

A Geórgia e o complexo contexto do Cáucaso?*

Devido a um conjunto de circunstâncias, após recuperar a independência, a Geórgia emergiu no sistema internacional como um Estado fraco e assim tem permanecido. Este artigo analisa por que razão um país pequeno, aparentemente irrelevante e envolto num emaranhado de problemas graves, é motivo de disputa internacional.

João Sobral

Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais

Julho de 2005

Introdução

De igual modo que os restantes países que constituem o ‘*estrangeiro próximo*’ da Rússia, a Geórgia fez parte da União Soviética durante sete décadas e, quando esse grande espaço faliu, recuperou a independência sem passar por um período de transição que amortecesse a ruptura. Apesar de todas as imperfeições a União Soviética constituía um sistema integrado que garantia às várias regiões uma relativa eficiência e estabilidade; quando deixaram de funcionar de maneira articulada revelaram inúmeros desequilíbrios. Tinham abundância de certos recursos e uma acentuada escassez de outros, e eram especializadas e dotadas de infra-estruturas nalguns sectores mas deficitárias noutros, o que originou uma contracção da performance das suas economias e uma diminuição do nível de vida das populações.

Esse efeito geral de abaixamento fez-se sentir em todos os novos países e de forma particularmente acentuada na Geórgia. Dentro do espaço soviético tinha uma economia saudável – baseada num sector agrícola diversificado e próspero, num sector industrial forte e no turismo – que entrou em colapso quando passou a funcionar de modo isolado. Foi uma sucessão de acontecimentos que contribuiu para o enfraquecimento. A Geórgia beneficiava do acesso ao mercado do espaço soviético e das transferências orçamentais de Moscovo, e de um momento para o outro vê-se privada de ambos os benefícios. Em simultâneo eclodiram conflitos internos graves, promovidos por movimentos de secessão na Ossétia do Sul e na Abkházia, que determinaram que fosse feito um esforço orçamental extraordinário para tentar garantir a integridade territorial. Desta forma o país passou a viver, logo no início dos anos 90, um contexto interno de grande instabilidade que arruinou os índices de confiança e provocou uma regressão nos indicadores económicos.

Devido a este conjunto de circunstâncias, após recuperar a independência a Geórgia emerge como Estado fraco no sistema internacional e assim tem permanecido. O que procuraremos analisar é por que razão um país pequeno, aparentemente irrelevante, e envolto num emaranhado de problemas graves, é motivo de disputa e ganhou centralidade na política internacional.

A situação interna

Quando faliu o sistema que assegurava a cooperação e a complementaridade entre as repúblicas soviéticas – nas suas relações mútuas assim como nas relações externas – ocorreu uma interrupção abrupta em vários sectores, o que em parte contribuiu para que a Geórgia tenha emergido no sistema internacional como um Estado fraco. Mas esta não é a única razão. Aos desequilíbrios da economia, e também provocado por essa separação, juntou-se o problema da integridade territorial logo que Tbilisi teve de reagir aos conflitos armados iniciados pela Ossétia do Sul e pela Abkházia para se separarem do país. Só por volta de 1995, após 20.000 mortos e cerca de 300.000 deslocados, é que as partes se apaziguam, apesar de ainda hoje as duas regiões escaparem ao controlo do Estado¹, constituindo *frozen conflicts*² sob supervisão internacional da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), da missão de Observação das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG) e da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Também a Adjária esteve em situação idêntica até há pouco tempo mas foi recuperada em Maio de 2004 após a deposição do seu líder, Aslan Abashidze. Estes acontecimentos exigiram gastos orçamentais

avultados e extraordinários num período que era já de dificuldade, inclinando o país para um prolongado fracasso.

Outro caso grave que persiste é o desfiladeiro de Pankisi. Situado no Nordeste do país, é um território sem lei, sem uma estrutura organizada de poder, impenetrável e dominado por bandos de contrabandistas. Neste caso não é reclamada nem a secessão territorial nem a unificação com as regiões russas vizinhas da Inguchétia e da Tchetchénia, aonde a etnia *kist*, maioritária em Pankisi, também estende a sua presença. Apesar de possuir instituições autónomas de governo local subordinadas à administração central do país, as regras emitidas na capital produzem um reduzido efeito no desfiladeiro. Foi a primeira guerra da Tchetchénia, entre 1994 e 1996, que intensificou a instabilidade no território, em decorrência das relações estreitas entre os *kist* georgianos e os *kists* russos produzirem um efeito de grande permeabilidade na fronteira. A ausência de controlo no desfiladeiro, durante o considerável período em que o governo dirigiu a atenção para questões mais urgentes, deu espaço a essa permeabilidade e, em consequência, à gradual transformação de Pankisi num ponto de trânsito para o tráfico de droga e de armas ilegais, e numa base para activistas islâmicos difundirem o wahabismo³. Estes activistas têm sido bem sucedidos nos seus propósitos. Já conseguiram instalar infra-estruturas de ensino e uma mesquita em Pankisi, e apoiam financeiramente os novos convertidos proporcionando-lhes um padrão de vida mais atractivo. Esta população convertida e/ou seduzida financeiramente distancia-se da Geórgia e aproxima-se dos islamistas, contribuindo em simultâneo para o desenvolvimento do fundamentalismo religioso e para o progressivo isolamento do desfiladeiro. A situação agravou-se a ponto de Pankisi ser hoje um território praticamente inacessível e incontrolável por parte das autoridades. A este propósito o Presidente Saakashvili reafirmou recentemente a liberdade religiosa no país mas condenou veementemente o *wahabismo*⁴.

