



Universidades Lusíada

Karseladze, Ana

A construção do Estado na Geórgia pós-soviética : análise da política externa

<http://hdl.handle.net/11067/7810>

Metadados

Data de Publicação	2024
Resumo	<p>A teoria das relações internacionais examinou em grande parte o fenómeno dos Estados de pequena dimensão na era pós-soviética. Historicamente falando, a Geórgia é um dos países mais antigos do mundo, servindo geograficamente como a rota mais curta entre a Europa e a Ásia, constituindo uma ponte e um importante ponto de ligação entre os dois continentes. Após a sua declaração de independência da União Soviética, em 1991, a Geórgia enfrentou dificuldades em estabelecer a sua soberania. O país sofr...</p> <p>International relations theory has largely examined the phenomenon of small states in the post-Soviet era. Historically speaking, Georgia is one of the oldest countries in the world, geographically serving as the shortest route between Europe and Asia, constituting a bridge and an important connection point between the two continents. After declaring independence from the Soviet Union in 1991, Georgia faced difficulties in establishing its sovereignty. The country suffered from an inexperienced ...</p>
Palavras Chave	Relações Internacionais, Novos estados independentes - Geórgia, Política externa - Geórgia
Tipo	masterThesis
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULP-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2025-04-07T23:08:02Z com informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA DO PORTO

**A construção do Estado na Geórgia pós-soviética – Análise da
política externa**

Ana Karseladze

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre

Porto, 2024



UNIVERSIDADE LUSÍADA DO PORTO

A construção do Estado na Geórgia pós-soviética – Análise da política externa

Ana Karseladze

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre

Orientadora: **Professora Doutora Raquel Duque**

Porto, 2024

AVISO LEGAL

O conteúdo desta tese reflete as perspetivas, o trabalho e as interpretações do autor no momento da sua entrega. Esta tese pode conter incorreções, tanto conceptuais como metodológicas, que podem ter sido identificadas em momento posterior ao da sua entrega. Por conseguinte, qualquer utilização dos seus conteúdos deve ser exercida com cautela. Ao entregar esta tese, o/a autor(a) declara que a mesma é resultante do seu próprio trabalho, contém contributos originais e são reconhecidas todas as fontes utilizadas, encontrando-se tais fontes devidamente citadas no corpo do texto e identificadas na secção referências. O autor, declara, ainda, que não divulga na presente tese quaisquer conteúdos cuja reprodução esteja vedada por direitos de autor ou de propriedade industrial.

Agradecimentos

Os últimos dois anos foram cheios de novos desafios e oportunidades para mim, sendo preciso muito trabalho, dedicação e perseverança para os ultrapassar. Tive de me adaptar a uma nova cultura, língua e sistema educativo, o que alargou a minha perspetiva e enriqueceu a minha experiência académica. Estou profundamente grata à minha família — aos meus pais, aos meus avós e ao meu irmão, sendo os meus pilares de força e a minha fonte de motivação ao longo deste percurso difícil, ao continuarem a acreditar em mim, independentemente das circunstâncias. Ao meu namorado, o seu encorajamento e compreensão têm sido uma fonte constante de conforto e motivação, levando-me a lutar pelo sucesso mesmo perante a adversidade.

À minha orientadora, Professora Doutora Raquel Duque, pela sua inestimável ajuda e disponibilidade. A sua orientação e experiência foram fundamentais para moldar a minha investigação e para me levar a realizar o meu melhor trabalho.

Por último, gostaria de exprimir a minha sincera gratidão a Stephen Francis Jones, Giorgi Gvalia, Bidzina Lebanidze, Kornely Kakachia, Maria Raquel Freire e Giorgi Mirtskhulava por serem os meus entrevistados e por fornecerem informações valiosas que enriqueceram muito o meu estudo.

Declaração sob compromisso de honra

(Artigo 6.º, n.º 2 das Normas e orientações para a submissão de trabalhos académicos na plataforma Urkund para deteção de similaridade e plágio)

Eu, abaixo assinado, tenho consciência de que a prática de plágio consiste numa forma de violação da integridade académica, constituindo um crime punível por lei com relevância nos regimes disciplinar, civil e criminal.

Nesse sentido, declaro por minha honra que a dissertação/tese apresentada é original e que todas as fontes, incluindo as da minha autoria, estão devidamente identificadas e referenciadas.

Porto, 28 de Agosto de 2024

O (A) Estudante

A. Kasseladze

Índice

Agradecimentos	4
Resumo	9
Abstract	10
Lista de abreviaturas	11
Introdução.....	12
Capítulo I - Realismo Neoclássico: Ligação entre fatores internos e internacionais na análise da política externa	17
1.1. Os Estados como bolas de bilhar - Uma perspectiva realista neoclássica	17
1.2. O papel das variáveis internas no processo de decisão da política externa	21
1.2.1. Coesão de Elite	21
1.2.2. Líderes individuais.....	23
1.2.3. Impacto das ideias.....	26
1.3. Comportamento da Política Externa em Estados Pequenos: Desafios e Estratégias ...	28
Capítulo II - Geórgia - Um pedaço do paraíso	33
2.1. Contexto histórico.....	33
2.2. Os primeiros dias da independência	38
2.2.1. O idealismo estratégico de Gamsakhurdia	45
2.3. 20% de um pedaço de paraíso - Os conflitos congelados	53
2.3.1. Ossétia do Sul.....	55
2.3.2. Abecásia	59

2.4. O pragmatismo de Shevardnadze: De reformador soviético a estadista georgiano.....	62
2.5. A revolução das Rosas	69
2.5.1. Os revolucionários, Saakashvili - um pai fundador.....	72
2.5.2. A guerra dos cinco dias	77
Capítulo III - Alinhamentos da política externa da Geórgia pós-soviética	84
3.1. Formação da política externa da Geórgia.....	84
3.1.1. Formação da política externa nos primeiros dias da independência.....	89
3.1.2. Formação “pragmática” da política externa após a Constituição de 1995.....	93
3.1.3. Formação de uma política externa "ideológica" após a Revolução das Rosas.....	100
3.2. Ameaça constante do Norte — relações russo-georgianas (1991-2012)	106
3.3. O caminho da Geórgia para a Europa (1991-2012).....	115
3.3.1. Política de Vizinhança Oriental (PEV) e Parceria Oriental (PO)	122
3.3.3. “I am Georgian and therefore, I am European”.....	127
3.4. Em busca da segurança: As aspirações da Geórgia à OTAN e os laços com os EUA (1991–2012).....	131
Conclusão	141
Anexos.....	146
Anexo 1. Mapa administrativo da Geórgia.....	146
Anexo 2. Acordo de Sochi.....	147
Anexo 3. Abkhazia, zona de conflito	148
Anexo 4. A guerra dos cinco dias, zona de conflito	149
Anexo 5. Acordo de cessar-fogo de seis pontos	150

Anexo. 6 Mapa dos oleodutos Baku-Tbilisi-Ceyhan e dos gasodutos do Sul do Cáucaso ...	151
Referências bibliográficas	152

Resumo

A teoria das relações internacionais examinou em grande parte o fenómeno dos Estados de pequena dimensão na era pós-soviética. Historicamente falando, a Geórgia é um dos países mais antigos do mundo, servindo geograficamente como a rota mais curta entre a Europa e a Ásia, constituindo uma ponte e um importante ponto de ligação entre os dois continentes. Após a sua declaração de independência da União Soviética, em 1991, a Geórgia enfrentou dificuldades em estabelecer a sua soberania. O país sofreu com uma classe política inexperiente e subdesenvolvida, uma tradição democrática fraca e poucos recursos financeiros. Esta pesquisa combina fatores ideológicos sistémicos, de equilíbrio de poder, e domésticos para examinar a política externa pós-soviética da Geórgia a partir de uma perspetiva teórica realista neoclássica.

Os objetivos da dissertação incluem a análise de inúmeras etapas-chave no processo de construção de Estado da Geórgia; compreender as escolhas de política externa do país, incluindo as relações com a Rússia, a UE, a OTAN, e outros atores internacionais; identificar os fatores que influenciam a formação deste curso de política externa; e a análise dos resultados das escolhas de política externa da Geórgia, tanto em termos de relação com vários atores, bem como em termos da influência no processo da construção de Estado. Uma vez que a compreensão da política externa da Geórgia implica a análise de variáveis internas e de variáveis externas, nomeadamente incentivos e constrangimentos estruturais externos, consideramos o realismo neoclássico a teoria das relações Internacionais a lente analítica mais adequada.

Palavras-chave: Construção do Estado; Geórgia; Pequeno Estado; Política Externa; Pós-comunismo.

Abstract

International relations theory has largely examined the phenomenon of small states in the post-Soviet era. Historically speaking, Georgia is one of the oldest countries in the world, geographically serving as the shortest route between Europe and Asia, constituting a bridge and an important connection point between the two continents. After declaring independence from the Soviet Union in 1991, Georgia faced difficulties in establishing its sovereignty. The country suffered from an inexperienced and underdeveloped political class, a weak democratic tradition and few financial resources. This research combines systemic ideological, balance of power, and domestic factors to examine Georgia's post-Soviet foreign policy from a neoclassical realist theoretical perspective.

The objectives of the dissertation include analysing numerous key stages in Georgia's state-building process; understanding the country's foreign policy choices, including relations with Russia, the EU, NATO, and other international actors; identifying the factors that influence the formation of this foreign policy course; and analysing the outcomes of Georgia's foreign policy choices, both in terms of relations with various actors, as well as in terms of influence on the state-building process. Since understanding Georgia's foreign policy involves the analysis of both internal and external variables, namely external structural incentives and constraints, we consider neoclassical realism and international relations theory to be the most appropriate analytical lens.

Keywords: Foreign policy; Georgia; Post-communism; Small state; State building.

Lista de abreviaturas

APC – Acordo de Parceria e Cooperação

APE – Análise de Política Externa

BTC – Baku-Supsa, Baku-Tbilisi-Ceyhan

BTE – Baku-Tbilisi-Erzurum

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEI – Comunidade de Estados Independentes

EEE – Espaço Económico Europeu

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

MAP – Plano de Ação para a Adesão

NEI – Novos Estados Independentes

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PECO – Europa Central e Oriental

PEV – Política Europeia de Vizinhança

PO – Parceria Oriental

PpP – Parceria para a Paz

RI – Relações Internacionais

RNC – Realismo Neoclássico

TACIS – *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*

TRACECA – *Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*

UE – União Europeia

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

Após a queda da União Soviética, em dezembro de 1991, quinze Estados recém-independentes tiveram de enfrentar os desafios de uma paisagem geopolítica em mudança e de uma nova ordem internacional. Como resultado, esses Estados tiveram que desenvolver políticas e estratégias externas e de segurança. A Guerra Fria entre as duas superpotências e o domínio do regime soviético baseado em Moscovo sobre o resto da União Soviética significaram que outros conflitos que tiveram lugar durante a Guerra Fria foram essencialmente incorporados, dominando a agenda de segurança da União Soviética durante 45 anos (Buzan, Kelstrup, Lemaitre, Tromer, & Waeber, 1991). Não surpreendentemente, os Estados pós-soviéticos enfrentaram sérias dificuldades à medida que entraram num período de transição, ajustamento e reestruturação em sectores políticos, simultaneamente com uma queda dramática no desempenho económico.

A partir do final da década de 1980, o difícil caminho da Geórgia para a democracia seguiu os programas *Perestroika* e *Glasnost*¹ da União Soviética. Os sentimentos nacionais entre os georgianos expandiram-se rapidamente, e a partir de 1988, dezenas de milhares de pessoas organizaram protestos pró-independência da Geórgia em frente ao Parlamento de Tbilisi em 9 de abril de 1989, o que resultou em múltiplas mortes (Aphrasidze & Siroky, 2010). Desde a dissolução da União Soviética e a declaração de independência da Geórgia em 1991 até à atualidade, pelo caminho rochoso da democratização. Os obstáculos internos incluíram o nacionalismo, a fragmentação étnica, a fragilidade do Estado, a política partidária fraca e a presença da Rússia no *Near Abroad*², que coloca a Geórgia na região geopoliticamente estratégica do Cáucaso do Sul.

Os obstáculos externos incluíram a interseção dos interesses das grandes potências e os conflitos *proxy*³ no globo e na Geórgia em particular (Matsaberidze, 2021). Após a declaração

¹ O último líder da União Soviética, Mikhail Gorbachev, começou a implementar *Perestroika* (reestruturação), que se refere a uma série de reformas políticas e económicas destinadas a relançar a economia estagnada da União Soviética na década de 1980 e a *Glasnost* (abertura), frequentemente associada à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa. Veja-se Battle, J. (1988). *Uskorenije, glasnost' and perestroika: The pattern of reform under Gorbachev*. *Soviet Studies*, 40(3), 367–384.

² O conceito de *Near Abroad* é mais utilizado para distinguir as repúblicas soviéticas (tanto as repúblicas bálticas como os atuais Estados da CEI) do “Real Abroad” (ou seja, dos países que não faziam parte da União Soviética). Assim, ilustra amplamente como a Rússia tem interesses especiais na região. Veja-se Tolstrup, J. (2009). *Studying a negative external actor: Russia's management of stability and instability in the 'Near Abroad.'* *Democratization*, 16(5), 922–944.

³ Um conflito militar em que uma ou mais partes terceiras apoiam direta ou indiretamente um ou mais combatentes estatais ou não estatais, num esforço para influenciar o resultado do conflito e, assim, promover os seus próprios interesses estratégicos ou prejudicar os dos seus adversários. Veja-se Rauta, V. (2021). *'Proxy War' - a reconceptualization*. *Civil Wars*, 23(1), 1–24.

de independência do país, a Geórgia tal como na maioria das antigas repúblicas soviéticas, a política externa – pelo menos nos primeiros anos após a independência – tornou-se parte da reideologização da política e um instrumento para afirmar a legitimidade da nova elite e a identidade do novo Estado. Isto tem tido um impacto distinto na identidade do Estado recém-formado (Jones S. , 2003). Apesar de ser um dos países mais antigos do mundo, a existência da Geórgia como um Estado moderno remonta a menos de 33 anos. No final da década de 1980, as suas novas instituições políticas começaram a tomar forma, assim como também foram estabelecidas as primeiras associações públicas legítimas, os meios de comunicação independentes e os partidos políticos. As novas instituições estatais da Geórgia começaram a tomar forma depois de o país ter declarado a independência, mas elas ainda estavam inseridas na República Socialista Soviética Georgiana, que era um elemento integrante da União Soviética quando ocorreram as primeiras eleições multipartidárias do país em outubro de 1990. O histórico político da Geórgia é provavelmente mais dramático do que o de qualquer outro Estado pós-soviético devido ao caminho excepcionalmente complexo que o país percorreu nas últimas décadas (Nodia & Scholtbach, 2006). A história recente do país inclui guerras civis e guerras interestatais (a guerra georgiano-abecássica de 1992-1993 e, mais significativamente, a guerra de agosto de 2008 na Ossétia do Sul, em que o exército da Geórgia lutou contra a invasão do exército russo). Em apenas alguns anos, o Estado deixou de ser uma das repúblicas prósperas da União Soviética para ser um país empobrecido (Oversloot, 2013).

A Geórgia iniciou o caminho para a democracia e a independência em 1991, tendo-se afirmado em meados dessa década num Estado unitário e democrático; mas ainda havia um longo caminho a percorrer.

Um dos principais objetivos desta investigação é fazer uma análise comparativa entre diferentes etapas-chave no processo de construção do Estado da Geórgia e das escolhas de política externa. De acordo com David Aprasidze, o período de independência pode ser dividido em três etapas. A primeira etapa é “Eu sou um Estado – Gamsakhurdia e Shevardnadze (1992-2003) antes da aprovação da Constituição de 1995;”; a segunda etapa é “O Estado é uma fachada – Presidência de Shevardadze em 1995-2003;” e a terceira é “O Estado é forte? Abaixo com o Estado?!” – após a “Revolução da Rosa” em 2003 (Aprasidze, 2007). Do ponto de vista de Brenda Shaffer a Geórgia passou por três grandes transições de tipo de regime: um Estado democrático e fraco (1991-1992) sob o presidente Zviad Gamsakhurdia; autocrática e fraca (1992-2003) sob o Presidente Eduard Shevardnadze; democrática e forte (a partir de 2003) com o Presidente Mikhail Saakashvili (Shaffer, 2010). Essas três etapas também podem ser referidas como o “caos” de 1991-1992, a “consolidação” de 1992-2003, e o “controlo” de 2004-2012

(Kovziridze, 2013). Usando estas etapas como um pequeno estudo de caso, esta investigação propõe um modelo teórico das Relações Internacionais realista neoclássico para identificar as condições sob as quais um pequeno Estado faz suas escolhas de política externa que são minadas não só por restrições externas, mas também por variáveis internas.

Existem vários fatores que influenciaram fortemente a política externa da Geórgia. Em primeiro lugar, o ambiente regional pode definir-se como complexo, pelas relações estratégicas concorrentes entre os Estados Unidos, a União Europeia e a Rússia no Cáucaso e por forças económicas globais que influenciaram as políticas económicas externas da Geórgia. No entanto, argumentamos que os determinantes fundamentais da política externa georgiana nos últimos vinte anos têm sido de natureza interna, em particular as numerosas questões associadas ao histórico de governança fraca da Geórgia e ao domínio da liderança de um só homem, pois os presidentes da Geórgia tiveram uma enorme influência sobre as decisões de política externa. Podemos afirmar que as questões internas influenciaram a política externa da Geórgia, que foi agravada pelo ambiente de colapso económico e pelos três desafios que os governos georgianos enfrentaram: construção da nação, construção do Estado e construção da democracia. Tais questões, que foram tratadas inadequadamente por líderes georgianos inexperientes, tiveram resultados negativos, incluindo guerra civil, secessionismo, crescimento de personalidades políticas dominantes e retórica selvagem. As políticas interna e externa tornaram-se cada vez mais entrelaçadas à medida que as enormes preocupações económicas e de segurança da Geórgia foram abordadas por terceiros (Jones & Kakhishvili, 2013).

A pesquisa é dividida em três partes: na primeira parte, apresentamos uma visão geral do realismo neoclássico e fornecemos as principais hipóteses dessa teoria e discutimos o seu poder explicativo nas escolhas de política externa e de estratégia de alinhamento da Geórgia. Isto leva-nos a considerar como a variação na coesão da elite, as variáveis da imagem do líder e o impacto das ideias moldam, em geral, a política externa, antes de aplicá-las ao caso da Geórgia. A compreensão convencional dos pequenos Estados não prevê com precisão a política externa da Geórgia, embora seja amplamente compatível com um paradigma de realismo neoclássico. Analisaremos a literatura de relações internacionais que enfatiza o comportamento internacional dos pequenos Estados e a posição da Geórgia como um pequeno Estado com a ordem internacional existente.

Na segunda parte, definiremos três etapas fundamentais da construção do Estado e da política externa na Geórgia. A primeira etapa começa com a ascensão do primeiro presidente da Geórgia, Zviad Gamsakhurdia, que liderou o país por um caminho destrutivo de nacionalismo excessivo e de isolamento. O governo central desintegrou-se, a guerra iniciou-se na Ossétia do

Sul, e as organizações paramilitares criminalizadas tomaram o controlo de grande parte do país. A segunda etapa começa com o retorno do veterano da era soviética Eduard Shevardnadze, que salvou o Estado recém-independente do limiar do desastre, conseguiu um acordo de paz na Ossétia do Sul, mas também perdeu um conflito noutra região isolada, a Abecásia. O período de Shevardnadze é ainda marcado pela pobreza e corrupção generalizadas (Waal, 2011). A terceira etapa começa com a Revolução das Rosas, de novembro de 2003, com milhares de georgianos protestando contra a fraude maciça nas eleições parlamentares e que resultou na renúncia do então presidente Eduard Shevardnadze e a eleição de Mikheil Saakashvili, um ex-protégido de Shevardnadze (Lynch, 2006).

Por último, mas não menos importante, é a terceira parte desta pesquisa que examinará a dinâmica complexa das relações externas da Geórgia, analisar as suas opções em matéria de política externa desde a independência. Neste contexto, a nossa pesquisa leva em consideração a interação da Geórgia com os principais parceiros, como a Rússia e os Estados Unidos. O estudo procura ainda proporcionar uma perspetiva abrangente sobre o que moldam as decisões da Geórgia sobre as políticas externas através do exame destas parcerias. Além disso, analisaremos o envolvimento da Geórgia em organizações internacionais como a EU e a OTAN, que contribuíram para reforçar a sua posição mundial e salvaguardar os seus interesses nacionais.

Relativamente à metodologia, as técnicas de investigação incluíram a descrição, a comparação, a análise e a síntese. Ao trabalhar nesta tese, considerámos algumas das seguintes metodologias prováveis: O estudo de caso qualitativo implica a realização de estudos de caso aprofundados de determinados períodos ou eventos na história da formação e alinhamento do Estado da Geórgia, de modo a analisar a complexidade e nuances das experiências do país. Durante a elaboração da tese, foi utilizado o método de recolha de dados, mais precisamente a utilização de métodos quantitativos para recolher dados sobre fatores relevantes, realizámos seis entrevistas com seis especialistas no campo de análise de política externa (Stephen Francis Jones, Giorgi Gvalia, Bidzina Lebanidze, Kornely Kakachia, Maria Raquel Freire e Giorgi Mirtskhulava), partilhando ideias sobre o longo processo de construção do Estado da Geórgia e os alinhamentos de política externa desde a sua independência, devido à sua história complexa e ambientes político e de segurança difíceis.

“The strong do what they can and the weak suffer what they must.”

Thucydides, History of the Peloponnesian War *bk. 5, ch. 89*

Capítulo I - Realismo Neoclássico: Ligação entre fatores internos e internacionais na análise da política externa

1.1. Os Estados como bolas de bilhar - Uma perspectiva realista neoclássica

A investigação em Análise de Política Externa (APE) não ignora as variáveis externas; de facto, a maioria deste estudo realça a distinção entre política interna e internacional. O estudo da APE sobre imagens, identidades e papéis nacionais centra-se na relação do eu com “outros” externos. No entanto, a atenção à política interna ou à tomada de decisões é uma característica fundamental do estudo da APE, porque não encerra o Estado numa *caixa negra*⁴. A investigação da APE tem demonstrado continuamente a importância da política interna e da tomada de decisões. Fornece ferramentas e metodologia para investigar como os líderes individuais, as instituições burocráticas, os grupos de interesse e as normas sociais influenciam a formulação da política externa. Muitos argumentam que a APE tem muito a oferecer à teoria das Relações Internacionais (RI) em termos de preferências, motivos e ligações agente-estrutura (Breuning, 2011).

No que se refere às teorias das RI, com a sua ênfase na política interna e na tomada de decisões, o realismo neoclássico (RNC) difere significativamente do seu precursor filosófico – do neorealismo. Os realistas neoclássicos, rejeitando as afirmações neorealistas de que as características ao nível da unidade não são importantes e de que a teoria das RI é separada da teoria da política externa, tentaram construir uma posição realista coesa sobre a política externa (Kaarbo, 2015). O realismo neoclássico utiliza uma definição plural do Estado para reconhecer que os processos no interior dos Estados são afetados não só por fatores sistémicos exógenos e por considerações de poder e segurança, mas também por preconceitos culturais e ideológicos, considerações políticas internas e pontos de vista predominantes (Kitchen, 2010). O termo “realismo neoclássico” foi cunhado por Gideon Rose em 1998, argumentando que engloba abertamente tanto variáveis externas como internas, atualizando e sistematizando ideias importantes derivadas da filosofia realista clássica. O realismo neoclássico surgiu como uma extensão lógica da tradição realista e como uma resposta aos defeitos do realismo estrutural, assinalados tanto pelos realistas como pelos críticos do realismo (Rose, 1998). Os realistas neoclássicos afirmam que o âmbito e a ambição da política externa de um país são determinados, em primeiro lugar, pela sua posição no sistema internacional, em particular pelas

⁴ *Black Box*, veja-se Easton, David - A Systems Analysis of Political Life. (second edition) New York, Prentice-Hall, 1967.

suas capacidades relativas de poder material (Rose, 1998). Isto explica o facto de serem realistas. No entanto, defendem que o impacto dessas capacidades de poder na política externa é indireto e complexo, porque as pressões sistémicas têm de ser traduzidas por variáveis ao nível das unidades. Os realistas neoclássicos estão preparados para examinar questões de *innenpolitik*⁵, essas “variáveis de primeira e segunda imagem”, incluindo a política interna, o poder e os processos do Estado, as perceções dos líderes e o impacto das ideias para explicar como os Estados reagem ao ambiente internacional (Kitchen, 2010). O realismo neoclássico alarga a intrincada interação do realismo clássico entre o Estado e a sociedade, ao mesmo tempo que mantém a visão fundamental da teoria neorrealista do equilíbrio de poder. Tal como o realismo clássico, afirma que a autoridade do Estado varia entre Estados e períodos históricos e acredita que o ambiente internacional anárquico em que os Estados interagem é o fator determinante mais importante dos seus interesses e comportamento (Sterling-Folker, 1997). O realismo neoclássico começa por aceitar os pressupostos fundamentais do realismo estrutural sobre poder relativo, o papel do Estado e o domínio da estrutura material anárquica (Waltz, 1979). Os Estados têm de se defender sozinhos num ambiente anárquico. Por conseguinte, os Estados são responsáveis pela sua própria segurança e não podem confiar em nada nem em ninguém para os proteger, porque todos os Estados têm como objetivo principal a sobrevivência (Waltz, 1990). No entanto, segundo Gideon Rose (1998), os realistas neoclássicos têm um quadro teórico comum que os distingue dos realistas clássicos e estruturais (Rose, 1998). Simplificando, se o realismo clássico é a abordagem da “primeira imagem” (nível individual) e o realismo estrutural é a abordagem da “terceira imagem” (nível do sistema), o realismo neoclássico é uma abordagem multinível, cujo quadro de investigação atravessa os níveis de análise individual (primeira imagem), doméstico (segunda imagem) e sistémico (terceira imagem) (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009). Outra distinção entre o realismo neoclássico e o neorrealismo é que o primeiro se concentra nas decisões de política externa, enquanto o segundo investiga padrões gerais de resultados sistémicos ou recorrentes (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009). Para além de basearem a sua investigação no realismo estrutural, os realistas neoclássicos apercebem-se de que a fraqueza do realismo estrutural é a sua incapacidade de considerar a correia de transmissão entre o sistema e o comportamento do Estado, que é o objeto da análise da política externa. O realismo neoclássico procura preencher a lacuna entre a análise sistémica e a análise ao nível da unidade, reconhecendo “o comportamento do Estado

⁵ De acordo com a teoria da *Innenpolitik*, a política externa é uma consequência direta da política interna. Veja-se Zakaria, F. (1992). Realism and Domestic Politics: A Review Essay. *International Security*, 17(1), 177.

como o resultado de um ambiente internacional anárquico cujas distribuições relativas de poder são mediadas por condições internas”⁶ (Oskanian, 2016). Enquanto o realismo estrutural é geralmente visto como uma teoria da política internacional, o realismo neoclássico é reconhecido como uma teoria que procura explicar as políticas externas de Estados específicos: “porque o neorealismo tenta explicar os resultados das interações entre os Estados, é uma teoria da política internacional; inclui alguns pressupostos gerais sobre as motivações dos Estados individuais, mas não pretende explicar o seu comportamento em grande detalhe ou em todos os casos”⁷ (Rose, 1998). Segundo Waltz (1979), “cada Estado chega a políticas e decide ações conforme os seus próprios processos internos, mas as suas decisões são moldadas pela própria presença de outros Estados, bem como pelas interações com eles”⁸ (Waltz, 1979), mas, para compreender melhor a política externa, é vital investigar os processos únicos e o contexto local de cada país que conduzem a respostas diferentes a ambientes externos semelhantes (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009). Embora as teorias da terceira imagem ou do nível do sistema possam esclarecer os padrões gerais das políticas externas dos pequenos Estados, são necessários modelos teóricos a vários níveis para uma compreensão exaustiva desses processos. O realismo estrutural permite-nos compreender as tendências gerais da política externa e como são influenciadas pelas variáveis externas, mas as decisões e escolhas específicas dependem sobretudo das variáveis a nível das unidades.

Os realistas utilizam frequentemente a expressão “bolas de bilhar” para descrever como as relações internacionais são jogadas por atores com interesses próprios. Os Estados interagem no quadro do sistema internacional, como se fossem bolas a saltar num jogo clássico. A ausência de uma autoridade abrangente conduz a um sistema dominado pelo particularismo e não pelo universalismo. Os Estados dão prioridade à autoajuda, fazendo-os ricochetear uns nos outros até que um ganhe (Fisher-Onar, 2023). Como explica Zakaria (1998), “os Estados podem ser bolas de bilhar, mas cada uma é feita de um material diferente, o que afeta a sua velocidade, rotação e ressaltos no plano internacional”⁹ (Zakaria, 1998). Continuando com este exemplo, a estrutura anárquica pode ser imaginada como a própria mesa de bilhar. A estrutura define o tipo de jogo em que estas bolas de bilhar existem, bem como os parâmetros para o

⁶ No original: “State behaviour as the result of an anarchic international environment whose relative distributions of power are mediated through domestic conditions.” Oskanian 2016, p. 630.

