

LEANDRO PIGNATARI SILVA¹

A Vitória do Realismo Defensivo na Nova Doutrina de Política Externa Russa

Resumo

Finda a Guerra Fria, a questão do (re)posicionamento internacional coloca-se de forma indiscutível à Rússia, herdeira jurídica da União Soviética. Neste ajuste ao novo cenário que se configura no sistema internacional, cabe à nova nação definir não só sua política externa, mas também sua própria identidade. Neste artigo são discutidas as influências dos desdobramentos da política interna e dos novos desenvolvimentos do sistema internacional na configuração da política externa russa no novo século.

Palavras chave: Rússia, política externa.

Abstract

Once finished the Cold War, the issue of international (re)positioning is unarguably due to Russia, which legally sustains the Soviet Union heritage. In this adjustment to the new scenario that has being developed in the international system, it is utterly important for the new nation not only to define its foreign policy but also to define its own identity. In this article, there will be analyzed the influences of Russian domestic policy's drivers as well as those of the international system's new developments to Russian foreign policy configuration in the new century.

Keywords: Russia, foreign policy.

1 Introdução

Após a queda do Muro de Berlim em 1989, o realismo,² corrente teórica que orientou a ação das grandes potências ao longo de toda a Guerra

“(...) Esta visão é um exemplo claro de aplicação da teoria da escolha racional (...)”

1 Graduando em Relações Internacionais – Universidade de São Paulo (USP)

2 O realismo, assim como o institucionalismo, parte da premissa de que os Estados são atores racionais. Na estrutura anárquica do sistema internacional, os atores, motivados pela preocupação com a sobrevivência, buscam o equilíbrio de poder, agindo por meio de ações estratégicas. De fato, no realismo, os determinantes na orientação do Estado têm origem sistêmica, enquanto as organizações e regimes internacionais têm importância diminuída, uma vez que são frutos da vontade do Estado. Da mesma forma, no que toca ao Direito Internacional os realistas se aliam aos voluntaristas, ou seja, os Estados, para eles, são vinculados por aquilo com que assentem. No cálculo racional, a preocupação é com os ganhos relativos, o que ressalta o espírito competitivo do sistema. Para um debate sobre o realismo no pós-Guerra Fria cf. WALTZ, Kenneth. “Structural Realism after the Cold War”. *International Security*. Vol.25, N.1, 2000. pp. 5-41.

Fria, deixou de ocupar o espaço central na agenda dos policy makers, ao menos na então União Soviética. Com o governo do presidente Mikhail Gorbatchev, a União Soviética passou por uma reestruturação que não se restringiu ao âmbito interno. Além da Perestroika e da Glasnost, que já indicavam maior abertura do regime socialista ao Ocidente, o novo presidente adotou uma política exterior de cunho mais liberalista, buscando a aproximação com os países a oeste da Cortina de Ferro, em especial os Estados Unidos.

A Perestroika foi concebida para modernizar o sistema de produção soviético, baseado no planejamento central do Gosplan (Comitê de Planejamento), o qual determinava os planos econômicos, divididos entre os ministérios e distribuídos, por sua vez, em forma de quotas para as empresas, constituindo, destarte, um sistema de metas quantitativas. Ultrapassado pelas novas técnicas da Revolução Científico-Tecnológica e pela flexibilização da produção, o sistema mostrava-se incapaz de suprir satisfatoriamente a população. Destarte, buscou-se inicialmente a uskorie, isto é, a aceleração da economia, cujo fraco desempenho levou, em seguida, à implantação da Glasnost, partindo da premissa de que seria impossível flexibilizar o sistema produtivo e manter o controle político sobre a sociedade (Segrillo, 2000).

Com a economia deteriorada após décadas de corrida armamentista, o país empreendeu a abertura comercial a fim de retomar a competitividade da indústria nacional, adotando, com este mesmo intuito, postura mais favorável à aproximação com os Estados Unidos e abandonando a política estrita de segurança nacional. Esta situação reverte-se novamente em 1993, quando a Rússia assume posição mais assertiva no tocante aos seus interesses e retoma a preocupação com a segurança, precipuamente no que concerne aos países que constituíram sua esfera de influência, ou foram, mesmo, integrantes da União Soviética.

