uma maior proximidade dos Estados Unidos. Ao contrário de uma liderança em Kyiv pró-russa ou neutral, uma Ucrânia pró-ocidental implicaria a iminência de uma ameaça aos interesses estratégicos e securitários da Rússia, o que não poderia ser tolerado¹³⁴.

Esta perspectiva partiu da visão da liderança russa, na pessoa do Presidente Putin, 14 anos depois da sua primeira nomeação. Conforme referido anteriormente, Putin subiu ao poder num contexto de grande instabilidade interna e externa do seu país, tendo seguido uma liderança dura desde então, centrada no nacionalismo russo e na defesa dos seus interesses nacionais, moldados aos seus pessoais. Putin incorporou o tradicionalismo estratégico russo no que dizia respeito ao seu entendimento acerca da existência de um rival que pretendia ameaçar o seu país¹³⁵. Os desenvolvimentos ocorridos durante a primeira década do século XXI intensificaram esses sentimentos, que resultaram num novo investimento por parte da Rússia em políticas de poder e de defesa do seu interesse nacional, que culminaram no uso da força na Geórgia – também a mando de Putin –, e depois na Ucrânia.

A sucessão de ocorrências na Ucrânia, aliada a uma mentalidade realista defensiva e belicista da Rússia, refletida pelo seu líder, resultou numa análise do Kremlin que entendeu que a agressão sobre aquele Estado seria necessária para a defesa dos interesses vitais de Moscovo. Tal sucede, quer estejamos a falar de fatores políticos, como a perda do controlo sobre Kyiv e as suas implicações para a eventual criação de um polo político que garanta o estatuto de grande potência da Rússia; ou de fatores estratégicos, como a possível integração da Ucrânia na NATO e o iminente estabelecimento de bases militares e tropas norte-americanas no seu território.

Focando neste último ponto, um Estado que atribua tamanha importância à necessidade de manter os seus rivais tão longe quanto possível – como a que a Rússia atribuiu historicamente –, iria inclinar-se a agir quando entendesse que as suas condições de segurança poderiam vir a ser afetadas. Por sua vez, um Estado com este pensamento, possuindo os devidos recursos para concretizar uma ação cuja realização acredita ser a garantia da sua segurança, irá certamente atuar.

¹³⁴ Marshall, p.28.

¹³⁵ Eltchaninoff, p.58.

Considerado este contexto e a respetiva visão da Rússia, importa rever agora as suas motivações e os custos da sua agressão contra a Ucrânia. Em suma, é evidente que esta foi uma reação aos desenvolvimentos políticos neste país¹³⁶. O objetivo de Moscovo centrava-se na limitação dos impactos de uma iminente viragem da Ucrânia a Ocidente, com destaque para o impedimento da sua eventual integração e adesão à NATO, tendo instrumentalizado a perda ucraniana da sua respetiva integridade territorial, à semelhança do que foi feito com a Geórgia. Aliás, com a continuação do conflito no Donbass, Moscovo saberia que os Aliados não desejariam herdar este conflito, limitando, assim, as perspetivas de adesão da Ucrânia à NATO, enquanto desestabilizava este país internamente. Quanto aos custos desta agressão, o Kremlin terá reconhecido o impacto daqueles já referidos, aos quais acresceu o facto de que a sua ação não trouxe a Ucrânia para a sua esfera de influência.

Entende-se a análise de que a ação russa falhou redondamente se considerarmos que os seus motores foram a sua política de poder e procura por reconhecimento, enquanto fins últimos. Por outro lado, se considerarmos que o objetivo de Moscovo se centrava em anular uma posição de possível desvantagem estratégica, derivada do seu pensamento bélico e inseguro, que define a sua segurança interna como prioritária, a Rússia terá incorrido numa ação extremamente danosa, mas que, em certa medida, cumpriu o seu propósito.

Uma vez que impediu a Ucrânia de se integrar, ainda mais, na esfera norteamericana, mesmo que não se tenha integrado na sua, e dificultou as probabilidades de uma presença militar permanente do seu rival neste território, a Rússia conseguiu, de certa forma, anular que uma ameaça concreta à sua segurança se viesse a aprofundar no futuro médio-próximo. O compromisso de Moscovo em aguentar as previsíveis consequências políticas e económicas da sua ação – por si percecionada como em proteção de um interesse vital – revela como a sua segurança é a grande prioridade da sua política externa. Stephen Walt faz essa mesma argumentação quando afirma que a disposição de Putin a sofrer os impactos de uma ação vista como necessária revela que, para si, os ganhos terão superado os custos, uma vez que congelaram quaisquer hipóteses de adesão da Ucrânia à NATO¹³⁷.

¹³⁶ Trenin, 2019a, p.5.

¹³⁷ Walt, 2014.

A ação da Rússia sobre a Ucrânia foi, não só, um seguimento da política de segurança imperial, que atribuía uma enorme importância à manutenção de um rival o mais distante possível das suas fronteiras, como também da experiência soviética, que priorizou a política de zonas de influência. Este longo legado estratégico terá levado uma Rússia insegura e beligerante a entender que deveria impedir um território tão importante para si como a Ucrânia de vir a intensificar relações – especialmente ao nível militar – com o seu principal rival.

A agressão da Rússia contra a Ucrânia em 2014 também revelou o momento no qual a ‘Rússia de Putin’ se afirmou enquanto potência revisionista da ordem internacional, num reflexo da crescente oposição entre os defensores da ordem liberal e aqueles que se lhe opõem¹³⁸. O isolamento imposto pelos Estados Ocidentais à Rússia associou-se à ambição desta em estabelecer uma ordem multipolar, que veio a resultar num verdadeiro esforço da sua política externa em se afirmar enquanto líder de um novo polo euroasiático.

¹³⁸ Gaspar, 2019, p.191.

Capítulo 4. A Abordagem Revisionista da Rússia

Quando a Rússia violou a integridade territorial da Ucrânia, incorreu na total infração do compromisso por si assumido no Memorando de Budapeste, de 1994, no qual se vinculou a respeitá-la. Em 2014, Moscovo passou a ser visto como um ator não cumpridor dos seus compromissos e das normas internacionais, tendo aumentado, significativamente, a desconfiança de que era alvo¹³⁹. Ao contrário do ‘*Reset*’ de 2008, em 2014, a resposta Ocidental centrou-se na redução progressiva dos contactos diplomáticos e governamentais com o Kremlin e no reforço da coesão da NATO. A evidência de visões distintas – e mesmo opostas – de como fazer política, levaram a que o Ocidente congelasse a sua cooperação com Moscovo¹⁴⁰.

A Rússia, isolada e alvo de pesadas sanções, redirecionou a sua política externa, passando a focar-se em dois alvos convergentes. Por um lado, duplicou os seus esforços de coesão de um polo político-económico euroasiático e, por outro, reforçou os seus laços bilaterais com a potência chinesa em ascensão. Em linha com a sua abordagem revisionista, Moscovo desviou o centro da sua atenção para os Estados da Eurásia, com particular ênfase para os membros da CEI. Em 2015, a União Alfandegária anteriormente criada com alguns destes Estados, deu lugar à União Económica Euroasiática.

Sabendo que precisava de liderar um centro de poder, tendo em vista a garantia da sua relevância nos palcos internacionais, Moscovo procurou adquirir uma posição de preponderância no espaço que separa – e que a Rússia poderá unir – a Ásia da Europa¹⁴¹. Ao mesmo tempo, procurou definir-se enquanto um motor para o desenvolvimento regional, esperando que tal lhe permitisse deter uma zona de influência e o consequente estatuto de grande potência.