⁷ No original: “Because neorealism tries to explain the outcomes of state interactions, it is a theory of international politics; it includes some general assumptions about the motivations of individual states but does not purport to explain their behaviour in great detail or in all cases”. Rose 1998, p.145.

⁸ No original: “Each state arrives at policies and decides on actions according to its own internal processes, but its decisions are shaped by the very presence of other states as well as by interactions with them”. Waltz 1979, p.65.

⁹ No original: “States may be billiard balls, but each is made of a different material, affecting its speed, spin, and bounce on the international plane.” Zakaria 1998, p.9.

bom e mau jogo dentro do jogo, com base no facto de as bolas de bilhar permanecerem na mesa ou caírem nos bolsos laterais. No entanto, o jogo real é determinado pelo movimento das próprias bolas de bilhar e, como explica Zakaria, cada bola de bilhar tem uma composição interna única que afeta como interage com a mesa (Kovziridze, 2013). As variáveis a nível do Estado, como a avaliação estratégica, a economia política interna e os processos de tomada de decisão, intervêm como variáveis secundárias que provocam pequenas alterações na política externa e na grande estratégia (Foulon, 2015).

Os realistas neoclássicos utilizam diferentes variáveis intervenientes que convertem os estímulos sistémicos¹⁰ em decisões de política externa e no comportamento dos Estados. Estas variáveis influenciam as decisões do Estado e o âmbito da sua ação numa determinada situação. O objetivo é identificar quais as variáveis intervenientes que são importantes quando e como os fatores sistémicos, internos e cognitivos estão ligados numa cadeia causal para moldar e conduzir a formação da política externa (Reichwein, 2012), utilizando estas variáveis intervenientes, as variações no comportamento de um Estado podem ser explicadas. O realismo neoclássico dá prioridade ao sistema internacional e às capacidades materiais relativas, mas considera que estas são filtradas pelo Estado. Uma variedade de fatores políticos e de tomada de decisões nacionais influenciam as respostas do Estado, incluindo perceções, motivos, tradições e identidades políticas, instituições nacionais e formação de coligações. Os Estados reagem muitas vezes de forma diferente a pressões e oportunidades sistémicas semelhantes, e as suas respostas podem ser menos influenciadas por variáveis de nível sistémico do que por variáveis locais (Schweller, 2004). O realismo neoclássico partilha a preocupação do realismo clássico com o Estado e a sua relação com a sociedade nacional. Também identifica como o seu objetivo principal o desenvolvimento de ideias de política externa (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009).

Em suma, apesar de os Estados operarem num sistema anárquico, sendo o sistema internacional anárquico e a distribuição do poder as principais variáveis que definem o comportamento e o interesse de um Estado, a maioria dos académicos realistas neoclássicos reconhece que “a longo prazo, a política externa de um Estado não pode transcender os limites e as oportunidades criados pelo ambiente internacional”¹¹ (Rose, 1998). No entanto, os realistas neoclássicos começam por analisar e descrever como os Estados percebem e respondem às incertezas da

¹⁰ *Systemic stimuli*, veja-se Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Lobell, S. E. (2016). Neoclassical Realist Theory and the Limits of Structural Realism. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, 16–32.

¹¹ No original: “Over the long run, a state’s foreign policy cannot transcend the limits and opportunities thrown by the international environment.” Rose 1998, p.151.

anarquia internacional, argumentando que as pressões sistêmicas são traduzidas por variáveis intervenientes ao nível da unidade.

1.2. O papel das variáveis internas no processo de decisão da política externa

1.2.1. Coesão de Elite

O realismo neoclássico, como já foi referido, traz de novo o Estado para a análise. Para além dos fatores externos, as características internas dos Estados também influenciam a sua política externa. Os fatores ao nível da unidade são cruciais a considerar na análise da política externa: variação na coesão da elite, variáveis da imagem do líder e impacto das ideias. Ninguém discute que o sistema internacional deixa raramente os Estados sem escolhas, mas as variáveis ao nível da unidade são cruciais para compreender como essas escolhas são feitas. Segundo Saltzman (2015), “as condições sistêmicas definem as tendências gerais, mas não dizem nada sobre os pormenores essenciais, a essência do processo político ou aquilo a que os realistas neoclássicos chamam a *warp and woof of domestic politics*¹²” (Saltzman, 2015). No entanto, os realistas neoclássicos acreditam que a incorporação de variáveis ao nível do Estado leva a uma discussão sobre a eficácia com que as ações do Estado e a política externa se alinham com os incentivos estruturais. Se os fatores estruturais de Waltz determinam a política externa, a política interna torna-se um mero fantoche: a estrutura anárquica determina a política externa independentemente da composição política interna do Estado (Foulon, 2015). Os realistas neoclássicos defendem que os incentivos estruturais influenciam, mas não determinam o comportamento do Estado. O realismo neoclássico oferece uma conceção mais completa, descrevendo como os imperativos sistêmicos são suscetíveis de se traduzir em políticas externas e de segurança reais através do poder do Estado. Uma vez que considera aspetos causais tanto a nível estrito como a nível unitário, os fatores a nível unitário ajudam a compreender melhor o comportamento de equilíbrio do Estado (Taliaferro, 2006). Esta teoria fornece um quadro superior para a compreensão das complexidades do comportamento do Estado, ao enfatizar variáveis intervenientes que têm em conta tanto as ideias como os fatores internos. As escolhas em matéria de política externa são influenciadas não só pelo ambiente externo em termos de segurança, mas também pelas ideias e identidades dos intervenientes

¹² No original: “Systemic conditions define general trends but say nothing about the nitty-gritty details, the essence of political process or what neoclassical realists call the ‘warp and woof of domestic politics.’” Saltzman 2015, p.506.

relevantes no domínio da política externa, “sendo provável que as atitudes das elites tenham uma influência muito mais imediata no comportamento dos Estados do que as do público”¹³ (Duffield, 1999). No entanto, as políticas externas não se explicam apenas com base nas preferências das elites internas (Rose, 1998). Em vez disso, o sistema internacional é incorporado nas explicações, considerando estas elites como respondendo imperfeitamente a determinadas condições estruturais, sendo as preferências ideológicas e as identidades de uma elite uma componente de distorção nestes mecanismos de transmissão imperfeitos (Oskanian, 2016). O consenso ou desacordo das elites sobre a natureza e o âmbito das ameaças internacionais, as divisões internas em curso na liderança, a coesão social e das elites, tudo isto impede a capacidade do Estado de responder às pressões sistémicas (Schweller, 2004). O realismo neoclássico sugere que as perceções e os cálculos das elites sobre as pressões internacionais, bem como a falta de consenso entre a liderança de topo e as burocracias de segurança nacional, distorcem frequentemente o processo de avaliação líquida. Além disso, se as elites perceberem corretamente a natureza das ameaças internacionais, as forças políticas internas podem levá-las a seguir políticas externas e de segurança potencialmente contraproducente (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009). A política de Estado é também uma consequência de (1) preferências e perceções das elites sobre o ambiente externo, (2) quais as preferências e perceções das elites que “importam” no processo de decisão política, (3) os riscos políticos internos associados a decisões específicas de política externa, e (4) as propensões variáveis das elites nacionais para assumir riscos. Uma vez identificados estes elementos a nível unitário, podem ser tratados como *inputs* estruturalmente-sistémico para explicar como as causas a nível unitário e estrutural interagem para produzir resultados sistémicos. Estas variáveis ao nível das unidades são suficientemente abrangentes para explicar a variação no espaço e no tempo das respostas dos Estados às ameaças. A coesão da elite refere-se ao grau em que a liderança política do governo central está fraturada por divergências internas persistentes. A polarização da elite pode resultar de diferenças ideológicas, culturais ou religiosas; interesses burocráticos; fações partidárias; interesses regionais e sectoriais; ou lealdade a grupos étnicos e classes. Quando as elites estão divididas, é pouco provável que o Estado seja capaz de desenvolver uma política externa clara e eficaz. Algumas elites poderão querer equilibrar-se contra uma ameaça, enquanto outras poderão querer equilibrar-se contra outra; algumas quererão investir recursos na defesa de interesses centrais, enquanto outras

¹³ No original: “Elite attitudes are likely to have much more immediate bearing on state behaviour than will those of general public.” Duffield 1999, p.794.

quererão salvaguardar interesses periféricos. Além disso, a fragmentação das elites aumenta os custos políticos e os riscos políticos do equilíbrio. Por conseguinte, a condução da política externa é mais eficaz quando as elites estão de acordo quanto ao objetivo das decisões de política externa (Schweller, 2004). O consenso das elites sobre a natureza do ambiente externo e a abordagem estatal relevante é sobretudo concetual. As realidades objetivas são vistas através da percepção e das crenças das elites sobre a identidade do seu Estado e o modelo de desenvolvimento que desejam. Essas percepções determinam o que é entendido como uma ameaça ao interesse nacional do Estado, bem como as políticas externa e de segurança escolhidas para as combater (Gvalia & Lebanidze, 2018).

As escolhas de política externa dos Estados são, assim, influenciadas não só pelo seu ambiente externo de segurança, mas também pelas percepções e ideias de atores e elites importantes da política externa que interpretam o ambiente externo de segurança e os seus interesses materiais.

1.2.2. Líderes individuais

O realismo neoclássico vê os actores estatais como participantes activos, “*flesh and blood officials*” (Rose, 1998). Moldam as percepções das futuras estruturas geopolíticas, influenciando os grupos sociais nacionais, bem como as políticas económicas e externas. É por isso que abordamos as variáveis da imagem do líder como um dos fatores a nível da unidade a considerar quando falamos de APE. Fundamentalmente, o Estado é constituído por indivíduos, que desenvolvem sistemas, instituições e burocracias; lideram e seguem e tomam decisões. Em termos realistas neoclássicos, a imagem de líder aborda a questão de saber se “os atores certos estão a secularizar as coisas certas” (Bailes, Rickli, & Thorhallsson, 2014). Para académicos como Kitchen (2010), esta é provavelmente a variável interveniente mais importante em termos da ênfase colocada nos processos endógenos que explicam a variação nas respostas de política externa dos Estados (Kitchen, 2010). Segundo Rothstein (1976), “a instabilidade interna, ou o medo dela, leva os líderes inseguros a utilizar a política externa como um recurso suplementar nas suas lutas políticas”¹⁴ (Rothstein, 1976). Steven David (1991) argumenta que os cálculos racionais dos líderes se baseiam no poder externo que tem mais probabilidades de fazer o que é necessário para os manter no poder (David, 1991).

¹⁴ No original: “Domestic instability, or the fear of it, tempts insecure leaders to use foreign policy as a supplementary resource in their political struggles.” Rothstein 1976, p. 602.

O realismo neoclássico apresenta uma perspetiva “de cima para baixo” sobre o Estado, implicando que as forças sistémicas acabam por determinar o comportamento externo. Para esse efeito, considera que os Estados são representados por um executivo de segurança nacional, que inclui o chefe de governo, bem como os ministros e funcionários responsáveis pela política de segurança externa (Ripsman, 2007). Este executivo, com acesso à informação privilegiada do aparelho político-militar do Estado, está em melhor posição para detetar restrições sistémicas e derivar interesses nacionais. No entanto, embora o executivo tenha potencial para ser autónomo relativamente à sociedade, em muitos casos, as disposições políticas obrigam-no a negociar com os atores nacionais (como a legislatura, os partidos políticos, os sectores económicos, as classes ou o público) a fim de adotar políticas e extrair recursos para realizar as escolhas de política externa. Os neoclássicos não consideram os Estados como uma mera agregação das exigências de vários grupos de interesse da sociedade ou classes económicas. De facto, os líderes definem os interesses nacionais e executam a política externa com base na sua avaliação do poder relativo e das intenções dos outros Estados, mas tendo sempre em mente os constrangimentos internos. Os líderes estatais tentam prever as reacções dos outros Estados e as tendências futuras do poder. No entanto, a informação pode ser tardia e indireta (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009). As decisões de política externa são tomadas por líderes políticos e elites reais, pelo que o que importa são as suas perceções do poder relativo e não a quantidade de recursos físicos ou forças existentes (Rose, 1998). Muitas vezes, a política externa de um Estado é vista em termos da personalidade do seu líder (Winter, 1992). Assim, no âmbito do discurso da análise da política externa, foi sugerido que a maioria das crises de política externa e das condições de guerra são influenciadas pelo estilo de tomada de decisões, pelas preferências políticas e pela relação com os conselheiros de um indivíduo (Dyson, 2006). Rose (1998) incluiu as perceções dos decisores como uma variável interveniente crítica ao nível da unidade no realismo neoclássico. Por conseguinte, as pressões sistémicas devem ser filtradas através das perceções e perceções erradas dos decisores (Rose, 1998). Os processos de tomada de decisão, as perceções, as crenças e as motivações são considerados por alguns como importantes, uma vez que “a análise realista neoclássica da política externa sublinha que as decisões de política externa são tomadas por seres humanos, líderes políticos e elites”¹⁵ (Wivel, 2005). Alguns líderes ignoram ou gerem os condicionalismos internos e não são necessariamente determinados por eles. Também pode ser

¹⁵ No original: “Neoclassic realist foreign policy analysis stresses that foreign policy decisions are made by human beings, political leaders and elites”. Wivel 2005, p.361.

aplicado aos condicionalismos internacionais, uma vez que as decisões dos líderes não são axiomáticamente determinadas por pressões internacionais (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009). As reações dos líderes às pressões nacionais e internacionais são influenciadas por uma série de variáveis, incluindo os seus valores e perspetivas pessoais. As características individuais dos líderes têm um impacto nas decisões de política externa, parecem ser mais relevantes quando a situação é ambígua, incerta e complexa e quando o líder participa ativamente na tomada de decisões em vez de delegar autoridade em conselheiros (Gallagher & Allen, 2014). Nestas circunstâncias, a personalidade e as ideias de um líder podem ser mais poderosas na política externa, mas pode ser difícil determinar se os líderes influenciaram ou não a política externa (Jervis, 2013). Os realistas neoclássicos explicam porque e como a estrutura interna do Estado influencia a escolha entre restrições e incentivos sistémicos, bem como os líderes são suscetíveis de responder a estas pressões. As ideias que têm mais impacto na política externa são as dos decisores e líderes do Estado. Como observa Mead (2004), “é importante quem é o Presidente. Se Theodore Roosevelt e não Woodrow Wilson fosse Presidente quando rebentou a Primeira Guerra Mundial, a história americana e mundial poderia ter tomado um rumo muito diferente”¹⁶ (Mead, 2004). Alguns líderes têm tendência para “delirar”, “sobrestimar a hostilidade dos adversários, exagerar os ganhos potenciais da expansão” ou “acreditar erradamente que os outros os apoiarão nos seus conflitos” (Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009).

Um executivo de política externa fraco e ilegítimo pode pôr em perigo a segurança do Estado, permitindo-lhe proteger-se à custa dos interesses do Estado. Neste caso, questões como se uma política externa afetaria positiva ou negativamente o poder do Estado, ou se uma potência externa poderia fornecer proteção ao Estado, são na realidade questões sobre se a política externa afetaria positiva ou negativamente o poder do líder, e se uma potência externa lhe forneceria proteção. De acordo com Dueck, os decisores políticos procuram frequentemente fazer escolhas estratégicas que reflectam preferências culturalmente aceitáveis, a fim de manter o apoio interno (Dueck, 2006).

¹⁶ No original: “It matters who the President is. If Theodore Roosevelt and not Woodrow Wilson had been President when World War I broke out, American and world history might have taken a very different turn.” Russell 2004, pp. 9-18.

1.2.3. Impacto das ideias

Seguindo a nossa narrativa, como já discutimos acima, o Estado é constituído por indivíduos que constroem sistemas e instituições e tomam decisões. Mas com que base é que os indivíduos escolhem a ideia a seguir? O poder de uma ideia para persuadir os outros em qualquer momento da história deriva da sua coerência interna e dos indivíduos que a possuem. De acordo com Kitchen (2010), há três locais onde as ideias podem ter impacto ao nível da unidade: o primeiro é ao nível individual, e o realismo neoclássico sublinha que as ideias dos atores poderosos dentro do Estado são importantes; o segundo é quando os indivíduos com ideias semelhantes formam grupos, organizações e práticas comuns dentro do Estado para criar instituições que operam nos sectores formais e informais do processo de decisão política. A criação de instituições reflecte o facto de as ideias que estão inseridas em estruturas específicas terem mais influência. As instituições podem atuar como correios de ideias. A terceira forma de as ideias terem impacto é através das estruturas criadas pelas instituições. Estas estruturas criam bloqueios e vias de passagem que determinam a facilidade com que as ideias podem entrar no processo de elaboração de políticas (Kitchen, 2010).

As ideias podem ser definidas, segundo Keohane e Goldstein, como “crenças dos indivíduos que afetam os resultados da política externa”¹⁷, as ideias são variáveis independentes ou intervenientes que explicam a variação dos resultados (Goldstein & Keohane, 1993). A política interna e as ideias são um jogo justo para o realismo, e os realistas neoclássicos assumiram este manto. O realismo neoclássico utiliza a política interna e as ideias para expandir o conceito de poder, a variável central do neorealismo. Baseando-se e expandindo os conhecimentos do realismo clássico, demonstra como a política interna e as ideias desempenham um papel importante no processo de autoajuda inerente a um sistema anárquico (Rathbun, 2008). O poder das ideias assenta na “capacidade de os crentes em ideias alterarem os custos e benefícios enfrentados por aqueles que estão em posição de promover ou dificultar as políticas que as ideias exigem”¹⁸ (Philpott, 2001). Em todo o processo de definição da política externa, as ideias poderosas – quer esse poder tenha origem nos seus porta-vozes ou no interior das próprias ideias – estão a prevalecer sobre as ideias mais fracas (Zelikow, 1994). Uma teoria das ideias concentra-se na forma como as ideias dominantes moldam o tipo de resposta da política externa aos imperativos estruturais. As diferentes ideias dominantes num Estado podem levar a

¹⁷ No original: “Beliefs held by individuals that affect foreign policy outcomes.” Goldstein & Keohane 1993, p.6.

¹⁸ No original: “The ability of believers in ideas to alter the costs and benefits facing those who are in a position to promote or hinder the policies that the ideas demand.” Philpott 2001, p.58.

respostas diferentes a ameaças semelhantes, dependendo de fatores como os indivíduos que defendem as ideias, as preferências culturais mais amplas e a história nacional. A resposta, vista através da lente das ideias, pode então explicar tanto a reação excessiva como a reação insuficiente, bem como a prossecução de objetivos não relacionados com a noção de ameaça (Kitchen, 2010).

A ideologia pode servir como um elemento do poder do Estado, ajudando ou inibindo os líderes a mobilizar recursos internos em prol da política externa: “A ideologia pode facilitar ou inibir a capacidade dos líderes para extrair e mobilizar recursos da sociedade, dependendo do seu conteúdo e da medida em que a população as elites a partilham”¹⁹ (Taliaferro, 2006). O mesmo ponto de vista é partilhado por Rathbun, que argumenta que “as ideias e as variáveis políticas internas são fatores significativos na capacidade de um Estado para aproveitar o poder material latente”²⁰ (Rathbun, 2008). Tanto o construtivismo como os realistas neoclássicos consideram que as ideias são importantes, mas só estes últimos afirmam que um imperativo sistémico fechado vincula os Estados. A questão aqui não é se as ideias ou a matéria são mais essenciais, mas sim como as ideias e a matéria se intersectam num sentido temporal de passado, presente e futuro, e como as variáveis influenciam estatalmente os incentivos sistémicos e a política externa futura (Foulon, 2015). Na teoria das RI, o efeito causal das ideias nas políticas tende a ser deslocado para os efeitos políticos dos indivíduos, de modo que a capacidade de persuasão das ideias é assumida em vez de ser examinada e considerada consistente (Yee, 1996). No entanto, é fundamental compreender que algumas ideias são “melhores” do que outras e têm mais probabilidades de chegar à arena da definição de políticas, onde os fatores institucionais podem desempenhar um papel. Não se trata de negar o papel crucial das forças externas que levam determinadas ideias para a linha da frente da governação. Embora o grau de apoio popular às ideias possa dotá-las de poder através da opinião pública, as ideias podem ser mais fáceis de concretizar se forem apoiadas por indivíduos e instituições com poder, “quando as instituições intervêm, o impacto das ideias pode ser prolongado durante décadas ou mesmo gerações”²¹ (Goldstein & Keohane, 1993). Como observa Kitchen (2010), os Estados mais poderosos são suscetíveis de seguir políticas baseadas em ideias. É o que se pode observar na tendência das grandes potências, com abundância de recursos materiais, para empreenderem

¹⁹ No original: “Ideology can facilitate or inhibit leaders’ ability to extract and mobilize resources from society depending on its content and the extent to which the population and elites share it”. Taliaferro 2006, p.221.

²⁰ No original: “Ideas and domestic political variables are significant factors in a state’s ability to harness latent material power”. Rathbun 2008, p.296.

²¹ No original: “When institutions intervene, the impact of ideas can be prolonged for decades or even generations.” Goldstein & Keohane 1993, p.20.

uma visão visionária do mundo. Com a sua integridade territorial e política assegurada, os interesses oferecem poucas restrições para travar o progresso das grandes ideias no processo de elaboração de políticas, e o sistema internacional impõe poucas restrições a um Estado cujo poder material e domínio ideacional definem grande parte da estrutura internacional (Kitchen, 2010). Como refere Jeffrey Legro (2016), “as ideias das grandes potências são importantes porque orientam a política externa e são um elemento constitutivo da vida internacional”²² (Legro, 2016). Certas ideias estão profundamente institucionalizadas ou culturalmente enraizadas. Neste caso, o impacto das ideias é suscetível de ser forte e persistente ao longo do processo de elaboração de políticas. As ideias que são parte importante da identidade nacional ou da cultura estratégica são provavelmente partilhadas de forma praticamente instintiva pelas elites governantes e pelas instituições de política externa (Kitchen, 2010). Estas ideias filtram e limitam as opções, excluindo as políticas que não se enquadram na cultura política nacional.

1.3. Comportamento da Política Externa em Estados Pequenos: Desafios e Estratégias

A literatura das RI centra-se fortemente no comportamento internacional das grandes potências. Mesmo quando estudam os pequenos Estados no contexto das relações internacionais, os académicos atribuem frequentemente um grande poder explicativo a fatores externos/internacionais e não a variáveis estatais ou individuais. A lógica é que os pequenos Estados não têm capacidade militar e económica adequada para influenciar os sistemas globais ou regionais. Os realistas acreditam que os pequenos Estados ou respondem e se conformam com as pressões do sistema internacional, que resultam da concorrência entre os principais atores do sistema, ou são punidos por não o fazerem (Gvalia, Lebanidze, & Siroky, 2019).

Um Estado é definido como pequeno quando é a componente mais fraca de uma relação assimétrica e, por isso, não pode influenciar a natureza ou o funcionamento da relação por si só. Consequentemente, os pequenos Estados estão “presos à configuração de poder e à sua expressão institucional, independentemente da sua relação específica com ela”²³ (Wivel & Mouritzen, 2005). Assim, em termos de definição, um pequeno Estado é uma ideia comparativa e não absoluta porque é medida relativamente a outros Estados no sistema internacional (Hanf & Soetendorp, 1998). Segundo Michael Handel (1991), “o sistema internacional dá-lhes (aos

²² No original: “Great power ideas matter because they guide foreign policy and are a building block of international life”. Legro 2016, p.1.

²³ No original: “Stuck with the power configuration and its institutional expression, no matter what their specific relation to it is.” Wivel & Mouritzen 2005, p.4.

pequenos Estados) menos margem de escolha no processo de decisão. A sua menor margem de erro e, conseqüentemente, a sua maior preocupação com a sobrevivência tornam o interesse essencial dos Estados fracos menos ambíguo”²⁴ (Handel, 1991). James Rosenau (1984) argumenta de forma semelhante que o ambiente internacional é ainda mais relevante para os pequenos Estados do que para as grandes potências. No entanto, segundo ele, as pressões internas ultrapassam frequentemente as internacionais nos cálculos dos líderes das grandes potências (Rosenau, 1984). Quando os acadêmicos se centram nos pequenos Estados, a ênfase é colocada nas variáveis externas e internacionais, concluindo-se que os pequenos Estados têm mais probabilidades de se aliarem a grandes potências ameaçadoras do que de se equilibrarem contra elas. À medida que continuamos a narrativa do realismo neoclássico, argumentamos que as variáveis de nível estadual e individual podem desempenhar um papel maior na explicação do comportamento da política externa dos pequenos Estados, e que os pequenos Estados podem optar por equilibrar em vez de se equilibrar (Gvalia, Siroky, Lebanidze, & Iashvili, 2013). A sabedoria convencional sobre o comportamento internacional dos pequenos Estados é insuficiente. Embora estruturas como o Realismo Estrutural e a Teoria da Interdependência Económica não possam explicar adequadamente aspetos críticos do comportamento dos pequenos Estados. A análise da política externa da Geórgia mostra que as teorias que consideram o Estado, os indivíduos e a suas ideias superam os métodos sistémicos e materialistas. Como mencionamos acima, os estudiosos de RI explicam melhor o comportamento estrangeiro dos pequenos Estados concentrando-se em variáveis estruturais em vez de domésticas. A distribuição do poder e o equilíbrio das ameaças têm impacto na formação institucional interna e na mudança nos Estados emergentes. No entanto, é provável que as políticas militares subsequentes destes Estados fracos reflitam essas escolhas institucionais internas de várias formas significativas e previsíveis (Elman, 1995). De acordo com Keohane (1969) "Se os liliputianos podem amarrar Gulliver, ou fazê-lo lutar por eles, eles devem ser estudados tão cuidadosamente quanto o gigante"²⁵(Keohane, 1969). A suposição de que os pequenos Estados são mais propensos a enfrentar grandes potências ameaçadoras para se equilibrar contra eles é generalizada. Como afirma Jack Levy (1989), "A hipótese relativa ao comportamento equilibrado, refere-se mais às grandes potências do que a outros Estados. As grandes potências equilibram-se contra potenciais hegemonias, enquanto os Estados mais

²⁴ No original: "The international system leaves them (small states) less room for choice in the decision-making process. Their smaller margin of error and hence greater preoccupation with survival makes the essential interest of weak states less ambiguous." Handel 1991, p.3.

²⁵ No original: "If Lilliputians can tie up Gulliver, or make him do their fighting for them, they must be studied as carefully as the giant". Keohane 1969, p.310.

fracos na proximidade de Estados mais fortes fazem o que é necessário para sobreviver... andar com os fortes em vez de se equilibrar contra eles”²⁶ (Levy, 1989). A tendência dos pequenos Estados para a onda deve aumentar com a proximidade e as capacidades militares ofensivas de uma potência ameaçadora, bem como a distância entre os parceiros de aliança defensiva do pequeno Estado. No entanto, como um pequeno Estado reagirá às mudanças no seu ambiente de segurança externa nem sempre pode ser prevista com base nas características do ambiente externo ou na sua posição no equilíbrio de poder regional.

A outra teoria centra-se na dependência económica para melhor compreender o comportamento da política externa dos Estados pós-soviéticos em relação à Rússia. Quando a dependência económica da hegemonia é elevada, o equilíbrio torna-se difícil e dispendioso (Papayoanou, 1997). O conceito de que a dependência económica afeta as preferências de política externa do Estado tem implicações internas evidentes, tanto políticas como económicas. Se os Estados economicamente dependentes tentarem prosseguir políticas externas que não se alinham com os objetivos da Rússia, a decadência económica pode resultar, ameaçando as hipóteses de reeleição das elites políticas no poder. No extremo, uma crise económica politicamente provocada poderia levar a um golpe de mudança de regime (Miller, 2006).

Para compreender o comportamento dos pequenos Estados em matéria de política externa, não queremos ir demasiado longe e afirmar que as questões estruturais são insignificantes. No entanto, pensamos que são insuficientes para explicar claramente a política externa. As características do ambiente externo, por si só, não podem prever como um pequeno Estado responderá às mudanças no seu ambiente de segurança externa, embora essas forças sejam indubitavelmente essenciais. Nenhum dos argumentos acima mencionados assume a importância da variação na coesão das elites, das variáveis da imagem do líder e do impacto das ideias na formação da política externa, as variáveis internas que discutimos ao definir o quadro teórico da nossa investigação. As políticas externa e de segurança da Geórgia devem causar perplexidade aos analistas que seguem os modelos tradicionais de equilíbrio de poder.²⁷ Apesar das previsões da maior parte das teorias sistémicas estruturais, o pequeno Estado da Geórgia acabou por se equilibrar contra Moscovo, em vez de se alinhar com ele, parecendo ignorar uma importante limitação estrutural das suas políticas externa e de segurança. Com

²⁶ No original: “The hypothesis regarding balancing behaviour, refers to the great powers more than to other states. Great powers balance against potential hegemon, whereas weaker states in the proximity of stronger states do what is necessary to survive... bandwagoning with the strong instead of balancing against them.” Levy 1989, p.231.