A abertura realizada por Gorbatchev, entretanto, teve efeitos mais duradouros do que os notados imediatamente. Com o afrouxamento da repressão político-ideológica, tornou-se possível, e essencial, a discussão acerca de diversos temas, entre eles a reconstrução da identidade russa e a formulação de sua política externa (TSYCANKOV, 1997). A grande questão levantada com os eventos que se sucederam ao final do século XX aborda o cerne da identidade russa, qual seja, o papel desempenhado pelo país no sistema internacional após o fim do Império Russo e da União Soviética, sendo a resolução deste dilema imprescindível para a definição precisa de uma nova política externa.

2 Desenvolvimento

2.1 A nova política externa russa

Nesta conjuntura, o posicionamento da Rússia oscilou ao longo da década de 90 e inícios

dos anos 2000, conforme novos elementos, internos e externos, surgiram no cenário político-econômico. O primeiro destes foi o debate intenso entre quatro correntes de política externa, quais sejam: internacional institutionalism (“institucionalismo”), realismo defensivo e ofensivo e, expansionismo revolucionário. Cada uma destas correntes possui distintas visões acerca do papel russo no cenário internacional e, conseqüentemente, das atitudes e posicionamentos a serem seguidos pelo governo.

O institucionalismo compreende a Rússia como uma potência entre várias, uma cultura ocidental que deve valer-se da cooperação nos âmbitos econômico e militar. Nesta corrente, os interesses russos estão no Ocidente e sua postura é majoritariamente amigável, mesmo com os antigos países soviéticos. Em plena contraposição, o expansionismo entende a ex-União Soviética como uma superpotência em um mundo bipolar. Tratar-se-ia de uma cultura oriental, oposta à americana em todos os sentidos, sendo os Estados Unidos vistos como conspiradores e culpados pela atual decadência do antigo Império Russo. Nesta visão, a Rússia é um grande império, em constante processo de expansão, de tal forma que seu posicionamento com os demais países é, de forma geral, hostil, especialmente no que tange aos países que fizeram parte da União Soviética, os quais deveriam ser anexados brevemente (TSYCANKOV, 1997).

Estas duas correntes não agregam muitos adeptos, sobretudo o expansionismo, estando este último desacreditado na sociedade russa, mormente após os resultados da política liberalista de Gorbatchev. Destarte, o debate concentrou-se, a partir de 1993, entre as duas vertentes realistas, inclinando-se fortemente para o realismo defensivo em 2008. Entrementes, como mencionado anteriormente, fatores endógenos e exógenos configuravam a política externa russa.

Em primeiro lugar, deve-se mencionar o relacionamento com os Estados Unidos, relação dividida entre as necessidades econômico-estratégicas e a derrota na Guerra Fria. A economia soviética estava em frangalhos quando Gorbatchev lançou seu programa de modernização; o modelo de produção socialista e fordista estava ultrapassado frente às técnicas inovadoras do toyotismo, fato agravado pelo atraso da chegada da 3ª Revolução Industrial no país. As grandes somas investidas na indústria bélica tornaram-se contraproducentes ao longo do tempo e, ao final do regime, a economia soviética estava à beira do colapso. Sob esta ótica, as relações estreitas com os Estados Unidos e com a Europa eram consideradas essenciais para o restabelecimento econômico do país. De fato, a adoção do modelo liberal, com a abertura comercial e privatizações, apresentou bons resultados (ASLUND, 2001). Mais do que efeitos econômicos, o ingresso da Rússia no Fundo Monetário Internacional e a aproximação com o Ocidente propiciaram a Yeltsin o suporte necessário para promover as reformas necessárias em direção à democracia e à economia de mercado. Também, com o colapso da União Soviética, o antigo bloco socialista foi desfeito, pondo fim, deste modo, às alianças estratégicas

pré-existentes, a exemplo do Pacto de Varsóvia. Neste sentido, além de reestruturar sua economia, Moscou precisava de novas alianças a fim de não ser isolada politicamente, deixando a Rússia em posição ainda mais frágil.