No que diz respeito à aproximação da Rússia à China, Pequim destacou-se enquanto parceiro-chave para impedir o isolamento internacional de Moscovo, bem como para contrabalançar a ordem liberal liderada pelos Estados Unidos, que é contrária aos regimes autocráticos e aos interesses de ambos. China e Rússia convergem no desejo de promover a alternativa dos regimes autoritários às democracias liberais, e na importância

¹³⁹ Freire, 2017, p.205.

¹⁴⁰ Trenin, 2019a.

¹⁴¹ Mações, p.244.

atribuída ao sucesso desta alternativa para a proteção das suas lideranças domésticas e segurança interna¹⁴².

A relação sino-russa foi aprofundada em diversas dimensões¹⁴³, tendo se iniciado na sua dinâmica bilateral, com a maior regularidade dos encontros entre os seus líderes, a realização de exercícios militares conjuntos e o desenvolvimento das suas relações económicas. Por sua vez, a dinâmica multilateral foi reforçada com a concertação de posições das duas potências nos grandes fóruns, com ênfase no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas também através do seu crescente investimento em organizações comuns, como os BRICS ou a Organização para a Cooperação de Shangai. Outro dos interesses comuns aos dois Estados visava o enfraquecimento da posição dos Estados Unidos no sistema internacional, e no espaço euroasiático.

Este “pivot asiático” da Rússia foi uma viragem histórica na sua política externa, uma vez que este país abandonou a tradicional priorização do continente europeu, em favor das suas novas perspetivas de liderança no polo geográfico da Eurásia¹⁴⁴. Partindo do ideal de esfera de influência, esta abordagem da Rússia não se foca tanto no controlo territorial nem no estabelecimento de Estados-Tampão, mas sim na criação de um polo regional que garanta o seu estatuto de grande potência. Este estatuto seria necessário para contrariar o isolamento russo, garantir a defesa dos principais interesses deste Estado e enfraquecer, na medida do possível, o rival norte-americano. Seria esperado, igualmente, que o sucesso desta abordagem na posição da Rússia no sistema internacional reforçasse a segurança do regime de Putin e a coesão nacional do país, o que evidencia uma certa convergência entre a política interna e externa de Moscovo.

Destaque ainda para os objetivos de equilíbrio que influenciaram a aproximação da Rússia à China, que seria a sua única hipótese para criar uma alternativa forte o suficiente para se opor à hegemonia global dos Estados Unidos – fator de segurança para ambas as potências, em linha com os ditames do Realismo Defensivo nesta matéria. Ao mesmo tempo, a política externa de Washington também viria a mudar com a nomeação de um novo Presidente. Em 2017, Donald Trump tomou posse como Presidente dos Estados Unidos, num processo eleitoral que ficou marcado por uma intervenção da Rússia em seu favor. Ao mesmo tempo, a candidata do Partido Democrata, Hillary Clinton, era

¹⁴² Gaspar, 2019, p.207.

¹⁴³ Idem, pp.192-193.

¹⁴⁴ Idem, pp.195-196.

uma conhecida apoiante das políticas de isolamento, punição e redução da importância da Rússia nos palcos internacionais, que contrastava com a ‘leviandade’ com que Trump discutia a abordagem dos E.U.A. ao Kremlin.

Trump pretendia seguir uma política externa de retraimento e de desinvestimento em alianças permanentes como a NATO¹⁴⁵, servindo em pleno os interesses da Rússia e de Putin. No entanto, o foco presidencial na China enquanto grande rival, e o foco do Congresso norte-americano na intensificação das sanções impostas a Moscovo, não deixaram margem para que Trump cedesse no que dizia respeito aos principais interesses do Kremlin¹⁴⁶, tendo impedido que as expetativas russas relativas ao fim do seu isolamento se concretizassem.

Também o prolongamento do conflito apoiado pelo Kremlin na região ucraniana do Donbass intensificou os debates sobre qual a abordagem a adotar face a Moscovo, e sobre que respostas deveriam ser dadas para a questão da Ucrânia. Por um lado, acreditava-se no término da exclusão russa e no investimento num sistema securitário europeu mais inclusivo¹⁴⁷. Em adição, acreditava-se, igualmente, na necessidade de manutenção dos contactos diplomáticos e na adoção de uma postura equilibrada entre a dissuasão e a cooperação face à Rússia, para combater a desconfiança permanente entre as partes¹⁴⁸.

Por outro lado, na perspetiva de Kyiv, os seus objetivos e expetativas eram claros e consistentes com as manifestações populares na Revolução Laranja e no ‘*Euromaidan*’: a pertença da Ucrânia ao Mundo Ocidental; a sua necessidade de integração em organizações euro-atlânticas; e o afastamento da influência russa. Para os líderes ucranianos, deveriam ser utilizadas estratégias de dissuasão que demonstrassem o apoio ocidental à autonomia ucraniana face a Moscovo¹⁴⁹.

Séculos depois da viragem inicial da Rússia a ocidente, Moscovo continua a ser um dilema para os líderes e académicos euro-atlânticos, que têm dificuldade em compreender o seu pensamento e a motivação das suas ações. No contexto das últimas décadas, aqui analisado, evidenciaram-se os impactos negativos da fixação da Federação

¹⁴⁵ Idem, p.210.

¹⁴⁶ Trenin, 2019b.

¹⁴⁷ Freire, 2017, p.205.

¹⁴⁸ Gottemoeller, Graham, Hill, et al, 2020.

¹⁴⁹ Kuleba, 2021.

Russa com a expansão da NATO, a serem descritos por Dmitri Trenin como “o erro fundamental da sua política externa”¹⁵⁰.

Um dos legados da Rússia, que se estende até aos dias de hoje, é o da procura pelo controlo do seu território fronteiriço, em resposta às suas perceções internas de insegurança, como são exemplo o endurecimento da política externa de Ieltsin, bem como das respostas radicais de Putin perante situações consideradas desfavoráveis. Apesar das interpretações diversas dos líderes russos, o pensamento estratégico inerente ao seu país mantém-se, o que leva vários especialistas em política externa a afirmar que “um eventual sucessor [de Putin], mesmo que mais inclinado para os valores democráticos, irá provavelmente operar dentro da mesma estrutura”¹⁵¹.

Na liderança de Putin, a importância dos sentimentos nacionalistas, a defesa do regime e a falta de planos para a sua política externa a longo prazo, apresentam-se como os principais desafios para os analistas ocidentais – e mesmo russos –, tornando evidente a imprevisibilidade daquela que duas décadas depois é, de facto, conhecida como ‘A Rússia de Putin’. Ao mesmo tempo, o aumentar de tensões entre o Ocidente e a Rússia durante o ano de 2021, derivado da crescente mobilização de tropas de Moscovo ao longo das fronteiras ucranianas, resultaram na suspensão por parte do Kremlin da sua representação diplomática na NATO, e da representação desta Aliança no seu território. Perante uma relação bilateral frágil, as reduções dos contactos ao nível diplomático e securitário dificultaram, ainda mais, a sua estabilização.

Foi neste contexto político que se iniciou o estágio realizado no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Concretizada a vertente teórica do presente Relatório, importa agora olhar para a sua componente prática, que permitiu o acompanhamento dos acontecimentos de 2021 já durante o ano de 2022, mas também uma complementaridade e reflexão crítica sobre a política externa da Rússia e as ações deste país sobre a Ucrânia em 2014 e no período em que foi realizado o estágio em questão.

¹⁵⁰ Trenin, 2019b.

¹⁵¹ Gottemoeller, Graham, Hill, et al, 2020.

Parte II

Capítulo 5. Estágio na Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus

A Direção-Geral de Política Externa é um dos serviços centrais do Ministério dos Negócios Estrangeiros, sob a administração direta do Estado, que se destaca enquanto ponto focal na produção e execução da política externa portuguesa, nos âmbitos bilateral e multilateral.