²⁷ *The Balance of Power*, veja-se Little, R. (2007, September 13). *The Balance of Power in International Relations*. Cambridge University Press.; Paul, T. V., Wirtz, J. J., & Fortmann, M. (2004, January 1). *Balance of Power*. Stanford University Press; Waltz, K. N. (2010, January 26). *Theory of International Politics*. Waveland Press.

algumas ressalvas relativamente à posição da Geórgia como pequeno Estado no sistema internacional, o refinamento neoclássico do neorealismo oferece uma visão muito mais abrangente e coerente do comportamento de Tbilisi desde 1992 do que as abordagens, exclusivamente internas. Explica o comportamento de Tbilisi ao longo de todo o período em análise, ao mesmo tempo que aborda um aspeto inevitável das relações internacionais que tem sido ignorado pela maioria das análises anteriores: o papel do poder na tomada de decisões em matéria de política externa (Oskanian, 2016). Esta abordagem fornece uma explicação mais razoável para o comportamento da política externa da Geórgia do que os quadros baseados no sistema internacional ou regional. Embora a Geórgia possa ser a exceção que constitui a regra, pode ajudar-nos a compreender as condições em que as explicações padrão do comportamento da política externa dos pequenos Estados são insuficientes e como a incorporação do realismo neoclássico pode proporcionar uma vantagem explicativa adicional.

"Estareis presentes quando a Geórgia se tornar livre! Mas saibam que, se mesmo assim, num país independente, deixarem de lutar pela liberdade, vocês e o país perderão essa liberdade." –

Merab Kostava, herói nacional da Geórgia e um dos líderes do movimento de libertação nacional no país durante os últimos anos da União Soviética.

Capítulo II - Geórgia - Um pedaço do paraíso

2.1. Contexto histórico

Antes de começarmos a discutir o nosso tópico principal, que se refere à construção do Estado e à análise da política externa na Geórgia pós-soviética, consideramos que é crucial fornecer um enquadramento histórico, uma vez que a Geórgia é simultaneamente muito jovem e muito antiga, sendo que o facto de ser uma nação antiga pode ser uma das verdades mais fundamentais gravadas na consciência georgiana.

Sakartvelo (em georgiano: საქართველო) ou, como é mais conhecida pelo resto do mundo, Geórgia, situa-se na costa do Mar Negro, a sul da Grande Cordilheira do Cáucaso, entre a Rússia, a Turquia, a Arménia e o Azerbaijão²⁸. Os georgianos (autodenominação Kartveli) são um povo único, sem ligações conhecidas a nenhuma das grandes famílias linguísticas. Pertencem a uma pequena família linguística (kartveliano) que inclui línguas semelhantes, a maioria das quais é falada pela nação georgiana atual. Os georgianos foram batizados cristãos no século IV e, no século V, criaram o seu próprio alfabeto e começaram a traduzir a Bíblia Sagrada para georgiano (Gachechiladze, 1997).

A Geórgia está localizada numa encruzilhada estrategicamente importante e "situa-se numa das mais importantes rotas de trânsito de energia da era pós-Guerra Fria – a rota meridional para o petróleo e o gás que saem da bacia do Cáspio para os mercados mediterrânico, europeu e mundial"²⁹ (MacFarlane, 2008).

Thomas Goltz, no seu livro "Guns of August 2008: A Guerra da Rússia na Geórgia", começa com o seguinte mito:

"Quando Deus dividia o mundo entre as nações, os georgianos perderam a oportunidade de escolher uma pátria porque dormiam de bêbados. Quando acordaram, tudo tinha desaparecido, à exceção da parte do mundo que o Todo-Poderoso tinha reservado para si, que era, claro, literalmente o céu na terra.

- Onde é que podemos ir? Só chegámos atrasados porque estávamos a brindar e a cantar os vossos louvores! – Lamentavam os georgianos.

²⁸ Veja-se o anexo 1.

²⁹ No original: "lies on one of the most significant energy transit routes of the post-Cold War era – the southern route for oil and gas exiting the Caspian Basin to Mediterranean, European, and global markets". MacFarlane 2008, p.1.

- Acho que vou ter de dar-vos um pedaço do paraíso, disse um Deus lisonjeado"³⁰ (Goltz, 2009).

Este pequeno pedaço de paraíso tem um custo. A localização geográfica e a composição do Cáucaso sempre garantiram o envolvimento de potências poderosas na região por razões geoestratégicas. O terreno acidentado da Geórgia, o seu povo ferozmente independente e as suas muralhas defensivas naturais também significaram que a conquista e a ocupação foram de curta duração, com a região a mudar frequentemente de mãos. Com o passar do tempo, a população diversificada aprendeu a manipular os interesses das potências estrangeiras para manter a sua precária autonomia. No entanto, os georgianos não conseguiram criar instituições governamentais estáveis devido às contínuas invasões de romanos, persas, bizantinos, iranianos, turcos, mongóis e, por último, russos (Demetriou, 2002).

Uma definição do "território nacional" dos georgianos foi formulada pelo hagiólogo Giorgi Merchule em meados do século X: "A Geórgia é constituída pelas terras espaçosas em que se celebram os serviços religiosos e dizem-se todas as orações na língua georgiana"³¹ (Lang, 1966), desde o século XII aplicada a todo o território que constitui a Geórgia moderna, após o rei David IV Agmashenebeli (o Construtor em georgiano), elogiado no país como o maior governante, ter unificado no seu reino os restantes territórios dos grupos étnicos de língua kartveliana e reconquistado a antiga capital, Tbilisi, que tinha estado anteriormente sob ocupação árabe (Gachechiladze, 1997). Durante o reinado do Rei David e dos seus sucessores (1089-1220), a administração social e política expandiu-se até à sua maior extensão geográfica, resultando na expulsão de exércitos estrangeiros e na formação de um império multiétnico que incluía a maior parte do Cáucaso. Apesar de o reino ter sido vítima de invasões mongóis, o termo cunhado nessa altura para designar a unidade política e social alcançada – "Sakartvelo" ("terra dos Kartvelianos") – continuou a ser um eixo central para os desenvolvimentos políticos e culturais posteriores (Lordkipanidze, 1987).

A Geórgia serviu de Estado-tampão entre vários impérios e invasores. Em várias alturas, a Geórgia resistiu, lutou e acabou por expulsar as grandes potências invasoras da sua região do Cáucaso; de outra forma, não teria sobrevivido como nação (Tchanturidze, 2009). Para derrotar inimigos mais poderosos, a Geórgia teve sempre de formar alianças com os seus inimigos, alianças essas que quase sempre transcenderam as fronteiras religiosas. No entanto, em meados do século XV, na sequência da conquista de Constantinopla em 1453 e da queda de Bizâncio,

³⁰ Thomaz Goltz 2009, *The Paradox of Living in Paradise: Georgia's descent into chaos*, p.10.

³¹ No original: "Georgia consists of those spacious lands in which church services are celebrated and all prayers said in the Georgian tongue". Citado em Lang 1966, p.109.

o Império Otomano tinha bloqueado o Mar Negro, separando as potências cristãs da região da Europa e do resto do mundo cristão. Em consequência destas mudanças, a Geórgia entrou em declínio económico e político e tornou-se um campo de batalha entre duas potências orientais rivais: a Pérsia Safávida e o Império Otomano (Kakachia, 2013).

A história da Geórgia tem sido marcada mais pelas flutuações da guerra do que pelo estabelecimento de comunidades políticas estáveis, devido à sua localização na encruzilhada de impérios. Só houve dois curtos períodos em que existiu um Estado "georgiano" independente: nos séculos XI e XII e de 1918 a 1921. O período de domínio soviético (1921-1991) contribuiu grandemente para o desenvolvimento da população multiétnica da Geórgia, limitando simultaneamente as suas aspirações políticas através de uma combinação de força e de políticas de "dividir para reinar" que combinavam disposições territoriais e administrativas com uma hierarquia de estruturas de poder "nacionais" (Demetriou, 2002).

Recuando ao período pré-soviético, a Rússia emergia como uma grande potência na política europeia. Os reis georgianos voltaram-se para a Rússia cristã ortodoxa na expectativa de que esta protegesse os seus correligionários na Geórgia da perseguição muçulmana – ou talvez como intermediária entre a Geórgia e o Ocidente. A Rússia, por seu lado, via o Cáucaso sobretudo como uma forma de atingir os seus objetivos no Mar Negro e no Sudeste da Europa, sendo a Geórgia um papel útil, mas secundário, nos seus dramas imperiais de alto risco. Do mesmo modo, a anexação raramente estava ausente dos cálculos dos estadistas russos. Consequentemente, após a morte do último rei georgiano, Giorgi XII, o czar russo Paulo I emitiu um decreto que fundia a Geórgia (Reino de Kartli-Kakheti) com o Império Russo, retirando-lhe não só a independência, mas também a modesta autonomia de que gozava enquanto protetorado (Kakachia, 2013). Em 1783, o Império Russo e o Reino de Kartli-Kakheti, no leste da Geórgia (na altura, a Geórgia estava dividida em vários pequenos reinos), assinaram o Tratado de Georgievsk, que estabelecia um protetorado russo sobre o território. No século XIX, os czares russos conquistaram a Geórgia e passaram a controlá-la totalmente (Lang, Howe, & Suny, Georgia, 2016). A ascensão de uma elite instruída na década de 1860 resultou na criação de sucessivas "gerações" de intelectuais, que incluíam poetas e escritores românticos, linguistas, teóricos políticos, populistas e, por fim, socialistas. Na década de 1870, promoveram um renascimento cultural e histórico da Geórgia, lançando as sementes da consciência nacional popular (Suny, 1993). Estes sentimentos embrionários, desencadeados pelas rebeliões de 1905, serviram de base ideológica vital para o segundo Estado georgiano, declarado em 26 de maio de 1918 (Demetriou, 2002).

A nova República Democrática da Geórgia incluía as antigas gubernias do Império Russo e de Kutaisi, bem como os de Batumi, Sokhumi e Zakalata (que acabaram por se tornar parte do Azerbaijão após a sovietação). Apesar de estas províncias terem feito parte do antigo reino da Geórgia, nessa altura, uma grande parte da população era multiétnica – cerca de 25% da população era constituída por minorias étnicas e, durante as primeiras décadas do regime soviético, devido à grande imigração, a multiétnicidade aumentou significativamente. A Geórgia manteve todas as suas comunidades de minorias étnicas, embora algumas se tenham tornado mais pequenas. O Tratado Russo-Georgiano de Moscovo, de maio de 1920, reconheceu a República da Geórgia dentro dos limites territoriais acima referidos (Surguladze, 1991). Este facto reforçou ainda mais a confiança na legitimidade das fronteiras. O governo social-democrata da Geórgia, então no poder, fez apenas pequenas tentativas para construir um verdadeiro Estado, tentando resolver a questão da nacionalidade através da representação das minorias étnicas no Parlamento e da concessão de direitos autónomos às regiões de Sokhumi (Abecásia) e Batumi (Adjária). Uma vez que nos capítulos seguintes serão abordados os conflitos étnicos na Geórgia, é importante referir que, durante este período, o governo reprimiu as rebeliões pró-bolcheviques nas zonas étnicas, em especial nas zonas ocupadas pelos ossetas, que pretendiam juntar esta parte da Geórgia central à Rússia soviética. A memória histórica deste acontecimento alimentou o movimento secessionista Osseta da Geórgia no final da década de 1980 e início da década de 1990 (Gachechiladze, 1997).

No entanto, a independência de Tbilissi foi de curta duração, uma vez que o recém-formado Estado foi invadido pelo Exército Vermelho em 1921, o que resultou na fundação do regime soviético e na incorporação da Geórgia na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Em 1922, a República Socialista Soviética da Geórgia fundiu-se com a República Socialista Federativa Soviética da Transcaucásia, que incluía a Geórgia, a Arménia e o Azerbaijão (Rayfield, 2012). Em 1936, a República Socialista Federativa Soviética da Transcaucásia foi dividida em três repúblicas no seio da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Apesar de a base do poder estar centrada em Moscovo e de o modelo soviético ser centralizado, com pouca tolerância relativamente à dissidência política e ideológica, os georgianos mantiveram uma identidade nacional firme e unificada durante os anos que passaram na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (Lang, Howe, & Suny, 2016). No final da década de 1970, foram organizados protestos em grande escala, exigindo mais autonomia e um estatuto especial para a língua georgiana. Ao mesmo tempo, este apego à cultura georgiana foi-se a acentuar à medida que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas dava sinais de desgaste e decadência, pois as medidas de Moscovo visavam inverter o curso dos acontecimentos e conceder algumas

liberdades adicionais, o que acabou por galvanizar os georgianos para a causa da secessão (Aphrasidze & Siroky, 2010). Em meados da década de 1980, os georgianos utilizaram a divisa “Língua, terra, religião”³² para exprimir o seu desejo de liberdade política, o que indicava uma aspiração crescente à independência (Ramírez, 2013). As inevitáveis tensões com as autoridades comunistas chegaram tragicamente ao auge na madrugada de 9 de abril de 1989, quando o exército soviético dispersou uma grande manifestação pró-independência, deixando vinte pessoas, na sua maioria mulheres jovens, mortas. Este episódio trágico marcou a morte moral do regime comunista da Geórgia: a sua legitimidade foi gravemente afetada e nunca mais recuperou totalmente (Nodia, 2006). A manifestação de 1989 teve um impacto tão intenso na sociedade georgiana que o dia 9 de abril ainda é celebrado como feriado nacional, o Dia da Unidade Nacional (Rayfield, 2012). Embora as autoridades comunistas tenham permanecido no poder durante mais um ano e meio, nunca foram capazes de efetuar qualquer política própria. A mão dominante do Kremlin estava também a perder progressivamente o controlo. Em outubro de 1990, as primeiras eleições multipartidárias resultaram na vitória da aliança nacionalista e anticomunista Mesa Redonda, liderada pelo carismático Zviad Gamsakhurdia (Nodia, 2006).

A abordagem única da Geórgia à construção do Estado pode ser atribuída às suas raízes históricas. Segundo um académico americano:

"Enquanto a Bielorrússia, a Estónia e a Letónia nunca foram Estados historicamente independentes [o período até 1918 significava: R.G.], e a Ucrânia existiu mais como uma ideia de nação do que como uma unidade etnopolítica unificada, a Geórgia, tal como a sua vizinha Arménia, existiu como Estado (na verdade, como vários Estados) muito antes da formação dos primeiros Estados russos. O sentimento de existência contínua foi fundamental para o auto conceito dos intelectuais arménios e georgianos do final do século XVIII e início do século XIX, que reavivaram o estudo da história e da literatura nacionais. Durante dois milénios, se não mais, os arménios e os georgianos tiveram identidades reconhecíveis, mencionadas primeiro nas inscrições e manuscritos dos seus vizinhos iranianos e gregos e, mais tarde (a partir do século V d.C.), em textos nas suas próprias línguas”³³ (Suny, 1993).

³² Em Georgiano: „ენა, მამული, სარწმუნოება“- A fórmula proposta por Ilia Chavchavadze (intelectual georgiano do final do século XIX).

³³ No original: ‘Whereas Byelorussia, Estonia and Latvia had never been historically independent states [the period up to 1918 meant: R.G.], and Ukraine had existed more as an idea of nation than a unified ethnopolitical unit, Georgia, like its neighbour Armenia, had existed as a state (actually as a number of states) long before the first Russian states had been formed. The sense of continuous existence was fundamental to the self-conceptions of the Armenian and Georgian intelligentsia of the late eighteenth and early nineteenth centuries as they revived

Os identificadores nacionais dos georgianos foram e continuam a ser o seu legado histórico, em especial o alfabeto original, a antiga cultura cristã, o estatuto histórico de Estado e várias batalhas medievais: estes "passados heróicos" são os marcos mais essenciais do orgulho nacional. Os georgianos consideram-se europeus e não asiáticos (Gachechiladze, 1997).

2.2. Os primeiros dias da independência

Embora a Geórgia seja por vezes referida como a "face pós-moderna do Cáucaso" (Wivel, 2016), é mais correto descrevê-la como um Estado que combina as características do tipo ideal dos três tipos de Estado. A Geórgia manteve vários traços pós-coloniais quando a União Soviética entrou em colapso. A Geórgia estava à beira do colapso e a desconfiança e a insegurança dominavam as relações entre a Geórgia, a Abecásia e a Ossétia do Sul, o que resultou na emergência de uma luta triangular: "A Geórgia lutava contra a União Soviética pela sua libertação nacional; Moscovo lutava contra a tentativa de secessão da Geórgia, os líderes da Abecásia autónoma e da Ossétia do Sul tentavam defender os seus direitos políticos contra o nacionalismo georgiano"³⁴ (Cheterian, 2009). A ingenuidade das autoridades georgianas nos primeiros dias da independência, a que Alexander Rondeli se refere como "*wishful thinking*" ou idealismo estratégico (Rondeli, 2001), conduziu o país a uma guerra civil e a uma turbulência política, incluindo o derrube de um presidente democraticamente eleito e lutas separatistas na Abecásia e na Ossétia do Sul. Além disso, a economia da Geórgia, que já sofria com a perda dos subsídios soviéticos após a independência, foi gravemente afetada por estes conflitos. O governo da Geórgia foi incapaz de proteger o país, manter a ordem na capital, pagar aos trabalhadores do Estado, cobrar impostos ou produzir a moeda comum. Estes fatores tiveram um impacto duradouro na política da Geórgia (Gegeshidze, 2003).

Desde o início da década de 1990 até agora, o desenvolvimento da Geórgia como Estado independente é acompanhado de traumas sociais e políticos. O projeto de um Estado georgiano soberano tem estado, desde o início, em conflito com fatores políticos internos e externos e com fatores sociais e culturais internos. As razões para este conflito inerente foram, em

the study of national history and literature. For two millennia, if no longer, Armenians and Georgians have had recognizable identities, first mentioned in the inscriptions and manuscripts of their Iranian and Greek neighbours, later (from the fifth century A.D.) in texts in their own languages'. Suni 1993, p. 58.

³⁴ No original: "Georgia fighting the Soviet Union for its national liberation; Moscow fighting the Georgian drive for secession, leaders of autonomous Abkhazia and South Ossetia trying to defend their political rights against Georgian nationalism". Cheterian 2009, p.157.

primeiro lugar, a falta e a ambiguidade da estratégia política do grupo político que assumiu a liderança do movimento de libertação nacional (nacionalistas que apoiaram Gamsakhurdia e reuniram-se em torno do bloco Mesa Redonda-Geórgia Livre) e o projeto político amorfo que se baseava no nacionalismo étnico. Os princípios da democracia populista, do unitarismo e do pseudossocialismo que estão na base desta ideologia excluem a possibilidade de a sociedade se transformar num ator social, político e económico, bem como a participação de vários grupos com determinadas características étnicas, religiosas e políticas. Em resultado disto, a Geórgia viu-se enredada numa série de crises políticas internas (Saldadze, 2007).

A Geórgia antecipou-se à independência. Em 1990, o país realizou eleições mais ou menos livres e justas e a coligação "Mesa Redonda – Geórgia Livre", liderada por Zviad Gamsakhurdia, ganhou. Embora a Geórgia parecesse ser uma das repúblicas mais independentes da União Soviética, uma vez que declarou a independência em abril de 1991, muito antes das outras, o novo governo tinha poucos conhecimentos sobre como governar um país. Gamsakhurdia não tinha nenhuma noção de como dirigir um país, e muito menos de como construir uma política externa eficaz. A economia entrou num declínio rápido e prolongado, em consequência de perturbações no quadro do planeamento soviético e do comércio inter-republicano, bem como da falta de outras fontes de apoio. A política de nacionalidades de Gamsakhurdia provocou uma guerra civil na Ossétia do Sul, levando a Rússia a envolver-se novamente nos assuntos internos da Geórgia (MacFarlane S. N., 2013). Grande parte da corrupção que assolou o governo da Geórgia desde a sua independência pode ser atribuída à falta de concorrência política. Durante o mandato de Gamsakhurdia como primeiro Presidente da Geórgia, o dirigente teve relativa liberdade para estabelecer os termos do novo sistema político. O Partido Comunista, que não mudou muito no final da década de 1980, tinha um apelo limitado entre os eleitores que recordavam o brutal ataque aos manifestantes durante a tragédia de abril (Slider, 1997). O partido de Gamsakhurdia ficou assim com poucos concorrentes. Se o Partido Comunista tivesse sido reformado durante a era comunista, poderia muito bem ter proporcionado a tão necessária competitividade política, atuando como um cão de guarda contra a política autoritária do novo governo. No entanto, num Estado não reformado, os comunistas tinham pouco poder fora dos distritos minoritários alarmados pela retórica nacionalista de Gamsakhurdia. A situação agravou-se quando Gamsakhurdia proibiu explicitamente o Partido Comunista em 1991 (Slider, 1997).

Os anos que antecederam e que se seguiram à conquista da independência foram caracterizados por desafios significativos ao estabelecimento de instituições políticas estáveis. Os desafios tiveram sobretudo a ver com o facto de os diferentes grupos políticos e comunidades étnicas

do país não terem conseguido chegar a um acordo para além do duplo objetivo. A existência de uma agenda comum revelou-se insuficiente. O movimento anticomunista estava dividido internamente em facções que se combatiam umas às outras de forma tão violenta como atacavam as autoridades comunistas. À superfície, os desacordos eram sobre táticas, mas os conflitos subjacentes eram sobre as personalidades e os objetivos dos vários líderes. Zviad Gamsakhurdia emergiu como o mais carismático de entre eles sendo recompensado com retumbantes vitórias eleitorais. As facções políticas da Geórgia não conseguiram estabelecer um acordo sobre os termos fundamentais do jogo, vendo-se umas às outras como rivais e não como concorrentes. A liderança de Gamsakhurdia exemplificou um paradoxo comum a muitas democracias novas e imaturas: apesar de ter um grande mandato popular, foi rapidamente condenada como autocrática. Estas afirmações eram legítimas, pelo menos em parte, porque o governo interpretou o seu mandato público como o poder de rejeitar a oposição como irrelevante e de a retratar como antagonista do Estado e não do governo. Os meios de comunicação social estiveram sob forte pressão e apenas duas revistas independentes foram autorizadas a continuar a funcionar, enquanto outras foram encerradas (Nodia, 2006).

Zviad Gamsakhurdia chegou ao poder na sequência dos acontecimentos registados no final da década de 1980, sob o impulso do movimento de libertação nacional. Uma grande parte da população via-o como um líder capaz de satisfazer as principais exigências da sociedade georgiana: conquistar a independência e substituir o sistema comunista. Muitos georgianos poderão ter identificado as suas expectativas de mudanças reais com Gamsakhurdia. Gamsakhurdia reunia todos os pré-requisitos para realizar as reformas no país. Tinha a confiança do público e, por isso, recebeu uma grande maioria de votos. A Geórgia era uma das repúblicas soviéticas mais prósperas. A população era abastada e estava preparada para um início difícil das reformas, tanto do ponto de vista moral como material (Jones & Kakhishvili, 2013).

As eleições de 1990 pareciam prometer um sistema político mais estável, com canais adequados para a resolução dos problemas interétnicos. No entanto, este potencial foi minado desde o início pela incapacidade de Gamsakhurdia para conceber um rumo para a formação do Estado georgiano. Para ele, a soberania da Geórgia era mais uma questão de gestos simbólicos do que de criação de instituições. As estruturas soviéticas foram renomeadas em vez de reformadas, enquanto a privatização foi invertida. A única instituição nova criada foi a Guarda Nacional, uma força de defesa embrionária que era, de facto, uma mistura de grupos armados locais e regionais (Darchiashvili, 1997). A declaração de independência foi, portanto, mais um ato de desafio do que um momento de transformação política e institucional. Em vez de criar

instituições, Gamsakhurdia consolidou o seu poder no seio das já existentes. Nomeou membros da sua própria organização para postos cruciais na segurança interna e nas organizações económicas, provocando frequentemente ressentimentos devido à rutura de redes clientelares há muito estabelecidas (Demetriou, 2002). Utilizou o seu monopólio sobre os meios de comunicação social oficiais para negar à oposição o acesso a meios e recursos publicitários. Por último, numa tentativa de consolidar o seu domínio sobre as redes de poder local, substituiu os sovietes distritais por “prefeitos” nomeados, responsáveis perante ele. Este facto provocou uma divisão entre os apoiantes de Gamsakhurdia no Parlamento (Slider, 1997). A sua consolidação do poder nas instituições existentes foi sempre incompleta, com importantes forças políticas a permanecerem fora do controlo formal. As técnicas que utilizou demonstraram que subestimou a força e o papel de outros atores políticos, bem como uma ideia irrealista de que a popularidade das massas poderia, por si só, garantir o domínio sobre as complexas redes de poder e lealdade da Geórgia, baseadas em clãs. Em vez de centralizar a política, a liderança de Gamsakhurdia acentuou a fragmentação entre os atores políticos (Demetriou, 2002). Após a conquista da independência e a chegada ao poder, o Governo de Gamsakhurdia foi confrontado com grandes expectativas da opinião pública. Todos esperavam um crescimento económico rápido e uma melhoria significativa das condições sociais e económicas. No entanto, o governo não dispunha dos recursos e da experiência necessários para responder a essas expectativas. A grande disparidade entre as expectativas populares e as ações reais do governo contribuiu para uma atitude extremamente negativa da população relativamente às autoridades da época. Além disso, o público tinha esperanças irrealistas de que a democracia seria estabelecida no país, o que resultou em avaliações muito duras de qualquer desvio dos procedimentos democráticos. A questão retórica da época era a de saber o que era mais importante – o desenvolvimento democrático ou a recuperação do país, o que deveria vir em primeiro lugar e se ambos os objetivos poderiam ser alcançados simultaneamente. Inicialmente, Gamsakhurdia estava mais interessado na criação e consolidação de um Estado independente, mas a oposição radical e os meios de comunicação social russos tentaram retratá-lo como um ditador (Macharashvili, 2007). O primeiro presidente da Geórgia não dispunha de poder substancial e efetivo para apoiar a sua liderança e, conseqüentemente, não tinha controlo político sobre o território, nem sobre as forças militares e de segurança. Faltavam-lhe as ligações necessárias com as elites, as instituições administrativas poderosas e os poderes regionais de todo o Estado (Bertsch, Craft, Jones, & Beck, 2000). O Presidente e as autoridades da Geórgia tentaram obter o reconhecimento das grandes potências, ocupar um determinado lugar na comunidade internacional e orientar a sua

política para a construção de uma segurança democrática. O país tinha uma necessidade urgente de criar instituições democráticas. No entanto, a Geórgia assistiu a duas guerras civis, que deram origem a duas zonas de conflito por resolver: Abecásia e Ossétia do Sul (Utiashvili, 2014). O período de Gamsakhurdia foi diferente do regime soviético sobretudo no aspeto emocional: a hipocrisia indiferente universal foi substituída por uma excitação doentia que era igualmente universal. Do ponto de vista económico, o regime de Gamsakhurdia não introduziu nada que fosse substancialmente diferente das inovações superficiais introduzidas pela *perestroika* de Gorbachev (Ladaria, 2007). Este período moldou a agenda política, o discurso público e as instituições políticas da Geórgia. O nacionalismo e a democracia eram as ideias dominantes na ordem do dia. A Geórgia tinha de ser um Estado independente nas fronteiras da antiga Geórgia soviética; tinha também de se tornar democrática para poder olhar para a Europa. Não havia praticamente nenhum programa político alternativo a ser promovido publicamente pelos vários grupos políticos. O debate político centrava-se apenas em questões de estratégia e na forma de alcançar o duplo objetivo amplamente partilhado (Nodia, 2006).

A presidência de Zviad Gamsakhurdia terminou prematuramente devido à falta de cultura política democrática e de sentido de Estado. Este facto pode explicar os erros cometidos tanto pelos grupos políticos rivais da época como pela sociedade em geral. A falta de vontade de chegar a um compromisso, a tendência para resolver os problemas por métodos de confrontação e a escalada das tensões até se criar uma crise. Tudo isto é característico desse período dos primeiros dias da independência. O radicalismo e o azedume, que eram armas de eleição na rivalidade dos adversários políticos, resultaram no uso da força contra o governo legitimamente eleito (Macharashvili, 2007). Gamsakhurdia parece ter interpretado as eleições como um mandato para governar a Geórgia a título pessoal, tendo tomado decisões políticas e pessoais cada vez mais erráticas nos meses que se seguiram, enquanto a sua atitude em relação à oposição se tornava mais agressiva. Tengiz Sigua, Primeiro-Ministro de Gamsakhurdia, demitiu-se em agosto de 1991 devido a um intenso conflito com o Presidente. O aspeto mais negativo do período de Gamsakhurdia foi a divisão sem precedentes da sociedade georgiana. A administração e todos os atores políticos não conseguiram chegar a acordo ou compromisso. Este facto deveu-se, por um lado, às ambições pessoais nunca antes vistas dos líderes políticos e, por outro, à falta de experiência política, o que os impediu de ver que uma confrontação interminável e impiedosa desse tipo acabaria por ter resultados lamentáveis e prejudicaria a causa comum em que muitos deles acreditavam, possivelmente com sinceridade (Abashidze, 2007). Quanto à experiência, é preciso dizer que nenhum dos dirigentes do período tinha qualquer experiência de governação e muitos deles pareciam considerar que se tratava de uma

tarefas simples. No entanto, a transição das palavras de ordem para as tarefas efetivas revelou-se difícil. Lutar contra o regime soviético é uma coisa, mas construir um Estado democrático independente é muito diferente. Estes confrontos criaram um ambiente tenso e agressivo, em que todos discordavam uns dos outros sobre qualquer coisa e viam inimigos em todo o lado. A democracia era um dos lemas fundamentais da época, mas ninguém respeitava verdadeiramente as opiniões diferentes e alguns até se atreviam a reprimi-las (Abashidze, 2007). Naturalmente, uma sociedade que não foi capaz de estabelecer uma forma civilizada de interação entre os atores políticos adquiriu uma má imagem na arena internacional. Este facto agravou os conflitos na Abecásia e na Ossétia e, em geral, tornou as perspetivas de construção de um Estado bastante sombrias. É interessante notar as avaliações que as pessoas que estiveram ativamente envolvidas na política da época fizeram da situação. Alguns continuam a acreditar ser impossível negociar, enquanto outros confessam que cometeram muitos erros devido à sua inexperiência e radicalismo juvenil. Qualquer admissão de erros é bem-vinda, apenas lamentável que todo o país tenha de sofrer pelos erros de pessoas que agiram de forma emocional (Abashidze, 2007).