Por outro lado, as relações não poderiam deixar de apresentar certa tensão, uma vez que o relacionamento entre vencedor e perdedor em uma guerra é, no mínimo, problemático, como coloca o pai da teoria política internacional moderna norte-americana, Hans Morgenthau: “a permanência do status de subordinação dos países derrotados numa guerra pode facilmente produzir a vontade destes países desfazerem a derrota e jogarem por terra o novo status quo internacional criado pelos vitoriosos, retomando seu antigo lugar na hierarquia do poder mundial. Ou seja, a política imperialista dos países vitoriosos tende a provocar uma política imperialista igual e contrária da parte dos derrotados. E se o derrotado não tiver sido arruinado para sempre, ele quererá retomar os territórios que perdeu, e se possível, ganhar ainda mais do que perdeu, na última guerra” (MORGENTHAU, 1993). Nesta ótica, a Rússia é um país instável, aguardando a oportunidade para expandir-se, talvez mais do que anteriormente. Esta é, deveras, uma das características da vertente ofensiva do realismo, presente no debate político russo.

Esta visão realista, ademais, considera o ambiente externo majoritariamente hostil, especialmente os Estados Unidos, o qual buscaria oportunidades de enfraquecer a Rússia, em posição coerente com o pensamento de Morgenthau. Neste sentido, os realistas ofensivos se opuseram à política de Gorbachev e de Yeltsin, afirmando ser melhor assumir uma política de deterrence, tal como durante o período da Guerra Fria. Igualmente, a economia russa seria auto-suficiente, sua civilização autárquica e independente do restante do mundo; deste modo, o primeiro argumento da necessidade econômica não se aplicaria (TSYCANKOV, 1997). Ademais, a Rússia se mantinha como uma das potências com poder de veto na Organização das Nações Unidas, e seu arsenal nuclear não fora destruído, de forma que a adoção de uma posição subserviente não se configuraria como necessária.

O oposto ocorre em relação aos realistas defensivos, os quais, embora acreditem na necessidade de restabelecimento do poder russo à semelhança do período soviético, não percebem o cenário internacional como hostil, conquanto tampouco o vejam como amigável. Esta visão é um exemplo claro de aplicação da teoria da escolha racional, na qual a conjuntura internacional oferece oportunidades pragmáticas de cooperação com o Ocidente, baseada nos interesses russos, das quais o governo desfrutará depois de realizados os cálculos racionais. Contrariamente aos ofensivos, os realistas defensivos não veem como melhor opção a força para o restabelecimento do poder soviético, embora julguem imprescindível a manutenção do poder militar a fim de desempenhar seu papel no sistema internacional, qual seja, atuar como uma barreira entre as civilizações europeia e não-europeia, isto

é, ser a responsável pelo equilíbrio na Eurásia (TSYCANKOV, 1997).

No início do novo século e no reajuste da inserção internacional russa, dois temas estão entre os mais polêmicos na formulação da política externa russa: a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o posicionamento com relação ao Near Abroad.

2.1.1 OTAN

Nesta primeira questão, a principal problemática encontra-se no isolamento estratégico-militar da Rússia pelo ingresso de países da Europa Oriental e caucasiana, notadamente ex-soviéticos, na aliança militar liderada e, na visão realista, mantida pelos Estados Unidos.

A Organização mantém-se aberta à Rússia, disposta a dialogar e vem tentando mostrar-se como amistosa. Não obstante, observa-se um problema sério no tocante à construção de confiança entre as duas partes, que vem sendo trabalhado pela OTAN nas últimas rodadas de expansão. Um exemplo deste esforço é o estabelecimento de numerosos critérios, tais como democracia, supremacia civil sobre militar e resolução das questões fronteiriças, para a admissão na organização, o que significaria uma disposição real de construção de uma organização sólida, coesa, sem o intuito único de cercar a antiga potência soviética e isolá-la do Ocidente (KYDD, 2001).

