

A Política Russa para a Ásia-Pacífico: as Relações Rússia-Japão

Maria Raquel Freire

Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade de Kent, Reino Unido. É investigadora do Centro de Estudos Sociais e Professora Auxiliar com Agregação de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, em particular peacekeeping e peacebuilding, política externa, segurança internacional, Rússia e espaço pós-Soviético.

Resumo

Num quadro em que a região Ásia-Pacífico assume crescente importância na agenda de política externa russa, este texto analisa as implicações do maior empenho das políticas de Moscovo face a este espaço alargado e como estas se refletem na relação Rússia-Japão. O artigo argumenta que o regresso da Rússia à Ásia-Pacífico reflete um entendimento abrangente das mudanças atuais que o sistema internacional experimenta, e face às quais a Rússia mantém uma postura proactiva através das políticas que desenvolve e promove, e que se têm revelado ora de integração nesta área, ora de retração face a desenvolvimentos entendidos como potenciando relações de dependência. Ambivalências que o texto analisa e exemplifica através do caso das relações com o Japão.

Abstract

Russia's Policy towards the Asia-Pacific: Russia-Japan Relations

In a context of growing relevance of the Asia-Pacific region in Russia's foreign policy, this paper analyses the implication of the greater attention of policies in Moscow towards this enlarged space and how these have reflex in the Russian-Japanese relationship. The article argues that the return of Russia to the Asia-Pacific demonstrates a broad understanding of the current changes in the international system, in face of which Russia maintains a proactive posture through the politics it develops and promotes, and that have revealed both of integration in the area, and of retraction in face of developments it sees as allowing dependency relations. These ambivalences are analyzed and exemplified through the relationship with Japan.

A região da Ásia-Pacífico assumiu no quadro internacional um lugar preponderante, constituindo-se como um polo de atração, em particular em termos económicos. A Rússia, apesar de geograficamente integrar esta área, e aí ter uma grande fronteira, esteve relativamente ausente da mesma nas últimas décadas. O final da Guerra Fria e o processo de reajustamento resultante da desagregação da União Soviética definiram contornos próprios à política externa russa, com um vínculo marcadamente ocidental na sua primeira fase, e só em meados dos anos noventa abrindo-se à Ásia-Pacífico, embora numa lógica de contornos limitados. Isto significa que a opção de inclusão nos documentos fundamentais de política externa russa desta área se revela, inicialmente, como um exercício de contrapeso à hegemonia dos Estados Unidos da América no sistema internacional. O discurso relativo a uma ordem multipolar esteve sempre muito presente nos discursos institucionais e na política russa, neste mesmo alinhamento, até à guerra da Geórgia de 2008. Desde então, e face ao que a Rússia entendeu como um ganho diplomático significativo, a postura russa tem sido de maior confiança, assumindo-se como um ator fundamental nas relações internacionais a par de outros atores, num sistema que define como multipolar. Nesta mesma linha, a inclusão do vetor económico como central à sua política externa visa consolidar a presença e o papel da Rússia na sua área preferencial de atuação (o espaço da Comunidade de Estados Independentes – CEI), e para além deste.

Neste quadro, este artigo visa analisar a política externa russa para a Ásia-Pacífico, e como esta foi ganhando robustez, em particular após Putin assumir a presidência em 2000. No entanto, não sem revelar espaços de prudência por parte da Rússia, na gestão complexa de relações que resultam do seu maior envolvimento nesta área, e que são discutidos no texto. É aqui argumentado que o regresso da Rússia à Ásia-Pacífico é reflexo de uma leitura abrangente das mudanças atuais que o sistema internacional experimenta, e face às quais a Rússia mantém uma postura proactiva. De facto, face a um conjunto de dificuldades internas, especialmente associadas à monodependência da sua economia na produção energética, ao sério declínio demográfico que enfrenta, e a uma crescente tendência centralizadora de poder como forma de assegurar estabilidade, a Rússia vê nesta área novas oportunidades para o seu próprio desenvolvimento, bem como para a consolidação do seu estatuto a nível internacional. Possibilidades de novos arranjos económicos, a par de um papel de gestão de diferenças que a Rússia tem procurado assumir, conjugam-se neste entendimento de que a aposta na Ásia-Pacífico é fundamental para as políticas russas, nas suas dimensões interna e externa.

O texto prossegue com a análise das relações entre a Rússia e o Japão, e de que modo estas expressam muitas das dificuldades que a Rússia encontra na sua postura de projeção e inserção nesta região, face a problemas existentes que, de algum modo, não só constroem a sua atuação como a levam a assumir uma postura de retraimento. Uma dualidade que o texto analisa, através do balanço que procura fazer relativamente a este relacionamento bilateral, tendo como pano de fundo o quadro mais alargado da Ásia-Pacífico. O artigo conclui que a vontade política tem de estar aliada à retórica e ação, para que princípios enquadradores normativos e pressupostos de maior colaboração em quadros bi e multilaterais possam tornar-se efetivos. Só nesse contexto a Rússia pode assumir objetivamente os princípios que foi incorporando nos documentos fundamentais de política externa relativamente a esta área.