A tentativa de golpe de Estado contra Gorbachev, em Moscovo, em agosto de 1991, constituiu um momento marcante na política georgiana e soviética. Gamsakhurdia declarou inequivocamente que acreditava que o golpe, liderado pelo Ministro da Defesa soviético e pelo chefe do KGB, era inevitável e tinha probabilidades de ser bem-sucedido. Em consequência, ordenou a remoção das proclamações antigolpe do Presidente russo Boris N. Yeltsin das ruas de Tbilisi. Ordenou também que a Guarda Nacional entregasse as suas armas, se dissolvesse e se fundisse com o ministério dos assuntos internos. Os líderes da oposição condenaram rapidamente esta ação, considerando-a uma concessão ao golpe. Desafiando Gamsakhurdia, Tengiz Kitovani, comandante da Guarda Nacional, conduziu a maioria das suas tropas para fora de Tbilisi. A oposição a Gamsakhurdia, agora unida numa coligação difícil, apoiada por Sigua e Kitovani, pediu-lhe que se demitisse e que se realizassem novas eleições legislativas. Gamsakhurdia recusou-se a negociar e o seu exército dispersou violentamente uma grande concentração da oposição em Tbilisi, em setembro de 1991 (Eldon, 1995). O Partido Nacional Democrático de Chanturia, um dos partidos da oposição mais activos na altura, foi detido e encarcerado por suspeita de procurar obter ajuda de Moscovo para derrubar o governo. Durante o período que se seguiu, tanto o governo como a oposição extraparlamentar aumentaram a aquisição de um grande número de armas, na sua maioria provenientes de unidades militares soviéticas estacionadas na Geórgia, tais como artilharia pesada, tanques, helicópteros de combate e veículos blindados de transporte de pessoal. Em 22 de dezembro, eclodiram intensos

combates no centro de Tbilissi, após as tropas governamentais terem utilizado novamente a força para dispersar os manifestantes. Nessa altura, a Guarda Nacional e a *Mkhedrioni*³⁵ cercaram Gamsakhurdia e os seus aliados no edifício do parlamento, fortemente vigiado. Os tiros e a artilharia danificaram seriamente a parte central da capital, levando Gamsakhurdia a fugir da cidade no início de janeiro de 1992, procurando segurança fora da Geórgia (Eldon, 1995).

Após a partida de Gamsakhurdia, o controlo foi assumido por um Conselho Militar constituído por Sigua, Kitovani e pelo comandante do *Mkhedrioni*, Jaba Ioseliani. Pouco tempo depois, foram criados um Conselho Consultivo Político e um Conselho de Estado mais alargado, com o objetivo de assegurar uma liderança mais decisiva. Eduard Shevardnadze regressou à Geórgia em março de 1992, a convite do Conselho Militar. Shevardnadze juntou-se rapidamente a eles e os quatro passaram a ter direito de veto sobre as decisões do Conselho de Estado (Eldon, 1995). Independentemente da opinião que se tenha sobre os líderes do golpe de Natal, como é frequentemente conhecido, ou sobre as suas motivações, todo o acontecimento foi retratado pelos seus apoiantes como uma rebelião popular contra a tirania. Muitas pessoas viram a demissão de Gamsakhurdia como um novo começo para a democracia da Geórgia. Além disso, Shevardnadze, antigo líder comunista da Geórgia, ganhou um respeito considerável entre os liberais georgianos e a comunidade internacional pela sua atitude benevolente ao permitir as revoluções de veludo de 1989 na Europa Central e de Leste e a reunificação da Alemanha. Em outubro de 1992, realizaram-se eleições parlamentares bastante democráticas. Shevardnadze foi decisivamente eleito Presidente do Parlamento e Chefe de Estado. O Parlamento estava muito dividido, mas a maioria apoiava Shevardnadze (Nodia, 2006). Apesar da sua ausência, Gamsakhurdia manteve uma forte popularidade na Geórgia, sobretudo nas zonas rurais e na sua região natal de Mingrelia, na Geórgia Ocidental. Os apoiantes de Gamsakhurdia formaram outra oposição extraparlamentar, considerando-se vítimas de um golpe ilegal e inconstitucional e recusando-se a participar em futuras eleições. Gamsakhurdia, radicado na vizinha República Autónoma Chechena da Rússia, continuou a desempenhar um papel ativo na política georgiana, retratando Shevardnadze como um agente de Moscovo contra a Geórgia (Eldon, 1995).

Para alguns, tal como para Shevardnadze, que chegou à Geórgia imediatamente a seguir, tratou-se de uma "revolução democrática", enquanto para os apoiantes de Gamsakhurdia foi um golpe de Estado impiedoso sem qualquer base jurídica. Foi uma revolução democrática no mesmo

³⁵ Grupo paramilitar da República da Geórgia, conhecido pelo seu envolvimento de alto nível na Guerra Civil da Geórgia e na Guerra da Abecásia.

sentido em que derrubou o regime autoritário antidemocrático. Além disso, após o início do conflito armado, a maioria das pessoas com estudos e influência política apoiaram o triunvirato Kitovani-Sigua-Ioseliani, ou seja, a tomada do poder pelos militares, que foi também apoiada pela maioria do resto da sociedade. Todos temiam que, se Gamsakhurdia ganhasse, a tirania e a opressão se tornassem mais duras e implacáveis e que a "ditadura cómica" se tornasse uma realidade. No entanto, não é claro se, antes do tiroteio, o público em geral queria ver-se livre de Gamsakhurdia à custa de uma guerra civil (Gigineishvili, 2007). A guerra civil causou 107 mortos e 527 feridos. O regime de Gamsakhurdia mal conseguiu sobreviver um ano. Um golpe militar pôs termo à sua existência. Zviad Gamsakhurdia morreu em circunstâncias estranhas, três anos após ter sido eleito presidente do Soviete Supremo com um apoio popular esmagador, em 1990 (Koiava, Baghaturia, & Nikitina, 2017).

Na opinião de Ghia Nodia (2007), a queda do governo de Gamsakhurdia foi causada por dois factores: um deles foi a sua natureza compulsiva, que beirava o desarranjo mental, e o outro foi a emergência da cultura política anarquista no comportamento da oposição (Nodia, 2007). Pouco depois da morte de Gamsakhurdia, tornou-se claro que a inclinação para a anarquia era evidente não só nas ações da oposição, mas também na amarga experiência histórica, que ensinou os georgianos comuns politicamente não filiados a juntarem-se a confrarias de bandidos e a fazerem o que quisessem; séculos de anarquia e violência na ausência da influência organizadora do Estado deram origem a este tipo de cultura de sobrevivência autoaniquiladora (Nodia, 2007).

2.2.1. O idealismo estratégico de Gamsakhurdia

O idealismo estratégico de uma Geórgia recém-independente caracterizava-se pelo domínio dos paradigmas culturais, tal como Stephen Jones os define. Trata-se de valores, percepções e atitudes tradicionais da Geórgia em relação a outros países e a pessoas estrangeiras, bem como ao resto do mundo. Estes valores influenciaram frequentemente o julgamento das autoridades georgianas, o que, juntamente com a falta de experiência política e o populismo, conduziu o país ao desejo estratégico ou idealismo estratégico no início da década de 1990 (Jones & Kakhishvili, 2013).

Na sequência das eleições parlamentares na Geórgia, em outubro de 1990, os candidatos apoiados pela oposição, obtiveram uma maioria global de 62% dos lugares (Montgomery & Remington, 1994). Zviad Gamsakhurdia, o líder do bloco vitorioso da "Mesa Redonda –

Geórgia Livre", foi rapidamente eleito presidente do Soviete Supremo da Geórgia em 1990. As táticas políticas da elite pós-comunista tornaram-se cada vez mais iliberais ao longo do tempo, servindo de bode expiatório às minorias étnicas para obter ganhos políticos e utilizando o poder sobre o sistema político para limitar a concorrência. A governação iliberal começou logo no início do reinado de Gamsakhurdia. Atuando como símbolo de uma maioria politicamente inexperiente da "Mesa Redonda" no Soviete Supremo, o líder viu-se em posição de influenciar as decisões do Parlamento (Slider, 1997). Na sua nova posição de poder sem controlo, começou a corroer a democracia no país (Waal, 2010). Os poderes executivos de Gamsakhurdia foram alargados com a criação de uma Presidência, à qual o líder nacionalista concorreu em maio de 1991. A sua campanha foi excepcionalmente bem-sucedida, tendo Gamsakhurdia recebido a grande maioria do apoio popular. O novo Presidente aproveitou esta vitória para legitimar os poderes que lhe foram conferidos, incluindo a capacidade de dissolver o Parlamento e de declarar a Geórgia sob lei marcial (Slider, 1997). Para obter apoio nacionalista, Gamsakhurdia culpou as minorias étnicas pelas dificuldades do país. Em vez de defender os direitos dos Ossetas e dos Abecásios, Gamsakhurdia acusou estes grupos minoritários de perseguirem os georgianos nas suas próprias regiões. Ao culpar a estas populações minoritárias, Gamsakhurdia conseguiu obter o apoio dos nacionalistas étnicos (Slider, 1997). Estas táticas políticas são típicas de uma democracia iliberal. Como não havia concorrência na arena política, Gamsakhurdia conseguiu estabelecer um governo totalmente autoritário. Em muitos aspetos, a Geórgia espelhava os tipos de regimes iliberais imediatamente a seguir ao período comunista. No entanto, o estilo autocrático de Gamsakhurdia acabaria por ser a sua ruína. Os partidos da oposição da Geórgia, desiludidos com o presidente nacionalista, começaram a organizar grupos paramilitares, que colaboraram mais tarde com segmentos do exército georgiano para retirar Gamsakhurdia do poder pela força em 1992, obrigando-o a fugir para a vizinha Chechénia (Filetti, 2012).

O seu principal objetivo era manter a independência do seu país relativamente à União Soviética. Por isso, defendia políticas anti-russas. Mesmo na ausência de parceiros acessíveis, Gamsakhurdia resistiu a qualquer acordo de cooperação com a União Soviética, receando que isso pusesse em causa a soberania e a independência da Geórgia. Em agosto de 1991, quando o novo tratado da União de Gorbachev deveria ser assinado pelas repúblicas da União, Gamsakhurdia afirmou que "a Geórgia não assinaria nenhum documento que preservasse o

estatuto de subserviência da sua república em relação a Moscovo"³⁶ (Hewitt, 1996). Por outro lado, quando a Comunidade de Estados Independentes (CEI) era criada, a Geórgia, sob o governo de Gamsakhurdia, não mostrou nenhuma vontade de participar na organização liderada pela Rússia. Durante o breve reinado de Gamsakhurdia, as circunstâncias internas e externas da Geórgia impediram a adoção de uma estratégia global de alinhamento. Consequentemente, este período pode ser considerado uma guerra imprudente contra o poder soviético, conduzida por um líder que não possuía a experiência e a visão necessárias. O poder de Gamsakhurdia baseava-se no seu carisma pessoal e no nacionalismo populista, que utilizou extensivamente antes e após chegar ao poder; em consequência, acelerou os conflitos étnicos entre as minorias. Gamsakhurdia, apoiado por milícias nacionalistas apaixonadas, enfrentou uma tarefa quase impossível: governar um país sem tradição de Estado e mesmo sem fronteiras seguras, uma vez que os abécasios e os ossétios não estavam desejosos de fazer parte da sua Geórgia recém-independente (Lucas, 2008).

O sistema de crenças políticas de Zviad Gamsakhurdia pode ser considerado um esforço para restaurar um sistema político de estilo medieval na Geórgia. Foi aqui que teve origem o seu tradicionalismo e o seu ceticismo relativamente aos valores liberais ocidentais clássicos, que muitas vezes rejeita completamente. Entre as suas principais realizações, destaca-se a inclusão das grandes massas da população no processo político. No entanto, para além dos aspetos positivos, este facto teve também riscos associados. Outra conquista inegável foi a realização do referendo sobre a independência do país em todo o seu território, incluindo a Abecásia e a Ossétia do Sul, impedindo mesmo os atuais malfeitores da Geórgia de afirmarem que as regiões se separaram supostamente da Geórgia antes da dissolução da União Soviética. Outra conquista foi a atitude anticomunista de Gamsakhurdia (Katsitadze, 2007). Ele liderou o primeiro governo anticomunista da história moderna da Geórgia. Além disso, o seu anticomunismo foi tão eficaz que, ao contrário do que sucedeu em várias outras repúblicas pós-soviéticas (Rússia, Ucrânia, Moldávia), pôs o último prego no caixão do comunismo enquanto força política mais ou menos poderosa no país. Também merece crédito o facto de ter preparado o caminho para a restauração da soberania nacional, abolida em 1921, apesar de as condições em que o conseguiu não terem sido particularmente favoráveis (Macharashvili, 2007). Além disso, a Geórgia foi a primeira república pós-soviética onde se realizaram eleições democráticas universais. A Geórgia, com os Estados Bálticos, liderou a luta pela restauração da soberania nacional.

³⁶ No original: "Georgia would not be signing any document that preserved his republic's subservient status vis-à-vis Moscow." Citado em Hewitt 1996, p.214.

Importa igualmente ter em conta que Gamsakhurdia se opôs fortemente à adesão da Geórgia à CEI, por considerar que se tratava de uma tentativa de ressuscitar a URSS. O golpe de Estado de 1991-1992 e a guerra civil de 1992-1995 puseram em perigo o estatuto de Estado da Geórgia (Macharashvili, 2007).

Como já foi referido, Zviad Gamsakhurdia tinha uma política fortemente anti-soviética/anti-russa, pelo que havia pouca margem para os atores políticos expressarem publicamente as suas opiniões pró-russas; no entanto, sempre existiram sentimentos latentes ou abertos relativamente ao norte. Durante a presidência de Gamsakhurdia, foi promulgada uma nova lei eleitoral que proibia o registo de partidos de base regional criados por motivos étnicos: “uma nova lei eleitoral impediu-os (Abecásios) de votar no Aidgilara nas eleições para o Soviete Supremo da Geórgia, em outubro de 1990, porque a organização representava interesses territoriais distintos”³⁷ (Jones S. F., 1992). Esta iniciativa foi vista como um passo positivo. No entanto, o seu discurso sobre os direitos dos georgianos na Abecásia e na Ossétia do Sul agravou a situação difícil do país e as relações interétnicas. Gamsakhurdia contribuiu para o aparecimento de um nacionalismo chauvinista, ao retratar-se e considerar-se um herói nacional georgiano. Naturalmente, este facto agravou os sentimentos nacionais entre as minorias étnicas residentes na Geórgia (Jones S. F., 1992). Os discursos e apelos públicos de Gamsakhurdia sugerem que ele era demasiado cauteloso relativamente às minorias étnicas que viviam na Geórgia. A sua caracterização como chauvinista e extremista baseia-se numa leitura das declarações fora do contexto. No entanto, algumas declarações radicais e a leitura descontextualizada dos seus discursos contribuíram significativamente para o agravamento dos conflitos inter-étnicos na altura e minaram as grandes esperanças de democratização após a queda da União Soviética (Matsaberidze, 2021). Gamsakhurdia foi um presidente eleito pelo povo que subiu ao poder como líder do movimento de independência nacional, cuja retórica domina inquestionavelmente o discurso político. Outro aspeto a ter em conta é que, na altura, a Geórgia não tinha outra agenda política para além da independência e da democracia. Ao contrário dos Estados bálticos, não havia nenhum grupo político organizado que defendesse que a Geórgia não devia ser independente ou que era preferível manter um Estado comunista. Havia o partido comunista, mas depois da tragédia de abril de 1989, impossibilitou-se para qualquer pessoa apoiar publicamente o comunismo ou a União Soviética (Nodia, 2007).

³⁷ No original: “a new electoral law barred them (Abkhazians) from voting Aidgilara in the Georgian Supreme Soviet elections in October 1990, because the organization represented separate territorial interests”. Citado em Jones 1992, p.134.

Após a dissolução da União Soviética, a sociedade substituiu o Estado. O Estado de Gamsakhurdia foi um exemplo da formalização da subcultura política georgiana a partir dos restos do Estado soviético morto (McFaul, 2005): As opiniões dos georgianos sobre a governação, o poder e a sua legitimação revelavam sinais de uma cultura política tradicional – o líder forte que simbolizava um governante paternalista que “encobria a imoralidade da família” (Huntington, 1996). Os princípios da separação de poderes e das liberdades individuais eram totalmente alheios à tradição política da Geórgia. Por conseguinte, Gamsakhurdia era um produto do povo, no sentido em que encarnava o "pai que se preocupa com a família georgiana". Em casos como este, o papel de uma pessoa que está em posição de influenciar a realidade social é muito importante. Gamsakhurdia não era um "líder esclarecedor" por direito próprio. Não conseguiu tornar-se um líder como Vaclav Havel ou Lech Walesa (Aprasidze, 2007). Em termos de valores, Gamsakhurdia era apenas uma pessoa comum entre o seu povo, que não conseguiu utilizar o poder concentrado nas suas mãos para alcançar o desenvolvimento social. Não era certamente inculto ou completamente desprovido de intuição e lógica políticas. Caso contrário, teria conseguido ganhar popularidade, mas não teria podido formar o bloco eleitoral da “Mesa Redonda”, nem teria sido capaz ou estaria disposto a concorrer e a ganhar eleições enquanto a União Soviética ainda existisse. Conseguiu canalizar o entusiasmo etno-nacionalista georgiano de uma forma que foi simultaneamente prejudicial para a nomenclatura soviética e favorável à construção de um Estado independente (Aprasidze, 2007). Infelizmente, o seu desrespeito pelos interesses e perceções das minorias étnicas, a falta de vontade ou de capacidade para iniciar um diálogo político ou social e as influências do poder central soviético – que continuam a ser um fator até hoje – resultaram no fracasso do regime de Gamsakhurdia. O séquito mais próximo de Gamsakhurdia era geralmente incompetente e/ou interessado em si próprio, o que contribuiu significativamente para a sua queda. Em suma, Gamsakhurdia conseguiu diminuir perigosamente a sua base de apoio social numa questão de poucos meses. Os seus opositores políticos incluíam os círculos intelectuais liberais, várias pessoas envolvidas em atividades comerciais, os jovens “vadios”, o mundo do crime e a parte organizada das comunidades de minorias étnicas (Darchiashvili, 2007). O derrube do regime de Gamsakhurdia pelas forças armadas apoiadas pela Rússia foi mais o resultado da política interna errónea de Gamsakhurdia do que do profissionalismo dos conspiradores. O único êxito alcançado durante a presidência de Gamsakhurdia foi a conquista da independência e o início do processo de formação da Geórgia como agente político responsável. Pelo menos oficialmente, foram criadas instituições democráticas, sendo redigida uma Constituição democrática. Tudo isto foi formal, porque o sistema democrático não

funcionou corretamente e a Geórgia foi governada pela “Mesa Redonda da Geórgia Independente”. O regime autoritário persistiu em todo o lado: não havia liberdade de imprensa; a liberdade de expressão era suprimida em diferentes arenas, incluindo no parlamento; as nomeações para cargos nas instituições que deveriam ser autorreguladas, como a televisão ou o cinema, eram ditadas a partir de cima (Gigineishvili, 2007).

Segundo Ghia Nodia (1998), Gamsakhurdia não conseguiu resolver várias questões críticas. Este facto é importante, uma vez que o governo que sucedeu a Gamsakhurdia, o de Shevardnadze, enfrentou desafios semelhantes, mas lidou com eles com muito mais sucesso. Um deles era o dilema entre democracia e autocracia, enquanto o outro era entre idealismo e pragmatismo. Estes problemas eram objetivos e, mesmo assim, quem quer que seja o líder da Geórgia terá de os enfrentar. Na situação revolucionária que envolvia também a luta pela independência, não havia forma de alguém evitar usar alguns métodos autocráticos e ser responsabilizado por isso. No entanto, todos concordaram que só um governo democraticamente eleito poderia ser legítimo. A legitimidade exclusiva da ideia democrática não se baseava tanto num empenhamento nos valores democráticos por parte do público ou da nova elite política, mas antes na orientação geral pró-ocidental da Geórgia (Nodia, 1998). Só havia uma ideologia na qual a nova elite política podia basear a sua tentativa de construir uma nova sociedade, ou um novo Estado, e era o modelo ocidental que envolve a democracia a par da construção da nação. Quando Gamsakhurdia foi derrubado, o seu afastamento foi justificado com a afirmação da elite liberal de que ele era um ditador, o que não era totalmente falso. Mas, ao mesmo tempo, os seus apoiantes afirmaram que ele perdeu porque era demasiado brando para esmagar a sua oposição. Ele era uma autoridade legítima e tinha o direito de esmagar qualquer pessoa que usasse métodos ilegítimos para lutar contra a autoridade legítima, mas não o fez. Havia um elemento de verdade nisso, também. Devido à sua estranha personalidade, alienou todos ou quase todos os que o apoiaram, e o seu fracasso é fortemente influenciado pelo seu carácter (Nodia, 1998). O segundo dilema era o dilema entre o idealismo e o pragmatismo. Esta era uma questão difícil para qualquer dirigente georgiano, mas para Gamsakhurdia revelou-se particularmente desafiante. Quando chegou ao poder, a facção radical do movimento independentista dominava o discurso político; porém, ele era agora o chefe de Estado e não uma figura da oposição. Na sua nova posição, teve de fazer numerosas concessões e sacrifícios. Quando tentava agir à sua maneira, entrava em contradição com a sua imagem anterior. Ele foi eleito como um herói, como alguém que fez sacrifícios significativos pela luta pela independência, que tinha sido preso e sofrido pela sua causa; um político que teve de manobrar e fazer algumas promessas que não se enquadravam na sua imagem. É importante

recordar que a sua legitimidade foi posta em causa não pelo facto de ser um nacionalista radical, mas pela sua falta de radicalismo (Nodia, 1998).

Gamsakhurdia deixou atrás de si um longo número de problemas, os mais graves dos quais foram a radicalização da sociedade e a marginalização das minorias étnicas. A resolução bem-sucedida destes problemas, em especial do último, tem-se revelado inatingível até à data e parece ser muito improvável num futuro próximo. A queda de Gamsakhurdia foi causada por dois fatores fundamentais: uma ênfase excessiva no nacionalismo e a consolidação da elite política contra ele. Gamsakhurdia partiu do princípio, erradamente, de que a mobilização étnica nacionalista dos georgianos seria suficiente não só para o manter no cargo, mas também para fazer avançar os interesses políticos e económicos do país. No entanto, esta mobilização do nacionalismo foi insuficiente para qualquer uma destas tarefas e, como se tornou claro mais tarde, provou ser também insuficiente para a resolução vigorosa dos problemas de integridade territorial (Khelashvili, 2007). A mobilização da elite georgiana contra Gamsakhurdia foi a segunda razão por detrás da queda deste último. Em 1991, a elite georgiana ainda mantinha contactos estreitos com os círculos dirigentes russos e tinha influência suficiente para mobilizar forças locais e externas contra Gamsakhurdia. Todavia, é de referir que o papel da Rússia na queda de Gamsakhurdia é sobrestimado; o papel principal foi desempenhado pela elite da Geórgia, que utilizou eficazmente os recursos políticos e militares russos no seu benefício e para perigo de Gamsakhurdia (Khelashvili, 2007).

Como já referimos, a queda da legitimidade de Gamsakhurdia começou com o golpe de Estado de agosto em Moscovo, durante o qual ele não tomou a posição esperada. No dia seguinte, uma parte da guarda nacional separou-se e este foi o início do golpe de Estado georgiano. Foi derrubado não porque fosse um nacionalista demasiado radical, mas porque era o oposto. As pessoas que o depuseram eram nacionalistas por direito próprio, com ênfase no nacionalismo idealista e no idealismo democrático. Gamsakhurdia falhou porque não conseguiu estar à altura da sua imagem. A personalidade e a imagem do líder desempenham um papel muito importante neste domínio. Gamsakhurdia era muito hábil a alienar pessoas e a transformar amigos em inimigos, mas Shevardnadze era ótimo a atrair pessoas e a transformar inimigos em amigos (Nodia, 1998). Ao contrário do primeiro Presidente da Geórgia, provou ser um diplomata e um tagarela político incrivelmente hábil. Entretanto, a agenda política, a cultura e as expectativas públicas mudaram radicalmente, o que foi fundamental para o êxito de Shevardnadze. Enquanto Gamsakhurdia subiu ao poder num momento de evolucionismo romântico, Shevardnadze teve de lidar com uma nova mentalidade no qual a estabilidade e a ordem se tornaram as virtudes políticas mais importantes. Esta mudança não era nada peculiar à Geórgia,

mas o grande choque do golpe e a quebra de legitimidade que se lhe seguiu aceleraram-na significativamente. Shevardnadze apelou habilmente a estas ideias na sua luta contra os seus opositores (Nodia, 1998).

Para o primeiro Presidente da Geórgia, a história foi sempre importante e sempre teve importância, podendo as suas ações ser explicadas através do modelo analítico da dependência da trajetória. De facto, a definição das políticas de Gamsakhurdia foi influenciada pela história e muitas das suas decisões estavam divorciadas da realidade existente. Apesar de um apoio popular significativo no início do seu mandato, acabou por cair numa corrente de inércia histórica e a sua política nacionalista resultou na separação das pessoas, o que impediu mudanças, a consolidação da sociedade e a transformação harmoniosa num novo sistema sociopolítico. Deixou um legado misto e incerto, e a perceção que as pessoas têm da sua personalidade é ainda ambígua. Segundo os contemporâneos, Gamsakhurdia é a figura política mais controversa da história recente da Geórgia (Kavadze, 2020). Se foi ativo, e mesmo agressivo, na luta contra o regime soviético, protegendo os direitos humanos e possuindo as qualidades distintivas de incendiar o povo e de levar as massas a defender as suas liberdades fundamentais e a despertar a consciência nacional, após a sua ascensão ao poder, tornou-se tão incapaz de fazer política, de unir a nação para superar as dificuldades da transição pós-comunista, ou de encontrar o lugar da Geórgia recém-independente no sistema internacional. Os seus apoiantes saudaram-no como um político brilhante e patriota, um verdadeiro líder nacional que glorificou o passado, prometeu um futuro brilhante numa Geórgia unida e independente e apoiou a identidade e os valores fundamentais da Geórgia. Os seus críticos, por outro lado, acusam-no de conluio comunista, elitismo, etnonacionalismo, liderança ditatorial e utilização de linguagens xenófobas e de ódio contra as minorias étnicas e os opositores políticos (Kavadze, 2020). Os opositores de Gamsakhurdia consideram que ele deu prioridade aos seus interesses pessoais e políticos em detrimento dos objetivos nacionais; a sua governação instável, irrelevante e descuidada renunciou o fim do seu governo e colocou o país à beira do colapso. Se adotarmos uma visão equilibrada do Presidente, temos de concluir que nenhuma das avaliações de Gamsakhurdia, em graus variados, é injustificada e todas as suas características e experiências acima referidas coexistiram paradoxalmente numa só pessoa (Kavadze, 2020).

Há que ter em conta que nenhum dos governos posteriores à independência se pode gabar de tal carisma. O governo de Gamsakhurdia foi o único cujo líder se revelou capaz de criar uma situação em que os georgianos estavam dispostos a sacrificar a sua segurança pessoal, a sua prosperidade, a sua liberdade e, por vezes, até a sua vida por uma ideia.

2.3. 20% de um pedaço de paraíso – Os conflitos congelados

Quando a comunidade internacional reconheceu a restauração da independência da Geórgia, este país já se encontrava em guerra civil no seio de uma autonomia, a Ossétia do Sul, onde, em nome de 66 mil cidadãos de etnia Ossétia, foi proclamada uma república separada pró-russa e, após cessar a guerra, envolveu-se, dentro de alguns meses, noutra guerra civil — na Abecásia, cuja liderança étnica “titular” também proclamou o seu objetivo de secessão (dos 525 mil habitantes permanentes desta última, segundo o último recenseamento da população de 1989, a etnia Abecásia representava 93 mil ou 17,8%, os georgianos — 240 mil ou 45,7% e os outros — 1.921 ou 36,5%) (Hewitt G. , 1999).