Não há dúvida de que os temores despertados pela Rússia fizeram com que muitos países antes membros da União Soviética buscassem a proteção estadunidense, ou ainda que, durante o colapso russo no início e final da década de 90, os europeus aproveitaram a leve “distração” russa para expandir as fronteiras da aliança a fim de aumentar sua margem de segurança. Tais movimentos, indiscutivelmente, criaram receios no governo russo acerca das intenções da Organização, uma aliança criada em um contexto que deixara de existir e que, não obstante, expandia sua área direta de atuação. Em adição às incertezas quanto aos objetivos da OTAN, as tensões surgem à medida que esta se afirma como mantenedora de uma área na qual a guerra não acontece, aumentando os receios dos países que não a integram (KYDD, 2001).

Deve-se notar, porém, que estas discussões e preocupações não se restringem ao âmbito governamental russo, mas se apresentam fortemente nos pensadores da expansão da OTAN. Estes compreendem que a integração de países do Leste Europeu contribui para a expansão da estabilidade regional à medida que diminui os riscos de conflito entre estes países. Neste sentido, a expansão da OTAN é responsável pela socialização destes países em uma comunidade que compartilha valores como democracia, liberdade e rule of law (KYDD, 2001). Por outro lado, compreende-se o desagrado russo frente à expansão, e que este pode, em última instância, induzi-la ao isolacionismo e a restrição das relações com o Ocidente, assim como o aprofundamento de seu nacionalismo (KYDD, 2001).

Uma ilustração desta situação, no início do século XXI, foi a adesão dos países bálticos à OTAN. Nas palavras de Vladimir Putin, então presidente russo, havia um senso comum em Moscou de que os países bálticos deveriam permanecer na “esfera de influência” russa, enquanto para estes Estados, integrar-se à Organização era uma maneira de se garantir, no longo prazo, contra uma virada “para o pior” em Moscou (KRAMER, 2002). Hodiernamente, a insatisfação russa diante da expansão europeia e norte-americana sobre sua esfera de influência, foi demonstrada pela invasão da Geórgia e o apoio ao separatismo da Ossétia do Sul, logo após a invasão do governo de Tblisi do território rebelde. Tratou-se, em realidade, de uma demonstração de poder face à aproximação do governo georgiano dos Estados Unidos e sua manifestação de interesse em aderir à OTAN, manifestação esta, que foi acolhida com entusiasmo pela Organização.

2.1.2 Near Abroad

Observa-se, diante do descrito acima, uma atuação incisiva do governo russo na defesa de seus interesses vitais, como são considerados os países que compunham a União Soviética, o chamado “exterior próximo”, por ambas as vertentes realistas. A ação militar contra a Geórgia, portanto, pode ser vista como uma combinação das visões realistas: a tomada dos países periféricos pela força, a defesa dos interesses nacionais mediante exercício do poder militar e, inobstante ter relevado qualquer tipo de sanção por parte de alguma Organização Internacional, o governo não ter avançado sua expansão ao território além das províncias rebeldes, onde manteve suas tropas a título de mantenedoras da segurança. A invasão, no entanto, fez com que a sociedade internacional se voltasse para a região e para a instabilidade da situação, levando à substituição das forças russas por forças internacionais de peacekeeping.

Este evento é, também, exemplo da preocupação russa com a Eurásia, em especial os países com que faz fronteira e seu posicionamento diante da ameaça a seus interesses na região. O sentimento eurasiense pode ser derivado do pan-eslavismo do século XIX que esteve sempre presente nas mentes da sociedade russa, segundo o qual, seria o “destino manifesto” da Rússia, recuperar os territórios que fizeram parte da União Soviética, e anteriormente, do Império Russo (SMITH, 1999). Neste sentido as distinções entre as duas vertentes realistas se manifestam claramente. Embora ambas reconheçam a importância da região e concordem com a necessidade de se abandonar a política externa adotada desde a década de 90, os meios e o posicionamento a serem adotados diferem sensivelmente.