A Política Externa Russa e o Lugar da Ásia-Pacífico Nesta

A política externa russa tem sido objeto de continuidade em termos dos objetivos que lhe subjazem, nomeadamente a confirmação do estatuto da Rússia enquanto ator fundamental no sistema internacional e o seu reconhecimento pelos seus pares, a promoção de uma ordem internacional multipolar, e a primazia das Nações Unidas em matéria de segurança internacional. Contudo, algumas descontinuidades podem ser identificadas, não tanto em termos de linhas de rutura, mas antes como elementos adicionais que vêm reforçar o conteúdo e as linhas de ação da política externa russa.

Num processo gradual que se consolidou já na segunda década pós-Guerra Fria, a Rússia foi consolidando os princípios da sua política externa em torno do que foi designado de política multivetorial. O termo engloba as principais linhas orientadoras das políticas russas, organizadas em termos geográficos e numa lógica de hierarquização de prioridades – que não sendo necessariamente excludente, ajuda a perceber o racional que acompanhou a própria evolução contextual da Rússia. Numa imagem de círculos concêntricos, o primeiro círculo e aquele que representa a prioridade número um na política externa russa seria ocupado pela CEI, definida nos documentos fundamentais como área preferencial de atuação e influência. Um segundo círculo é composto pelas denominadas dimensões ocidental e oriental – em traços amplos, a primeira a significar o conjunto de relações desenvolvidas a ocidente com a União Europeia, estados europeus, os Estados Unidos, a Aliança Atlântica; e o segundo a olhar a dimensão oriental, onde a região Ásia-Pacífico ganha relevo. O próximo círculo incluiria o Médio Oriente, e depois outros vetores como a América Latina e África (que têm vindo a ganhar destaque no quadro da política externa russa) (Freire, 2011).

De notar que na altura em que Ievgeni Primakov, Ministro dos Negócios Estrangeiros russo (o ‘Eurasianista’), formula a relevância do vetor oriental, em meados da década de noventa, a ênfase então não correspondia exatamente ao

modo como hoje é entendida na Rússia a importância da Ásia-Pacífico. A própria formulação da política externa estava ainda assente em questões políticas e securitárias, sendo a dimensão económica importante, mas não central. É a própria conjuntura interna na Rússia e o desenvolvimento acelerado a que vamos assistir nesta área geográfica, vincado pela desaceleração económica na Europa, que se vão conjugar favoravelmente na consolidação deste espaço como prioritário na agenda internacional. E nesta nova dimensionalidade que a Ásia-Pacífico assume, a Rússia pretende estar presente como um ator proactivo e incontornável.

Os líderes russos têm vindo crescentemente a afirmar esta como uma área relevante, em particular em termos económicos. De acordo com Gleb Ivashentsov (2012), Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário e Diretor do Centro de Estudos APEC na Rússia, os objetivos definidos agregam três áreas principais: proteção dos interesses e segurança nacionais nas fronteiras a leste; usar o potencial político e económico da região para modernizar e desenvolver todo o país; e criar condições de vida satisfatórias para as populações que habitam a costa do Pacífico. Estas linhas de orientação espelham de forma clara o potencial económico que a Rússia vê neste espaço, e como a sua interação no mesmo pode trazer benefícios claros em termos de desenvolvimento do Extremo Oriente russo.

Em fevereiro de 2012, já em registo de preparação da Cimeira da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), liderada pela Rússia, Vladimir Putin, então Primeiro-ministro, comentava que “temos perante os nossos olhos não apenas o crescimento da China e da Índia, mas o crescente peso de toda a região Ásia-Pacífico. Isto abriu-nos novos horizontes de trabalho frutífero no quadro da APEC. (...) Estamos a desenvolver infraestruturas modernas que vão promover o desenvolvimento da Sibéria e do Extremo Oriente da Rússia e permitir ao nosso país envolver-se mais nos processos dinâmicos de integração na ‘nova Ásia’” (Putin, 2012a). Este discurso enquadra-se plenamente no novo alinhamento de política externa que é introduzido na presidência de Dmitri Medvedev (entre 2008 e 2012), e que adiciona um novo vetor à política externa russa, desta feita de cariz não geográfico, mas respondendo à identificação de limites sérios em termos económicos ao crescimento da Rússia.

O vetor da modernização, assente em investigação, inovação e desenvolvimento tecnológico, visa responder em particular às insuficiências associadas a uma economia monosetorial, visando diversificação e uma base de sustentação mais coesa do crescimento económico da Rússia, essencial na prossecução dos objetivos definidos nas suas políticas, nos planos interno e externo (Freire, 2012). Ivashentsov (2012) adianta que a Rússia pretende combinar o desenvolvimento inovador das suas indústrias de petróleo, gás e carvão e da indústria elétrica na área Trans-Baikal e no Extremo Oriente com a modernização da engenharia industrial, permitindo o desenvolvimento de produtos com valor adicional para o mercado nacional e para exportação.