Os conflitos étnicos eclodiram na Geórgia quando se tornou evidente que a União Soviética se estava a desintegrar em pedaços políticos mais pequenos. Nesse período, a maioria georgiana e as outras unidades politicamente autónomas tinham agendas divergentes para a construção do seu futuro estatuto político, uma vez que estavam todas sob o controlo de movimentos pró-independência. Durante esta fase, os abecásios e os ossétios enfrentaram mais desvantagens do que os georgianos devido ao facto de a sua posição ser inferior à da Geórgia. Aperceberam-se rapidamente de que, se se submetessem ao governo de Tbilisi, perderiam a sua autonomia, os seus direitos culturais e alguns privilégios políticos locais obtidos durante a União Soviética. Os conflitos, por outro lado, foram gerados principalmente pela territorialidade nacional da estrutura política da URSS, que se baseava na divisão dos Estados e das unidades autónomas no seu interior, conhecidas como nações tituladas. Desde o final dos anos 80, estas divisões associam a sua identidade étnica à governação do Estado, mobilizando o grupo dominante contra as minorias (George, 2009). Os grupos étnicos titulares pretendiam controlar a sua região de modo a alcançarem os seus objetivos políticos. Nalguns casos, como na Geórgia, os processos de construção do Estado tornaram-se uma mobilização nacional de soma zero, com diferenças geográficas e políticas reais, promovendo o separatismo como uma alternativa política clara (George, 2009). Mais concretamente, durante esta luta, a Abecásia e a Ossétia do Sul envolveram-se numa espécie de jogo de alinhamento como se fossem países soberanos. Por exemplo, a cooperação entre ambos contra o nacionalismo georgiano existe desde 1989, altura em que o líder da Ossétia, Ademon Nykhas, dirigiu uma carta aberta à Abecásia expressando o seu apoio às suas reivindicações secessionistas. Além disso, como argumenta Birch (1996), na opinião dos líderes da Ossétia, a Geórgia era uma ameaça externa que conduzia uma política chauvinista contra o seu povo (Birch, 1996).

Os confrontos entre diferentes versões do nacionalismo étnico (georgiano e abecásio, georgiano e osseta) e a imaturidade das respetivas elites políticas deram o impulso inicial aos conflitos. No entanto, os objetivos opostos das sociedades e elites georgianas e russas contribuíram significativamente para o aumento da radicalização. A nova elite política georgiana uniu-se em torno da ideia de independência nacional, o que a colocou em desacordo com as elites russas, que procuravam salvar a União (nos seus últimos anos) ou, mais tarde, manter a posição dominante da Rússia no seu *near abroad*. Consequentemente, as figuras políticas russas tinham um grande interesse em utilizar a secessão da Abecásia e da Ossétia contra a Geórgia (Nodia, 2013).

Medida que os nacionalistas reforçavam o seu poder nas organizações estatais, a Federação Russa envolvia-se cada vez mais nos conflitos com os seus vizinhos. As unidades russas desempenharam um papel importante no avanço da Abecásia em direção ao sul. Tanto os abecásios como os ossétios utilizaram equipamento militar pesado russo. Em 1992, a força aérea russa atacou as tropas georgianas na Ossétia, ameaçando bombardear Tbilisi (Cornell, 2001). Contudo, deve notar-se que, embora seja discutível se a Rússia iniciou intencionalmente conflitos de secessão, o papel da Rússia na sua perda é claro. Podem ser ameaças de origem interna, mas a Rússia, enquanto ameaça externa, aproveitou-se desta situação para subjugar a Geórgia. Assim, para o Estado georgiano, combater os movimentos secessionistas significava resistir à Rússia – a principal ameaça externa.

Pode concluir-se que os conflitos étnicos internos eram, na realidade, uma parte de uma ameaça externa visível. No final das guerras, a Geórgia perdeu o controlo efetivo sobre a Abecásia e a Ossétia do Sul, cerca de 10.000 pessoas faleceram na Abecásia e cerca de 1.000 na Ossétia do Sul, e as guerras criaram entre 180.000 e 240.000 pessoas deslocadas internamente (Wennmann, 2006).

Durante a era Shevardnadze (1995-2003), os conflitos na Abecásia e na Ossétia do Sul permaneceram congelados, uma vez que a política de “sem guerra, sem paz” (Lynch, 2004) representava o melhor resultado potencial para todos os interesses nacionais e internacionais. Politicamente, a situação não resolvida foi aproveitada na Abecásia e na Ossétia do Sul para consolidar os Estados de facto e o poder das elites. Na Geórgia, Shevardnadze utilizou as guerras para desviar as atenções de outras questões, sem ser obrigado a reconhecer a derrota da Geórgia na guerra (Wennmann, 2006). A Geórgia perdeu a guerra, a sua economia e o seu Estado quase entraram em colapso; não tinha capacidade militar para retomar a Abecásia e a Ossétia do Sul e não havia vontade de considerar a partilha do poder como uma opção para a resolução do conflito. Ao mesmo tempo, as barreiras económicas externas serviram os

interesses de Tbilisi: as regiões separatistas não prosperaram, as barreiras pressionaram as regiões separatistas durante as negociações e impediram a Geórgia de admitir a derrota na guerra. O apoio financeiro estrangeiro manteve-se enquanto houve discussão (King, 2001). Estes dois territórios têm sido frequentemente designados como “zonas de conflito congelado”: não existe uma solução permanente e uma paz precária é ocasionalmente interrompida por episódios de violência discreta (Nodia, 2006). Apesar de praticamente todos os georgianos terem abandonado a Abecásia e muitos deles a Ossétia do Sul, estes territórios continuam a ter populações mistas (dezenas de milhares de georgianos regressaram ao distrito de Gali, na Abecásia, que era quase homogeneamente georgiano antes da guerra). Algumas instituições estão razoavelmente consolidadas nestas entidades separatistas, mas não são consideradas legítimas por nenhum outro Estado reconhecido. A continuação destes “conflitos congelados” com perspectivas de futuro incertas é uma tragédia humana para as pessoas que aí vivem ou que foram forçadas a fugir, e é o obstáculo mais importante ao desenvolvimento do Estado georgiano (Nodia, 2006). A expressão “Estados independentes de facto”, o que é frequentemente aplicada às regiões, é uma designação errada. A Abecásia e a Ossétia do Sul são independentes de Tbilisi, mas dependem fortemente de Moscovo, o que é pouco comum entre Estados que reconhecem a independência uns dos outros (Gerrits & Bader, 2016). As regiões têm todas as características de Estados soberanos, incluindo instituições políticas, mas a autonomia política é limitada, quer diretamente devido à influência russa, quer indiretamente devido à sua dependência do financiamento russo. Além disso, as tropas russas protegem as fronteiras das regiões. Desde 2008, as regiões têm sido essencialmente protetorados da Federação Russa, com a Rússia a atuar como um poderoso patrono. Esta realidade é, em parte, o resultado do conflito armado de 2008, que discutiremos nos próximos capítulos. É, ao mesmo tempo, também o resultado do relativo não envolvimento do Ocidente com as regiões desde os conflitos separatistas do início da década de 1990 (Gerrits & Bader, 2016).

2.3.1. Ossétia do Sul

A Ossétia do Sul (capital: Tskhinvali) está situada na parte central da Geórgia. Está quase completamente rodeada pelo território georgiano, com exceção da fronteira entre a Ossétia do Sul e a sua república irmã na Federação Russa, a Ossétia do Norte. A Ossétia do Sul cobre 3.900 quilómetros quadrados, representando aproximadamente 5,5% do território total da Geórgia (Flikke & Godzimirski, 2006).

Em 1988, a Ossétia do Sul solicitou a Moscovo a elevação do seu estatuto para o de república autónoma e, um ano mais tarde, os dirigentes da Ossétia enviaram outra petição em que solicitavam a unificação com a República Autónoma da Ossétia do Norte na Rússia, separando-se da URSS da Geórgia (Sabanadze, 2002). Gamsakhurdia classificou publicamente os separatistas da Ossétia do Sul como agentes de Moscovo. Também não era simpatizante às exigências dos ossetas de autonomia cultural e linguística. A hostilidade de Gamsakhurdia para com a minoria osseta ficou patente na sua declaração de que “os ossetas da Geórgia são 'convidados' indesejados que devem 'regressar' à Ossétia do Norte”³⁸ (Jones S. F., 2014). A confrontação entre a Geórgia e a Ossétia agravou-se depois de o 20º Conselho de Delegados da Região Autónoma da Ossétia do Sul ter decidido, sob pressão de Adamon-Nikhas³⁹, elevar o estatuto da Ossétia do Sul a República Autónoma Socialista Soviética, em 10 de novembro de 1989, e fazer do ossético a língua oficial (Koiava, Baghaturia, & Nikitina, 2017). Em 1990, o Conselho Distrital de Delegados da Ossétia do Sul votou a favor da formação da República Democrática Soviética da Ossétia do Sul. O Conselho boicotou as primeiras eleições parlamentares multipartidárias da Geórgia, realizando, em vez disso, eleições para o Soviete Supremo da “República Soviética da Ossétia do Sul”. Nesta circunstância complicada, em 11 de dezembro de 1990, o Supremo da Geórgia aprovou uma legislação que abolia a Região Autónoma da Ossétia do Sul e declarava ilegítimos os resultados das eleições de dezembro de 1990 (Diasamidze, 2006). Esta declaração de independência foi vista como uma tentativa de violar o princípio da integridade territorial do Estado georgiano recém-independente. O conflito entre Tbilisi e Tskhinvali deteriorou-se diariamente. A maioria da população da Ossétia do Sul, de etnia osseta, votou a favor da manutenção da União Soviética num referendo totalmente soviético, em 17 de março de 1991, e boicotou um referendo sobre a independência da Geórgia, em 31 de março (Diasamidze, 2006).

Em 20 de abril de 1922, o Oblast Autónomo da Ossétia do Sul (AO) foi fundado em território soviético da Geórgia. Muitos georgianos acreditam que a AO foi criada pelos bolcheviques para criar fontes constantes de tensão, permitindo a Moscovo controlar mais facilmente a Geórgia (Zverev, 1996). A posição das elites políticas locais na década de 1990, que lançaram projetos nacionais e se recusaram a reconhecer os interesses do Estado georgiano na Ossétia do Sul, bem como das minorias étnicas que vivem na Geórgia, contribuiu para o início do conflito (Zverev, 1996). Os primeiros confrontos entre a polícia e as unidades militares da

³⁸ No original: “Georgia's Ossetians are unwanted ‘guests’ who should ‘go back’ to North Ossetia”. Citado em Jones S.F. 2014, p. 282.

³⁹ Uma organização militar informal criada na Ossétia do Sul.

Geórgia e as milícias locais eclodiram no final de 1990. O Parlamento da Geórgia declarou o estado de emergência em partes da Ossétia do Sul a 12 de dezembro, mas tal não pôs fim à violência; a 27 de dezembro, cerca de 2.000 pessoas invadiram uma esquadra de polícia em Tskhinvali e mantiveram refém um grupo de polícias georgianos até que um homem local detido anteriormente fosse liberto. Em janeiro de 1991, o conflito agravou-se, com várias baixas de ambos os lados (Fuller, 1991). Em 21 de março, a TASS⁴⁰ noticiou que uma reunião de dirigentes de grupos armados rivais da Geórgia e da Ossétia acordou um cessar-fogo, mas este acordo não sobreviveu (Flikke & Godzimirski, 2006). Os confrontos prosseguiram durante a maioria do ano de 1991, mas em novembro desse ano, os responsáveis georgianos levantaram o estado de emergência na Ossétia do Sul, pensando que tal iria aliviar as tensões na região. No entanto, no mesmo dia, o Soviete do Oblast da Ossétia do Sul ordenou a mobilização de todos os homens com idades compreendidas entre os 18 e os 60 anos, devido aos rumores de um ataque iminente por parte dos georgianos. A violência interétnica persistiu, culminando na morte de 28 pessoas em Tskhinvali, que foi bombardeada por unidades georgianas na noite de 8 de junho de 1992 (Flikke & Godzimirski, 2006). Após o pico de violência e as numerosas tentativas infrutíferas das tropas georgianas para destruir a milícia da Ossétia do Sul, o novo líder georgiano, Eduard Shevardnadze, foi obrigado a aceitar a mediação russa no conflito. Em 22 de junho de 1992, assinou o Acordo de Sochi, também conhecido como Acordo de Dagomys⁴¹, que foi mediado pelo Presidente russo Boris Yeltsin. O acordo prevê a retirada de todas as forças armadas da região, a formação de uma força de manutenção da paz trinacional de 1500 homens da Geórgia, da Rússia e da Ossétia e a criação de uma Comissão de Controlo Conjunta, que acompanharia e controlaria as actividades das forças de manutenção da paz conjuntas. Em 14 de julho, foi enviada uma força de manutenção da paz de 700 russos e 500 ossetas, com apenas 33 soldados georgianos (Ekedahl & Goodman, 1997). Segundo Shevardnadze, a Geórgia não teve outra opção senão aceitar os termos do acordo porque os georgianos não estavam preparados para a guerra, sendo derrotados. Atribuiu a derrota ao seu antecessor, Zviad Gamskurdia, e acrescentou que a Geórgia não se podia dar ao luxo de continuar em guerra. Nessa situação, um compromisso negociado, por muito imperfeito que fosse, era a única opção possível. O Acordo de Sochi pôs termo à fase violenta do conflito, que causou cerca de 500 mortos, mas não abordou nenhuma das questões políticas que estão no cerne da situação e que continuam por resolver (Flikke & Godzimirski, 2006).

⁴⁰ Agência de Notícias Russa.

⁴¹ Veja-se o anexo 2.

A guerra causou graves danos físicos e a deslocação forçada de cerca de 60.000 pessoas, principalmente ossetas, que atravessaram para a Ossétia do Norte. A OSCE patrocinou uma série de programas⁴² de *confidence-building* (criação de confiança), mas com poucos efeitos na resolução da questão do estatuto da Ossétia do Sul. Apesar da fragilidade económica, da criminalização profunda (devido ao contrabando através da fronteira russa) e da instabilidade política, a Ossétia do Sul declarou a sua independência e construiu formalmente todas as estruturas de um Estado (Lynch, 2006). Em 10 de novembro de 1996, Ludvig Chibirov foi eleito presidente da Ossétia do Sul e, em dezembro de 1997, o parlamento local votou a favor da criação de uma república independente da Ossétia do Sul que aderiria à CEI. A Ossétia do Sul realizou eleições parlamentares em maio de 1999, o que reforçou a sua independência de facto e levou a um crescente isolamento na Europa (Flikke & Godzimirski, 2006).

A Ossétia do Sul não tem nenhum dos valores económicos da Abecásia. Não está situada no mar e não tem um porto naval. Nada é produzido e não parece haver recursos naturais significativos. Mas tem uma vantagem estratégica para a Rússia: um túnel de montanha (construído em 1985) que liga as regiões russas do Norte e do Sul do Cáucaso. Este túnel aparentemente inócuo é importante porque proporciona uma ligação terrestre fundamental através da qual os militares russos podem aceder a todo o Cáucaso do Sul, servindo assim Moscovo geopoliticamente como uma arma importante no seu arsenal (Cornell, 2001). Serve também de amortecedor crítico entre a tumultuosa região russa do Cáucaso do Norte e a Geórgia, acusada de auxiliar os combatentes chechenos, fornecendo-lhes refúgio, para além da possibilidade de os chechenos atravessarem o desfiladeiro de Pankisi. Se a Rússia não tivesse prestado assistência material e de outro tipo, o exército georgiano ter-se-ia provavelmente apoderado da província, obrigando a maioria dos ossetas do sul a fugir para a Ossétia do Norte (para a Rússia). Este facto é significativo porque daria aos ossetas um impulso demográfico, exacerbando o já delicado equilíbrio étnico entre os ossetas do norte e os inguches (Siroky, 2016). O Kremlin armou os secessionistas com armamento pesado (incluindo mísseis de busca de calor), tanques e helicópteros de ataque. Shevardnadze afirmou que helicópteros com marcas russas atacaram cidades e posições da guarda nacional georgiana na região da Ossétia do Sul. O presidente do Parlamento russo, Ruslan Khasbulatov, e o vice-presidente Aleksander Rutskoi, reivindicaram a Ossétia do Sul como território russo (Siroky, 2016).

⁴² Programas de reabilitação económica e de infra-estruturas; desenvolvimento da sociedade civil e dos direitos humanos através de pequenas subvenções a organizações não governamentais (ONG); formação de jornalistas que fazem reportagens sobre conflitos, a fim de promover uma cobertura imparcial dos acontecimentos pelos meios de comunicação social. Veja-se <https://www.osce.org/georgia-closed/44630>

Apesar de a Rússia ter reconhecido a independência da Ossétia do Sul, apenas a Nicarágua, a Venezuela, Nauru e o Hamas o seguiram. Tuvalu e Vanuatu concederam inicialmente o reconhecimento, mas mais tarde revogaram-no. A posição da Rússia neste caso, como noutros, é sobretudo instrumental e não afetiva. Isto sugere que pode ser invertida, permitindo que a Geórgia recupere a autoridade em troca de algo de valor comparável. A Ossétia do Sul já foi abandonada anteriormente. Os seus dirigentes sabem que governam à vontade da Rússia. Apesar de ter menos controlo local do que a Abecásia, a Ossétia do Sul recebeu uma enorme ajuda externa da Rússia, o que levou a situação a uma guerra total em duas ocasiões (Siroky, 2016).

2.3.2. Abecásia

A Abecásia, situada na parte ocidental da Geórgia, é um dos dois quase Estados estabelecidos em território georgiano na sequência de um conflito sangrento que surgiu durante os últimos anos do domínio soviético. Este conflito contribuiu indiretamente para o fim do projeto soviético, desencadeando uma onda de nacionalismo georgiano que resultou em manifestações de massas, num confronto brutal com as tropas soviéticas em 9 de abril de 1989 e, finalmente, na proclamação da independência da Geórgia em 9 de abril de 1991. A Abecásia é um Estado de facto independente, mas não reconhecido internacionalmente. Situa-se no noroeste da Geórgia, na costa do Mar Negro, e partilha uma longa fronteira terrestre com a Rússia, bem como uma fronteira terrestre com o resto da Geórgia que segue o rio Inguri. O país ocupa uma área de 8,6 mil quilómetros quadrados, um pouco mais de 12 por cento do território da Geórgia (Flikke & Godzimirski, 2006).

Após séculos de soberania mais ou menos independente, por vezes em união com o Reino da Geórgia, a Abecásia foi formalmente incorporada no Império Russo por um manifesto de 17 de fevereiro de 1810. Após a revolução de fevereiro de 1917, a Abecásia passou a fazer parte da República Montanhosa do Cáucaso. Em 31 de março de 1921, foi proclamada a República Socialista Soviética da Abecásia; em dezembro do mesmo ano, foi celebrado um tratado com a Geórgia, estabelecendo um Estado federado georgiano da Abecásia. Este acordo durou até 1931, quando a Abecásia foi incorporada na Geórgia como uma república autónoma. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, foi invadida por uma onda de reavivamento nacional. A principal reivindicação era a secessão da Geórgia e a incorporação na República Socialista Soviética Federal Russa (RFSSR) (Flikke & Godzimirski, 2006).

Os abecásios tiveram um problema porque representavam apenas 17,8% da população da república autónoma em 1989. Com o crescimento do nacionalismo georgiano no final da década de 1980, o povo abecase, em especial as elites locais, começou a recear que a sua identidade cultural e étnica se perdesse numa Geórgia independente. Em março de 1989, vários milhares de abecásios assinaram a “Declaração de Lykhny”, organizada pelo Fórum Popular da Abecásia, que apelava à criação de uma República Socialista Soviética da Abecásia independente da República da Geórgia (Lynch, 2006). Em julho de 1989, eclodiram confrontos armados após a tentativa da Geórgia de criar uma filial da Universidade de Tbilisi na sede regional da Abecásia, Sukhumi. Com o enfraquecimento do poder central soviético, as autoridades da Abecásia ficaram preocupadas com a crescente força do nacionalismo georgiano e com a influência política de Tbilisi. Em resposta, os líderes mantiveram uma posição pró-URSS, apoiando Moscovo e opondo-se ao movimento de independência da Geórgia. Após o colapso da URSS, esta posição mudou para uma posição de independência da Geórgia (Lynch, 2006). As forças georgianas entraram na Abecásia em agosto de 1992, para restaurar a integridade territorial da Geórgia numa breve batalha. A guerra acabou por ter um desfecho diferente. Inicialmente, as forças georgianas – na realidade uma mistura de tropas governamentais e milícias – expulsaram as autoridades da Abecásia de Sokhumi e desembarcaram na costa norte da Abecásia. Os abecásios reagruparam-se na cidade de Gudauta no outono de 1992 e, com a ajuda de voluntários do Cáucaso do Norte e de armas russas, a cabeça de ponte georgiana no norte foi repelida. A Rússia prestou, de facto, um apoio significativo ao exército da Abecásia. Esta assistência incluiu o fornecimento de armamento e equipamento, bem como a participação em combates (Kozhokin, 1996).

No final de 1992, as forças abecásias reconsolidaram a sua posição no norte da região e lançaram um contra-ataque. Retomaram Gagra em outubro de 1992 e avançaram até Sukhumi em meados de 1993. Uma das razões para a retirada da Geórgia foi o enfraquecimento da Geórgia provocado pela guerra civil em Tbilisi, que já analisámos anteriormente. Além disso, após o golpe de Estado, Gamsakhurdia regressou à sua terra natal, Mingleria, no oeste da Geórgia, onde comandou uma rebelião. Consequentemente, algumas forças paramilitares foram destacadas para combater a rebelião. De acordo com alguns académicos, Gamsakhurdia contribuiu ironicamente para a subsequente vitória dos separatistas na Abecásia (Akkieva, 2008). Em setembro de 1993, os abecásios lançaram uma ofensiva surpresa, expulsando todas as forças georgianas da província. A população georgiana da Abecásia também foi forçada a

sair, totalizando cerca de 280.000 pessoas deslocadas internamente. Vários milhares de pessoas faleceram durante os treze meses de guerra⁴³ (Lynch, 2006).

O conflito na Abecásia terminou formalmente com o Acordo de Moscovo de 14 de maio de 1994. O acordo estipulava uma linha de cessar-fogo ao longo do rio Inguri, demarcava uma zona de segurança e de armas restritas e previa a presença de observadores das Nações Unidas com base na Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (Mackinlay & Cross, 2003). A derrota da Geórgia na Abecásia diminuiu significativamente a influência dos senhores da guerra. A batalha enfraqueceu o tecido político, económico e social da Geórgia, colocando o Estado perigosamente perto do colapso. Shevardnadze conseguiu suprimir esta revolta com a ajuda das tropas russas, ao preço político de aceitar a adesão da Geórgia à CEI (Cornell, 2001).

A evolução pós-conflito na Abecásia esteve fortemente ligada a Vladislav Ardzinba, o presidente de facto da Abecásia. Ardzinba saiu fortalecido após o seu triunfo militar em 1994. A Rússia apoiou inicialmente a administração da após a batalha até janeiro de 1996, altura em que a Rússia concordou com um embargo da CEI de modo a garantir a ajuda da Geórgia durante a primeira batalha na Chechénia (Matveeva, 2003). A dissolução da União Soviética e as consequências do conflito reduziram a maioria da economia da Abecásia, outrora próspera, a uma situação de subsistência (Wennmann, 2006).

Vários estudiosos apontaram a autonomia da Abecásia como um fator crítico para explicar a escalada do conflito. No entanto, os pormenores empíricos não coincidem com a teoria. É verdade que a Abecásia tem uma história complicada no que diz respeito ao seu estatuto, os abecásios sentiram terem uma reivindicação especial de soberania sobre o seu território (Blauvelt, 2014). Também é verdade que os abecásios receberam um tratamento preferencial no governo, assumindo 65% dos ministérios, apesar de representarem apenas 20% da população (Zurcher, 2007), mas não tinham tanta influência local como estes números sugerem. Os georgianos constituíam mais de metade dos membros do parlamento local, incluindo o Primeiro-Ministro da Abecásia, o Ministro dos Assuntos Internos e o Chefe da Segurança. No entanto, é de notar que a tinha um nível particularmente elevado de poder local de facto (e de autonomia *de jure*) quando comparada com outras regiões. O estatuto jurídico dos Sovietes Supremos na Abecásia tornou possível a “guerra das leis”, que foi um fator-chave na escalada do conflito. Embora Adjária, no sudoeste da Geórgia, fosse também uma república autónoma, não registou a mesma escalada (Cornell, 2001). A lógica da escalada na Abecásia

⁴³ Veja-se o anexo 3.

não pode ser explicada apenas por fatores locais ou externos. Inicialmente, os interesses da Rússia e da Abecásia estavam alinhados: ambos viam a independência da Geórgia como uma preocupação de segurança. Para os abecásios, a independência da Geórgia significava “georgianização”. Para os russos, significava a perda de poder na Abecásia, uma posição crucial na fronteira sul da Rússia para a defesa, portos quentes e profundos para a frota do Mar Negro e férias na “Riviera Georgiana”. De acordo com Cornell (2001), “a Rússia deixou claro que os problemas da Geórgia continuariam até que esta entrasse na CEI e aceitasse tropas russas no seu território”⁴⁴; Shevardnadze foi forçado a aceitar o ultimato da Rússia e a sua oferta de assistência militar “neutra” (Cornell, 2001). Há razões convincentes para supor que Shevardnadze não queria que o conflito começasse. Ele era um político excepcionalmente capaz, mas o planeamento estratégico-militar não era o seu forte, como se viu durante o conflito. A batalha deu força aos senhores da guerra e reduziu o seu poder pessoal. Terminou o conflito na Ossétia do Sul tão rapidamente quanto o seu limitado poder permitia-lhe, causando o descontentamento de alguns oficiais militares. Durante o conflito na Abecásia, defendeu cessar-fogo e acordos, que acabaram por se revelar militarmente devastadores. E testemunhas neutras que o viram nos primeiros dias da guerra dizem que ele ficou profundamente abatido com o início da violência. Shevardnadze desejava tanto um fim de guerra mediado por Moscovo que se enganou a si próprio ao fazer acordos que foram terríveis para a Geórgia (Nodia, 1998). O acordo de setembro de 1992, que parecia ser tão favorável à Geórgia, resultou na perda de Gagra pela Geórgia e no controlo da fronteira com a Rússia pelos abecásios. Do mesmo modo, o acordo de julho de 1993 resultou na perda de Sukhumi. As duas vitórias militares mais significativas dos Abecásia (a tomada de Gagra e de Sukhumi) só ocorreram depois de Shevardnadze ter confiado nas garantias russas e ter ordenado a retirada da maioria das forças georgianas dessas cidades (Nodia, 1998).

2.4. O pragmatismo de Shevardnadze: De reformador soviético a estadista georgiano

Os três anos que se seguiram ao governo de Gamsakhurdia, de 1992 a 1995, foram um período de transição entre o radicalismo exausto da segunda república de Gamsakhurdia e a política moderada da terceira república de Shevardnadze, que começou com a adoção da Constituição de 1995⁴⁵. O interregno foi marcado pela ascensão de poderosos paramilitares, por conflitos

⁴⁴ No original: “Russia made it clear that Georgia’s problems would continue until it entered the CIS and accepted Russian troops on its territory”. Cornell 2001, p.173.

⁴⁵ Veja-se <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Georgia%20Constitution.pdf>

etnopolíticos e por intervenções estrangeiras, agravados por um colapso económico que resultou numa pobreza abjeta, em constantes apagões eléctricos, em elevadas taxas de criminalidade, em salários não pagos e numa inflação superior a 15 000 % (Jones S. F., 2013). Foi nessa altura que Eduard Shevardnadze, o antigo ministro dos negócios estrangeiros soviético, entrou em cena. Shevardnadze, que já tinha implementado algumas partes da economia de mercado na Geórgia (as experiências de Abasha e Poti), atraiu o interesse de Gorbachev em 1985, que o convidou a ir a Moscovo dirigir o ministério dos negócios estrangeiros da União. Em 1990, Shevardnadze demitiu-se. Foi convidado ir para a Geórgia pelos triunfantes, mas politicamente inexperientes, Ioseliani e Kitovani, para restabelecer a ordem e os proteger (Koiava, Baghaturia, & Nikitina, 2017). Em 1992, foi eleito diretamente Presidente do Parlamento e o novo Parlamento nomeou-o Chefe de Estado. As eleições de 1992 foram as primeiras na Geórgia independente. O parlamento eleito da Geórgia foi o mais multipartidário da sua história, os principais partidos que obtiveram assentos parlamentares nas eleições de 1992 foram os seguintes: União dos Cidadãos da Geórgia; Partido Democrático Nacional; União dos Tradicionalistas Georgianos; Partido Socialista da Geórgia e Partido Trabalhista da Geórgia. Na altura, o país ainda se encontrava em crise, tanto a nível interno como externo, pelo que os partidos políticos recém-formados não eram o resultado de clivagens sociais duradouras (Lipset, 1960). As ligações entre os partidos e os eleitores não foram estabelecidas e os partidos tinham dificuldade em encontrar o seu lugar na paisagem política (Kakhishvili, 2021).