A DGPE é chefiada pelo Diretor-Geral de Política Externa, figura que guia os processos de decisão nas Direções de Serviço sob a sua competência, e assegura, igualmente, a comunicação e coordenação entre estas partes e os Gabinetes do Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Esta Direção-Geral é composta por distintas Direções de Serviços, sendo que cinco delas são responsáveis pelas relações bilaterais entre Portugal e os Estados de determinada região geográfica sob a sua alçada, entre as quais se integra a Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus, onde foi realizado o presente estágio. Adicionalmente, refira-se a existência de duas Direções de Serviços responsáveis pela atuação de Portugal em diversas organizações internacionais e uma responsável pela ação nacional no âmbito de organizações e instrumentos de defesa. Importa ainda notar que temáticas associadas à política externa portuguesa face ao espectro das Instituições, Estados-Membros e Candidatos da União Europeia, estão a cargo da Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE).

A Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus é composta por duas divisões: a Divisão de Política Externa e Segurança Comum e a Divisão para os Assuntos Bilaterais. A Divisão de Política Externa e Segurança Comum é responsável pelo acompanhamento do trabalho realizado no âmbito do instrumento comunitário a que se associa, com particular ênfase para a preparação de sanções. A Divisão para os Assuntos Bilaterais, na qual foi realizado o trabalho de estágio sobre o qual este relatório incide, é responsável pela relação bilateral entre Portugal e 16 entidades estatais distintas, que não

são Estados-Membros da União Europeia, nem detentores do estatuto oficial de candidato, à data da realização deste estágio. Entre estes, estão os três Estados do Cáucaso Sul – Arménia, Azerbaijão e Geórgia; dois Estados dos Balcãs Ocidentais – Bósnia e Herzegovina e Kosovo; quatro Estados da Europa de Leste – Ucrânia, Moldávia, Bielorrússia e Rússia; os cinco Estados da Ásia Central – Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão; e ainda a Santa Sé e a Ordem Soberana de Malta.

No que diz respeito às responsabilidades da APE, em particular da Divisão para os Assuntos Bilaterais, estas serão referidas na análise do trabalho realizado durante este estágio. A Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus foi escolhida para o local do presente estágio curricular pelo meu interesse pessoal no seu âmbito e enquadramento dentro do Ministério dos Negócios Estrangeiros. A sua dinâmica bilateral é particularmente relevante para o contacto direto com os processos de decisão que partem de Lisboa, tendo acrescido ainda uma dinâmica multilateral, como será discutido mais adiante. Ao mesmo tempo, o espaço geográfico que cobre, Estados europeus e da Ásia Central que não estão integrados na União Europeia, apresentam casos de estudo muito interessantes sobre as suas relações com o Estado Português e com os diversos atores que surgem ao nível regional e global. Por fim, a variedade das funções propostas para a realização deste estágio apresentavam-no como uma oportunidade para o meu enquadramento num ambiente profissional que permitisse uma experiência profissional multifacetada.

Considerando a sua duração de seis meses, o estágio realizado na Divisão para os Assuntos Bilaterais da APE poderá ser dividido em duas fases distintas: uma primeira, na qual foram levadas a cabo tarefas relacionadas com as responsabilidades gerais desta Divisão; e uma segunda, que se iniciou após a invasão da Rússia contra a Ucrânia, a 24 de fevereiro de 2022, e que teve impacto na realidade profissional diária de todos os trabalhadores deste Serviço, incluindo dos seus estagiários.

Durante a primeira fase, o trabalho realizado no âmbito do estágio passou pela compreensão da raiz e dos métodos de trabalho levados a cabo nesta Divisão que, como anteriormente referido, é responsável pela coordenação das relações bilaterais entre o Estado Português e os Estados estrangeiros que estão sob a sua alçada. À semelhança dos demais serviços de âmbito regional, a missão da APE passa, entre outros aspetos, pela

coordenação dos processos negociais de instrumentos jurídicos bilaterais com os países em questão – em particular, de Acordos e de Memorandos de Entendimento.

Aquando das primeiras semanas de estágio, as tarefas que me foram incumbidas passaram pela organização e atualização dos processos físicos de textos jurídicos que se encontravam em negociação, o que se afigurou importante para o meu enquadramento numa das principais dinâmicas bilaterais da política externa portuguesa. Destaque-se a importância e necessidade da atualização permanente e registo de todos os progressos alcançados durante as negociações dos referidos instrumentos.

À organização dos processos físicos e digitais destes textos, seguiu-se a atualização de mapas dos acordos em negociação que, no fundo, servem de guia para todos os profissionais do Serviço no acompanhamento destes processos negociais. Estes mapas são de grande relevância para a organização interna da APE e para o rastreio das negociações que se encontram interrompidas, o que poderá suceder quando uma das autoridades envolvidas não entrega o seu parecer sobre uma proposta em mão.

Semelhantemente às Embaixadas e Consulados portugueses, a APE serve como um intermediário entre as duas partes contratantes de um texto legal. Considerando o exemplo de um Acordo no Domínio da Educação entre o Estado Português e uma outra parte, uma das responsabilidades deste Serviço, que recaiu no trabalho de estágio, passa pela comunicação com a autoridade responsável do lado nacional, podendo neste caso ser o Ministério da Educação, com quem é articulada a formulação de uma proposta portuguesa. Por outro lado, também me coube a tarefa de remeter as propostas nacionais para as representações diplomáticas de Portugal no estrangeiro, de modo que estas as pudessem entregar às autoridades da contraparte.

Durante esta primeira fase de estágio, foram vários os encontros e Consultas Políticas que se realizaram entre representantes do Estado Português e os seus homólogos estrangeiros, nos quais foram assinados Acordos e Memorandos que até então vinham a ser negociados. Durante a preparação destes encontros, coube à APE intermediar a preparação e apresentação de propostas nacionais, que vieram a resultar nas versões finais assinadas durante as referidas Consultas.

Outra das principais tarefas da APE, que também assumiu relevância no âmbito do presente estágio, passou pelo acompanhamento de desenvolvimentos políticos nos países cobertos pelo Serviço. Considerando a divisão das regiões e Estados do mundo

entre os diversos Serviços do MNE, cabe a cada um destes o acompanhamento das realidades políticas nos países do seu domínio. Nesse âmbito, foi necessário atualizar as Fichas-País sobre cada um dos Estados em questão, fichas essas que foram posteriormente utilizadas na preparação de encontros. Tratam-se de documentos que contêm informação sumariada sobre a situação política interna nos países, o seu papel nas organizações internacionais que integram, e a sua relação com distintos atores regionais e globais, providenciando um importante enquadramento político na preparação de encontros bilaterais e multilaterais.

A recolha de informações inerente à atualização das Fichas-País de cada Estado serve de base para diversas ações diplomáticas ou oficiais do Estado Português como, por exemplo, a congratulação do vencedor de um processo eleitoral interno, bem como o apoio ou condenação de determinadas ações por parte dos países em questão e dos seus líderes. Essa foi uma tarefa realizada através de fontes abertas, como os media nacionais, internacionais e sites estatais. Entre alguns exemplos, foi utilizada a Reuters, agência noticiosa internacional, e a Tass, agência de informação estatal russa. Adicionalmente, a telegrafia da rede diplomática nacional é uma outra fonte de informação importante, uma vez que as representações de Portugal no estrangeiro também têm por missão a recolha de informação e divulgação de desenvolvimentos políticos nos Estados onde atuam. Aliás, estas Missões beneficiam de um contacto mais direto com os media dos seus respetivos países, tornando-se pontos focais de grande valor.