Adicionalmente, esta postura demonstra como a Rússia entende que a Ásia-Pacífico é uma região que se apresenta com um potencial claro em termos da dinamização da própria economia russa, através de investimentos e transferência de tecnologia, onde a China, o Japão e a Coreia podem ser parceiros fundamentais. A transformação do próprio contexto negocial interno da Federação Russa, no sentido de aumentar a sua atratividade e capacidade de absorção de recursos, pode beneficiar das experiências destes países (Trenin, 2012), promovendo uma agenda de maior visibilidade da área nas políticas russas, com uma componente económica forte. A realização da Cimeira da APEC em 2012 em Vladivostok e a criação de um Ministério para o Extremo Oriente, em Khabarovsk, são parte integrante desta estratégia (Trenin, 2012), definida já como essencial para a projeção russa num quadro de globalização (Bordachev e Baradanov, 2013). A APEC é um fórum com características marcadamente informais e objetivos económicos, incluindo livre comércio e investimento, promoção de integração económica a nível regional, cooperação económica e técnica, fomento da segurança humana e facilitação de um contexto favorável às práticas de negócio (APEC, 2013). Interessante notar que no quadro deste fórum os participantes são denominados como ‘economias membro’ e não ‘Estados membros’, em particular devido à China e Taiwan participarem enquanto iguais das conversações. A adicionar a este entendimento de como o poder económico é cada vez mais relevante nos novos alinhamentos de política externa, e onde os objetivos prosseguidos no quadro da APEC são prioritários para a Rússia, esta é também já membro da Organização Mundial do Comércio (OMC) – após longos anos de negociações –, o que vem reforçar esta componente nas suas políticas.

Na Cimeira da APEC em setembro de 2012, Putin referia que a “Rússia é parte integrante da região Ásia-Pacífico” e que o investimento no Extremo Oriente do país tem sido elevado. Adicionou ainda que “o mote tradicional deste fórum é: APEC significa negócio. A palavra negócio em russo é *delo*, que pode também significar causa, e assim, espero que este sentido de ter uma causa e um propósito, esta ousadia e visão, definam sempre o nosso trabalho conjunto” (Putin, 2012b). Ao posicionar-se como um parceiro ativo na região, a Rússia consolida este vetor de política externa, solidamente ancorado em dinâmicas económicas, entendidas como centrais à sua afirmação no sistema internacional.

Nesta mesma linha, Sergei Lavrov, Ministro dos Negócios Estrangeiros, afirmava que a Rússia não é um ator recém-chegado à região Ásia-Pacífico, estando historicamente ligada a vários países desta região. “O nosso apoio foi um dos fatores determinantes que contribuíram para a vitória dos movimentos de libertação nacional na Ásia. Os povos da China, Índia, Indonésia, Mongólia, Vietname, Camboja, Laos e outros países lembram-se muito bem. Agora intensificámos os nossos esforços para um envolvimento mais profundo nos processos de cooperação

e integração política e econômica na Ásia oriental. É uma política de longo prazo desenvolvida de forma consistente e sistemática” (Lavrov, 2012).

A Rússia aposta nas suas capacidades energéticas, tecnologia, desenvolvimento científico para responder aos grandes desafios na área, incluindo em matéria de energia, transportes, tecnologia e questões ambientais. São ainda identificadas como áreas primárias de cooperação onde a interseção de objetivos é clara, a promoção de estabilidade regional política e militar, esforços coletivos de contenção do terrorismo internacional, cooperação na resposta a emergências, e diálogo entre civilizações, com Lavrov a sublinhar que a prossecução destes objetivos “é inimaginável sem a Rússia” (Lavrov, 2012).

Esta orientação foi consolidada logo após a tomada de posse de Vladimir Putin como presidente da Rússia, em maio de 2012, aquando da publicação de um documento intitulado “Ordem executiva sobre medidas para a implementação de política externa” (Putin, 2012c). Neste documento, que vem complementar o documento fundamental de política externa de 2008 (FPC, 2008), é incluída uma vertente de operacionalização substantiva, onde a região Ásia-Pacífico merece destaque. O documento revela que as “[i]nstruções relativas à região Ásia-Pacífico, em particular, prendem-se com a participação alargada da Rússia em processos de integração regional com o objetivo de promover desenvolvimento socioeconómico acelerado na Sibéria Oriental e no Extremo Oriente do país; aprofundar uma parceria igualitária e assente em confiança, bem como cooperação estratégica com a China, parceria estratégica com a Índia e o Vietname, e desenvolver cooperação mutuamente benéfica com o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália, a Nova Zelândia e outras nações fundamentais na região Ásia-Pacífico” (Putin, 2012c). Claramente, este documento muito operacional e refletindo o pragmatismo que tem marcado a política externa russa, vem reforçar a dimensão Ásia neste quadro.