Shevardnadze era um pragmático de formação soviética. Chegou a Primeiro Secretário da organização partidária georgiana em 1972 e, entre 1985 e 1990 (e novamente em novembro e dezembro de 1991), foi ministro dos negócios estrangeiros soviético. Enquanto oficial comunista local, governou equilibrando os grupos de pressão internos e, enquanto ministro dos negócios estrangeiros soviético, negociou o fim da corrida ao armamento com os seus homólogos ocidentais. Ambas as experiências influenciaram o seu estilo enquanto Presidente e líder da Geórgia. Era um estratega, a sua visão do mundo era descomplicada pela doutrina e as suas declarações eram moderadas, muito diferentes da retórica exaltada de Gamsakurdia e Saakashvili. No entanto, a política de Shevardnadze foi-se a distanciar cada vez mais das preocupações do público, o que resultou numa significativa corrupção e estagnação (Jones & Kakhishvili, 2013). A chegada de Shevardnadze foi recebida com alívio pelos seus apoiantes, tendo ele afirmado a um jornalista que vir para a Geórgia foi a decisão mais arriscada que tomou em toda a sua vida (Shevardnadze, 2003). Depois de uma visita simbólica a Sioni Cathedral, onde recebeu a bênção do Patriarca, declarou: “Está tudo em ruínas... temos de

arregaçar as mangas e trabalhar para fazer as coisas”⁴⁶ (Tsikarishvili, 2003). A Geórgia não podia defender as suas fronteiras, regular o crime, pagar salários e pensões ou manter escolas adequadas. Charles Tilly (1990) refere-se a três grandes funções do Estado – extrativa, coerciva e incorporativa (integrativa) (Tilly, 1990). Na altura, a Geórgia não podia defender as suas fronteiras, regular a criminalidade, pagar salários e pensões ou manter escolas e hospitais adequados. O Estado não conseguia controlar os territórios fora de Tbilisi e tinha de confiar nos notáveis locais. O novo governo georgiano teve de estabelecer as três funções atribuídas ao Estado por Charles Tilly: geração de receitas, ordem pública e fidelidade dos cidadãos ao Estado, incluindo tanto os perdedores ressentidos como as minorias nacionais alienadas (Tilly, 1990). O principal problema que Shevardnadze enfrentou foi a resolução do conflito entre o *Mkhedrioni* e a Guarda Nacional, que detinha o poder sobre o Conselho Militar, a economia e as regiões. Shevardnadze teve de pôr termo a esta situação e procurar formas de reconciliação nacional. Simultaneamente, era necessário adotar nova legislação em matéria de cidadania, privatizações, administração local, tribunais, eleições, parlamento e poder executivo. Eram igualmente necessárias estratégias internacionais e económicas eficazes para preservar o país e os seus cidadãos da pobreza, o que implicava relações favoráveis com a Rússia, bem como o reconhecimento e o investimento do Ocidente (Jones S. F., 2013).

Eis que surge Shevardnadze e a sua nova tentativa de construir um Estado georgiano. O contraste entre os dois líderes é extremamente irónico: ao contrário de Gamsakhurdia, que tinha um apoio e uma legitimidade tão fortes, Shevardnadze tinha uma base de poder extremamente fraca no início. Na verdade, foi acolhido por um grupo de senhores da guerra que não tinham nenhuma intenção de lhe dar um verdadeiro poder, mas esta pessoa que não tinha nenhum base de poder acabou por adquirir um verdadeiro poder. Este é outro paradoxo da história recente da Geórgia (Nodia, 1998). Ao contrário de Gamsakhurdia, Eduard Shevardnadze não tinha ideias políticas, realistas ou utópicas. O seu objetivo era o poder por si só, e não para atingir quaisquer objetivos construtivos. Talvez Shevardnadze ficasse espantado quando lhe perguntassem por que razão precisava de ser o mais alto funcionário do país. O seu objetivo era alcançar e manter o poder. Todos os seus triunfos e fracassos devem ser analisados sob este prisma (Katsitadze, 2007). Gamsakhurdia considerava-se um homem que introduzia novas matrizes, semelhante a um super-homem, mas os seus “valores missionários” eram motivo de chacota para a elite social. Há quem considere que, como político, se enquadraria melhor no

⁴⁶ No original, em georgiano: “ყველაფერი დანგრეულია — უნდა დავიკავიწოთ ხელები და საქმეს შევუდგეთ”. Citado em Tsikarishvili 2003, p.357.

conceito de herói do movimento de libertação nacional (alguns diriam anti-herói), e não admira que a sua vida tenha terminado de forma trágica; as tragédias criam heróis e os heróis falecem tragicamente. Shevardnadze era um príncipe clássico. Parece que Jennings (1972) tomou emprestado o termo “príncipe” de Maquiavel, que não fala de heróis ou super-homens, os quais são mais um produto da experiência política contemporânea (Jennings, 1972). Maquiavel só conhece os príncipes e separa-os em dois subgrupos: “raposas” e “leões”. O termo “leão” refere-se aos políticos que mantêm o poder através da força e do engano, enquanto as raposas o fazem através da astúcia, dos acordos e das manobras constantes (Machiavelli, 1532). Uma vez que já discutimos a importância da imagem do líder no quadro teórico da nossa tese, é importante mencionar que a sociedade georgiana, desde a independência, tem esperado constantemente o “heroísmo” do príncipe (um líder), e uma vez até tentou coagir o príncipe a um ato de heroísmo. Este facto deve ser visto como um erro fundamental da sociedade georgiana. O príncipe não pode tornar-se um herói, porque nenhum homem pode fazer mais do que ele.

O maior feito de Shevardnadze consistiu em neutralizar a Guarda Nacional e os Mkhedrioni, dois grupos paramilitares liderados por Tengiz Kitovani e Jaba Ioseliani, respetivamente, via uma série de manobras bem-sucedidas. A tarefa foi cumprida durante o verão e o outono de 1995. A nova Constituição foi adotada em 1995, inspirada em grande medida no sistema americano. Shevardnadze foi eleito Presidente por uma larga margem nesse mesmo outono, enquanto a União dos Cidadãos da Geórgia, por ele fundada em 1993, obteve uma maioria no novo Parlamento (numa coligação com vários deputados independentes). Os dois outros partidos que chegaram ao Parlamento, a União do Renascimento e o Partido Nacional Democrático, não podiam ser considerados oposição no sentido correto (Nodia, 2006). Após a sua vitória, Shevardnadze estabeleceu um regime político híbrido que proporcionava algum espaço para as liberdades cívicas e políticas, mas poucas oportunidades para uma verdadeira concorrência e participação política. O poder real estava concentrado numa pequena elite. O partido no poder constituía um guarda-chuva formal para esta elite, mas a sua institucionalização era extremamente fraca. O facto de ter sido dissolvido assim que Shevardnadze deixou o poder foi a derradeira indicação da sua fraqueza institucional (Nodia, 2006).

A Constituição de 1995 institucionalizou um discurso sobre o carácter estatal da Geórgia, consolidando ainda mais a autoridade política. A adoção da Constituição significou o enraizamento institucional da ordem política e o início de uma série de decretos que estabeleceram as bases de muitas instituições estatais pós-soviéticas (Demetriou, 2002). O

Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial contribuíram para a recuperação. A moeda da Geórgia, o lari, foi introduzida em setembro de 1995 e tem-se mantido geralmente estável com o apoio do fundo de estabilização do FMI. A inflação foi controlada e o crescimento do PIB foi retomado. No entanto, as consequências negativas da crise financeira russa de agosto de 1998 atenuaram em grande medida o crescimento (Gegeshidze, 2003).

Embora o governo de Shevardnadze tenha posto fim a um período de ilegalidade, colapso económico e caos político, estes benefícios foram ultrapassados por uma série de fatores ignorados ou sacrificados para satisfazer a necessidade premente de restaurar alguma ordem na Geórgia. Estes fatores incluíam o conceito de governo territorial parcial, a falta de capacidade institucional e a corrupção generalizada. Estes fatores sublinham o carácter imperfeito da reconstrução do Estado da Geórgia, bem como os obstáculos que ainda subsistem para alcançar um Estado viável. A capacidade das instituições do Estado para desempenharem as suas funções tem sido limitada pela falta de pessoal qualificado, pela corrupção generalizada e por problemas financeiros significativos. Consequentemente, o reforço das instituições foi efetuado mais no papel do que na realidade. As administrações locais têm recebido pouco ou nenhum financiamento para projetos e a privatização tem sido irregular. A prestação de serviços, nomeadamente pensões, cuidados de saúde, educação e subsídios de desemprego, tem sido severamente limitada, deixando a maioria da população a lutar por si própria (Demetriou, 2002).

Durante os anos que se seguiram à conquista da independência, a Geórgia caracterizou-se por uma combinação invulgar de tendências democráticas e antidemocráticas, a maioria das quais teve origem na fraqueza do Estado georgiano. A Geórgia de Shevardnadze era, em grande medida, livre. Os meios de comunicação social eram quase totalmente livres de censura, com programas de televisão e publicações que apresentavam histórias que criticavam o governo e os seus dirigentes. Consequentemente, durante a presidência de Shevardnadze, a intimidação de jornalistas não era inédita, nem os atos de violência contra jornalistas. No entanto, as motivações subjacentes a estes atos eram geralmente de natureza financeira e não política. Do mesmo modo, existia liberdade de associação cívica e política. Este clima de liberdade, combinado com o apoio estrangeiro e com numerosos georgianos talentosos, contribuiu para a existência de uma comunidade de ONG independente e dinâmica (Mitchell, 2009). As instituições políticas da Geórgia de Shevardnadze estavam geralmente subdesenvolvidas, mas algumas tinham características democráticas. O parlamento, embora não fosse um parceiro igual à presidência na governação, era uma importante arena ou nó democrático. A partir do final da década de 1990, sob a liderança do aliado de longa data de Shevardnadze e futuro

Revolucionário das Rosas, Zurab Zhvania, o parlamento emergiu como um órgão onde se discutiam questões políticas, criticava o governo e uma instituição a que os meios de comunicação social, a sociedade civil e o cidadão comum da Geórgia prestavam atenção. Além disso, apesar de ter sido controlado pelo partido de Shevardnadze durante a maioria deste período, o parlamento tinha um impacto na legislação e podia aprovar leis que não agradavam ao Presidente. O governo central tinha muito pouco poder para aplicar efetivamente as leis ou as políticas, pelo que as decisões tomadas pelo parlamento, mesmo que fossem boas, raramente tinham um impacto na Geórgia em geral (Mitchell, 2009). Assim, a verdadeira importância do parlamento era algo simbólica, mas ainda assim muito relevante.

Shevardnadze era também apelativo a nível da política externa. A sua chegada coincidiu com o reconhecimento da Geórgia como entidade de direito internacional, que se seguiu à dissolução formal da URSS. Shevardnadze era amplamente considerado o ministro dos negócios estrangeiros liberal da era da *perestroika*. A Geórgia foi um dos países mais influentes do mundo, o que lhe proporcionou dividendos monetários sob a forma de ajuda política externa, bem como conforto social e psicológico e a garantia de que acabaria por regressar à normalidade num país dilacerado por conflitos étnicos e civis. Os alinhamentos da política externa da Geórgia durante o mandato de Shevardnadze serão mais bem analisados no próximo capítulo.

Há duas abordagens para analisar o governo de Shevardnadze. Quando comparado com o regime anterior, podemos constatar numerosos triunfos notáveis, como a melhoria da aplicação da lei no país, o abrandamento da recessão económica, a implementação de reformas e a obtenção pelo país do estatuto de membro de pleno direito da comunidade internacional. No entanto, se avaliarmos o governo com base na sua capacidade de satisfazer as expectativas do público e nas oportunidades perdidas, os fracassos dominam os sucessos. O principal resultado da crescente influência dos fatores internacionais não foi o que Shevardnadze mais esperava – a restauração da integridade territorial e o fim da crise económica – mas sim a emergência de meios de comunicação social mais liberais, de uma sociedade civil ativa e de novas ideias sobre as instituições do Estado. Estas instituições e ideias sociais foram fundamentais para a queda de Shevardnadze, bem como para a definição da ideologia e das políticas do governo subsequente (Khelashvili, 2007). Tal como aconteceu com Gamsakhurdia, o legado mais importante do reinado de Shevardnadze – a construção de instituições políticas, a emergência da sociedade civil e a difusão dos princípios liberais – foi um efeito secundário do objetivo principal de Shevardnadze (manter o poder e manipular o apoio do Ocidente). Shevardnadze não conseguiu criar os princípios conceptuais e económicos para o desenvolvimento do Estado,

nem consolidar as instituições essenciais. Consequentemente, a sua abordagem governamental limitou-se a conciliar fações políticas concorrentes, o que não duraria para sempre. Assim, o colapso do governo de Shevardnadze foi sobretudo causado pela sua própria ideológica de *omnibalancing*⁴⁷ e pela sua ignorância da essência do Estado moderno (Khelashvili, 2007).

O Estado georgiano não era fraco apenas devido à corrupção, a faltar recursos públicos e a um governo constituído principalmente por indivíduos que usavam as suas posições para assegurar riqueza privada e poder, em vez de servirem o povo da Geórgia. A Geórgia também era fraca porque, quando Shevardnadze se demitiu do cargo de Presidente, em novembro de 2003, tinha apenas cerca de 70% da dimensão que tinha quando se tornou independente da União Soviética (Mitchell, 2009). O governo central de Tbilisi já não tinha controlo sobre três regiões: Abecásia, Ossétia do Sul e Adjária. Em vez disso, as três regiões eram dirigidas por políticos locais, conhecidos como senhores da guerra, que recebiam um apoio substancial de Moscovo. No início da década de 1990, a Rússia apoiou guerras violentas que resultaram na independência de facto da Abecásia e da Ossétia do Sul. A Adjária foi um caso menos óbvio, com o homem forte local Aslan Abashidze a conseguir praticamente a independência de facto, sobretudo devido à perspectiva de conflito com Tbilisi. No entanto, a Adjária foi muito mais incorporada na Geórgia do que as outras duas regiões. Durante a maioria do reinado de Shevardnadze, o Estado exerceu pouco controlo sobre os restantes 70% da Geórgia (Mitchell, 2009).

Em 2003, a Geórgia tinha claramente um potencial real para se tornar uma democracia. Precisamente porque o governo de Shevardnadze permitiu que os partidos políticos, as empresas e os meios de comunicação social prosperassem, estas instituições conseguiram desafiar eficazmente a tentativa do governo de manipular o resultado das eleições e de provocar a Revolução das Rosas em novembro de 2003 .

⁴⁷ A teoria do *omnibalancing* baseia-se em alguns dos principais pressupostos do equilíbrio de poder, ao mesmo tempo que corrige os elementos da teoria que a tornam inaplicável ao Terceiro Mundo. Concorde com o pressuposto central do equilíbrio de poder — que as ameaças serão combatidas. Mas afasta-se do equilíbrio de poder ao explicar as decisões de alinhamento do Terceiro Mundo como resultado da necessidade da liderança do Terceiro Mundo de combater todas as ameaças. Veja-se Steven David - Explaining Third World Alignment, World Politics, 1991, pp.233-256.

2.5. A revolução das Rosas

A vaga de Revoluções Coloridas, que começou na Sérvia em 2000 e expandiu-se para a Geórgia, a Ucrânia e o Quirguistão, alterou os conceitos existentes sobre como a transformação se processaria nos países pós-soviéticos. Nos primeiros anos que se seguiram ao colapso do Estado soviético, os conceitos dominantes eram os de “transição” ou de reformas lentas e do topo para a base que transformariam os sistemas políticos existentes de ditaduras de partidos no poder em democracias parlamentares e de economias planificadas em economias de mercado. As Revoluções Coloridas suscitaram novas esperanças, mas também puseram em causa as normas existentes. A transição era um conceito que evitava a revolução e encarava a mudança como uma sucessão de reformas lentas, inspiradas pelas elites (Cheterian, 2008). Em novembro de 2003, na sequência de eleições parlamentares fraudulentas, em que foram denunciadas fraudes maciças, dezenas de milhares de cidadãos georgianos saíram às ruas de Tbilisi num protesto de 20 dias que terminou pacificamente com a demissão do Presidente Eduard Shevardnadze e a organização de novas eleições presidenciais e parlamentares no início de 2004. Estas eleições levaram Mikheil Saakashvili ao poder com um apoio nacional esmagador e deram origem a um parlamento dominado pela aliança de partidos a ele ligados (Lynch, 2006). A Revolução das Rosas foi a primeira transição de regime não violenta no espaço da CEI, galvanizando grupos da oposição que praticavam alguns meios de desobediência civil. Embora as eleições fossem parlamentares e não presidenciais, os manifestantes não queriam esperar até 2005 e opunham-se à formação de outro parlamento pró-Shevardnadze. Durante as eleições, os observadores de ONG internacionais e locais que realizaram atividades de acompanhamento descobriram numerosas ilegalidades, incluindo a introdução de boletins fictícios nas urnas, o voto múltiplo e listas de eleitores que eliminavam milhares de eleitores ativos (Fairbanks, 2004). A capacidade dos líderes unificados da oposição na Geórgia, que conseguiram orquestrar as massas para paralisar o Presidente e forçá-lo a demitir-se, foi invulgar. Enquanto o governo continuava a cometer fraudes eleitorais, o Movimento Nacional de Mikheil Saakashvili emergiu como o claro vencedor entre os partidos da oposição. Com as provas fornecidas pelos observadores e pelas sondagens à boca das urnas, a oposição recusou-se a aceitar os resultados das eleições e Saakashvili exigiu a demissão do Presidente. No dia 4 de novembro, os partidos da oposição organizaram um protesto e uma vigília em frente ao Parlamento, que começou a reunir multidões (Tudoroiu, 2007). As manifestações tornaram-se mais intensas em 22 de novembro, quando Shevardnadze tentou instalar o novo parlamento conforme os resultados oficiais. Os manifestantes conseguiram

invadir pacificamente o edifício do Parlamento, tendo alguns deles distribuído “rosas” à polícia. Saakashvili conduziu a multidão para o hemiciclo e interrompeu a sessão, enquanto os guarda-costas de Shevardnadze o expulsavam do edifício com um discurso inacabado na mão. Shevardnadze regressou ao seu gabinete e anunciou o estado de emergência. Parece ter estado disposto a usar a força contra os manifestantes, mas não conseguiu encontrar apoio na polícia e no exército. Nestas condições, a presidência de Shevardnadze durou apenas 30 horas, até à chegada dos líderes da oposição no dia seguinte (Fairbanks, 2004). No seu gabinete, Shevardnadze entregou-lhes a sua carta de demissão. Foi assim a Revolução das Rosas.

A Revolução das Rosas é, portanto, o resultado de uma reação ao fracasso de Shevardnadze, de um consenso de uma década na Geórgia sobre a rejeição do domínio russo-soviético e de uma orientação ocidental como única opção para garantir a independência e a prosperidade nacionais da Geórgia. A isto acresce o regresso de jovens georgianos que receberam a sua educação em universidades ocidentais desde o colapso da União Soviética, regressando a casa com novos ideais e crenças. Este conjunto de valores resulta numa cultura geral partilhada pelas jovens elites urbanas da Geórgia sobre a sua visão do futuro do seu país: integrar-se no clube das nações ocidentais. Para compreender o projeto político da Revolução das Rosas, temos de ler os acontecimentos através da lente da construção do Estado e não apenas de um processo de democratização (Cheterian, 2008). Uma nova geração de jovens ativistas georgianos observou a integração dos países da Europa de Leste e dos países bálticos nas estruturas ocidentais, como a UE e a OTAN, e questionou a razão pela qual a Geórgia continuava tão longe desses objetivos, apesar das declarações governamentais nesse sentido que remontavam a 1998. A conclusão foi que a liderança corrupta de Shevardnadze era incapaz e, após os acontecimentos de outubro de 2001, não estava disposta a implementar as reformas necessárias para aderir ao ocidente. A luta contra a corrupção tornou-se a bandeira sob a qual os vários grupos da oposição, conhecidos pelas suas lutas internas, se uniram (Cheterian, 2008). Por outras palavras, a Revolução das Rosas visava combater a corrupção, reformar a burocracia governamental, modernizar a economia e, em última análise, melhorar o nível de vida da população. Pretendia também melhorar a segurança através da reorganização das forças policiais e da criação de um exército. Para se juntar ao Ocidente, a Geórgia precisava de um Estado eficaz que guiasse o país através das reformas necessárias.

Tendo em conta a situação que herdaram, os novos dirigentes georgianos realizaram grandes progressos desde janeiro de 2004. No dia da sua tomada de posse, Saakashvili declarou, a partir do túmulo do Rei David (conhecido historicamente como David, o Construtor, que uniu as terras da Geórgia), que “todos devemos dizer: A Geórgia será unida e forte, a Geórgia

recuperará a sua integridade e tornar-se-á um Estado unido e forte”⁴⁸ (Sepashvili, 2004). Desde janeiro de 2004, o novo governo tem procurado reforçar o Estado georgiano, o que significa que tentou concentrar-se em cinco áreas: estabelecimento do Estado de direito; realização de reformas políticas e institucionais; restabelecimento do poder central em todo o país; lançamento de reformas económicas; e reforma do sector da segurança.

O novo governo de Saakashvili demonstrou desde o início uma clara intenção de empurrar o país para as alianças ocidentais. Foram implementadas reformas concretas nos sectores políticos, da segurança, económico, agrícola e da educação. O Governo combateu eficazmente a corrupção, drasticamente combatida e reduzida com êxito no espaço de dois anos (Cornell & Nilsson, 2009). Após a Revolução das Rosas, foi possível observar o surgimento de um governo central forte e transparente e os cidadãos ganharam confiança nos sistemas de ensino, de aplicação da lei e fiscal (Shaheen & Graham, 2011). O governo apostou na reestruturação do sector da segurança, na criação do Estado de direito, na promoção do crescimento económico e no restabelecimento da autoridade central. É de salientar que, conforme o Banco Mundial, a Geórgia foi o principal reformador económico do mundo e estava entre os 25 primeiros países na classificação geral da facilidade de fazer negócios (Lansky & Areshidze, 2008). As reformas de Saakashvili alteraram o país e provocaram mudanças profundas. A Constituição foi igualmente revista e o poder presidencial foi consideravelmente reforçado (poderes executivos alargados; controlo sobre o Governo e o Gabinete; influência legislativa etc.).

A Revolução das Rosas demonstrou tanto o fracasso como o sucesso significativo do povo georgiano e das suas instituições. Estas últimas não conseguiram assegurar uma transferência de poder ordenada e constitucional, numa altura em que o governo estava claramente a perder popularidade e o povo procurava a mudança. Por outro lado, os acontecimentos de novembro de 2003 puseram em evidência a dedicação do povo georgiano aos valores democráticos e a sua intolerância face a violações flagrantes dos seus direitos políticos. A sociedade adquiriu a capacidade de mobilizar com êxito protestos pacíficos e ordeiros para defender os seus direitos. Após a demissão forçada do Presidente, os acontecimentos regressaram rapidamente à normalidade constitucional. Este facto contrasta claramente com os acontecimentos de 1992, nos quais o Presidente Gamsakhurdia também foi forçado a demitir-se, mas só após ter sido

⁴⁸ No original: “We must all say: Georgia will be united and strong, that Georgia will restore its wholeness and become a united strong state.”

derramado sangue e de nada ter podido evitar um longo e dramático período de instabilidade interna (Nodia, 2006).

As revoluções podem ser relativamente pacíficas ou sangrentas. As revoltas e os golpes de Estado variam enquanto não reestruturam as instituições e estão menos preocupados em estabelecer uma justificação legal ou ideológica para a mudança de autoridade. De qualquer modo, nenhum acontecimento histórico se desenrola exatamente conforme os pressupostos abstratos ideais de qualquer teoria. A Revolução Rosa da Geórgia foi diferente de qualquer outra revolução, incluindo as revoluções coloridas. Mas foi uma revolução porque o regime de Shevardnadze provocou o derradeiro descontentamento das massas; os seus opositores revelaram-se suficientemente fortes e capazes para mobilizar dezenas de milhares de pessoas durante dias; a mudança de governo não pôde ser contida nos limites constitucionais; a transformação das instituições e da estrutura social da sociedade começou e continua; tanto o equilíbrio constitucional entre as instituições do Estado como a composição da elite política mudaram; e as alterações introduzidas na altura na retórica oficial, nos símbolos e no sistema educativo apontam claramente para uma transformação cultural e ideológica (Darchiashvili, 2007).

2.5.1. Os revolucionários, Saakashvili - um pai fundador

A Revolução das Rosas trouxe uma nova geração de políticos; o seu líder foi a guarda dos “jovens reformadores” que tentaram atuar no quadro do sistema de Shevardnadze, mas que acabaram por se virar contra ele e passaram para a oposição. O facto de a maioria dos políticos de peso do chamado campo dos “jovens reformistas” ter participado na revolução, quer como membros do Movimento Nacional Unido (MNU) de Saakashvili, quer como aliados próximos, como Nino Burjanadze ou Zurab Zhvania, demonstrou um forte consenso político sobre a necessidade de reformas e de mudanças políticas. A classe dirigente da Geórgia era genuinamente revolucionária. Rompeu propositadamente com as normas políticas aceites, confiante na sua capacidade de transformar o país num período muito curto. No entanto, rapidamente descobriu que os seus objetivos duplos de democratização e de construção do Estado não eram necessariamente complementares; o caminho para a criação de um Estado funcional, importante para o desenvolvimento a longo prazo da democracia, nem sempre é fácil de alcançar por meios democráticos. As novas autoridades da Geórgia rapidamente se aperceberam de que, para desenvolver o Estado, precisavam de consolidar a autoridade e de

exercer um maior controlo sobre a sociedade e sobre as instituições governamentais adormecidas. Porém, uma vez centralizado, o poder raramente é reduzido ou abandonado de forma voluntária (Cornell & Nilsson, 2009).

O novo governo da Geórgia herdou uma bateria de problemas assustadores, incluindo as relações conturbadas com a Rússia, a presença incómoda do homem forte Aslan Abashidze na região sudoeste de Adjária, uma sociedade devastada por uma corrupção maciça, um sector energético desastroso e uma economia em ruínas. Saakashvili e o falecido primeiro-ministro Zurab Zhvania, que faleceu em fevereiro de 2005, lideraram um governo mais eficiente e menos corrupto do que o de Shevardnadze. Saakashvili e os seus colegas podem apontar realizações reais, como a derrota de Abashidze e a redução da corrupção policial. Contudo, em questões relacionadas com a democracia, como a criação de instituições democráticas, a garantia de responsabilização do governo e o cultivo de uma sociedade civil forte, os resultados do novo governo têm sido desiguais. A realização de eleições justas é agora a regra, mas em muitos outros aspetos a consolidação democrática estagnou (Mitchell, 2006). As reformas constitucionais que ocorreram imediatamente após a eleição do Presidente resultaram numa concentração significativa de poder nas mãos do Presidente. O Presidente nomeou o Primeiro-Ministro, o Governo, vários Presidentes de Câmara e outros funcionários de escalão inferior, incluindo cargos como os reitores das universidades. Tinha autoridade para dissolver o Parlamento se este rejeitasse o seu orçamento duas vezes e exercia controlo sobre o ramo executivo do governo, que dominava o ramo legislativo, mais fraco. Saakashvili tinha mais poder formal do que Shevardnadze alguma vez teve. Além disso, o partido de Saakashvili, o MNU, no poder, não fez grandes esforços para reforçar as distinções necessárias entre o partido no poder e o governo num Estado democrático. O apoio ao partido no poder, ainda que fosse um novo partido no poder, continuava a ser visto como um pré-requisito para qualquer posição de poder na Geórgia. A direção do partido descrevia-se a si própria como a única força política democratizante da Geórgia, questionando publicamente a necessidade de um partido da oposição. O MNU controlava mais de dois terços dos lugares no parlamento e era leal ao Presidente, uma vez que muitos deputados foram escolhidos por ele para fazerem parte da lista do partido para as eleições de 2004 (Mitchell, 2006).

Qual é o papel da democracia na Revolução das Rosas? A democracia era vital para os líderes da revolução e para o MNU, uma vez que era o marcador de identificação para fazer parte do Ocidente. Nesta perspetiva, a democracia era um atributo externo, uma ideologia autodeclarada que alinhava a Geórgia com o Ocidente, e não uma prática política específica que incluía a organização da esfera política via eleições competitivas e outras características internas do

desempenho democrático (Cheterian, 2008). A relação entre a construção do Estado e a democracia é sempre complexa. De acordo com Holmes (2003), é necessário um Estado forte para a democracia funcionar (Holmes, 2003). Diamon (2005) defende um ponto de vista semelhante, argumentando que a criação de uma democracia que não esteja completamente ligada a um Estado funcional também é infrutífera (Diamon, 2005). Um Estado forte é sem dúvida necessário, mas também é claramente insuficiente para a democracia. Neste aspeto, o governo de Saakashvili não pode ser criticado pelas suas tentativas de restaurar a Geórgia. Estas reformas eram necessárias e valiosas, mas fazê-lo de uma forma que, por vezes, contornou a democracia, foi um grande erro.