O governo Putin exemplifica, em certa medida, as divergências, por oscilar entre as duas vertentes ao longo de seu mandato. Algumas características do realismo ofensivo estão presentes,

tais como a desconfiança com relação aos Estados Unidos e o uso da força na manutenção dos interesses russos no “exterior próximo”. Principalmente em seu segundo mandato, a Rússia afastou-se do sistema Ocidental, tentando o estabelecimento de um novo sistema no qual o centro fosse Moscou. Neste sentido, o governo russo não apoiou a guerra no Iraque, não aprovou sanções contra o Irã, manteve seu apoio aos palestinos quando os Estados Unidos e a Europa o cortaram, e aproximou-se de Pequim. Nas relações com os ex-satélites soviéticos uma postura mais dura foi adotada, sendo utilizada a barganha energética nas negociações. Esta, aliás, não se restringiu ao “exterior próximo”, mas foi aplicada a toda Europa, sendo, também, uma das responsáveis pela maior autonomia russa, na medida em que, com o aumento dos preços do petróleo e gás natural, as reservas externas russas aumentaram significativamente, constituindo em 2006, a terceira maior reserva do mundo (TRENIN, 2006).

Concomitantemente, entretanto, o governo adotou políticas pragmáticas (SMITH, 1999), mantendo um relacionamento com o Ocidente, mas baseado em seus interesses, isto é, valendo-se do pragmatismo em seu sentido mais profundo, qual seja, relevar ideologias e valores divergentes a fim de promover os interesses do Estado. Moscou consolidou durante este período, sua autonomia com relação aos Estados Unidos e à Europa, não significando isto, uma oposição intrínseca ou ofensiva ao Ocidente, conformando-se, neste ponto, com o realismo defensivo.

Somente após o evento na Geórgia, em agosto de 2008, pelo qual a Rússia foi duramente criticada por Estados Unidos e Europa, o presidente russo, Dmitri Medvedev, anunciou cinco princípios que orientariam a política externa doravante, definindo-a claramente, em oposição às oscilações das décadas anteriores. São os princípios: respeito à legislação internacional, identificação de um mundo multipolar, não-isolamento, proteção de seus cidadãos e proteção de sua esfera de influência.

O primeiro princípio, o respeito ao Direito Internacional Público é, definitivamente, controverso e não transmite muita confiança à comunidade internacional, dado que o país já o desrespeitou uma vez e não teria razões para não fazê-lo novamente. Ou seja, o respeito às instituições legais internacionais dar-se-iam apenas enquanto se conformassem com os interesses nacionais; a partir de então, a consecução destes teria primazia. A defesa da legalidade, no entanto, serve à Rússia em casos específicos, nos quais esta faz questão de invocá-lo: é o caso da independência kosovar. Esta é, claramente, a posição defendida pelo realismo defensivo: seguir os interesses nacionais, não as instituições internacionais.

O segundo princípio, a constatação de um mundo multipolar, expressa a visão da Rússia defendida pelos realistas defensivos, uma potência atualmente em crise que não aceita viver em uma ordem mundial unipolar. Dado que não lhe é possível alcançar o status de superpotência novamente,

ninguém deve possuí-lo, pois o mundo não pode viver em um ordenamento no qual apenas um país ou uma coalizão decidem por todos.

O terceiro princípio é o não-isolamento, que de acordo com vertente defensiva é essencial para a recuperação russa de sua antiga posição como potência. Manifesta-se, neste ponto, a primordial defesa do interesse nacional e a noção de que as relações com o Ocidente devem pautar-se por esta, não por valores, em comum .

O quarto princípio é a proteção dos cidadãos russos onde estes se encontrarem, justificando, assim, uma possível intervenção russa em vários países fronteiriços nos quais esta comunidade é numerosa, como é o caso da Ucrânia, que, temendo algo similar, busca integrar-se à OTAN. Finalmente, o último princípio, manifesta a preocupação russa com a manutenção de sua esfera de influência, esta não se restringindo aos ex-membros da União Soviética, na qual os interesses russos não devem ser colocados em perigo.