Devido a este conjunto de circunstâncias tem persistido ao longo dos anos na Geórgia um panorama onde é difícil identificar áreas bem sucedidas: cerca de 50 por cento da economia é subterrânea; o Estado tem sido incapaz de cobrar impostos à maioria da população e incapaz de cumprir as prescrições do Fundo Monetário Internacional (FMI); vive-se um contexto de pobreza, corrupção e impunidade; têm-se desenvolvido redes informais de poder; há cortes energéticos constantes; os principais sectores de actividade sofreram um acentuado decréscimo; e a consequente degradação do nível de vida estimulou o crescimento da emigração de população activa para a Rússia e para o Ocidente.

Todavia, apesar de concentrar inúmeros problemas graves a Geórgia possui também atributos que são motivo de interesses políticos, económicos e estratégicos. A região do Cáucaso possui as maiores reservas de petróleo e gás natural inexploradas do mundo e nesse contexto o país está numa posição estratégica privilegiada para estabelecer a ligação entre diferentes regiões. A Rússia procura conservar aí a sua influência por conceber o Cáucaso como uma espécie de cinturão de segurança em redor das suas fronteiras. Por seu lado os Estados Unidos estão a desenvolver na região uma política energética alternativa ao Médio Oriente e, juntamente com a UE, consideram que a rota preferida para encaminhamento dos recursos energéticos vindos do Levante deve atravessar a Geórgia de maneira a contornar a Rússia. Nesse sentido têm feito investimentos para a construção de infra-estruturas de encaminhamento energético na região, dos quais a Geórgia tem retirado benefício, em virtude de contemplarem medidas associadas para a criação de estabilidade. Mas a Geórgia é importante também por razões geoestratégicas e de segurança internacional. Como Estado fraco apresenta um forte potencial de acolhimento de actividades terroristas,

razão pela qual o país e a região envolvente do Cáucaso e da Ásia Central ganharam centralidade na política internacional.

A definição de uma Política Externa

Quando recuperou a independência a Geórgia teve de procurar definir uma orientação de Política Externa. Segundo David Darchiashvili⁵ é possível identificar até agora três períodos distintos, com orientações não coincidentes, na Política Externa do país. Ao contrário dos restantes novos Estados saídos da União Soviética, que tinham como principal objectivo de Política Externa estabelecer relações com Moscovo e adquirir reconhecimento da comunidade internacional, a Geórgia adoptou uma aproximação ao Ocidente e uma postura defensiva em relação à Rússia – não aderiu sequer à CEI quando da sua criação – para se proteger do seu domínio. Esperava desta forma garantir a preservação da sua independência, adquirir ajuda para a resolução dos conflitos internos e iniciar um caminho para alcançar a integração nas instituições ocidentais. A estratégia não teve os efeitos esperados porque nem o domínio russo foi eliminado, nem as questões internas se resolveram, nem sequer a aproximação ao Ocidente teve progressos significativos.

No início uma das maiores expectativas da Geórgia em relação ao Ocidente era de que fosse apoiada na resolução dos seus problemas, nomeadamente os conflitos internos. Como isso não aconteceu entrou para a CEI em 1993 e adoptou uma política de *bandwagoning* em relação a Moscovo. Mais recentemente o país, insatisfeito com o registo demasiado intrometido da Rússia, e receando ver-se envolvido nos conflitos do Cáucaso do Norte, aproxima-se novamente dos Estados Unidos.

A Geórgia tem tido uma postura de Política Externa algo inconstante na definição dos principais aliados, mas em compensação tem apresentado um elemento de consistência, a promoção do estatuto de corredor de trânsito entre o Ocidente e o Oriente. Os governos têm entendido a mais valia da posição estratégica do país e por isso têm dado ênfase à qualificação da Geórgia como ponto estratégico de ligação entre regiões. É um elemento de Política Externa que se tem mantido consistente e que o país procura activar para alcançar algumas pretensões, entre elas a aceleração da pertença às estruturas institucionais do Ocidente.

A Política Externa de um país é sempre condicionada por elementos estáticos e por elementos dinâmicos. Ao nível estático existem três elementos geográficos influentes que qualificam e condicionam o país: o Cáucaso, onde faz fronteira com a Rússia, maior e mais poderosa, o Mar Cáspio, e o Mar Negro. Ao nível dos elementos dinâmicos o país é alvo de várias pressões externas, motivadas por razões de interesse nacional de outros Estados ou por razões de interesse colectivo, por tendências e dinâmicas, geradas no sistema internacional ou no contexto regional, e por fluxos que se manifestam naquela zona de encruzilhada entre o Norte e o Sul, o Ocidente e o Oriente. Deste modo é possível identificar três vertentes na Política Externa da Geórgia: assumir-se como um elemento de comunicações entre regiões; procurar integrar as instituições ocidentais, o que passa por manter um bom relacionamento com os Estados Unidos e com a União Europeia; e cultivar o relacionamento com os Estados vizinhos, designadamente a Arménia e o Azerbaijão – juntamente com os quais forma a região do Cáucaso do Sul –, e ainda com a Rússia e a Turquia.