A Revolução das Rosas teve também uma forte componente nacionalista. A construção de um Estado forte está frequentemente associada ao discurso nacionalista. A Revolução, com o seu vasto programa de levar a Geórgia para a modernidade, continha uma série de contradições e tensões, nomeadamente entre a centralização política e a manutenção das suas credenciais democráticas, entre a adesão aos valores ocidentais e o risco de voltar ao nacionalismo populista, e entre a modernização e as reformas económicas (Cheterian, 2008). Saakashvili utilizou o nacionalismo, que Shevardnadze manteve em segundo plano. A nova administração precisava do apoio popular para atingir os seus objetivos de estabelecer um Estado funcional, impulsionar a economia e alterar o *status quo* nas regiões em conflito. Ao mesmo tempo, havia uma diferença fundamental entre o nacionalismo de Gamsakhurdia e o de Saakashvili. O novo governo utilizou uma narrativa nacionalista inclusiva, dirigindo-se a todos os cidadãos georgianos e não apenas aos georgianos de etnia (Aphrasidze & Siroky, 2010).

Uma característica distintiva do nacionalismo de Saakashvili e do seu esforço de des-sovietização era o facto de ser orientado tanto para o interior como para o exterior: visava não só que os georgianos se vissem como tal e se orgulhassem da sua herança nacional, rejeitando a soviética, mas também que os estrangeiros a reconhecessem. Recapitulando, Saakashvili e o MNU fomentaram e propagaram amplamente uma ideologia bem articulada de nacionalismo de Estado aninhada numa agenda neoliberal e fortemente pró-ocidental, que foi fundamental para apoiar as políticas do governo de rápido desenvolvimento estatal de cima para baixo. Saakashvili, um “puritano pragmático” como lhe chamou Jones (Jones S. F., 2013), desenvolveu uma narrativa sincrética da nação georgiana que reavivou o apelo de Gamsakhurdia a um passado heroico e o seu impulso anti-russo e de autoafirmação. De facto, Saakashvili reabilitou oficialmente Gamsakhurdia e presidiu ao enterro dos seus restos mortais no Panteão da Geórgia, no Monte Mtatsminda, em abril (Waal, 2010), mas articulou-as em

termos mais cívicos (como fizera Shevardnadze antes dele), abstendo-se de culpar as minorias nacionais pelos problemas do país (Jones S. F., 2013).

Saakashvili reforçou algumas das tendências que existiam sob o domínio de Gamsakhurdia e Shevardnadze. A este respeito, Saakashvili é mais um sucessor do que um revolucionário. As principais tendências iniciadas por Gamsakhurdia e Shevardnadze tornaram-se políticas de Estado sob Saakashvili: independência e soberania nacionais, orientação pró-ocidental e distanciamento da Rússia. Uma novidade que Saakashvili trouxe consigo foi, de facto, a monopolização absoluta das forças armadas organizadas pelo Estado. Assim, poder-se-ia dizer que a construção do Estado é a parte mais notável da liderança de Saakashvili. No entanto, por outro lado, o conceito de construção do Estado para o governo de Saakashvili manifestou-se principalmente no reforço das agências de execução e na centralização do poder (Khelashvili, 2007). Os outros aspetos, a mais longo prazo, de um Estado sustentável (desenvolvimento económico, democracia, consenso social, integração das minorias secessionistas na sociedade em geral) passam para segundo plano ou assumem a forma de campanha política para melhorar a imagem do governo.

O maior fracasso de Shevardnadze continua a ser um desafio também no tempo de Saakashvili – a integridade territorial não foi restaurada. Na história moderna da Geórgia, Saakashvili foi o primeiro a integrar os ideais do nacionalismo cívico, do liberalismo económico e do republicanismo estatista e, até certo ponto, levou isto a cabo, na prática. No entanto, em condições de recursos económicos limitados, de pressão crescente por parte da Rússia e de escassez de pessoal de gestão qualificado, a fusão destes três elementos para a promoção dos interesses do Estado ocorreu apenas parcialmente (Khelashvili, 2007).

O governo de Saakashvili partilhava duas semelhanças com o período de Gamsakhurdia: a presença de um líder carismático e a possibilidade de recorrer à psicanálise para explicar a situação política e social da Geórgia. Duas tendências concorrentes atestam este facto: a diminuição evidente da idade média dos funcionários a todos os níveis da governação do Estado e na maioria das instituições sociais, por um lado, e a frequência com que se recorre ao passado histórico, por outro. Ao contrário do governo de Shevardnadze, as autoridades de Saakashvili afirmaram que o seu objetivo é empreender mudanças estruturais e efetuar reformas a um ritmo acelerado. Assim, se considerarmos Zviad Gamsakhurdia o fundador do Estado do país e Eduard Shevardnadze o seu criador institucional, Mikheil Saakashvili é a pessoa que o tornou mais sistémico e funcional (Ladaria, 2007).

Até 2013, praticamente todas as reformas constitucionais, nomeadamente as de 2004, alargaram os poderes presidenciais, e a política externa foi sempre conduzida de forma muito

personalizada, com a autoridade concentrada no topo. O Presidente tinha amplos poderes formais em matéria de política externa: liderava e supervisionava a política externa do país e as suas prerrogativas constitucionais, combinadas, no caso de Saakashvili, com um parlamento controlado pelo partido do Presidente, tornam o Presidente praticamente incontestável em matéria de política externa. Os poderes informais do Presidente são igualmente significativos, aumentados pela ausência de qualquer poder de compensação e por um ambiente político frequentemente em crise. Os presidentes georgianos têm tido carta branca devido à fraqueza dos meios de comunicação social, à inexistência de um corpo independente de funcionários públicos ou de grupos de pressão burocráticos poderosos e à concentração do público nos assuntos internos. Os presidentes da Geórgia, enquanto líderes eleitos por sufrágio direto, abraçaram completamente o “culto” da personalidade entre o povo georgiano (Jones & Kakhishvili, 2013). O programa político de Saakashvili era uma mistura de pragmatismo e idealismo. A sua equipa chegou ao poder sob lemas de lealdade aos valores democráticos e liberais, mas, ao mesmo tempo que implementava sistematicamente uma política de reformas, fechava frequentemente os olhos às violações das normas e procedimentos democráticos que ocorriam. Devido ao pragmatismo político, a nova elite política ultrapassou mesmo o governo de Shevardnadze em termos de monopolização do poder político. A concentração de poder através da introdução de alterações constitucionais, o crescente grau de centralização, o controlo mais apertado das funções do serviço público – tudo isto são marcas registadas do período Saakashvili (Abashidze, 2007).

Saakashvili considerava-se um pai fundador e um grande reformador na tradição dos construtores de Estados autoritários, como Mustafa Kemal Atatürk⁴⁹ (Lanskoy & Areshidze, 2008). Apresentava-se como uma personagem fundamental da história da Geórgia, comparável a David, o Construtor, um rei do século XII conhecido por unir os territórios georgianos e expulsar os invasores estrangeiros, melhorando simultaneamente a administração do Estado. Parte do apoio popular de Saakashvili deveu-se às suas promessas eleitorais de reunificar a Geórgia, restabelecendo a jurisdição do governo central sobre a Abecásia e a Ossétia do Sul. Saakashvili perseguiu vigorosamente este objetivo por uma série de meios, incluindo a instigação de escaramuças na capital da Ossétia do Sul em 2004, bem como a oferta de planos de paz, o apoio aos governos da Abecásia e da Ossétia no exílio, o patrocínio de emissões de televisão e rádio para as regiões, o aumento da atenção internacional para os conflitos e a melhoria da capacidade militar da Geórgia (Lanskoy & Areshidze, 2008).

⁴⁹ Fundador e primeiro Presidente da República da Turquia.

O projeto de construção do Estado de Saakashvili caracterizou-se por uma combinação inflamatória de aumento das despesas com a defesa, uma retórica nacionalista cada vez mais forte, filtrada pela linguagem da integridade territorial, e uma convicção constante de que os líderes do governo sabiam o que estava certo e não precisavam de “perder” tempo com deliberações ou debates. Estas variáveis influenciaram diretamente a decisão da Geórgia de entrar em guerra contra a Rússia ou de cair na armadilha que a Rússia montou em agosto de 2008, o que, em resultado da resposta brutal e ilegal da Rússia, mas inteiramente previsível, enfraqueceu a posição da Geórgia entre alguns dos seus aliados, perturbou a vida de dezenas de milhares de georgianos e tornou a ideia de restaurar a integridade territorial da Geórgia ainda mais improvável do que era durante o mandato de Shevardnadze (Mitchell, 2009).

Em outubro de 2012, a Geórgia viveu a sua primeira transição democrática de poder desde a independência. Na sequência de uma campanha acesa e amarga, o Presidente Mikheil Saakashvili aceitou imediatamente a derrota nas eleições parlamentares para a coligação O Sonho da Geórgia – Geórgia Democrática⁵⁰, liderada pelo multimilionário Bidzina Ivanishvili, que se encontra agora à frente do país (Cornell S. , 2013).

2.5.2. A guerra dos cinco dias

No dia 8 de agosto de 2008, os líderes mundiais e o público estavam concentrados em Pequim para assistir à abertura dos 29º Jogos Olímpicos, transmitidos para todo o mundo. Os programas foram interrompidos e seguiram-se notícias sobre uma guerra no longínquo Cáucaso. O Cáucaso ganhou temporariamente interesse internacional com o início de um novo conflito na Geórgia. Poucas pessoas tinham ouvido falar de Tskhinvali, ou da Ossétia do Sul, até que os boletins noticiosos anunciaram a tentativa do exército georgiano de tomar o controlo de Tskhinvali, o principal centro urbano da Ossétia do Sul, o que foi acompanhado por imagens do exército georgiano bem armado a disparar vários lança-granadas contra a cidade (Cheterian, 2009). A guerra de agosto de 2008 não foi como as guerras do Cáucaso do final dos anos 80, não foi a emergência de movimentos de massas inspirados pelo nacionalismo. Desta vez, o Estado não foi ameaçado por movimentos populares. Neste caso, o próprio Estado foi o ator, iniciando a mudança através da força militar e não da mobilização popular. Desta vez, a questão não tocou no cerne do que a Geórgia deveria ser – um Estado nacionalista, democrático, pró-

⁵⁰ Em georgiano: ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველო, K'art'uli ots'neba - demokratiuli Sak'art'velo.

russo ou pró-ocidental. O conflito de cinco dias girou em torno das fronteiras estatais da Geórgia⁵¹. Os conflitos do final da década de 1980 foram tentativas populares de definir a natureza do Estado, a essência do novo projeto político e a sua legitimidade. Desta vez, a guerra era um conflito fronteiriço. Após a derrota militar de agosto de 2008, o Estado georgiano demonstrou a sua capacidade de lidar com o choque da derrota militar: as suas instituições continuaram a funcionar e as forças armadas reagruparam-se e reconstruíram as suas fileiras sem se desintegrarem ou colapsarem (Cheterian, 2009). Independentemente da forma como se encara esta definição, a Europa não assistia a um conflito com as mesmas dimensões desde as lutas nos Balcãs na década de 1990. A Rússia acabou por reconhecer as duas repúblicas separatistas da Geórgia, a Abecásia e a Ossétia do Sul, como Estados independentes, num paralelo óbvio com o reconhecimento do Kosovo pela maioria dos países ocidentais. A guerra provocou uma crise internacional, desencadeando várias reações diplomáticas por parte dos Estados europeus, que variaram entre fortes condenações do papel da Rússia no conflito e expressões de preocupação geral com a escalada do conflito ou, num caso, de apoio à Rússia. A guerra russo-georgiana, em agosto de 2008, foi um instrumento eficaz para a Rússia restringir novas expansões da OTAN para leste, reafirmando-se assim como a principal potência na maioria do espaço pós-soviético. A breve guerra tornou-se a crise externa mais significativa na Europa desde a invasão do Iraque em 2003, exigindo que as potências europeias reagissem a uma mudança no equilíbrio estratégico (Larsen, 2012).

O conflito não foi apenas uma função do antigo dilema de que a Rússia tende a sentir-se segura quando as pessoas que se encontram nas suas fronteiras estão sob o seu controlo e se sentem inseguras. Estava também relacionado com a importância crescente que a exportação de energia desempenhava como instrumento de poder na política externa russa. O objetivo de Moscovo era dominar as fontes de energia e as rotas de abastecimento da Europa, e Tbilisi fazia parte da coligação que tentava contornar essa situação, criando uma forma alternativa de levar a energia do Cáspio para o Ocidente, contornando a Rússia. O Kremlin avisou Tbilisi de que tinha de decidir se estava do lado de Moscovo ou do lado do Ocidente, e a abordagem de Moscovo para resolver os conflitos congelados seria determinada pela resposta da Geórgia a essa questão central. É quase certo que esta guerra não teria ocorrido se a Geórgia tivesse abandonado as suas aspirações ocidentais em favor das exigências russas. Mas a Geórgia recusou, colocando os dois países numa rota de colisão que tornou o conflito quase inevitável (Asmus, 2010).

⁵¹ Veja-se o anexo 4.

De modo geral, a abordagem da Geórgia durante o mandato de Saakashvili, até 2008, foi inconsistente e pode ser descrita como uma política de “*stick and carrot*”⁵². Por um lado, a Geórgia tentava apaziguar a Abecásia e, em particular, a Ossétia do Sul, oferecendo a esta última “uma autonomia mais alargada do que a da Ossétia do Norte sob a alçada da Federação Russa”⁵³ (Saakashvili, 2004), apoiando diversas iniciativas de intervenção humanitária, tais como o fornecimento de fertilizantes e de géneros alimentícios, a promessa de que a população local teria direito a pensões georgianas para além das pagas pela Rússia, etc. Simultaneamente, as autoridades georgianas, sem discussão prévia no âmbito da Comissão Mista de Controlo⁵⁴, intensificaram as medidas de segurança na Ossétia do Sul, enviando tropas adicionais e reforçando o seu controlo. Paata Zakareishvili, antigo ministro da reconciliação e da igualdade cívica, argumenta que, nesse período, Tbilisi estava a implementar um 'ataque humanitário', em parte destinado a impressionar os estrangeiros, enquanto o resto era uma pressão (Koiava, Baghaturia, & Nikitina, 2017).

Na realidade, durante as tensões que conduziram à guerra na Ossétia, a Rússia demonstrou que não ignoraria a situação se a Geórgia utilizasse a força militar contra as regiões separatistas. Na última semana de julho de 2008, a Rússia lançou um exercício militar em grande escala denominado “Caucasus 2008” perto da fronteira com a Geórgia, “que incluía o ensaio de operações no distrito de Roki e a prestação de assistência às forças de manutenção da paz russas estacionadas na Abecásia e na Ossétia do Sul”⁵⁵ (Allison, 2008). A Rússia estava completamente preparada para uma tal guerra. Após o exercício ter terminado a 2 de agosto, sugere Allison, parecia que “as forças permaneciam concentradas e em grande prontidão de combate”⁵⁶. Quando os soldados georgianos chegaram à Ossétia do Sul, Moscovo interveio numa questão de horas, alterando a dinâmica de poder da batalha. Nessa altura, a Geórgia acusou as forças da Ossétia e da Rússia de terem iniciado o conflito. O exército georgiano só

⁵² A abordagem da *stick and carrot* é uma abordagem utilizada pelos realistas para explicar o hard power na disciplina de Relações Internacionais. De acordo com esta abordagem, os outros Estados tentam fazer com que as coisas que não querem fazer sejam feitas por castigo, enquanto o Estado é recompensado por fazer o que quer. Veja-se: Ekrem Yaşar Akçay & Selim Kanat - Carrot and stick approach in international Relations: an evaluation throughout Turkey’s accession negotiations with the European union, 2017.

⁵³ No original: wider autonomy than that of North Ossetia under the Russian Federation.

⁵⁴ A Comissão Mista de Controlo (CMC) foi criada em 1992 com base no Acordo de Dagomis. A CMC era constituída por representantes das autoridades georgianas e russas, bem como por membros do governo separatista da chamada Ossétia do Sul. Veja-se: Revaz Koiava; Edisher Baghaturia; Yulia Nikitina - Georgia and Russia: bilateral view on the quarter century relations, 2017.

⁵⁵No original: “that included rehearsal of operations in the Roki district and the delivery of assistance to Russian peacekeepers stationed in Abkhazia and South Ossetia”. Roy Allison, 2008. p. 1150.

⁵⁶ No original: “the forces remained concentrated and in high combat readiness.” Roy Allison, 2008. p. 1148.

recebeu ordens para se dirigir a Tbilisi após as tropas russas terem atravessado a fronteira. No entanto, esta sugestão não foi aceite pela maioria dos países ocidentais (Allison, 2008).

As tensões entre a Geórgia e a Rússia escalaram até ao ponto de uma guerra militar em agosto de 2008, quando a Rússia invadiu o território georgiano. Em 7 de agosto, a Geórgia tentou pôr fim ao conflito na Ossétia do Sul e recuperar a integridade territorial, tendo o governo decidido responder aos ataques dos secessionistas em Tskhinvali lançando um esforço militar para estabelecer o controlo sobre o território (Mitchell L. , 2009). As causas imediatas dos combates e do início da guerra eram desconhecidas, o que deu origem a uma onda de acusações sobre quem era o culpado (Cooley & Mitchell, 2009). Moscovo, que apoiava o governo separatista da Ossétia do Sul e da Abecásia, acusou a Geórgia de matar as suas “forças de manutenção da paz” e os tanques russos atravessaram a fronteira para “proteger os cidadãos russos”. Tbilisi, por outro lado, acusou a Rússia de invadir o território georgiano, ameaçando a sua soberania e deixando dezenas de cidadãos georgianos na zona de conflito sem as suas casas (Utashvili, 2014). Moscovo interveio em território georgiano com a rapidez de um relâmpago, a apenas 40 km da capital, e o governo georgiano declarou as tropas russas como ocupantes (Gvalia, Lebanidze, & Iashvili, 2011).

Um novo conflito na Ossétia do Sul era, de facto, altamente previsível depois de o segundo plano de paz proposto por Saakashvili ter falhado em 2007. Como os esforços para reunificar a Geórgia falharam, o apoio interno do governo de Saakashvili enfraqueceu. O governo de Saakashvili sentiu um forte imperativo interno para uma ação militar na Abecásia ou na Ossétia do Sul no verão de 2008, confrontado com a oposição, tanto pelo parlamento como pelo público georgiano. A situação da Ossétia do Sul deteriorou-se dramaticamente entre julho e agosto de 2008. No entanto, tanto os grupos paramilitares da Ossétia como os da Geórgia foram responsáveis pela violência, que aumentou significativamente na última semana de julho de 2008 (Rahman, 2009). Enquanto as milícias separatistas ossetas atacavam posições e povoações georgianas na região, a Geórgia alegou que a Rússia interveio no conflito ao permitir que os combatentes voluntários da Ossétia do Norte atravessassem a fronteira russo-georgiana e ao fornecer armas pesadas aos separatistas através do túnel de Roki (Allison, 2008). Na noite de 7 de agosto, Saakashvili apelou unilateralmente a um cessar-fogo e declarou que a Geórgia daria à Ossétia do Sul total autoridade por um acordo de paz. No entanto, na manhã seguinte, o exército georgiano optou por recorrer à força militar, alegando que os soldados da Ossétia do Sul não pararam de bombardear as comunidades georgianas. O exército georgiano assumiu rapidamente o controlo de grande parte da Ossétia do Sul, incluindo a capital, Tskhinvali. A ofensiva georgiana na Ossétia do Sul conduziu rapidamente a um contra-ataque maciço russo

(Rahman, 2009). A 10 de agosto, a Rússia colocou 10.000 soldados na Ossétia do Sul e mais de 150 veículos blindados. Além disso, o exército russo lançou uma segunda frente na Abecásia, com cerca de 9.000 efetivos, e cercou a Geórgia a noroeste com unidades da Frota do Mar Negro enviadas para a costa da Abecásia (Antonenko, 2008). Foi a maior demonstração de força militar russa desde o fim da Guerra Fria. No entanto, a Rússia só conseguiu começar a dominar o exército georgiano a 11 de agosto. Desta vez, o exército georgiano provou ser um adversário difícil, ostentando novas vantagens tecnológicas, como equipamento de visão noturna, sistemas de comunicação modernos e sistemas de defesa aérea eficientes (Antonenko, 2008).

Em 11 de agosto, a Rússia tomou a totalidade da Abecásia e da Ossétia do Sul e as suas forças aéreas destruíram bases aéreas georgianas perto da capital Tbilisi. A Geórgia retirou-se da zona da Ossétia do Sul e pediu à Secretária de Estado norte-americana Condoleezza Rice que atuasse como mediadora para resolver o conflito. Mais tarde, a Rússia alargou os seus ataques a secções indiscutíveis do território da Geórgia. As forças russas tomaram Gori, perto de Tbilisi, e prosseguiram para Poti e Senaki, na costa ocidental. Em Poti, o exército russo destruiu todos os principais postos militares da Geórgia e afundou os seus navios de guerra. Em 12 de agosto, o governo russo declarou que o objetivo da sua campanha militar – coagir o lado georgiano à paz – tinha sido atingido e que a guerra estava oficialmente terminada. O Presidente francês, Nicolas Sarkozy, desempenhou um papel preponderante nos esforços de mediação e na conclusão do acordo de cessar-fogo em 12 de agosto⁵⁷ (Rahman, 2009). Em 26 de agosto, Moscovo reconheceu oficialmente a Abecásia e a Ossétia do Sul como Estados independentes. Para legitimar a sua missão humanitária na guerra, a Rússia assumiu compromissos importantes para a restauração e o desenvolvimento das regiões habitadas por cidadãos russos (Rahman, 2009).

O papel pessoal de Saakashvili no conflito entre a Rússia e a Geórgia sobre as regiões separatistas é fundamental. O líder georgiano chegou ao poder com a intenção de pôr fim aos conflitos separatistas do país e restabelecer a autoridade central. As regiões separatistas provaram ser um meio extremamente eficaz de exercer pressão sobre a liderança georgiana, especialmente desde que Saakashvili fez da restauração da integridade territorial do país um dos principais objetivos da sua presidência. O líder georgiano adotou uma estratégia de alto risco, dando prioridade ao restabelecimento da integridade territorial do país, ao mesmo tempo que tenta resolver as disputas separatistas de longa data (German, 2009).

⁵⁷ Veja-se o anexo 5.

Depois da guerra da Rússia na Ucrânia, o Ocidente também se olhou ao espelho. Os seus erros e discórdia também aceleraram a marcha para a guerra. Uma das componentes foi o reconhecimento da independência do Kosovo, apesar das ameaças de Moscovo de que responderia com o reconhecimento da Abecásia e da Ossétia do Sul. Outro exemplo foi como a OTAN lidou com a Geórgia e a Ucrânia durante a Cimeira de Bucareste, na primavera de 2008. Esta atitude deu a Moscovo uma dupla base para tomar medidas contra a Geórgia (Asmus, 2010). O Ocidente tinha de facto um plano para proteger Tbilisi das consequências da sua própria política. Muitos poderão referir as deficiências da Geórgia ou o carácter imprevisível do seu líder como a razão fundamental pela qual Tbilisi não gozou de maior confiança e apoio internacional ou ocidental. Qualquer uma destas razões pode ser verdadeira. Contudo, a dedicação georgiana aos princípios fundamentais da Carta de Paris – o direito à integridade territorial, à soberania, à igualdade de segurança e à liberdade de escolher a sua própria aliança – era suposto servir de base a uma nova ordem de segurança pós-Guerra Fria. Estes princípios não se destinavam a ser condicionados pela personalidade de um presidente ou pela eficácia das reformas internas, ou da política externa de um país. Foram criados para proteger os pequenos países do comportamento predatório dos grandes. Para que a ordem pós-Guerra Fria seja legítima, estes ideais devem ser defendidos quando postos em causa (Asmus, 2010). Não o foram, por duas razões: não havia a confiança necessária entre a Geórgia e o Ocidente e muitas das principais potências ocidentais não se importavam o suficiente.

"A política externa exprime não só o que se quer, mas também o que se é."

Graham Fuller

Capítulo III - Alinhamentos da política externa da Geórgia pós-soviética

3.1. Formação da política externa da Geórgia

Na sequência do desaparecimento da União Soviética, os antigos Estados soviéticos emergiram da bolha de papéis e políticas prescritos para enfrentarem sozinhos a comunidade internacional pela primeira vez em mais de 70 anos. O novo estatuto levou-os a redefinirem-se tanto a nível interno como internacional através das suas políticas externas. A identidade nacional, a auto-perceção, a localização geográfica e o papel de cada país na região ou no mundo tinham de ser determinados e desenvolvidos (Fawn, 2006). Os Novos Estados Independentes (NEI) são, em geral, mais abertos, mas persistem as questões metodológicas de ligar as ideias à ação e de determinar quem tem impacto em que decisões. A maioria dos Estados pós-soviéticos tem partidos fracos, instituições cívicas subdesenvolvidas e, essencialmente, não tem interesses organizados publicamente, tornando as decisões de política externa ainda mais difíceis de explicar do que durante a era soviética. Por conseguinte, embora seja evidente que a cultura política desempenha um papel na complexa combinação da elaboração da política externa, não deve ser utilizada para fazer afirmações demasiado amplas ou para prever a ação da política externa (Jones S. , 2003).

A Geórgia tem estado num longo processo de auto-construção desde a sua independência, devido ao seu passado complexo e a um ambiente político e de segurança difícil. A política externa da Geórgia evoluiu para responder aos perigos externos e internos com aspetos reativos ao longo das duas primeiras décadas de independência, mas não tinha uma direção definida (Kakachia & Markarov, 2016).

Pode parecer-nos óbvio que a Geórgia, enquanto pequeno país ensanduichado entre impérios concorrentes e potências regionais poderosas (como o Irão e a Turquia), tem de prestar atenção à distribuição relativa de poder entre os seus vizinhos, bem como às características de um sistema interestadual competitivo que, até recentemente, não favorecia os pequenos Estados. O país, com exceção de alguns períodos da Idade Média, tem-se preocupado com a sobrevivência e com o equilíbrio ou com a adesão aos interesses das potências agressivas vizinhas. Os desafios de segurança dominam a história da Geórgia, em parte devido à sua localização física e em parte devido a um sistema internacional no qual os grandes países competem pela influência sobre os governos menores. No entanto, mesmo Kenneth Waltz (1979) admite que as políticas externas são feitas por agentes sujeitos a constrangimentos internos, à cultura política e a preconceitos da experiência histórica, à influência das estruturas

estatais internas e às necessidades (Waltz, 1979) — no caso da Geórgia pós-soviética — de construção da nação e de sobrevivência do regime. As políticas externas da Geórgia são, naturalmente, influenciadas por um ambiente regional complicado, pela relação estratégica concorrente entre os Estados Unidos, a União Europeia e a Rússia no Cáucaso e pelas forças económicas globais que têm impacto nas políticas económicas externas da Geórgia. Todavia, argumentaríamos que os principais fatores da política externa da Geórgia durante os últimos trinta anos foram de natureza interna, em particular as numerosas questões relacionadas com a história de fraqueza do Estado da Geórgia e o domínio do governo de um só homem. A estrutura de liderança é igualmente importante. Os presidentes da Geórgia têm uma influência quase total nas decisões de política externa devido ao sistema de governo presidencial e à Constituição. Nestas condições, o populismo torna-se uma arma política tentadora e mina a institucionalização da política externa, um quadro que impõe numerosos limites à tomada de decisões precipitadas e unilaterais (Jones & Kakhishvili, 2013). A política externa de qualquer Estado é estipulada pelas especificidades da sua política interna. Como já referimos, a vida social da Geórgia, quando se tornou a primeira república, caracterizava-se por problemas nacionais e sociais de confrontação artificial, divisão interna, baseada no princípio da filiação partidária — um pessoal vicioso, política, ausência de ideologia nacional e de valores partilhados e, em consequência disso, a incapacidade de criar um plano de desenvolvimento nacional excluía a identificação adequada da energia nacional (Chumburidze, 2021). As questões internas têm uma grande influência na política externa da Geórgia, acentuada pelo ambiente de colapso económico e pelos três desafios que os governos georgianos enfrentaram nas últimas três décadas: construção da nação, construção do Estado e construção da democracia. Estas questões, que foram abordadas incorretamente por líderes georgianos inexperientes, conduziram a maus resultados que já foram analisados no capítulo anterior.