3 Considerações finais

Pela nova doutrina de política externa, revela-se que, embora fortemente influenciado por Vladimir Putin, agora primeiro-ministro, o presidente Medvedev adotou uma posição mais moderada, conquanto não menos nacionalista, correspondente à proposta pelo realismo defensivo. Sendo assim, a Rússia se insere no cenário internacional como uma potência em reconstrução, cujos interesses devem ser respeitados, e cujas demandas devem ser consideradas seriamente.

Contra o argumento de que o arsenal russo e sua capacidade militar em geral estariam defasados, a rápida ação na Geórgia mostrou que a Rússia é capaz de atuar rápida e incisivamente na defesa de seus interesses nacionais. Esta, entretanto, não é a política “first best”; o antigo baluarte soviético está disposto a negociar e aprofundar suas relações com o Ocidente, mas este relacionamento, embora pragmático, deve basear-se em premissas distintas das utilizadas após a década de 90.

As relações com os Estados Unidos, particularmente, devem pautar-se em novos pressupostos, diferentes dos empregados pelo governo George W. Bush. Durante seus oito anos de mandato, coincidentes, em grande medida, com os mandatos de Vladimir Putin, as relações russo-americanas se deterioraram, afirmando o atual presidente Medvedev, que não há confiança nas relações entre os dois países (Council on Foreign Relations, 2008), situação que deve ser modificada. Ainda, o presidente afirmou não terem sido comuns os pontos de concordância entre os dois governos ao longo da década, lamentando o fato e expressando seu desejo de reversão do quadro atual.

As características da nova política externa, portanto, percebidas nas declarações dos novos princípios norteadores da conduta exterior do governo e nas manifestações do Chefe de Estado

russo, conformam-se ao realismo defensivo, isto é, propõem-se claramente à defesa dos interesses nacionais, buscando nova forma de inserção internacional do país, evitando o isolacionismo, aproximando-se do Ocidente - à medida que assim o permitam as conjunturas internacional e interna de cada país - e reivindicando sua hegemonia sobre o “exterior próximo”, sem, entretanto, valer-se da força militar, da política de poder pura, na consecução destes objetivos.

Referências

ASLUND, Anders (2001). Russia. In: Foreign Policy, Nº 125.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. A Conversation with Dmitry Medvedev (Transcrição). http://www.cfr.org/publication/17775/conversation_with_dmitry_medvedev.html (consultado em 24/05/2010).

KRAMER, Mark (2002). NATO, the Baltic states and Russia: a framework for sustainable enlargement. In: International Affairs, Nº4.

KYDD, Andrew (2001). Trust Building, Trust Breaking: The Dilemma of NATO Enlargement. In: International Organization, Nº 4.

KUBICEK, Paul (1999-2000) Russian Foreign Policy and the West. In: Political Science Quarterly, Nº4.

MALCOLM, Neil e PRAVDA, Alex (1996). Democratization and Russian foreign policy. In: International Affairs, Nº 3.

MEARSHEIMER, John (1990). Back to the Future. In: International Security, Nº 1.

MENDRAS, Marie (1992). Existe-t-il un État russe? In: Politique Étrangère, Nº 1.

MORGENTHAU, Hans J. (1993). Politics Among Nations. New York: McGraw-Hill.

REYNOLDS, Paul. Presidente russo expõe princípios de nova política externa. http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080901_russia_principio_cq.shtml (consultado em 24/05/2010)

SEGRILLO, Ângelo (2000). O fim da URSS e a nova Rússia: de Gorbachev ao pós-Yeltsin. Petrópolis: Vozes.

SMITH, Graham (1999). The Masks of Proteus: Russia, Geopolitical Shift and the New Eurasianism. In: Transactions of Institute of British Geographers, New Series, Nº 4.

TRENIN, Dmitri (2006). Russia Leaves the West. In: Foreign Affairs, Nº4.

TSYKANKOV, Andrei P.(1997). From International Institutionalism to Revolutionary Expansionism: the Foreign Policy Discourse of Contemporary Russia. In: Mershon International Studies Review, Nº 2.