Por causa de se ter tornado foco do interesse das políticas energéticas internacionais, e devido à sua localização geográfica na intercepção de esferas de influência, a Política Externa georgiana tem sido muito condicionada pela sucessão de acontecimentos e pelas dinâmicas no sistema internacional. Os rumos traçados pelos

governos têm mantido alguns elementos de continuidade mas não têm conseguido impor uma agenda definida de modo próprio. E é provável que assim continue a acontecer por causa essencialmente da redefinição das concepções de segurança energética e do que isso significará de pressão na região do Cáucaso. Segundo John Roberts⁶ prevê-se que a procura de combustíveis fósseis cresça nos próximos vinte anos devido sobretudo à procura da região Ásia-Pacífico. Também a UE está muito dependente da importação de energia já que apenas cerca de 20% da energia consumida provém de um país Europeu, a Noruega. E as tendências apontam para que nos próximos anos a dependência de energia vinda do exterior aumente. No caso dos Estados Unidos a Estratégia de Segurança Nacional⁷, divulgada em 2002, refere que é objectivo do país trabalhar em articulação com os seus aliados, com os parceiros comerciais e com os produtores de energia no sentido de diversificarem as fontes energéticas e desenvolverem tecnologias mais eficientes para que se alcance um aumento da segurança energética. O Cáucaso é um elemento importante nesta estratégia que já começou a ser implementada porque está na rota de encaminhamento dos recursos energéticos do Cáspio para o exterior. Os *pipelines* que estão a ser construídos no país têm implicações grandes para a Europa e para o mundo e estão a ser acompanhados de medidas complementares para a criação de estabilidade implementadas pelos investidores para protegerem os seus interesses e das quais a Geórgia beneficia. A pressão deste tipo de interesses sobre a região condicionará a Política Externa da Geórgia na definição das suas prioridades, na escolha dos aliados, e no relacionamento com os seus vizinhos. A Geórgia forma juntamente com a Arménia e o Azerbaijão o chamado Cáucaso do Sul e embora o relacionamento com estes dois Estados seja muito importante, porque se deparam com questões regionais comuns, e porque a estratégia da União Europeia é dirigida mais à região do que a cada um dos países em particular, ele tem sido superficial e nem sempre fácil. O aprofundamento e melhoria das relações no contexto regional, que inclui a Turquia, é portanto um desafio para o futuro próximo.

A participação do país nas instituições internacionais é uma área que tem conhecido progressos. Integrou as Nações Unidas e a Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa⁸, tem prescrito programas das instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e participa nos fóruns regionais como a Conselho Económico do Mar Negro⁹ e o Grupo GUUAM¹⁰. É membro do Conselho da Europa desde 1999 e aderiu à Organização Mundial de Comércio em 2000. Uma ambição do país é tornar-se membro da NATO e está a empenhar-se no âmbito dos programas de parceria para alcançar esse propósito num futuro não muito longínquo. Em traços gerais são estes os elementos que caracterizam a Política Externa georgiana. Vejamos agora em particular a estratégia dos três principais actores envolvidos no país: a Rússia, os Estados Unidos, e a União Europeia.

A Rússia procura conservar o seu ‘estrangeiro próximo’

A Rússia sempre assumiu como interesse fundamental manter a sua esfera de influência. Enquanto os Estados Unidos escolheram adoptar uma postura de explorar *win-win situations* no Leste da Europa, a Rússia tem optado por uma estratégia de interferência nos assuntos internos dos novos países que se tem vindo a revelar mal sucedida. As relações entre a Rússia e a Geórgia têm sido complicadas. Em primeiro lugar por causa do apoio que a Rússia vem dando às regiões da Geórgia que escapam ao controlo do governo central. Dado o interesse que tem na estabilidade do Cáucaso – uma vez que enfrenta dificuldades no Cáucaso do Norte, nomeadamente com a

Tchetchénia, a Inguchétia e o Daguestão – seria razoável esperar que a Rússia cooperasse com a Geórgia no sentido de melhorar o relacionamento das regiões rebeldes da Ossétia do Sul e da Abkházia com o governo central. No entanto, segundo o presidente da Geórgia, Mikhail Saakashvili, essas regiões representam para a Rússia “o último bastião da luta pelo império” e por isso a estratégia do Kremlin não é de *peacekeeping*, como anuncia, mas sim de *piece-keeping*¹¹. Esta suspeita tem sido confirmada por sinais evidentes. Ainda recentemente a Rússia introduziu um regime de obrigatoriedade de vistos para os cidadãos da Geórgia que queiram entrar na Rússia e que não se aplica aos habitantes das regiões georgianas da Ossétia do Sul e Abkházia, tem interferido directamente nos processos eleitorais nessas regiões, tem tentado obstruir o funcionamento regular da missão de observação da OSCE ao longo da fronteira com a Geórgia, e tem procurado impedir que a missão seja renovada.

Outro motivo de divergência tem a ver com o incumprimento russo de retirada das bases militares que ainda mantém na Geórgia desde o tempo da União Soviética. Na Cimeira de Istambul da OSCE, em 1999, a Rússia comprometeu-se a fazer esforços políticos para encerrar as duas bases militares que mantém na Geórgia. No entanto evoluiu para uma posição em que defende que a promessa de se empenhar politicamente não significa uma obrigatoriedade para retirar das bases e tem sujeitado a aprovação das declarações finais das reuniões da OSCE à não inclusão de referências a este assunto. Trata-se da base de Batumi, na Adjária, e da base de Akhalkalaki, na província de Javakheti¹². A Rússia alega que serão necessários vários anos para efectuar a retirada dessas bases, o que segundo especialistas na área não corresponde à realidade. Os principais motivos têm a ver, por um lado com a percepção de que a Geórgia constitui um local de acolhimento para os rebeldes da Tchetchénia e daí querer reservar-se o direito de presença no país, e por outro lado o propósito de manter um ponto avançado de controlo no que entende ser o cinturão de segurança das suas fronteiras no ‘espaço soviético’ a Sul. Nos últimos meses a Geórgia tem-se empenhado em pressionar a retirada russa das bases no que tem tido o apoio diplomático dos Estados Unidos.