Como afirma Michael T. Klare (2012), a Rússia pretende assumir-se como “pivot” na Ásia concentrando as suas ações em três áreas principais, nomeadamente produção de energia e matérias primas, desenvolvimento industrial e melhoria das infraestruturas e logística. Klare cita Putin quando este define estrategicamente um maior equilíbrio comercial entre a Europa e a Ásia, sendo que até recentemente a Europa era o destino preferencial das exportações russas, mas a tendência parece apontar para uma reversão da situação, desta feita favorável ao oriente. E a inclusão da Rússia nos principais fora multilaterais políticos, económicos e de segurança na Ásia (em 2010 foi convidada a participar como membro de pleno direito na Cimeira da Ásia Oriental e integrou o processo *Meeting Plus* dos Ministros da Defesa da ASEAN), remete no mesmo sentido, com a Rússia a enfatizar a multipolaridade que caracteriza a área e onde a Rússia se revê como parceiro fundamental (Lukin, 2012). No entanto, e como Lukin (2012) relembra,

a presença económica russa é ainda modesta na região, contabilizando apenas cerca de 1% do total das trocas comerciais regionais. Um indicador que a Rússia pretende inverter através de um envolvimento mais ativo, incluindo a negociação de áreas de comércio livre (negociações formais com a Nova Zelândia estão em curso) e a sua integração na OMC, como promovendo a sua maior integração comercial na Ásia-Pacífico.

O reposicionamento estratégico da Rússia, com uma afirmação clara da relevância da Ásia-Pacífico neste, demonstra o dinamismo inerente à multivetorialidade da política russa, cujos círculos de base se mantêm, mas onde o peso crescente da dimensão oriental é notório. Substantiva é a postura russa que se vai delineando em termos de uma maior autonomização face, em particular, aos Estados Unidos, permitindo a construção de uma narrativa mais coerente e menos assente numa leitura pela negativa dos acontecimentos, isto é, numa lógica constante de contrapeso. Esta postura marca claramente o discurso de política externa russo, que já não se faz quase exclusivamente por 'oposição a', mas é agora traduzido em lógicas de 'cooperação com'. Apesar de muito simplificada, esta leitura permite perceber uma descontinuidade importante na evolução das políticas russas, que se igualada em termos de ação, poderá contribuir para uma proatividade acrescida da parte deste ator no sistema internacional.

De facto, a Rússia tem assumido a dimensão económica e práticas de *soft power*, assentes em políticas de divulgação cultural e linguística, por exemplo, como formas de permear e eventualmente influenciar cursos de ação. Esta linha de atuação tem sido muito clara no caso da sua postura para com os países da Ásia Central, em particular as Repúblicas mais ricas em recursos energéticos – o Cazaquistão, o Turquemenistão e o Uzbequistão –, que têm uma capacidade de interação e resposta com Moscovo de paridade e independência das suas políticas. Esta aposta demonstra o reconhecimento dos ganhos que podem advir do aprofundamento de cooperação com economias dinâmicas, assente em pressupostos de ganhos mútuos. Nesta linha, a questão dos recursos energéticos, em particular gás e petróleo, e o comércio de armas, assumem relevância enquanto parte de uma estratégia prioritária para a Rússia em termos do potencial que sugerem. Por seu turno, o dinamismo destes mercados, a transferência de tecnologias e a partilha de custos ao nível do desenvolvimento de infraestruturas de abastecimento são fundamentais para a Rússia. Deste modo, e num quadro onde a Europa se apresenta como um mercado em retração, a Rússia volta-se para esta grande região onde pretende consolidar a sua presença. Este alinhamento é visível nas relações bilaterais que tem desenvolvido com a China, e note-se por exemplo a resolução da questão da delimitação da fronteira como um marco importante, bem como a nível multilateral através da inserção em *fora* como a APEC ou a *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN).

Parece claro que as políticas desenvolvidas neste espaço contêm elementos ora contraditórios ora em consonância com os objetivos definidos. A Rússia na procura de relações mais próximas com os Estados na área, em particular a China, o Japão e a Coreia, procura contrabalançar o peso e influência dos Estados Unidos. Contudo, é muitas vezes vista como *outsider*, apesar da sua percepção de país *in-between*, na fronteira entre a Europa e a Ásia (Buszynski, 2000: 399). Esta leitura não ajuda na sua integração plena em termos regionais e permite perceber alguns argumentos relativos a receios antigos que são recuperados nas tentativas de reafirmação da presença russa na Ásia-Pacífico. Percepções que precisam ainda ser trabalhadas numa lógica de desconstrução de discursos de Guerra Fria, para que o binómio discurso/ação possa ser traduzido de forma concreta nas práticas diárias destes atores.

É interessante notar como a alteração no ordenamento internacional, onde à “confrontação ideológica e equilíbrios militares sucederam a competição económica e globalização” (Trenin, 2012), implicou reajustes nas escolhas e ações dos atores internacionais. A Rússia está claramente ainda num curso de reajustamento onde tem encontrado dificuldades dada a evolução inversa da sua economia industrializada para um enfoque desequilibrado na área dos recursos energéticos, como referido. Esta constitui claramente uma fragilidade nas políticas russas e na sua inserção nos processos de globalização em curso e que exigem capacidade de interação e a afirmação de vantagens competitivas claras em termos económicos. Um percurso que a Rússia tem ainda de fazer, uma fragilidade já identificada, respostas que exigem reformas estruturais e cujos resultados serão objetivamente visíveis apenas no médio-prazo. A linha de modernização iniciada por Medvedev pode constituir, nesta matéria, um elemento fundamental, contudo é imperativo que as políticas se concretizem em ações específicas.