A recolha deste tipo de informações foi realizada ao longo de todo o estágio, e entre alguns exemplos relevantes, poderão referir-se alguns casos. Um primeiro, no final do ano de 2021, e após um verão ‘quente’, quando houve diversos momentos de tensão na região do Nagorno-Karabakh que resultaram em vítimas mortais entre dois países cobertos pela APE, a Arménia e o Azerbaijão. Um segundo, destaque-se o retorno do ex-Presidente da Geórgia, Mikheil Saakashvili, a Tbilisi, sucedido da greve de fome que realizou ao longo do seu encarceramento e que teve um impacto forte na estabilidade política interna daquele país. Em alguns casos, este acompanhamento dos desenvolvimentos políticos nos países sob o domínio da APE convergiu com uma terceira tarefa realizada durante este estágio: a preparação de reuniões bilaterais e multilaterais.

No seu dia-a-dia, o Primeiro-Ministro e o Ministro dos Negócios Estrangeiros participam em reuniões e encontros diversos, que poderão ser cimeiras bilaterais com homólogos de um outro Estado, ou encontros multilaterais no âmbito do Conselho

Europeu, Conselho dos Negócios Estrangeiros da União Europeia (CNE), Cimeiras da NATO e Encontros Ministeriais da NATO. Previamente à realização destes encontros, os serviços do MNE participam na elaboração de pastas que contêm toda a informação necessária para as delegações nacionais. Entre os seus documentos, encontram-se as Fichas-País antes referidas, bem como fichas de enquadramento, que servem de base para que os representantes portugueses estejam a par do contexto vivido no Estado cujos líderes ou delegados vão encontrar, ou num país que esteja sob discussão a nível multilateral.

A título de exemplo, durante o estágio, deram-se situações como a crise humanitária resultante da instrumentalização de migrantes pelo regime bielorrusso, bem como as situações de violência e tensão nos protestos em massa no Cazaquistão, em janeiro de 2022. O acompanhamento realizado sobre estes desenvolvimentos serviu de base para a preparação dos documentos levados pelo Primeiro-Ministro para o Conselho Europeu de dezembro de 2021¹⁵² e pelo Ministro Augusto Santos Silva para o CNE de 24 de janeiro de 2022¹⁵³, nos quais estas questões foram abordadas.

O acompanhamento dos processos negociais bilaterais, de desenvolvimentos políticos nos Estados em questão e a preparação de encontros e reuniões, foram as primeiras e as principais tarefas realizadas durante o estágio neste Serviço. Ao mesmo tempo, uma outra questão vinha a ser amplamente acompanhada e discutida ao nível bilateral e multilateral: a crescente mobilização das tropas russas ao longo das fronteiras ucranianas e a intensificação do conflito entre as Forças Armadas da Ucrânia e as milícias pró-russas na região ucraniana do Donbass. Neste seguimento, a 24 de fevereiro de 2022, Vladimir Putin anunciava que a Rússia iria iniciar uma “Operação Especial” na Ucrânia – que se provou sinónima de uma nova violação da soberania e da integridade territorial de Kyiv – que ambicionava derrubar os seus líderes e retomar o poder sobre os processos de decisão naquele país.

Esta “Operação” resultou numa invasão da Rússia à Ucrânia, prontamente condenada pelo Estado Português, que afirmou tratar-se de uma ação ilegal de Moscovo, com uma resposta justificada da Kyiv em defesa da sua soberania e territorialidade. Neste sentido, o MNE adotou o termo “Invasão”, e não “Guerra da Ucrânia”, colocando ênfase no facto de um Estado ter atacado outro injustificadamente, e não no de estarmos perante

¹⁵² Consilium Europa, 2021.

¹⁵³ Consilium Europa, 2022.

dois Estados cuja incompatibilidade de interesses tenha levado à Guerra. Por um lado, esta tomada de posição realça o sentido de dever de Portugal e dos seus parceiros no apoio à Ucrânia e na defesa do seu território contra as tropas russas. Por outro lado, reforça as justificações para o isolamento de Moscovo nos palcos internacionais e impede uma escalada de tensões com o Kremlin, ao ser evitada a oficialização do apoio militar a um Estado que estaria em “guerra” com a Rússia.

Tratando-se de dois Estados do domínio da APE, esta situação impactou fortemente no dia-a-dia de todos os que trabalham neste Serviço. Face à sua gravidade, a política externa portuguesa foi obrigada a adaptar-se a esta nova realidade, que se tornou tema de discussão permanente na maioria dos encontros bilaterais e multilaterais que se realizaram. Perante o aumento substancial dos pedidos de contributos e documentos para as Pastas levadas pelos representantes nacionais, foi necessário intensificar o acompanhamento das informações recebidas através da telegrafia. Por esta via, chegavam, diariamente, atualizações sobre as tomadas de posição de Estados de todo o mundo, desenvolvimentos políticos e humanitários na Ucrânia, Polónia e demais países que sofreram um maior impacto direto e indireto deste conflito, e também sobre as concertações de resposta no âmbito da União Europeia e NATO.

Novamente, a recolha destas informações foi importante na produção de contributos e pastas pelos funcionários e estagiários deste Serviço. Além de notas de enquadramento sobre as situações humanitárias e políticas, foram também produzidos documentos sobre as expulsões de diplomatas entre a Rússia e os Estados-Membros da União Europeia, bem como sobre o acompanhamento entre as duas partes das Embaixadas e Consulados que eram encerrados. Estas pastas foram fundamentais nos processos de decisão nacionais e na preparação de diversas reuniões.

À semelhança do ocorrido em 2014, Portugal juntou-se aos seus parceiros *like-minded* na condenação e união de esforços para punir a Rússia pela sua ação, tendo adotado as mesmas sanções que os seus parceiros comunitários, coordenadas internamente pela Divisão PESC da APE. Mais ainda, uniu-se na condenação de Moscovo na Assembleia-Geral das Nações Unidas, na sua suspensão do Conselho da Europa – do qual a Rússia acabou por sair por decisão própria – e no isolamento diplomático deste país em diversos fóruns multilaterais. Por último, Portugal também agiu ao nível bilateral,

ao ter expulsado dez funcionários da Embaixada da Rússia em Lisboa¹⁵⁴ – neste caso já sob a liderança do Ministro dos Negócios Estrangeiros João Cravinho, que tomou posse no final de março de 2022.

Virando-nos para a Ucrânia, Portugal assumiu um compromisso oficial de assistência às populações e autoridades deste país, tendo iniciado um investimento forte para a sua concretização. O apoio de Lisboa a Kyiv veio a atribuir uma nova dinâmica a este estágio. Neste contexto, a Embaixada da Ucrânia em Lisboa afirmou-se enquanto o ponto de contacto da sua capital para o envio de pedidos de assistência para a República Portuguesa, que seriam encaminhados para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em particular, para a Direção para os Assuntos Políticos Europeus, por ser esta a responsável pelas relações bilaterais com aquele país.

Assim se iniciou a segunda fase do estágio, que consistiu largamente na receção de Notas Verbais da Embaixada ucraniana com os seus respetivos pedidos de apoio a Lisboa, de cariz humanitário, médico, entre outros. No seguimento da sua receção, seria necessário concretizar o registo destas Notas, para garantir a organização e divulgação interna destes documentos, seguido do seu encaminhamento para quem de direito.

Por um lado, foi realizado o encaminhamento interministerial destes pedidos, de modo a permitir que os respetivos Ministérios dessem seguimento à preparação das doações. A título de exemplo, uma Nota Verbal que indicasse as necessidades médicas das populações e autoridades ucranianas seria necessariamente remetida para as autoridades responsáveis no Ministério da Saúde Português, que, por sua vez, iriam proceder à preparação das doações em questão.