Numa discussão feita recentemente no Senado dos Estados Unidos John Tefft¹³, referiu que o suporte concedido pela Rússia às regiões separatistas na Geórgia, e à Transnístria, na Moldávia, se destinam a manter influência naqueles países e recomendou a Tbilisi que intensifique reformas estruturais no sentido de reforçar a economia e dessa forma “criar incentivos para que as regiões separatistas integrem a Geórgia”¹⁴. Na mesma discussão Bruce Jackson¹⁵ referiu que estas regiões abrigam actividades de organizações de crime transnacional, o que em primeiro lugar produz instabilidade nos governos da região, constitui uma ameaça para a União Europeia e um perigo para os Estados Unidos na medida em que estes espaços sem controlo podem servir de passagem à venda de tecnologia e armamento a Estados inimigos. Nesse sentido aconselhou os Estados Unidos a darem prioridade à resolução dos chamados *frozen conflicts* apoiando as iniciativas que os governos adoptem para resolver estas questões de forma pacífica. A pressão junto da Rússia para que retire de Batumi e Akhalkalaki e a busca de uma solução pacífica para os *frozen conflicts* são duas questões prioritárias e de relevância nas quais a Geórgia se está a empenhar por motivos de credibilidade e afirmação na comunidade internacional, e em especial junto do Ocidente.

Enquanto o Ocidente tem conseguido seduzir a Geórgia através da negociação, o que envolve cedências de parte a parte, a estratégia da Rússia tem sido de pressionar e de instrumentalizar o país, sem concessões, e fazendo interferência em questões sensíveis, o que tem gerado desconfiança nas relações bilaterais. A estratégia desenvolvida pela Rússia para conservar a influência sobre Tbilisi tem sido mal

sucedida, tem gerado um distanciamento entre os dois países e acelerado a aproximação da Geórgia ao Ocidente.

O envolvimento dos Estados Unidos na Geórgia

Os Estados Unidos foram desenvolvendo interesse pela região do Cáucaso de maneira gradual. Nos primeiros anos da década de 90 limitaram-se a preservar a integridade territorial e a independência dos novos países do Leste da Europa¹⁶ concedendo-lhes ajuda financeira e técnica, reforçando com eles os laços comerciais, e associando-os a vários projectos ocidentais. Nesta fase intensificaram as relações com a Turquia por ter já um património de relacionamento como aliado na NATO, por controlar o acesso ao Mediterrâneo, e ainda por ter condições para fazer equilíbrio de influência com a Rússia e o Irão.

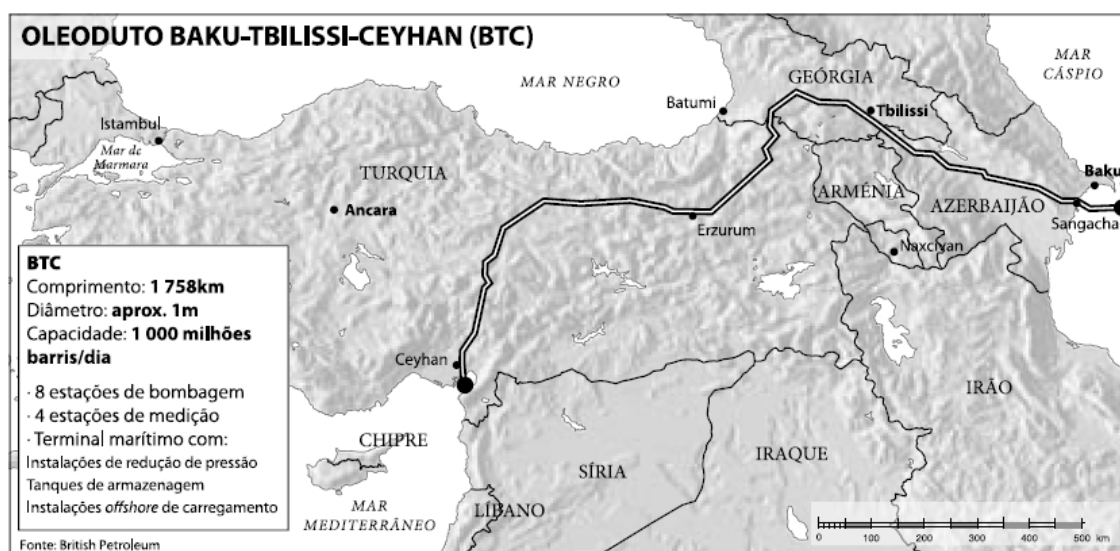
Em meados da década passada os Estados Unidos afastaram-se de uma actuação própria do cenário de *balance of power* da guerra fria e começaram a explorar um novo contexto relativamente aberto à oportunidade de projecção de influência. Nesse sentido começaram a preocupar-se mais directamente com a defesa dos seus próprios interesses económicos e políticos também na região do Cáucaso. Este segundo período corresponde a um aumento de investimentos privados de companhias americanas na região e à necessidade de proteger esses interesses.