A Rússia reconhece as suas limitações em termos de capacidade financeira e tecnológica para desenvolver infraestruturas necessárias para um crescimento sustentado, e que a sua colaboração mais próxima com os países desta área, especialmente ao nível dos recursos energéticos, pode assistir não só a Rússia a criar as bases materiais que necessita, como a garantir abastecimentos continuados e ao nível das necessidades destes estados, grandes importadores deste tipo de recurso. Um duplo ganho cuja equação deveria permitir a redução de alguma suspeição que permanece e que constitui obstáculo ao aprofundamento de relações. Deste modo, a postura em termos de política externa tem sido marcada por ambivalência no sentido em que a Rússia entende como uma mais-valia a sua aproximação a estes estados, como por exemplo a China, mas simultaneamente teme o seu rápido crescimento e crescente presença no sistema internacional, retraindo-se relativamente ao desenvolvimento de alguns projetos. O discurso da dependência ganha espaço, produzindo um retraimento de políticas. O exem-

plo do oleoduto que deveria consolidar os abastecimentos russos à China, mas que acabou por ser cancelado em favor de um projeto que privilegia o Japão, é demonstrativo de algumas reticências que vão surgindo em Moscovo face à forma de operacionalizar estes objetivos sem perder capacidade de manobra, ou seja, evitando uma dependência exagerada em termos económicos, neste caso, da China.

A alteração da decisão inicial em termos da rota deveu-se essencialmente a uma questão de política interna na Rússia, onde Putin conteve o poder crescente que a empresa Yukos estava a acumular.¹ Estrategicamente a ligação à China era mais curta e barata, e a perspetiva de retorno mais rápida, assegurando a ligação da exploração siberiana ao mercado chinês. Quanto à opção Japão, esta permitia a chegada da Rússia a uma área mais ampla no Pacífico Oriental, enquanto permitindo contrabalançar o posicionamento de forte crescimento chinês e uma possível dependência excessiva russa em termos económicos da China, refletindo a postura russa de procura de equilíbrio entre estes dois atores fundamentais nesta área geográfica. Na sua proposta original, o oleoduto percorreria uma distância de 2400 quilómetros ligando Angarsk na Sibéria ocidental e Daqing no noroeste da China, e correspondendo a 12% do consumo anual do país. Foi Mikhail Khodorkovskii, então presidente da Yukos, quem assinou o negócio com a Companhia Nacional Petrolífera Chinesa, cujo impacto na área do Extremo Oriente russo em termos de desenvolvimento era entendido no seio do governo russo como positivo. Contudo, Putin temeu que este acordo correspondesse na realidade a um aprofundamento da dependência russa da China, contrariando as intenções de Khodorkovskii e da sua *entourage*, que acabaram por tocar interesses políticos também, e terminaram com a prisão do então presidente da Yukos e a conseqüente dissolução da empresa. Por pressão chinesa, a Rússia concordou em aumentar o volume das suas exportações, mas apesar da insistência de Pequim na questão da “obrigação política” e mesmo de potenciais ameaças de criação de dificuldades no processo de adesão da Rússia à OMC, Moscovo optou mesmo por não cumprir com o acordo anteriormente firmado e avançar com a opção Japão. Com mais de 4 mil quilómetros, a rota Nakhodka permite ao Japão a diversificação da sua dependência energética do Médio Oriente. Adicionalmente, o projeto Sakhalin visa estreitar relações na co-operação energética ao nível do comércio de gás, demonstrando como de facto a questão da disputa territorial entre a Rússia e o Japão que se estende no tempo (analisada mais à frente), se revela uma questão essencialmente política, e que

1 Este parágrafo que discute a questão da decisão da rota de abastecimento de petróleo entre a China e o Japão baseia-se no trabalho de Buszynski (2006: 287-303).

não impede a negociação de importantes acordos energéticos, que ambas as partes entendem como benéficos.²

Esta questão diplomaticamente sensível, e que teve contornos complexos a nível interno na Rússia, com o envolvimento de oligarcas em questões políticas, além de leituras diferenciadas dos interesses estratégicos russos a nível governamental e da presidência, e no quadro da sua política externa no relacionamento com a China e o Japão, é reveladora da ambivalência de que o regresso da Rússia à Ásia-Pacífico se tem revestido. Claramente esta é uma área prioritária para Moscovo, mas não sem uma gestão cuidada de equilíbrios diferenciados para evitar compromissos e dependências que possam tornar a Rússia vulnerável, e desse modo terem o efeito perverso de não potenciarem a Rússia neste espaço como parceiro estratégico fundamental.