Por outro lado, houve um encaminhamento ao nível interno no Ministério dos Negócios Estrangeiros, em particular, para o Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros. De forma resumida, este procedimento serviu para o enquadramento, conhecimento e análise, por parte do Ministro e do seu Gabinete, sobre as ações de assistência que Portugal poderia vir a realizar.

Face à complexidade dos processos de preparação de doações de Portugal para a Ucrânia – que foram sempre de encontro com as necessidades apresentadas pelas suas autoridades – afigurou-se necessário o aprofundamento do contacto entre diferentes Serviços, Direções e Ministérios nacionais. Neste sentido, parte deste estágio também

¹⁵⁴ Diário de Notícias, 2022.

consistiu na participação em reuniões de coordenação com os representantes desses organismos, reuniões essas que tinham como principal objetivo a partilha de informações e concertação dos processos de preparação de doações nacionais.

Nos meses seguintes ao início da invasão russa, Portugal realizou sucessivas doações de carácter médico¹⁵⁵, humanitário¹⁵⁶, financeiro¹⁵⁷, militar¹⁵⁸, tendo também garantido a implementação de medidas de acolhimento para deslocados da Ucrânia¹⁵⁹. Ora, perante a multiplicação das informações a este respeito, tornou-se evidente a necessidade da sua recolha e sumarização.

Neste contexto, o trabalho de estágio também passou a incidir sobre a produção de uma Nota sobre a atuação de Portugal no âmbito da Crise da Ucrânia que, devido ao elevado pedido de contributos e à variedade da assistência de Portugal às autoridades ucranianas, foi sendo regularmente atualizada. O objetivo subjacente à elaboração desta Nota passaria por sintetizar – na medida do possível e sem que faltassem informações – toda a atuação de Portugal em apoio à Ucrânia, desde o âmbito bilateral, como referido, ao âmbito multilateral, requerendo uma regular comunicação com outros Serviços do Ministério.

Esta Nota, juntamente com os documentos de enquadramento e de atualização sobre expulsões e encerramento de Embaixadas, seria integrada nas pastas produzidas para os encontros e visitas do Primeiro-Ministro e do Ministro dos Negócios Estrangeiros. Da mesma forma, este documento também serviria para a atualização regular de ambos sobre a atuação de Portugal no âmbito da crise gerada pela invasão russa.

Uma vez referida a dinâmica interna do Ministério dos Negócios Estrangeiros, urge neste momento fazer menção à redação de telegramas para a Rede Diplomática Portuguesa. Por um lado, estes eram redigidos tendo em vista o envio de instruções simplificadas para o corpo diplomático português, em particular, Embaixadas e Consulados, a fim de conhecerem os procedimentos a adotar ao nível local no apoio de Portugal à Ucrânia. Por outro lado, contribuía para a atualização desta Rede, sobre as tomadas de posição de Portugal, bem como sobre a assistência concretizada para a Ucrânia. A reciprocidade do envio de informações sobre os desenvolvimentos e processos

¹⁵⁵ Infarmed, 2022.

¹⁵⁶ Governo de Portugal, 2022 (a).

¹⁵⁷ Governo de Portugal, 2022 (b).

¹⁵⁸ Governo de Portugal, 2022 (c).

¹⁵⁹ ePortugal, 2022.

de decisão nos locais onde se encontram é uma pedra basilar na relação entre Lisboa e as suas representações diplomáticas.

Em retrospectiva, após a conclusão do estágio e da investigação feita neste Relatório, existem duas reflexões a destacar. Primeiramente, a diferença nas perceções gerais entre académicos e políticos sobre os processos de decisão estatais e, secundamente, a distinção entre a ação russa de 2014 e a de 2022.

Relativamente ao primeiro aspeto mencionado, previamente aos eventos de 2014 e 2022, membros da comunidade académica alertaram para a probabilidade de uma possível agressão da Rússia contra a Ucrânia, tendo apelado à adoção de medidas de dissuasão face a Moscovo¹⁶⁰. Em ambos os casos, estes apelos acabaram por ser publicamente legitimados, após as respetivas agressões russas, ao passo que, posteriormente a estas, também surgiram vozes críticas das lideranças ocidentais, com ênfase às norte-americanas, acusando estas de não terem sido capazes, ou não terem feito o suficiente, para evitar os acontecimentos ocorridos¹⁶¹.

Na Academia, as tomadas de decisão e a realização de apelos de ação tendem a ser formuladas com uma relativa “facilidade”, quando comparadas com a sua execução prática. Apesar disso, é um facto que debates como aquele referente à necessidade de investir, ou não, nas Forças Armadas ucranianas, são fundamentais para os processos de decisão políticos.

O estágio realizado no Ministério dos Negócios Estrangeiros revelou a sensibilidade dos processos de decisão dos Estados durante momentos de tensão, sejam estes no sentido da confrontação ou do apaziguamento. O acompanhamento profissional da mobilização russa e do início do atual conflito, em paralelo com a investigação realizada, revelaram que, embora por vezes evidentes, as convicções e certezas dos académicos não são tão facilmente postas em prática pelos decisores políticos.

Considera-se ainda que a opinião pública tende a ser pouco favorável ao uso da força enquanto recurso de política externa. Em 2019, 73% dos norte-americanos favoreciam o recurso à diplomacia para garantir a paz, enquanto apenas 26% preferiam a força militar¹⁶². Adicionalmente, em 2021, apenas 37% a 45% dos norte-americanos acreditavam que a Rússia deveria ser uma prioridade na política externa dos Estados

¹⁶⁰ Pifer, 2021.

¹⁶¹ Vindman, 2022.

¹⁶² Pew Research Center, 2019.

Unidos¹⁶³. Juntos, estes estudos revelaram que a opinião pública se apresentou não apenas pouco favorável ao uso dos recursos militares na política externa de Washington, como, se necessários, a Rússia não seria caso prioritário para tal. Por outro lado, note-se como os cidadãos alteram esta sua visão perante o surgimento de um conflito internacional. Entre 2014 e 2015, a diferença entre os cidadãos norte-americanos que apoiavam o envio de armas para a Ucrânia e os que se opunham reduziu de 32% para 12%¹⁶⁴, enquanto em maio de 2022, quando os Estados Unidos investiam bastante no apoio a Kyiv – em particular, em armamento – 31% dos seus cidadãos acreditavam que a Casa Branca deveria intensificar o apoio a esta parte, 35% acreditavam que este estava nos níveis desejados, e apenas 12% achavam estar-se perante um investimento excessivo¹⁶⁵. A ideia aqui a refletir é que a opinião pública não se costuma apresentar favorável à guerra, nem ao envolvimento de recursos militares na política externa, tendo apenas alterado esta perspetiva perante o objetivo de defesa de determinado Estado, da agressão de outro. Este peso do eleitorado nos processos de decisão dos Estados democráticos tende a explicar porque é que estes acabam por priorizar as abordagens diplomáticas até à última das possibilidades.

Acrescente-se que, no caso concreto de 2022, havia receios de que determinadas ações por parte das democracias pudessem ser posteriormente aproveitadas pelo Kremlin para justificar a sua ação sobre a Ucrânia, como a venda de armamento, a mobilização de tropas para o território deste país ou a construção de infraestruturas militares neste. Todas estas medidas de dissuasão da Rússia e preparação das Forças Armadas ucranianas poderiam vir a ser utilizadas por Moscovo como uma justificação para a sua agressão a Kyiv, o que poderia criar sérios problemas para os líderes ocidentais, perante os seus respetivos eleitorados e demais líderes globais.