O terceiro período encara o envolvimento no Cáucaso como fazendo parte de uma estratégia mais abrangente de Política Externa. Sobretudo desde 2001 a Rússia tem visto a sua influência sobre o seu ‘estrangeiro próximo’, e em particular sobre a Geórgia, disputada pelos Estados Unidos. Os ataques de 2001 a Washington e a Nova Iorque originaram uma redefinição das prioridades da Política Externa americana que teve como consequência o reforço do seu interesse pela região. São disso exemplo a presença militar na Ásia Central desde a campanha militar no Afeganistão, e o empenhamento na promoção de alterações na Geórgia, na Ucrânia, na Moldávia e mais recentemente na Quirguízia. Os Estados Unidos passaram a planear a presença no Cáucaso como um elemento da sua política de combate ao terrorismo e da sua política para o ‘grande médio oriente’¹⁷¹⁸. No tempo presente, de acordo com Brzezinski, os Balcãs globais estão no centro da atenção dos Estados Unidos porque, para além de produzir a maior parte da instabilidade que afecta a Europa, a região constitui o ponto de contacto com o mundo muçulmano e possui riquezas energéticas consideráveis. Isto é tanto mais importante quanto as previsões apontam para que nas próximas décadas o consumo de energias fósseis tende a aumentar e é nesta região que se prevê o acréscimo mais significativo da produção e exportação de petróleo. É uma área que vai estar em movimento e em transformação.

É no âmbito desta estratégia mais alargada que surge e se justifica a atenção dada à Geórgia. O interesse e empenhamento dos Estados Unidos no país é inequívoco. Tem vindo a patrocinar um processo de transformação que intervém em várias áreas e os resultados estão a ser bem sucedidos. Uma dessas áreas é a assistência militar que teve início com um programa ao nível de treino e equipamento que vigorou durante dois anos e que terminou em Abril de 2004; este programa esteve sediado na base militar de Krtsanisi e teve como principal objectivo ajudar a Geórgia a lidar com as ameaças de segurança, sobretudo a instabilidade no desfiladeiro de Pankisi. Recentemente os Estados Unidos emitiram um novo programa para 16 meses chamado ‘Programa de Operações de Sustentação e Estabilidade’, que visa eliminar focos de instabilidade numa área que consideram sensível, e prometeram ajudar a Geórgia a suportar os custos inerentes ao encerramento das bases militares russas de Akhalkalaki e Batumi. Como a

Geórgia ambiciona integrar a NATO nos próximos anos e existe abertura da organização desde que o país cumpra os requisitos exigidos, os Estados Unidos receiam que a presença russa no país perturbe o processo de ocidentalização e estão dispostos a apoiar a aceleração da retirada. Para além do financiamento que disponibilizarão para suportar a logística de evacuação das bases têm ainda prestado apoio diplomático para pressionar a Rússia em áreas delicadas, onde esta questão é incluída. Os Estados Unidos reforçaram também a sua representação diplomática no país através da abertura de uma nova embaixada com mais efectivos, têm incentivado os partidos e líderes pró-Occidentais, têm dado um forte apoio à sociedade civil através de várias fundações e organizações não governamentais, estabeleceram um compromisso de longo prazo para o *pipeline* Baku-Tbilisi-Ceyhan; e a Geórgia é hoje, logo a seguir a Israel, o maior beneficiário de ajuda bilateral norte-americana. Todas estas ajudas destinam-se a preparar gradualmente o país para que cumpra os *standards* próprios do Ocidente e venha a integrar no futuro a comunidade de segurança e bem-estar do Ocidente. Por seu lado a Geórgia tem cooperado com a Política Externa dos Estados Unidos ao recusar asilo aos rebeldes provenientes dos conflitos no Cáucaso do Norte, ao enviar tropas para o Iraque e ao cooperar nos projectos de encaminhamento energético.

A razão que motiva a presença dos Estados Unidos na Geórgia decorre de uma reavaliação das prioridades de segurança, mas deve-se também a preocupações económicas. É do interesse dos Estados Unidos proteger e afirmar o projecto do *pipeline* Baku-Ceyhan que assegurará o transporte de recursos energéticos do Mar Cáspio para o Ocidente. Segundo Michael T. Klare os principais objectivos dos Estados Unidos passam por desenvolver a exploração do Cáspio como alternativa às reservas do Golfo Pérsico garantindo que os recursos energéticos são encaminhados para os mercados Ocidentais sem passar pela Rússia ou pelo Irão¹⁹, e mantendo estabilidade nos preços. Segundo Brenda Shaffer²⁰, por depender do consumo energético o Ocidente tem de garantir a paz e a segurança nas zonas de produção e encaminhamento e essa garantia está dependente de não permitir que existam espaços vazios, ou seja, territórios ausentes de controlo, que seriam preenchidos oportunamente por outros Estados com estratégia e capacidade de projecção de poder.