A questão torna-se novamente evidente na ausência de uma representação russa ao mais alto nível na Cimeira da Ásia Oriental por dois anos consecutivos, sinalizando esta mesma ambivalência a necessidade de equilibrar compromissos e interesses numa gestão cuidadosa das relações que a Rússia vai fazendo. A perceção dos países participantes é a de que a Rússia funciona como contrapeso à China e aos Estados Unidos na área, mas esta leitura adiciona pressão e mesmo elementos de contradição às suas políticas, uma vez que também é entendido que a proximidade das relações Rússia-China pode funcionar como contrapeso aos Estados Unidos, por exemplo, o que torna as dinâmicas simplesmente contraditórias. “Parece cada vez mais claro que no seu ‘regresso’ à Ásia, a Rússia estabeleceu um conjunto limitado de prioridades para si mesma. Focamo-nos no desenvolvimento do potencial ao nível dos transportes como ponte entre a região Ásia-Pacífico e a Europa através da linha ferroviária Trans-Siberiana e da rota do Mar do Norte. (...) A participação e não-participação da Rússia em várias cimeiras na região Ásia-Pacífico, demonstra que a política russa de ‘regresso’ à Ásia é limitada ao prosseguimento destas pontes a norte e à cooperação transfronteiriça no nordeste asiático” (Barabanov, 2012). Este exemplo é demonstrativo de como o contexto Ásia-Pacífico é caracterizado por uma grande complexidade. A interconexão de interesses diferenciados, bem como de objetivos comuns, não necessariamente a todos os atores simultaneamente, dificulta a gestão das relações a nível bi e multilateral. Um quadro diverso onde Moscovo se procura posicionar encontrando espaços de consolidação da sua presença e evitando outros onde possa comprometer a sua autonomia e margem de manobra. Um exercício que não se tem revelado simples.

2 Este parágrafo, como mencionado, baseia-se no trabalho de Buszynski (2006: 287-303).

Relações Rússia-Japão: entre Contradições e o Desenvolvimento de Cooperação

As relações entre a Rússia e o Japão têm sido marcadas por cordialidade política e atividade económica, embora a questão territorial por resolver relativa à soberania de quatro ilhas, que data da Segunda Grande Guerra, mantenha as partes afastadas. Uma velha questão que não permite novos arranjos político-económicos mais densos. Como escrevia William Nester (1993: 717) logo após o final da Guerra Fria, “o Japão e a Rússia partilham o mesmo quintal, mas as suas portas estão fechadas, se não mesmo trancadas, e espreitam-se um ao outro de forma suspeita pelas janelas”.³ Vinte anos volvidos, esta afirmação ainda se mantém atual. Apesar de várias tentativas diplomáticas e alguma pressão associada para que fosse encontrada uma solução diplomática para a questão, esta mantém-se ainda num impasse, que apesar de não impedir relações diplomáticas entre as partes, impede legalmente que as relações possam ser mais aprofundadas, não permitindo por exemplo apoio japonês no quadro da ajuda ao desenvolvimento e de investimentos na Rússia (uso de fundos públicos), e desse modo, questionando a viabilidade de alguns projetos que teriam claramente interesse recíproco.

Apesar de no Tratado de Paz de São Francisco de 1951 o Japão ter renunciado às quatro ilhas, uma vez que a União Soviética não o assinou, este ficou sem efeito, e a partir de meados dos anos cinquenta o Japão alterou a sua política exigindo a recuperação do controlo territorial das mesmas. O registo de Guerra Fria acabou por apartar os dois Estados, com as políticas de confrontação e militarização prosseguidas pelas duas superpotências a reforçarem o elo de ligação do Japão aos Estados Unidos, garante da segurança nipónica. No Verão de 1986 Mikhael Gorbachev tentou uma aproximação ao propor um acordo similar ao Acordo de Helsínquia de 1975, mas com especificidades asiáticas. A ideia de fundo era que servisse de base à resolução das disputas territoriais, redução dos níveis de armamento, maior abertura ao comércio e minimização das diferenças ideológicas (Nester, 1993: 719), e assim permitisse um novo recomeço nas relações bilaterais. Contudo, esta proposta, como várias outras que têm estado em cima da mesa têm encontrado sempre obstáculos à sua concretização em termos de definição de uma solução política para a questão. O Japão pretende a recuperação dos Territórios do Norte (ilhas Curilas, na denominação da Rússia), que esta entende histórica e legalmente como suas. Os argumentos legais de ambos os lados são fortes e a história não ajuda na clarificação da questão. Contudo, e apesar de

3 O mesmo autor refere que as quatro guerras em que ambas estiveram envolvidas contribuíram em muito para o estado da situação atual. Estas foram a guerra russo-japonesa de 1904-1905; na Sibéria (1918-1922); na fronteira com a Manchúria (1938) e no final da Segunda Grande Guerra (1945) (Nester, 1993: 717).

momentos de intransigência, tem sido mantido no discurso político a necessidade de manter uma postura de flexibilidade e possibilidade de compromisso.⁴ Em 2010 e 2012 Dmitri Medvedev visitou as ilhas, gesto que foi entendido como provocador e descrito como de uma “rudeza indesculpável” nos meios diplomáticos em Tóquio (Klare, 2012). No entanto, e apesar das questões legais e políticas associadas a esta questão por resolver, a Rússia e o Japão têm desenvolvido relações cordiais, havendo um entendimento entre as partes de que há benefícios claros a retirar de um entendimento. A Rússia foi um grande doador nos esforços de recuperação pós o terramoto e *tsunami* de Tohoku de março de 2011. Uma postura que revela cooperação em vez de confrontação, e que sublinha as vantagens que podem resultar de cooperação económica e humanitária (Klare, 2012), mesmo num contexto onde as relações políticas não são desenvolvidas em pleno. A disputa territorial que permanece um ponto de contenda nas agendas tem também sido usada por ambas as partes como forma de pressão no sentido de melhores condições relativas a acordos económicos e outros. No entanto, parece claro que nem uma nem a outra parte beneficiam verdadeiramente de um poder negocial superior devido a esta questão, uma vez que os contornos da mesma as limitam a um poder quase paritário.⁵