É certo que cabe aos académicos a fundamentação das hipóteses disponíveis aos decisores políticos, mas caberá a estes últimos a responsabilidade das consequências das suas ações. Na falta de garantias totais, Portugal e os demais Estados do Ocidente não adotaram posições concretas de dissuasão e oposição à mobilização russas nas fronteiras ucranianas, devido à sua incerteza quanto aos seus impactos. No entanto, após confirmados os receios de invasão russa do território ucraniano, a coordenação dos

¹⁶³ Modercai e Fagan, 2021.

¹⁶⁴ Pew Research Center, 2015.

¹⁶⁵ Pew Research Center, 2022.

Aliados e dos seus parceiros na punição da Rússia e no apoio à Ucrânia revelaram que os seus compromissos de defesa da integridade territorial dos Estados e da manutenção da paz se mantêm.

No tocante à distinção entre a agressão da Rússia à Ucrânia em 2014 e a invasão em 2022, o estudo de uma e o acompanhamento profissional da outra permitiram verificar as diferenças existentes entre as duas situações. Esta é uma ideia complexa, mas a fórmula utilizada para entender o pensamento russo quando Moscovo violou a integridade territorial ucraniana em 2014 revelou a importância da sua insegurança crónica, da expansão territorial e da eterna procura da Rússia por segurança nesta decisão, aliada à sua percepção de um risco existencial derivado dos acontecimentos em *Maidan*.

Por outro lado, em 2022, não houve um acontecimento que a Rússia pudesse entender como crítico para a sua segurança. Ao contrário de no caso anterior, não surgiu um movimento académico ‘independente’ e significativo que fosse capaz de explicar – o que é diferente de justificar – as motivações do Kremlin quando decidiu invadir um país com 44 milhões de cidadãos. Ainda antes desta decisão, foi realizada uma reunião do Conselho de Segurança da Rússia, no qual as principais figuras do Estado Russo, entre elas o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Sergei Lavrov, e o antigo Presidente russo, Dmitri Medvedev, discursaram publicamente sobre o seu apoio à ‘Operação Especial’. Ainda nem a ‘Operação’ tinha começado e já se evidenciava uma divisão no seio político de Putin, quando Sergei Narishkin, líder dos Serviços de Inteligência russos, hesitou em declarar o seu apoio a esta ação, até que o Presidente russo o ‘obrigou’ a afirmá-lo¹⁶⁶.

Este foi um primeiro e muito importante sinal de que a invasão da Rússia à Ucrânia em 2022 teria partido, acima de tudo, das percepções do seu líder e não tanto das percepções estratégicas tradicionais da Rússia, como argumentado sobre a crise de 2014. Adicionalmente, aqueles que estudam as bases teóricas e filosóficas do pensamento de Putin também enfatizam como o Presidente russo “exerce agora o poder de forma solitária e cruel sobre o seu círculo mais próximo”¹⁶⁷, refletindo a centralidade da sua pessoa sobre os processos de decisão no Kremlin. A importância atribuída pela ‘primeira imagem’ da obra “*Man, the State and War*”, de Waltz, ao Indivíduo e ao papel deste no surgimento

¹⁶⁶ The Guardian.

¹⁶⁷ Eltchaninoff, p.128.

de determinado conflito, poderá ser uma boa base para esta análise. No termo popularizado pelos media globais, está é a “Guerra de Putin”.

Para concluir, o estágio na Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros cumpriu as suas expetativas. Com um início mais “calmo” e “simples”, e também com a ausência de um Chefe de Divisão que distribuísse mais diretamente as responsabilidades no âmbito do estágio, o tratamento de arquivos e atualização de documentos permitiu um enquadramento inicial sobre o trabalho desenvolvido neste Serviço. Por sua vez, o acompanhamento das realidades políticas nos Estados sob a sua alçada permitiu o meu maior conhecimento sobre o passado e o presente destes Estados, ao nível interno e externo. O início do trabalho com a telegrafia da rede diplomática portuguesa foi um importante passo na dinamização deste estágio, uma vez que permitiu a minha integração plena no plano de cooperação entre Serviços do MNE e entre estes e as várias Embaixadas, Consulados e demais Missões Diplomáticas nacionais no estrangeiro. Considerando que a telegrafia também é uma fonte importante de conhecimento, este recurso foi fundamental para a valorização do estágio realizado. Por fim, o trabalho levado a cabo após a invasão da Rússia à Ucrânia foi a fase mais complexa desta experiência, não só pelo tipo de documentos elaborados e pela confiança que me foi dada para lidar com tarefas de elevada responsabilidade, mas pelo próprio sentido de propósito, de que o trabalho que estava a ser desenvolvido era, de facto, importante.

No início de um estágio curricular como este, a expetativa do estagiário deverá partir sempre de uma aprendizagem inicial daquele que é o trabalho desenvolvido no local em questão, com base na observação e leitura de documentos, e na sua conclusão com a realização de tarefas incumbidas graças à confiança que adquirimos por parte dos nossos superiores. Considerando que esta progressão do estágio se cumpriu e tendo em mente a pertinência e a relevância do trabalho realizado, diga-se, com certeza, que as expetativas foram cumpridas e que este foi um estágio muito relevante para o desenvolvimento de várias competências pessoais fundamentais para o meu percurso profissional.

Conclusão

Hoje, mais do que nunca desde a queda da União Soviética, Moscovo está sob os olhares do mundo. Três décadas depois da fundação da Federação Russa, as decisões realizadas no Kremlin continuam a ter impacto na vida dos cidadãos europeus, seja na coesão regional que influencia o desenvolvimento político-económico, seja nas consequências diversas do seu uso da política de poder.

A presente investigação propôs uma compreensão de que os principais elementos do pensamento estratégico russo serão, primeiramente, a sobrevivência do Estado e, secundariamente, a interligação entre uma exposição permanente a um ataque e a necessidade de expansão ou controlo territorial em sua proteção.

Face à continuidade destes elementos, compreendeu-se que persiste um ‘sentimento crónico de insegurança’ na Rússia que leva à continuidade de políticas de poder. Igualmente, a aplicação da Teoria do Realismo Defensivo ajuda-nos a melhor definir os motores da política externa russa – sempre assentes nessa busca permanente por segurança. Os dois principais objetivos para a atingir são a aquisição do estatuto de grande potência – garante da capacidade de defesa dos seus interesses nacionais nos fóruns internacionais – e a permanência de uma zona de influência – garante da estabilidade política no seu espaço circundante e do afastamento geográfico dos seus rivais.

O contexto de enfraquecimento da posição da Rússia no sistema internacional desde o fim da Guerra Fria, inverso aos alargamentos da NATO e ao reforço da posição dos Estados Unidos, terá sido entendido no Kremlin como uma agravante da sua segurança. Igualmente, a possível integração da Ucrânia nesse espaço ‘Ocidental’ gerou a sua – ainda maior – antagonização, dada a importância de Kyiv nos objetivos da Rússia, derivados das suas perceções securitárias.

Com recurso ao Realismo Defensivo, podemos entender que a agressão russa sobre a Ucrânia em 2014 foi o reflexo de uma potência que, percecionando um contexto que poderia levar ao aprofundamento da sua desvantagem estratégica, recorreu à política de poder para impedir os seus impactos na sua segurança.

À luz desta teoria, se o principal objetivo da ação russa em 2014 passava por garantir a sua posição securitária, ao impedir o aceleração da integração da Ucrânia

nas organizações ocidentais, em particular, anular as suas possibilidades de uma eventual adesão à NATO, Moscovo conseguiu, efetivamente, limitar temporariamente os impactos desta viragem na política externa ucraniana. No entanto, também pudemos verificar que este ‘pensamento estratégico antiquado’ da Rússia voltou a ser responsável pelo seu isolamento, que trouxe eventuais consequências securitárias. À semelhança das pressões exercidas sobre os Estados do ‘estrangeiro próximo’ durante a década de 1990, a procura constante da Rússia por garantias de segurança tende a ser a responsável pelo surgimento de novas situações desvantajosas.