Actualmente a geometria da concepção de segurança está a alterar-se bastante no sentido de se esbater a noção de segurança em áreas geográficas específicas e emergir o entendimento da segurança como um conceito integrado onde se entende que a instabilidade numa região provoca instabilidade, em maior ou menor grau, nas outras regiões. Os Estados Unidos perceberam isto mais do que nunca em 2001 e por isso dirigiram esforços para lidar com esta nova concepção de (in)segurança através de uma estratégia alargada para as zonas mais sensíveis caracterizadas pela instabilidade ou com potencial de ela aí se desenvolver. Na Geórgia os Estados Unidos pretendem prevenir vários aspectos: garantir o acesso à energia; afastar a possibilidade de uma potência regional hostil aí ganhar influência; prevenir a disseminação de armas de destruição em massa; promover reformas políticas e económicas e através delas a estabilidade interna do país; e derrotar o terrorismo. Estes objectivos não dizem respeito apenas ao contexto regional mas estão ligados a interesses mais abrangentes ao nível da estabilidade sistémica.

É comum fazer-se referência ao ‘grande Médio Oriente’ como um ‘arco de crise’ mas presentemente, dada a abrangência das pressões no sentido da mudança nas sociedades da região, poderá ser mais apropriado qualificarmo-la como um ‘arco de mudança’²¹. O Ocidente tem interesse em prevenir as transformações violentas e a emergência de regimes revolucionários radicais e nesse sentido há consenso de que uma economia de mercado, um governo representativo e o respeito pelos direitos humanos devem ser estimulados no seio de um ambiente que é produtor e exportador de práticas violentas. Se se verificarem efeitos de mudança bem sucedidos, duradouros e sólidos, o objectivo é que a longo prazo se possa falar de um ‘arco de oportunidade’ onde exista a partilha dos valores ocidentais.

A política de vizinhança da UE

Até recentemente nem a União Europeia nem os seus membros isoladamente demonstraram na sua orientação de Política Externa especial interesse pelo Cáucaso. A postura externa da UE tem tido até agora uma maior dimensão e consistência nas questões mais estritamente de natureza comercial do que nas questões políticas. À excepção desta área os instrumentos de actuação externa têm-se concentrado essencialmente na promoção de estabilidade em redor dos seus limites fronteiriços.

No caso da Geórgia foi em 1999 que a UE estabeleceu com o país o ‘Acordo de Parceria e Cooperação’ que tem como objectivo promover uma cultura de respeito pelos direitos humanos, pela democracia, e pela consolidação de uma economia de mercado. A UE tem interesse em construir estabilidade no Cáucaso do Sul e nesse sentido apoia o princípio da integridade territorial da Geórgia; fá-lo no âmbito da ‘Política Europeia de Vizinhança’²². Ao longo da década passada a UE tem apoiado projectos de comunicação e transporte e esperou que os programas de ajuda que lhes estavam associados tivessem efeitos mais bem sucedidos, mas na verdade as reformas foram muito modestas e não produziram efeitos consideráveis. Até ao 11 de Setembro o Cáucaso era encarado pela UE como uma região com potencial de prosperidade; após 2001 a esse entendimento a UE associou um outro, o de que o Cáucaso é também uma fonte de ameaças.

Na Primavera de 2003, antes do alargamento a Leste, a União tornou publico um documento de definição da estratégia face aos novos vizinhos²³, no qual foi feita apenas uma brevíssima referência ao Cáucaso do Sul indicando que a região ficaria de fora da iniciativa. Todavia, poucos meses mais tarde, no Verão do mesmo ano, a Comissão decide nomear um Representante Especial para o Cáucaso do Sul. O que motivou a

União a dar mais atenção à região num curto espaço de tempo? A nomeação do diplomata finlandês Heikki Talvitie como Representante Especial da UE para o Cáucaso do Sul²⁴ em Julho de 2003 decorreu do novo entendimento mais abrangente de (in)segurança que também a UE passou a considerar. Entendeu que deve dar atenção não apenas à instabilidade controlando-a onde é directamente afectada, nomeadamente através de medidas de vigilância e de controlo nas suas linhas de fronteira, mas que deve ter também em consideração os pontos um pouco mais distantes onde ela é originada. Além disso o alargamento à Bulgária e à Roménia, previsto para 2007, colocará as suas fronteiras na margem ocidental do Mar Negro, com o qual a Geórgia é contígua na margem oriental.

A principal incumbência do Representante Especial é possibilitar que entre a UE e os três países do Cáucaso exista um único interlocutor para assuntos políticos, que os assista na prossecução de reformas económicas e políticas, na prevenção e resolução de conflitos, na criação de condições para o regresso de refugiados, e no estabelecimento de relações entre actores vizinhos, não necessariamente estaduais. Em termos práticos Heikki Talvitie irá desenvolver contactos com os governos, os parlamentos, a justiça e a sociedade civil, e encorajar os três países a cooperarem em áreas de interesse comum como as ameaças à segurança, a luta contra o terrorismo e o crime organizado, e a reabilitação de territórios. Apesar de cada um dos três países ter características próprias que deveriam merecer um tratamento mais diferenciado, já é positiva esta iniciativa. Além disso é provável que a opção por um representante comum inclua a intenção de forçar os três países a um estreitamento das suas relações de cooperação regional.