A questão é atualmente mais política do que necessariamente estratégica ou de interesse económico, embora sempre tenham sido territórios mais importantes para a Rússia do que para o Japão, historicamente. Como explica Nester (1993: 723), a disputa acabou por ser incluída no discurso japonês como “ameaça” permitindo reforçar e legitimar a aliança com os Estados Unidos, bem como o papel das Forças de Auto-Defesa. Para a Rússia, a partir do porto de Vladivostok, estas ilhas servem como áreas defensivas estrategicamente posicionadas nas rotas pelo Pacífico ocidental. Enquanto o peso da história prevalecer sobre a ação política a disputa permanecerá foco de tensão, embora nada aponte para que este venha a ser um tema tão grave na agenda Rússia-Japão que ponha em questão as relações diplomáticas entre os dois países, bem como os acordos de cooperação económica que têm sido avançados.

Um outro aspeto a sublinhar nas relações Rússia-Japão prende-se com o processo de construção identitária e que de algum modo é partilhado por ambos na linha do seu sentimento de pertença simultaneamente à Europa e à Ásia (Bukh, 2005: 67). Este reflete-se também na linha do ponto anterior, na medida em que o peso

4 Para uma análise detalhada dos avanços e recuos no processo negocial, ver Togo (2011). Para uma análise aprofundada da disputa, ver Okuyama (2003).

5 Ver nesta questão da disputa territorial o texto de Buszynski (2000: 399-420) que relata a evolução das negociações e a forma como as partes apesar de não conseguirem um entendimento, também não conseguem poder negocial adicional.

da história nas leituras que se fazem da relação bilateral não pode ser descurado. Além do mais, como mencionado, as percepções relativas ao 'outro' e a forma como estas foram incluídas no discurso por forma a legitimar determinado tipo de opção e ação política não é irrelevante. As alianças estratégicas e as políticas de equilíbrios de poder bem ao estilo realista parecem assentar numa construção discursiva legitimadora, mas não necessariamente representativa de um contexto social de tensão ou ameaça.

Mas as representações são interessantes e reveladoras de leituras diferenciadas, como no caso do desenvolvimento económico. "O mecanismo de economia de mercado que prevalece no ocidente e no Japão é percebido como o produto complexo de progresso cultural, psicológico e ético, enquanto a 'economia bazar' da Rússia é entendida como pré-moderna" (Buck, 2005: 70). Estas leituras implicam pressupostos de cooperação diferenciados, por vezes numa relação assimétrica de cooperação e de necessidade da mesma. No entanto, e independentemente da forma como se percecionem os modelos de desenvolvimento em cada um destes países, o facto é que ambos têm a ganhar do desenvolvimento de lações de cooperação na medida em que as suas economias se complementam. O caso da energia é paradigmático, com a Rússia a produzir e o Japão a consumir, a par da capacidade tecnológica japonesa a permitir melhorias na capacitação da infraestrutura russa, com vantagens também mútuas. Um exercício simplificado, mas que permite perceber as dinâmicas que subjazem à relação bilateral, e que têm constituído o pano de fundo para o desenvolvimento da mesma, com traços de maior ou menor cooperação derivados não só de questões particulares ao relacionamento bilateral (revelado na disputa territorial sobre as ilhas Curilas/Territórios do Norte), como também no quadro internacional mais alargado, onde a China emerge como um ator fundamental.

Conclusão

As relações Rússia-Japão têm evoluído num contexto diplomático de cordialidade, o que tem permitido uma aproximação gradual, consolidada com os acordos de construção de infraestruturas energéticas que visam abastecer diretamente o Japão, respondendo às necessidades prementes deste relativamente a recursos fósseis. Uma demonstração de que apesar das questões territoriais por resolver, a possibilidade de diálogo político não tem que ser afastada, embora significando também que velhos fantasmas se vão mantendo presentes, não permitindo o desenho de uma relação estratégica que pudesse ser vantajosa para ambos. Neste desenho, o quadro mais alargado da região Ásia-Pacífico surge como importante base para as relações que se desenvolvem, demonstrando a presença de elementos ambivalentes.

Tal como o texto demonstrou, as relações neste espaço têm-se pautado por contradições inerentes às próprias dinâmicas regionais, ora promovendo integração,

mesmo que informal, ora constringendo relações de maior proximidade, lidas como eventualmente criando e perpetuando relações assimétricas e de dependência. A política externa russa, tendo assumido a região Ásia-Pacífico como uma prioridade, gere com cautela os diferenciais existentes neste espaço alargado. A China é, neste contexto, um ator fundamental, e os Estados Unidos da América, apesar de serem um ator externo, têm um peso significativo pela sua presença ou ausência nas dinâmicas que geram.