No que diz respeito ao estágio realizado, o trabalho desenvolvido no Ministério dos Negócios Estrangeiros permitiu uma maior compreensão sobre os processos de decisão e execução da política externa portuguesa, tanto ao nível bilateral, como multilateral. O primeiro momento do estágio na APE foi desafiante pela variedade das situações encontradas. A regularidade da realização de Consultas Políticas bilaterais obrigou ao maior conhecimento sobre as situações políticas internas nos respetivos países, enquanto a assinatura de instrumentos jurídicos entre o Estado Português e os seus parceiros levou à maior compreensão sobre os procedimentos dos seus processos de negociação. Ao mesmo tempo, a imprevisibilidade de determinados acontecimentos nos países acompanhados pelo Serviço também obrigou à adaptação a um ambiente profissional de pressão elevada, referindo-se à preparação de reuniões de nível multilateral onde estes acontecimentos viriam a ser discutidos.

O segundo momento do estágio realizado foi ainda mais exigente. A gravidade da invasão da Rússia contra a Ucrânia, em fevereiro de 2022, requereu a ação rápida e rigorosa de todos aqueles que estão envolvidos nos processos de decisão da política externa nacional. É muito importante destacar o trabalho desenvolvido no acompanhamento atento dos desenvolvimentos políticos e humanitários na Ucrânia, mas também na Rússia, na gestão dos pedidos de assistência recebidos, na coordenação entre autoridades nacionais, na atualização constante dos representantes do Estado Português e na preparação dos seus encontros bilaterais e multilaterais. A imprevisibilidade, quantidade e complexidade do trabalho realizado pelos profissionais da APE, entre diplomatas, técnicos superiores e assistentes técnicos, demonstrou o profissionalismo, resistência e compromisso necessários para fazer parte de uma instituição tão importante como o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

No que toca ao presente Relatório, a reflexão académica sobre os acontecimentos ocorridos na Ucrânia em 2014 foi fundamental no acompanhamento profissional da crise de 2022, e vice-versa. Os sentimentos de insegurança da Rússia estarão na base de ambas as situações, no entanto, os acontecimentos de 2022 foram particularmente motivados pelas perceções do líder russo, Vladimir Putin. Putin aparenta reger-se, cada vez menos, por perceções comuns dentro da comunidade política e académica russa, e cada vez mais pelas suas perceções pessoais, em particular, na sua idealização da posição da Rússia no sistema internacional.

O presente Relatório de Estágio – na sua componente teórica e prática – permitiu compreender melhor a Rússia desde o seu passado até ao presente. Quanto ao futuro, persiste ainda uma grande incerteza, no entanto, a continuidade do estudo ao nível académico e da análise ao nível político-profissional serão fundamentais para tentar compreender o que estará por vir.

Tanto o estudo sobre um ator chave no sistema securitário europeu, como o trabalho realizado na Direção de Serviços para os Assuntos Europeus, foram fundamentais no âmbito da presente Especialização em Globalização e Dinâmicas Regionais, do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Depois da concretização do presente Relatório de Estágio, a minha perspetiva sobre o continente europeu, entre o seu passado, os seus desafios atuais e o que queremos e devemos esperar do futuro, foi certamente enriquecida.

Bibliografia

Fontes Primárias

Consilium Europa – European Council, 16 December 2021. **2021**. [Consultado a 26/06/2022]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2021/12/16/>.

Consilium Europa – Foreign Affairs Council, 24 January 2022. **2022**. [Consultado 26/06/2022]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2022/01/24/>.

Diário de Notícias – Portugal Expulsa 10 Funcionários da Embaixada Russa. **2022**. [Consultado 29/06/2022]. Disponível em: <https://www.dn.pt/sociedade/portugal-expulsa-10-funcionarios-da-embaixada-russa-14745584.html>.

ePortugal – Ucrânia: Informações e Apoios Disponíveis em Portugal. **2022**. [Consultado 26/06/2022]. Disponível em: <https://eportugal.gov.pt/migrantes-viver-e-trabalhar-em-portugal/ucrania-informacoes-e-apoios-disponiveis-em-portugal>.

Infarmed – 6ª Doação de Medicamentos à Ucrânia. **2022**. [Consultado 26/06/2022]. Disponível em: <https://www.infarmed.pt/documents/15786/5261809/Comunicado+de+Imprensa+-+Sexta+doa%C3%A7%C3%A3o+de+medicamentos+%C3%A0+Ucr%C3%A2nia/9f8ee003-a5dd-2e37-a3ff-8d4facd4b73c>.

Governo de Portugal – Ucrânia: Portugal envia Medicamentos, Material Médico e Equipamento de Emergência Humanitária. **2022 (a)**. [Consultado 26/06/2022]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=ucrania-portugal-envia-medicamentos-material-medico-e-equipamento-de-emergencia-humanitaria>.

Governo de Portugal – Portugal Concede Apoio Financeiro de 250 Milhões de Euros à Ucrânia. **2022 (b)**. [Consultado 26/06/2022]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=portugal-concede-apoio-financeiro-de-250-milhoes-a-ucrania>.

Governo de Portugal – Portugal Já Enviou 170 Toneladas de Equipamento Militar para a Ucrânia. **2022** (c). [Consultado 26/06/2022]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=portugal-ja-enviou-170-toneladas-de-equipamento-militar-para-a-ucrania>.

Harvard Law School – Intergovernmental Organizations. [Consultado a 04/03/2022]. Disponível em: <https://hls.harvard.edu/dept/opia/what-is-public-interest-law/public-service-practice-settings/public-international-law/intergovernmental-organizations-igos/>.

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation – National Security Concept of the Russia Federation. [Consultado a 21/10/2021]. Disponível em: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1737121/.

Mordecai, Mara e Fagan, Moira – Americans’ views of key foreign policy goals depend on their attitudes toward international cooperation. In Pew Research Center. **2021**. [Consultado a 01/08/2022]. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/04/23/americans-views-of-key-foreign-policy-goals-depend-on-their-attitudes-toward-international-cooperation/>.

North Atlantic Treaty Organization (a) – Towards the New Strategic Concept: A Selection of Background Documents [Consultado a 02/04/2022]. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82717.htm.

North Atlantic Treaty Organization (b) – Enlargement: Milestones. [Consultado a 04/04/2022]. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm.

North Atlantic Treaty Organization (c) – Bucharest Summit Declaration. [Consultado a 19/11/2021]. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.

Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – What We Do. [Consultado a 07/03/2022]. Disponível em: <https://www.osce.org/whatistheosce>.

Parlamento Europeu – Política Comum de Segurança e Defesa. [Consultado a 07/03/2022]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa>.

Pew Research Center – Increased Public Support for the U.S. Arming Ukraine. **2015**. [Consultado a 01/08/2022]. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/politics/2015/02/23/increased-public-support-for-the-u-s-arming-ukraine/>.

Pew Research Center – In a Politically Polarized Era, Sharp Divides in Both Partisan Coalitions: Views of Foreign Policy. **2019**. [Consultado a 01/08/2022]. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/politics/2019/12/17/6-views-of-foreign-policy/>.

Pew Research Center – Americans' Concerns About War in Ukraine: Widen Conflict, Possible U.S.-Russia Clash. **2022**. [Consultado a 01/08/2022]. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/politics/2022/05/10/americans-concerns-about-war-in-ukraine-wider-conflict-possible-u-s-russia-clash/>.

The Guardian – Putin's Absurd, Angry Spectacle Will Be a Turning Point in His Long Reign. **2022**. [Consultado a 24/06/2022]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/21/putin-angry-spectacle-amounts-to-declaration-war-ukraine>.