No caso da Geórgia a UE tem em vigor, no âmbito do Programa Tacis, o ‘*Georgia Country Strategy Paper*’²⁵ para o período 2003-2006 e cujos objectivos estratégicos declarados são: consolidar a democracia no país; promover o desenvolvimento económico como a base do sucesso na luta contra a pobreza, garantir a segurança externa e a integridade territorial, e criar condições para que venha a integrar as estruturas europeia e euro-atlântica. A nível comercial a UE concedeu à Geórgia o estatuto de nação mais favorecida. A Geórgia beneficiou ainda do Fundo de Reacção Rápida da UE para conceder assistência imediata quando aconteceu a revolução das rosas e continuará a beneficiar de assistência no âmbito do Programa de Cooperação Regional Tacis²⁶, que visa promover a consolidação de alguns sectores como o desenvolvimento de redes de infra-estruturas, assistência ao desenvolvimento económico e ao sector privado, e suporte à realização de reformas institucionais, judiciais e administrativas. De qualquer modo o Cáucaso não é ainda uma prioridade da UE porque não só este ‘grande espaço’ não depende grandemente da energia que daí provém como os *frozen conflicts* não constituem uma ameaça tão directa como por exemplo os conflitos dos Balcãs. Mas apesar de não ser a maior prioridade em termos económicos existem já grandes investimentos privados de companhias europeias do sector da energia e não deixa de ser relevante para a segurança energética da Europa a médio ou longo prazo, numa perspectiva de diversificação das proveniências de abastecimento.

A UE, embora tenha em relação à Geórgia uma actuação com enfoque de natureza diversa da actuação norte-americana, em virtude essencialmente dos instrumentos que utiliza e da percepção de proximidade geográfica, concorda com o aliado atlântico que tanto as regiões fora do controlo dos Estados como os Estados fracos ou falhados constituem um forte potencial para a difusão do islamismo radical e para o terrorismo, e nesse sentido tem colocado a ênfase na área de *state-building*. Nesta questão a UE concentra-se essencialmente num instrumento em que tem investido – em substituição da área militar em que possui recursos modestos –, a dimensão civil da

gestão de crises. A esse propósito concede apoio à missão da OSCE que está a monitorizar a linha de fronteira entre a Geórgia e a Inguchétia, o Daguestão e a Tchetchénia, e está a apoiar a criação de um sistema de filtragem contra o negócio da droga no Afeganistão ao longo da antiga rota da seda, que atravessa a região. A UE pretende ainda estabelecer um clima de confiança nos negócios e nos investimentos domésticos e estrangeiros, pelo que apoia as ONG's que estão a desenvolver 'programas de criação de confiança' no país e tem ainda como propósito criar garantias para a manutenção da paz e para o desenvolvimento sustentável, no sentido de proteger os empreendimentos energéticos e de telecomunicações que estão a ser edificados na região. A implementação destas medidas constitui um investimento na sua segurança num entendimento alargado do conceito e visa a criação das condições para que a longo prazo o Cáucaso possa cumprir os requisitos para integrar a comunidade europeia de estabilidade; no caso de nos próximos anos o processo de integração europeia correr bem e no seu interior continuarem a ter predomínio as correntes que defendem uma missão civilizadora da União que se revela em alargamentos sucessivos sem limites geográficos ou temporais.

Conclusão

Nos últimos anos estão a ocorrer alterações rápidas nos conceitos que sustentam as interações na política internacional. A intensificação da interdependência económica e política entre instituições, países e regiões, está a provocar uma erosão dos conceitos de segurança quer em termos geográficos²⁷ quer em termos sectoriais²⁸, e a provocar a manifestação de um entendimento em que a segurança e a estabilidade serão cada vez mais conceitos com um significado integrado. Até há pouco tempo os Estados fracos ou os Estados falhados eram praticamente ignorados se não encerrassem algum interesse particular. Esta concepção também se alterou e a categoria de Estado fraco é já por si um motivo de atenção desde que se percebeu que esses territórios encerravam um forte potencial de acolhimento de actividades terroristas.

Está a decorrer também uma redefinição das zonas de influência decorrentes do novo contexto moldado pelo fim da guerra fria por um lado e pelos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 por outro. É no âmbito destas transformações que está a acontecer o que Michael T. Klare previu no final da década passada, que as regiões que na época da guerra fria ocupavam o centro do interesse estratégico – refere como exemplo a divisão na Europa – iriam perder essa posição em favor de regiões que durante muito tempo estiveram esquecidas. Sempre que algum acontecimento marcante provoca uma reorganização do sistema internacional os actores com mais condições para a projecção de influência redefinem a extensão e pressupostos da sua presença nas regiões que consideram relevantes. Actualmente uma dessas regiões para onde se tem inclinado o interesse estratégico é a zona em redor do Mar Cáspio e a potência com intenção e capacidade de projecção de poder é claramente os Estados Unidos e, no caso particular destas regiões também a União Europeia e a Rússia no âmbito de determinadas áreas; estando os dois primeiros a ganhar influência e a Rússia a perdê-la. Em suma, neste no contexto do tempo presente, a Geórgia interessa porque:

1. Os Estados Unidos pretendem prevenir que o Cáucaso não passe para a esfera de influência de uma potência hostil, pretendem conter o ascendente da Rússia, e estimular uma abertura da região ao mercado e ao investimento internacional.