Deste modo, a política russa para a região tem assumido contornos pragmáticos de entendimento desta enquanto espaço multilateral onde vários fóruns coexistem, e onde a Rússia tem procurado estar presente, e de espaços de relações bilaterais, onde aspetos mais específicos ao nível de políticas setoriais são negociados, sem no entanto perder de vista o quadro alargado onde estas se inserem e têm impacto. A Rússia procura através destes níveis diferenciados de relacionamento ultrapassar limitações identificadas relativas à sua excessiva dependência da dimensão energética em termos económicos, bem como face a um Extremo Oriente rico, mas pouco desenvolvido, e na área de fronteira com uma região dinâmica e com forte potencial, do qual pode diretamente beneficiar. Se a orientação para esta região é clara, a forma de a concretizar é menos clara. A Rússia encontra neste espaço oportunidades de desenvolvimento, mas também constringimentos ao mesmo, procurando gerir os diferenciais existentes numa lógica de promoção dos seus objetivos de política externa, assegurando que mantém margem de manobra e poder negocial suficiente para os prosseguir. No entanto, apenas num quadro em que discurso e ação se encontrem poderá a Rússia efetivamente afirmar os seus interesses e projetar os seus objetivos neste grande espaço que é a Ásia-Pacífico.

Referências

- APEC (2013). *Mission Statement*. Disponível em <http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Mission-Statement.aspx>.
- Barabanov, Oleg (2012). "New Challenges in Russia's Turn to Asia". *RIA Novosti*, 5 de dezembro. Disponível em <http://valdaiclub.com/asia/52300.html>.
- Bordachev, Timofei e Oleg Barabanov (2013). "Siberia and the Far East as a Path to Russian Globalization". 23 de janeiro. Disponível em <http://valdaiclub.com/economy/53980.html>.
- Buck, Alexander (2005). "Shiba Ryotaro, Russia and Japan's National Identity: a Case Study in National Identity Construction". *Harvard Asia Quarterly*, Winter/Spring, pp. 66-73.

- Buszynski, Leszek (2006). "Oil and Territory in Putin's Relations with China and Japan". *The Pacific Review* n.º 3, pp. 287-303.
- Buszynski, Leszek (2000). "Russia and Northeast Asia: aspirations and reality". *The Pacific Review* n.º 3, pp. 399-420.
- FPC (2008). *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. Approved by the President of the Russian Federation Dmitry Medvedev, President of Russia Official Webpage, 12 de julho. Disponível em <http://www.mid.ru/bdcomp/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdc32575d900298676/869c9d2b87ad8014c32575d9002b1c38!OpenDocument>.
- Freire, Maria Raquel (2012). "Russian Foreign Policy in the Making: The Linkage between Internal Dynamics and the External Context". *International Politics* n.º 4, pp. 466-481.
- Freire, Maria Raquel (2011). *A Rússia de Putin: Vectores Estruturantes de Política Externa*. Coleção Cosmopolis. Coimbra: Almedina.
- Ivashentsov, Gleb (2012). "Russia's Strategic Aims in the Asia-Pacific Region". *RIA Novosti*, 31 de agosto. Disponível em <http://valdaiclub.com/asia/48341.html>.
- Klare, Michael T. (2012). "Putin's Pivot on Asia". *The Nation*, 26 de setembro. Disponível em <http://www.thenation.com/article/170182/putins-pivot-asia#>.
- Lavrov, Sergei (2012). "Article by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov Published in Indonesian Magazine Strategic Review Russia's Policy in Asia Pacific: Towards Peace, Security and Sustainable Development". The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation official website, 693-05-04-2012. 5 de abril. Disponível em http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/0783A1264F6F63FA442579D700525C04.
- Lukin, Artyom (2012). "Russia Looks to the Pacific in 2012". *East Asia Forum*, 6 de março. Disponível em <http://www.eastasiaforum.org/2012/03/06/russia-looks-to-the-pacific-in-2012/>.
- Nester, William (1993). "Japan, Russia, and the Northern Territories: Continuities, Changes, Obstacles, Opportunities". *Third World Quarterly* n.º 4, pp. 717-734.
- Okuyama, Yutaka (2003). "The Dispute over the Kurile Islands between Russia and Japan in the 1990s". *Pacific Affairs* n.º 1, pp. 37-53.
- Putin, Vladimir (2012a). "Russia and the Changing World". Artigo originalmente publicado em *Moskovskiy Novosti (The Moscow News)*, 27 fevereiro. Disponível em <http://valdaiclub.com/politics/39300.html>.
- Putin, Vladimir (2012b). "The President Addressed the APEC Business Summit Plenary Session". President of Russia official webpage, 7 de setembro. Disponível em <http://eng.kremlin.ru/news/4371>.
- Putin, Vladimir (2012c). "Executive Order on Measures to Implement Foreign Policy". President of Russia official website, 7 de maio. Disponível em <http://eng.kremlin.ru/acts/3764>.
-

Togo, Kazuhiko (2011). "The Inside Story of the Negotiations on the Northern Territories: Five Lost Windows of Opportunity". *Japan Forum* n.º 1, pp. 123-145.

Trenin, Dmitri (2012). "Russia's Stake in Asia-Pacific". *China Daily*, 9 de junho. Disponível em http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2012-09/06/content_15737333.htm.