Fontes Secundárias

Berls, Robert E. – Strengthening Influence in International Affairs, Part II: Russia and Its Neighbours: A Sphere of Influence or a Declining Relationship?. In The Nuclear Threat Initiative (NTI). **2021**.

Brzezinski, Zbigniew – The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. Nova Iorque: Basic Books, **1997**.

Buzan, Barry e **Hansen**, Lene – The Evolution of International Security Studies. 1ª Edição. Nova Iorque: Cambridge University Press, **2009**.

Buzan, Barry e **Little**, Richard – International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations. 1ª Edição. Nova Iorque: Oxford University Press Inc., **2000**.

Buzan, Barry e **Weaver**, Ole – Regions and Powers: The Structure of International Security. 1ª Edição. Nova Iorque: Cambridge University Press, **2003**.

Daehnhardt, Patrícia e **Freire**, Maria Raquel – A Rússia e o Espaço Euro-Atlântico. In A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, **2014**. pp. 11-28.

Daehnhardt, Patrícia e **Gaspar**, Carlos – A Erosão da Comunidade de Segurança Transatlântica. In Nação e Defesa. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. No.151, **2019**, pp. 45-65.

Deudney, Daniel – Sphere of Influence. Encyclopedia Britannica. [Consultado a 24/07/2022]. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/sphere-of-influence>.

Eltchaninoff, Michel – Na Cabeça de Putin. 1ª Edição. Lisboa: Livros Zigurate, **2022**.

Freire, Maria Raquel e **Simão**, Licínia – A Rússia e o Cáucaso do Sul: das Relações Neocoloniais à Realpolitik no ‘Estrangeiro Próximo’. In A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, **2014**. pp.85-111.

Freire, Maria Raquel – A Política Externa em Transição: O Caso da Federação Russa. In Relações Internacionais. Lisboa. N.º 23, setembro, **2009**, pp. 75-89.

Freire, Maria Raquel – Federação Russa. In Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança. Coimbra. Imprensa da Universidade de Coimbra, **2011**. pp.149-170.

Freire, Maria Raquel – A Evolução da Política Externa Russa. In A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, **2014**. pp. 29-56.

Freire, Maria Raquel – Ukraine and the Restructuring of East-West Relations. In The Russian Challenge to the European Security Environment. Londres: Palgrave Macmillan, **2017**. pp.189-209.

Freire, Maria Raquel – The Quest for Status: How the Interplay for Power, Ideas, and Regime Security Shapes Russia’s Policy in the Post-Soviet Space. In Macmillan Publishers. Springer Nature. **2018**.

Fried, Daniel e **Vershbow**, Alexander – How the West Should Deal with Russia. In Atlantic Council, **2020**.

Gaspar, Carlos – A Rússia e o alargamento da NATO. In *Análise Social*. Lisboa. Vol. 30, No. 133, **1995**, pp. 709-764.

Gaspar, Carlos – A Rússia e a Segurança Europeia. In *Nação e Defesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, No. 110 – 3ª Série, **2005**, pp. 45-57.

Gaspar, Carlos – O Regresso da Anarquia: Os Estados Unidos, a Rússia, a China e a Ordem Internacional. 1ª Edição. Óbidos: Alêtheia, **2019**.

Gottemoeller, Rose; **Graham**, Thomas; **Hill**, Fiona; et al – It's Time to Rethink Our Russia Policy. In *RussiaMatters*. **2020**. [Consultado a 06/01/2022]. Disponível em: <https://www.russiamatters.org/analysis/its-time-rethink-our-russia-policy>.

Gurganus, Julia e **Rumer**, Eugene – Russia's Global Ambitions in Perspective. In *Carnegie Endowment for International Peace*. Washington. **2019**.

Hosking, Geoffrey – Russia: People and Empire. 1ª Edição. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, **1997**.

Karabeshkin, Leonid A. e **Spechler**, Dina R. – EU and NATO Enlargement: Russia's Expectations, Responses and Options for the Future. In *European Security*. Oxfordshire. Vol. 16, Nos. 3-4, setembro-dezembro, **2007**, pp. 307-328.

Kissinger, Harry – A Ordem Mundial. 4ª Edição. Alfragide: Dom Quixote, **2017**.

Krause, Volker. e **Singer**, David – Minor Powers, Alliances, And Armed Conflict: Some Preliminary Patterns. In *Small States and Alliances*. Heidelberg: Physica, **2009**. pp.12-19.

Kuleba, Dmytro – Ukraine Is Part of the West: NATO and the EU Should Treat It That Way. In *Foreign Affairs*. **2021**.

Mackinder, Halford – The Geographical Pivot of History. In *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, April, **1904**, pp. 421-437.

Mações, Bruno – O Despertar da Eurásia. 1ª Edição. Lisboa: Círculo de Leitores, **2018**.

Marshall, Tim – Prisioneiros da Geografia. 1ª Edição. Oeiras: Desassossego, **2017**.

Mearsheimer, John – The Tragedy of Great Power Politics. Norton & Company. Nova Iorque. **2014**.

Milano, James M. – NATO Enlargement from the Russian Perspective. U.S. Army War College. **1998**.

Ostrovsky, Arkady – A Invenção da Nova Rússia. 1ª Edição. Lisboa: Clube do Autor, **2017**.

Pifer, Steven – Kremlin Saber-rattling in Ukraine: How the West should react. In Politico. **2021**.

Roxburgh, Angus – The Strongman: Vladimir Putin and the Struggle for Russia. 2ª Edição. Nova Iorque: L.B. Tauris, **2013**.

Service, Robert – Comrades! A History of World Communism. 1ª Edição. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, **2010**.

Simmons, Beth e **Martin** Lisa – International Organizations and Institutions. In Handbook of International Relations. Thousand Oaks: Sage Publications, **2002**. pp. 192-211.

Sousa, Fernando e **Mendes**, Pedro (Coord.) – Dicionário de Relações Internacionais. 3ª Edição. Porto: Edições Afrontamento/ CEPES, **2014**.

Thalis, Alexander – Threat or Threatened? Russian Foreign Policy in the Era of NATO Expansion. In Australian Institute of International Affairs, **2020**.

Toucas, Boris – Russia's Design in the Black Sea: Extending the Buffer Zone. In Center for Strategic International Studies. **2017**.

Trenin, Dmitri – Russia's Threat Perception and Strategic Posture. In Russian Security Strategy Under Putin: U.S. and Russian Perspectives, Strategic Studies Institute, **2007**, pp. 35-47.

Trenin, Dmitri – Russia's Spheres of Interest, not Influence. In The Washington Quarterly. Washington. Vol. 32, N°. 4, **2009**, pp. 3-22.

Trenin, Dmitri – 20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed. In Carnegie Moscow Center. **2019a**.

Trenin, Dmitri – The Relationship Between the USA and Russia in the Trump Era. In Carnegie Moscow Center. **2019b**.

Vindman, Alexander – America Could Have Done So Much More to Protect Ukraine. In The Atlantic. **2022**.

Walt, Stephen – No-Bluff Putin. In Foreign Policy. 2014.

Walt, Stephen – What Putin Learned from Reagan. In Foreign Policy. 2015.

Waltz, Kenneth – Theory of International Politics. McGraw-Hill. Nova Iorque, 1ª Edição. 1979

Waltz, Kenneth – Man, the State, and War: A Theoretical Analysis. Edição de Aniversário. Nova Iorque: Columbia University Press, 2018.

Wiarda, Howard J. – The Politics of European Enlargement: NATO, the EU and the New U.S.-European Relationship. The Woodrow Wilson Center: East European Studies. 2002.