2. À UE e aos Estados Unidos convém que o país consolide o processo de democratização e se assuma como um interlocutor credível e de confiança na negociação internacional.
3. É um Estado fraco²⁹ e em consequência constitui um efectivo acolhedor de instabilidade e insegurança internacional.
4. Posiciona-se numa importante rota de passagem das reservas energéticas do Cáspio para Ocidente e a esse nível está a atrair investimentos que têm em vista garantir *standards* de segurança em vários domínios, não apenas a nível local e regional, mas também a nível sistémico.
5. Ganhou centralidade desde que, a partir de 2001, se tornou prioridade dos Estados responsáveis combater as ameaças de novo tipo que caracterizam o sistema internacional contemporâneo.
6. Situa-se numa região com um emaranhado de questões por resolver e que é fronteira de civilizações; tenciona-se conter a expansão do islamismo radical para Norte.
7. Pretende-se que a transformação que está a ser patrocinada no país, por entidades estaduais e não estaduais, decorra de forma exemplar para servir de referência ao actual ‘arco de crise’, que se pretende que evolua para a qualificação de ‘arco de mudança’ e mais tarde ‘arco de oportunidade’.

¹ Não são independentes *de jure* mas são-no *de facto*.

² Os conflitos armados terminaram mas não foi encontrada uma solução para as divergências entre as partes. Vive-se um contexto de paz frágil.

³ Esta situação teve a génese no início da *Perestroika* quando os muçulmanos soviéticos entraram em contacto com o ‘islão puro’. A partir de então começaram a difundir a doutrina radical do *wahabismo* que foi bem acolhida nas populações pobres das zonas montanhosas do Cáucaso.

⁴ Peuch, Jean-Christophe, «Georgia's Saakashvili sees threat from 'Wahabbism'», *Radio Free Europe*, 19.02.2004.

⁵ Darchiashvili, David, «Georgia in the South Caucasus Regional Context: Agenda for Debate», *Building Democracy in Georgia*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <http://www.idea.int/>.

⁶ Roberts, John, «Energy reserves, pipeline politics and energy implications», *The South Caucasus: a challenge for the EU*, *Chaillot Papers* n° 65, Institute for Security Studies (ISS), pp.91-105, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chaill65e.pdf>.

⁷ Consultar o documento ‘*The National Security Strategy of the United States of America*’.

⁸ A Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa institucionalizou-se na Cimeira de Budapeste de 1994, dando origem à Organização para a Segurança e Cooperação na Europa.

⁹ A Organização para a Cooperação Económica no Mar Negro anuncia como propósitos assegurar que o Mar Negro se torne numa região de estabilidade e prosperidade, baseada nos valores partilhados da democracia pluralista, da justiça social, dos direitos humanos, do Estado de direito, das liberdades fundamentais, do mercado livre e da prosperidade económica.

¹⁰ O Grupo GUUAM tem em vista o reforço da cooperação política, económica e estratégica com especial ênfase para a área da cooperação e segurança no abastecimento energético entre os Estados Membros.

¹¹ Consultar o artigo ‘*Murky; The South Caucasus*’, divulgado na revista *The Economist* de 12.02.2005.

¹² Prevê-se que o encerramento destas instalações, que são o maior empregador em Javakheti, deixe muitas pessoas no desemprego e que isso tenha como consequência um aumento da instabilidade nesta região de maioria arménia.

¹³ Sub-Secretário de Estado dos Estados Unidos para os Assuntos Europeus e Euroasiáticos.

¹⁴ Consultar a *Georgia Online Magazine* em <http://www.civil.ge/eng/>.

¹⁵ Presidente do *Washington-based Project for Transitional Democracies*.

¹⁶ Deram uma atenção especial à Ucrânia para a manter imune à pretensão russa de restauração imperial.

¹⁷ O ‘Grande Médio Oriente’ inclui os Estados do Norte de África, a Turquia e a Autoridade Palestiniana, o Golfo Pérsico e a periferia destas regiões, como o Cáucaso e a Ásia Central.

¹⁸ Consultar o *paper* ‘Sources of Conflict in the Greater Middle East’, pp. 171-176, em <http://www.rand.org/>.

¹⁹ Klare, Michael T., *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, Owl Books, New York, 2001.

²⁰ Shaffer, Brenda, «US Policy», *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Chaillot Papers n° 65, Institute for Security Studies (ISS), pp. 53-61, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai65e.pdf>.

²¹ Se se verificarem efeitos de mudança bem sucedidos, duradouros e sólidos, a longo prazo poderemos falar de um ‘arco de oportunidade’.

²² Consultar http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm

²³ Consultar o documento ‘Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours’, em <http://europa.eu.int/>.

²⁴ Coppieters, Bruno, «An EU Special Representative to a New Periphery», *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Chaillot Papers n° 65, Institute for Security Studies (ISS), pp. 159-170, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai65e.pdf>.

²⁵ Consultar http://europa.eu.int/comm/external_relations/georgia/csp/

²⁶ Consultar http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/

²⁷ Até agora tem-se falado de conceitos geográficos de segurança. Ex.: Segurança europeia ou segurança da Ásia-Pacífico.

²⁸ Até agora tem-se feito uma separação do conceito de segurança por áreas sectoriais. Ex.: Segurança ambiental ou segurança energética.

²⁹ A Geórgia costuma ser caracterizada como um Estado fraco ou como um Estado falhado. Tendo em consideração os factores que servem de caracterização aos Estados falhados – ausência do monopólio do uso legítimo da força; não exercício do controlo sobre a totalidade do território; e o colapso da ordem e do cumprimento da lei – é mais apropriado considerá-lo como tal. No entanto, devido a alguns resultados bem sucedidos alcançados pelo actual governo liderado por Mikhail Saakashvili, pode considerar-se que a Geórgia é ainda um Estado falhado mas já em recuperação.

*** Artigo originalmente publicado na revista Política Internacional n° 28, II Série, Julho 2005.**