Para um Estado pequeno e recentemente independente como a Geórgia, é crucial alcançar a estabilidade económica e política, bem como a coesão social interna. Estas são as condições prévias para que a política externa de qualquer país seja eficaz e tenha visão de futuro. As fraquezas e contradições internas tornam os outros membros da comunidade internacional cautelosos e tensos. A este respeito, o relativo sucesso ou fracasso da política externa da Geórgia é largamente determinado pelos seus desafios e dificuldades internos. A ligação entre as políticas externa e interna é bem conhecida (Rondeli, 2001). Contudo, a natureza e o carácter desta ligação são frequentemente influenciados pelas características únicas de cada país e pelo ambiente de segurança regional que o rodeia. Os fatores internos tiveram um impacto considerável na política externa e no pensamento estratégico da Geórgia recentemente

independente, bem como nas posições internacionais e regionais do país. Os fatores internos tiveram, pelo menos, tanta influência na política externa da Geórgia desde 1992 como os fatores externos (Rondeli, 2001). Uma das questões fundamentais é saber se podemos alargar a nossa compreensão da forma como os líderes afetam a política externa, determinando o seu efeito nas escolhas disponíveis. Em países, como a Geórgia, com regimes híbridos ou semi-autoritários, com instituições fracas e uma falta significativa de tradições democráticas, o papel dos líderes assume uma importância fundamental no desenvolvimento de uma agenda de política externa e na sua implementação. É por isso que o cerne desta investigação está relacionado com a análise do comportamento da liderança em diferentes circunstâncias e com como a mudança de regime afeta a orientação da política externa do Estado. Os fenómenos de política externa são extremamente complexos. Incluem *inputs* que geram vários *outputs*⁵⁸. Como afirma (Rosenau, 2012), uma pequena alteração num dos *inputs* tem frequentemente consequências significativas para os *outputs* que promove. Assim, os processos acidentais são difíceis de rastrear. Podem ser extremamente evasivos quando a sua variação inclui uma grande variedade de *inputs* que se alteram ao longo do tempo. A complexidade não pode ser presumida. São demasiado importantes para a mecânica da política externa para serem ignorados (Rosenau, 2012).

Para além da imagem de líder, segundo Jones, 2003 há quatro fatores que se destacam na política externa da Geórgia desde a independência. Em primeiro lugar, a Geórgia é um Estado pequeno e vulnerável rodeado por grandes países, a Rússia a norte e a Turquia e o Irão a sul. Tradicionalmente, a Geórgia tem em conta as preocupações de segurança nacional dos seus vizinhos maiores. Não é diferente agora, e as restrições geopolíticas e geoeconómicas da Geórgia contam-se entre os fatores mais significativos que influenciam as suas decisões em matéria de política externa. Em segundo lugar, a instabilidade do Estado georgiano e os desafios internos à segurança nacional, que vão desde uma economia em colapso a reivindicações de secessão por parte de minorias nacionais, fizeram da política interna um fator significativo nas decisões de política externa. Em terceiro lugar, a Geórgia é um Estado pós-colonial. A experiência soviética teve um enorme impacto nas crenças e no comportamento político das novas elites, criando uma imagem idealizada do Ocidente que induziu em erro as elites georgianas quando estas tomaram o poder pela primeira vez (Jones S. , 2003). Incentivou

⁵⁸ O input diz respeito à forma como os sistemas de governação e as políticas associadas são estabelecidos e implementados (processo). O output diz respeito ao grau de eficácia, custo e vantagem da governação. Veja-se Michael Zürn; Martin Binder; Matthias Ecker-Ehrhardt - *How Relevant Are Input and Output Performance to Popular Legitimacy of International Governance?* 2012.

igualmente tradições de forte liderança centralizada e de pensamento etnocêntrico. Estes últimos foram em parte motivados por décadas de isolamento forçado do resto do mundo, bem como por um sentimento de vitimização histórica. Por último, o regime soviético suprimiu os valores cívicos e eliminou o debate político da esfera pública. Estas quatro variáveis, um golpe de Estado, uma guerra civil e duas guerras de secessão, tiveram todas um papel significativo nas experiências traumáticas e nas profundas desilusões que os georgianos enfrentaram após a independência (Jones S. , 2003).

É importante notar que, embora muitos cientistas sociais tenham investigado vários aspetos do conceito de pequenos Estados, implicando que estes são fracos, ameaçados por grandes potências e incapazes de proteger os seus próprios interesses e de formular a sua própria política externa, a Geórgia enquanto pequeno Estado não foi objeto de uma investigação aprofundada. É fundamental compreender de que forma a Geórgia satisfaz as características de um pequeno Estado e qual o contributo que o país pode dar à comunidade internacional, mantendo o seu próprio território e soberania. Para ser claro, a Geórgia é classificada como um pequeno Estado conforme a sua dimensão e população (Janeliūnas & Kirvelytė, 2009), (Gvalia, Siroky, Lebanidze, & Iashvili, 2013), (Rondeli, 2001). Para implementar uma política externa eficaz, um pequeno Estado como a Geórgia deve “alcançar a estabilidade económica e política, bem como a coesão social interna”⁵⁹ (Rondeli, 2001). A principal preocupação de um país é manter a sua soberania, independência e segurança, adaptando-se eficazmente a um ambiente em mudança num curto espaço de tempo. A Geórgia começou a prestar especial atenção ao papel das organizações e instituições internacionais na obtenção do reconhecimento internacional. Como está localizada numa encruzilhada estrategicamente importante e é “um *pivot* estratégico fundamental para o transporte dos recursos energéticos da Eurásia, bem como para o acesso ocidental à Ásia Central e ao Afeganistão”⁶⁰, a Geórgia começou a beneficiar de negociações utilizando a sua localização geográfica, uma vez que possui importantes corredores de recursos energéticos (Cornell S. E., 2007). O antigo relator do Parlamento Europeu, Per Gahrton, na sua descrição vívida da política e das relações externas da Geórgia escreve: “Desde a antiguidade, o Cáucaso tem sido uma fronteira e um elo entre a Europa e a Ásia, onde culturas, impérios e religiões encontraram-se, lutaram ou cooperaram”⁶¹ (Gahrton, 2012). Esta é uma definição mais

⁵⁹ No original: “achieve economic and political stability, as well as internal social cohesion”. Rondeli 2001, p.199.

⁶⁰ No original: “is a key strategic pivot for the transportation of Eurasia’s energy resources, as well as for western access to Central Asia and Afghanistan”. Cornell 2007, p.1.

⁶¹ No original: "Since ancient times, the Caucasus has been a frontier and link between Europe and Asia, where cultures, empires, and religions have met, fought, or cooperated." Gahrton 2012, p.1.

realista da Geórgia do que do resto do Cáucaso, uma vez que a Geórgia se vê como a porta de entrada da Europa e da Ásia para a Europa.

Tal como acontece com qualquer país pequeno e vulnerável, é fundamental para a Geórgia encontrar a sua posição na teia das relações internacionais. Ao nível do debate público, a questão da política externa da Geórgia é frequentemente entendida como “com a Rússia” ou “com o Ocidente”. Trata-se, evidentemente, de uma simplificação; na verdade, a Geórgia necessita de boas ligações com os países da região, bem como com as principais organizações internacionais e com os Estados poderosos que moldam a política internacional. Contudo, os observadores estrangeiros consideram frequentemente o Sul do Cáucaso como uma arena de batalha internacional pela influência, com a Rússia e os principais países ocidentais a emergirem como os principais atores (Nodia, 2006). O facto de estar encurralada entre impérios poderosos e concorrentes exigiu que a elite da Geórgia adotasse uma política externa flexível e pragmática. A Geórgia confiou na segurança de outros países e procurou amigos poderosos contra potenciais adversários, como a proteção persa contra os otomanos, a proteção russa contra a Pérsia e a proteção da Europa Ocidental contra a Rússia. A religião, ou mais concretamente a fidelidade cultural, desempenhou ocasionalmente um papel importante (embora nem sempre o mais importante) na influência destas decisões. Na década de 1780, Erekle II pediu ajuda à Rússia contra os persas e, em 1918, a Geórgia independente pediu proteção à Alemanha contra os turcos. A resistência da Geórgia aos Estados muçulmanos foi significativa em ambas as ocasiões (Jones S. , 2003). Ao analisar o comportamento da política externa dos pequenos Estados, o campo das relações internacionais, em particular a sua abordagem de investigação realista, tende a dar prioridade a fatores externos (como o equilíbrio de poder/ameaça e a geopolítica). A lógica é simples: como os pequenos Estados não têm as capacidades militares e económicas necessárias para influenciar os processos nos sistemas internacionais ou regionais, esses processos e a presença de outros atores mais poderosos têm a maior influência nas escolhas/alternativas de política externa dos pequenos Estados (Gvalia & Lebanidze, 2018). Este argumento teórico baseia-se na tradição realista das relações internacionais, que vê a política mundial como uma batalha constante pelo domínio e pela segurança entre os principais atores do sistema internacional, nomeadamente as grandes potências. Conforme a escola realista, os pequenos governos cedem frequentemente às pressões internacionais resultantes da concorrência entre os grandes atores. Os pequenos governos têm uma influência limitada na política internacional através das suas políticas externas. Em vez disso, a política mundial molda e afeta as políticas externas dos pequenos Estados. Consideramos necessários fatores internacionais para compreender os pequenos Estados e os

seus objetivos de política externa. No entanto, consideramos que a incorporação de variáveis internacionais na análise do comportamento da política externa dos pequenos Estados é necessária, mas não suficiente, para uma compreensão aprofundada dos fatores que determinam as suas políticas externas, especialmente no caso da Geórgia (Gvalia & Lebanidze, 2018). É por isso que optámos pelo realismo neoclássico como base teórica para compreender e explicar os motores da política externa da Geórgia. O objetivo desta secção é fornecer uma análise dos alinhamentos da política externa da Geórgia tendo em consideração o fator externo, as forças estruturais internas, as variáveis internas, as perceções das elites e a imagem do líder relativamente à narrativa histórica inexploradamente. Desde a dissolução da União Soviética, a política externa da Geórgia tem sido moldada por uma série de variáveis que influenciaram o desenvolvimento das prioridades, a tomada de decisões e a implementação da política externa. A política externa do país foi influenciada principalmente pelas suas necessidades internas e de segurança, pela cultura política dos seus dirigentes e pelo contexto geopolítico. É dada especial atenção ao papel da liderança georgiana no desenvolvimento e implementação de uma agenda de política externa. Este capítulo analisa também o comportamento e as respostas (variáveis) dos líderes de cada país às ameaças provenientes da Rússia, sendo consideradas constantes ao longo das últimas três décadas. O objetivo estratégico da Geórgia de aderir às instituições europeias e euro-atlânticas e, ao mesmo tempo, escapar ao domínio russo afetou a abordagem e o tipo de elaboração da política externa georgiana. Estes dois fatores estavam em conflito e o desconhecimento do “fator russo” por parte da liderança georgiana resultou em confrontos e conflitos com a Rússia, que tiveram graves ramificações para o país (Kavadze, 2020).

3.1.1. Formação da política externa nos primeiros dias da independência

Após a sua declaração de independência da União Soviética em 1991, a Geórgia adotou os valores ocidentais da democracia liberal. No entanto, devido a uma cultura política herdada, desprovida de uma forte tradição democrática, a uma elite inexperiente em matéria de política externa, a recursos financeiros limitados e a forças sociais concorrentes mal definidas, a Geórgia não conseguiu inicialmente desenvolver uma estratégia externa e de segurança eficaz com o Ocidente. O primeiro presidente, Zviad Gamsakhurdia, teve dificuldade em estabelecer laços diplomáticos substanciais, uma vez que os principais atores internacionais hesitavam em reconhecer a independência do país. As opções de política externa eram limitadas pelos

conflitos internos do país (Kakachia & Minesashvili, 2015). Conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento a Geórgia herdou uma estrutura governamental corrupta e ineficaz, baseada no estilo soviético (UNDP, 2008). O país teve de superar vários obstáculos nacionais e internacionais, bem como questões críticas de sobrevivência, desafios políticos, económicos e de segurança significativos e circunstâncias excepcionalmente difíceis para o desenvolvimento. A Geórgia, um país independente pequeno e fraco, era insegura e imprevisível, incapaz de desenvolver prioridades e estratégias de política externa. A política externa era dominada pelas seguintes preocupações: obter o reconhecimento e o apoio internacional para a sua independência e integridade territorial; aderir a alianças e organizações internacionais; obter ajuda humanitária; e expandir os recursos económicos (Herzig, 1999). A Geórgia tentou determinar os interesses nacionais, construir mecanismos de sobrevivência eficazes e “construir um Estado novo e moderno baseado na sua história, património, cultura e sistemas de valores”⁶² (Yakobashvili & Gogolashvili, 2006). Uma série de problemas impediu o sucesso do país, nomeadamente a desrespeito internacional por um Estado pequeno e vulnerável. O obstáculo político mais difícil para uma Geórgia recém-independente era a sua incapacidade de controlar o seu território e os seus recursos (Herzig, 1999).

Apesar de um dos principais indicadores da política governamental ser a falta de experiência, podemos observar esforços para definir as prioridades da política externa durante o período de Gamsakhurdia. Pelo menos, podemos identificar uma dessas prioridades. Durante esse período, a Geórgia esforçou para evitar a Rússia e procurar apoio noutros países. Foram tomadas algumas iniciativas nesse sentido. Gamsakhurdia tentou procurar o envolvimento dos EUA e enviou um delegado a Washington em março de 1990, mas esta visita não produziu resultados significativos para a Geórgia porque o governo dos EUA, tal como a maior parte da comunidade internacional, não reconheceu a Geórgia como um Estado independente naquela altura. A política externa da Geórgia do período de Gamsakhurdia é notável pelo facto de, apesar das pressões da Rússia, que se traduziram no encorajamento de regimes separatistas e na assistência em segunda mão aos opositores internos, Gamsakhurdia não ter tomado a decisão de aderir à CEI. De acordo com alguns críticos, a política externa da Geórgia nessa altura não foi orientada por cálculos estratégicos ou por uma avaliação adequada do ambiente geopolítico atual, mas antes pelo chamado idealismo estratégico (Rondeli, 2001). Apesar de um dos problemas-chave com que se confrontavam os atuais dirigentes da Geórgia ser a falta de

⁶² No original: "to build a new, modern state based on its history, heritage, culture, and value systems". Yakobashvili & Gogolashvili 2006, p.3.

conhecimentos especializados, foram feitas algumas tentativas para identificar as prioridades da política externa (Rondeli, 2001). Uma das principais preocupações era a tentativa do governo georgiano de se separar da Rússia e garantir a ajuda do Ocidente. Gamsakhurdia alimentava o pressuposto de que o Ocidente apoiaria a independência da Geórgia relativamente à Rússia. Outra característica da política externa de Gamsakhurdia foi a sua opção de não reforçar os laços com a Rússia, apesar da pressão exercida por Moscovo sobre a Geórgia ao apoiar as forças secessionistas na Ossétia do Sul e na Abecásia. No entanto, a retórica anti-russa de Gamsakhurdia não conseguiu obter o apoio dos líderes ocidentais e muito menos da maioria dos georgianos (Jones S. F., 2013). Gamsakhurdia afirmou que a Geórgia cristã fazia parte da civilização europeia desde a antiguidade, o que lhe valeu um lugar à mesa europeia. “Nós, georgianos, sempre tivemos uma orientação europeia”, afirmou, “e queremos fazer parte da casa comum europeia”⁶³ (Jones S. F., 2013). Gamsakhurdia via o Ocidente como um novo patrono da Geórgia independente, mas, em agosto de 1991, após o discurso “*Chicken Kiev*”⁶⁴ do Presidente Bush ao Soviete Supremo ucraniano, que condenou o “nacionalismo suicida baseado no ódio étnico” e ofereceu o apoio dos EUA ao projeto de *Union Treaty*⁶⁵ de Gorbachev, Gamsakhurdia acusou Bush de apoiar “o comunismo, a tirania e as reformas simuladas” (Koiava, Baghaturia, & Nikitina, 2017). Em vez de procurar o patrocínio do Ocidente, concentrou-se no contexto regional, defendendo uma civilização caucasiana comum e propondo um Fórum dos Povos do Cáucaso.

Gamsakhurdia não dispunha de um poder forte e efetivo para apoiar a sua liderança e, conseqüentemente, não tinha controlo político sobre a região, nem sobre as forças militares e de segurança. Faltavam-lhe as ligações necessárias com as elites, instituições administrativas fortes e poderes regionais em todo o Estado (Jones S. , 2000). O Presidente e as autoridades georgianas tentaram obter o reconhecimento das grandes potências, assegurar uma posição na comunidade internacional e alterar as políticas no sentido da construção de uma segurança democrática. O país tinha uma necessidade urgente de criar instituições democráticas.

O antagonismo de Gamsakhurdia relativamente à Rússia, aliado à perceção do seu nacionalismo, reforçou o isolamento da Geórgia. Gamsakhurdia capitalizou o sentimento histórico de vitimização dos georgianos, mas teve de conciliar o nacionalismo radical no seu

⁶³ No original: "We, Georgians, have always had a European orientation and we want to be a part of the common European home." Citado em Jones 2013, p.68.

⁶⁴ " 'Chicken Kiev' é a designação irónica cunhada por William Safire para o discurso do então Presidente dos EUA George H. W. Bush em Kiev, a 1 de agosto de 1991, que se opôs à independência da Ucrânia, advertindo os ucranianos contra o “nacionalismo suicida”.

⁶⁵ Veja-se Miller, J., & Miller, J. (1993). *The Union Treaty. Mikhail Gorbachev and the End of Soviet Power*, 183-200.

país com o apoio económico do antigo centro imperial. Todos os cereais, gás e petróleo da Geórgia provinham do Norte. A Geórgia exportava 66% das suas frutas e legumes, 60% do seu vinho e 93% do seu conhaque para a União, sendo a maioria destinada à Rússia (Jones S. F., 2013). Gamsakhurdia sempre reconheceu a importância de uma separação gradual e civilizada da URSS. Foi suficientemente pragmático para chegar a acordos económicos e políticos com a Rússia de Ieltsin e com os outros antigos países soviéticos. Gamsakhurdia seguiu um padrão invulgar entre os líderes anticoloniais radicais (Jones S. F., 2013). Passou da acomodação à rejeição da antiga potência colonial. As relações do seu governo com a URSS estavam em crise permanente devido a: conflito sobre a secessão da Ossétia do Sul e da Abecásia, boicote georgiano ao referendo de Gorbachev sobre toda a União, recusa do seu governo em aderir ao Tratado da União, condenação da URSS pela Geórgia como força de ocupação, declaração da primazia das leis nacionais sobre as leis da União, “nacionalização” do KGB em novembro de 1990 e recusa de participação das tropas soviéticas nas eleições. No entanto, a decisão de Gamsakhurdia, em setembro de 1991, de cortar os contactos oficiais com a União Soviética devido à relutância desta em reconhecer a independência da Geórgia agravou o isolamento da Geórgia e os problemas de Gamsakhurdia. A tentativa de golpe de Estado em Moscovo, em agosto de 1991, foi rapidamente seguida de uma revolta contra Gamsakhurdia. A atitude de Gamsakhurdia foi diferente da dos líderes bálticos, que criticaram fortemente o golpe. A sua hesitação deu mais razões aos seus opositores e agravou a crise do governo (Koiava, Baghaturia, & Nikitina, 2017). Gamsakhurdia era movido por uma ideologia anti-russa que negligenciava tanto a importância de lidar com a Rússia com cautela como a contribuição da Rússia para o desenvolvimento e sobrevivência da Geórgia. Tal como a maioria dos populistas, Gamsakhurdia simplificou o espaço político. A sua visão maniqueísta era de subserviência à Rússia ou de liberdade e independência com o Ocidente. Tirou partido da rivalidade georgiana e do medo da Rússia. A nova história da Geórgia foi marcada por lutas implacáveis pela liberdade nacional, como se viu nas revoltas e manifestações anti-soviéticas de 1924, 1956 e 1989. Gamsakhurdia beneficiou de uma onda de revolucionismo pós-independência do povo georgiano, que esperava que o Ocidente pagasse finalmente a sua dívida para com a Geórgia e a libertasse do controlo russo. Durante os anos imediatamente pós-soviéticos, os símbolos e as ideias nacionalistas tiveram uma força imensa, mas depressa se tornou claro que a retórica anti-russa de Gamsakhurdia tinha pouco apoio dos políticos ocidentais (Jones S. , 2003).

Nos primeiros anos da independência, o processo de tomada de decisões em matéria de política externa era caótico; as instituições eram inexistentes ou esqueléticas, o pessoal era inexperiente e não existiam canais de informação regularizados. As decisões eram tomadas impulsivamente

e reativa, frequentemente sob a pressão de manifestações organizadas por dirigentes governamentais. Zviad Gamsakhurdia era pró-ocidental e pró-caucasiano (desenvolveu o conceito de “Casa Comum Caucasiana” com o Presidente checheno Dzhokhar Dudayev), mas durante o seu breve mandato de nove meses, Gamsakhurdia não conseguiu criar instituições capazes de desenvolver uma política externa coerente (Jones & Kakhishvili, 2013). Durante a presidência de Zviad Gamsakhurdia, a consciência coletiva da sociedade era uma manta de retalhos de perspectivas, estados de espírito e sentimentos díspares e frequentemente mutuamente contraditórios, nenhum dos quais estava completamente formado e todos flutuavam na superfície turbulenta dos processos históricos. Naturalmente, o processo de criação de um Estado de qualquer tipo ou de formulação de uma política externa não podia ter lugar nesta região, uma vez que os discursos necessários não estavam separados uns dos outros nem claramente definidos (Ladaria, 2007).

De acordo com Kovziridze (2013) a política externa da Geórgia durante este período pode ser classificada como estruturalmente divergente, com base na resposta sistémica punitiva que provocou. Em vez de reforçar a posição relativa da Geórgia através da política externa, o comportamento do país prejudicou-a significativamente. Os resultados tangíveis deste equilíbrio agressivo contra a Rússia foram o sofrimento económico. O embargo autoimposto é desconcertante a vários níveis, talvez sobretudo porque foi mais prejudicial para o país que o impôs do que para aquele contra o qual foi dirigido. Esta posição antagónica relativamente à Rússia também conduziu, pelo menos indiretamente, a um enfraquecimento do poder militar e territorial da Geórgia, uma vez que a política externa do país alienou o único parceiro possível capaz de fornecer ajuda em termos de hard power ao Estado. Embora se possa inicialmente pensar que a Geórgia se opôs à Rússia por estar a fazer o mesmo que os recém-descobertos aliados ocidentais, seria mais correto dizer que a Geórgia se opôs à Rússia a partir de uma posição de isolamento crescente. A Geórgia não podia contar com o apoio do Ocidente para se equilibrar contra a Rússia e, apesar das tentativas do país para obter algum tipo de apoio regional, ficou isolada e vulnerável (Kovziridze, 2013).

3.1.2. Formação “pragmática” da política externa após a Constituição de 1995

Após o regresso de Eduard Shevardnadze em 1992, a Geórgia foi reconhecida como Estado soberano por uma parte significativa da comunidade internacional. A política externa da Geórgia nos últimos 12 meses, que começou com a presidência de Shevardnadze e terminou

com a sua adesão à CEI e a queda de Sukhumi, foi marcada pela resistência ao regresso da Rússia à sua área de influência. Apesar de a política de Shevardnadze em relação à CEI não ter sido inicialmente favorável, Helena Frazer (1997) considera que foi mais pragmática em termos da importância da normalização das relações com a Rússia. No entanto, Shevardnadze continuou a opor-se ao desejo de aderir à CEI e questionou a saída das forças russas do território georgiano (Frazer, 1997). O primeiro resultado positivo do regresso de Shevardnadze foi observado na cena internacional. As opiniões isolacionistas de Gamsakhurdia deram lugar a um quadro de interação com o Ocidente que se foi a desenvolver ao longo do tempo. O ministro dos negócios estrangeiros alemão, Dietrich Genscher, o Secretário de Estado norte-americano, James Baker, e o Presidente turco, Süleyman Demirel, deslocaram-se à Geórgia no espaço de três meses. Em 23 de março, a Comunidade Económica Europeia (CEE) reconheceu a Geórgia e, em 8 de abril, o Presidente Bush emitiu uma carta garantindo a Shevardnadze investimentos americanos. No final desse mês, foi aberta uma embaixada dos EUA e, em julho, Shevardnadze liderou um grupo que se deslocou a Helsínquia para participar numa conferência da Comissão de Segurança e Cooperação na Europa, que alargou as responsabilidades de manutenção da paz da organização. A Geórgia assinou um Tratado de Amizade e Cooperação com a Turquia em 30 de julho e tornou-se o 179 membro das Nações Unidas em 31 de julho. Foi a última antiga república soviética a fazê-lo (Koiava, Baghaturia, & Nikitina, 2017). Shevardnadze declarou que este era “o nascimento de uma nova Geórgia” (Shevardnadze, 2003).

A política externa da Geórgia sofreu alterações significativas desde 1995, coincidindo com a introdução de uma Constituição e com o aumento da estabilidade no país. Segundo Alexander Rondeli (2001), a Geórgia mantém uma política externa pró-ocidental, apesar da pressão da Rússia e das crises não resolvidas na Abecásia e na Ossétia do Sul desde 1995 (Rondeli, 2001). A partir deste período, Shevardnadze iniciou, tanto quanto possível, uma atividade diplomática com os países ocidentais. Em fevereiro de 1995, no âmbito de uma visita à Grã-Bretanha, Shevardnadze encontrou-se com a Rainha Elisabeth II, o Primeiro-Ministro John Mayer e outros políticos. No âmbito do protocolo desta reunião, a Geórgia e a Grã-Bretanha assinaram uma declaração sobre “amizade e cooperação”. A Geórgia reforçou igualmente o seu compromisso com a OTAN, que culminou com a sua participação no programa da Parceria para a Paz da OTAN (PpP). O Secretário-Geral da OTAN, Javier Solana, visitou a Geórgia no âmbito do mesmo programa em fevereiro de 1997. Teve encontros privados com Eduard Shevardnadze, ministro dos negócios estrangeiros e da defesa. O segundo mandato da política externa coincidiu com a entrada da Geórgia na Comissão Europeia (1999), o que foi considerado uma importante afirmação da orientação europeia. Em abril de 1999, a Geórgia, o

Azerbaijão e o Usbequistão renunciaram conjuntamente a participar no acordo da CEI sobre “Segurança Coletiva” (Kodanashvili, 2016). No final do século XX, mais concretamente em novembro de 1999, numa cimeira da OSCE em Istambul, houve uma tentativa de criar um sistema de segurança regional do Mar Negro. Nos termos do acordo final, a Federação Russa assumiu a responsabilidade de retirar as bases militares e as guardas fronteiriças dos territórios da Geórgia e da Moldávia. O acordo foi considerado uma base para a desmilitarização regional e a resolução de conflitos. A Geórgia, o Azerbaijão e o Usbequistão rejeitaram a prorrogação do Tratado de Segurança Coletiva da CEI em abril de 1999 (Giorgadze, 2002). A GUAM foi criada em outubro de 1997, durante uma cimeira do Conselho da Europa, por quatro países (Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia). A organização pretendia reforçar a cooperação dos Estados-membros nos domínios da economia, da segurança e do crescimento democrático (Koiava, Baghaturia, & Nikitina, 2017).

Os objetivos da integração na UE também se refletiram nos documentos oficiais. Por exemplo, o documento sobre os “Princípios Básicos da Sustentabilidade da Vida Social, o Reforço da Soberania e da Segurança do Estado e a Restauração da Integridade Territorial da Geórgia” declara abertamente a orientação europeia da Geórgia e a necessidade de integração nas suas estruturas (Jones S. , 2003).

Neste sentido, a UE lançou dois importantes programas, o TRACECA (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*) e o INOGATE (*Interstate Oil and Gas Transportation to Europe*), no âmbito do TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*), visando promover um corredor de transporte seguro através do Cáucaso e da região central e de fomentar as relações comerciais, a comunicação internacional e a exportação de petróleo e gás. Shevardnadze deu grande ênfase aos projetos baseados nos laços geopolíticos entre a Europa e a Ásia Central e tentou tirar o máximo partido da posição estratégica da Geórgia na encruzilhada de potenciais aliados (Gegeshidze, 2000). Entre 1992 e 2000, a UE afetou 317,78 milhões de euros, a UE tem uma vasta experiência em atrair potenciais aliados via subvenções à Geórgia através do programa TACIS e de alguns outros programas (Demirağ, 2004). Além disso, as relações da UE com a Geórgia foram institucionalizadas por um Acordo de Parceria e Cooperação (APC) assinado em abril de 1996 (Leonard & Grant, 2005). É claro que o envolvimento das companhias petrolíferas ocidentais no Cáucaso provocou algumas mudanças nas orientações estratégicas dos governos nacionais relativamente à região. Em primeiro lugar, a noção de segurança dos oleodutos, que tenta manter a estabilidade ao longo das rotas de trânsito para assegurar o fluxo contínuo de petróleo e gás natural, ganhou popularidade. Uma vez que Washington e a UE procuraram sistemas alternativos de oleodutos da bacia do Mar

Cáspio para a Europa e o Mar Mediterrâneo que não deveriam passar pela Rússia ou pelo Irão, os projetos de oleodutos alternativos mais importantes (Baku-Supsa, Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) para o petróleo; Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE) para o gás natural; e Projeto Trans-Cáspio (TCP) para o petróleo e o gás natural) foram planeados para serem construídos diretamente no território da Geórgia, enquanto país de trânsito⁶⁶ (İpek, 2006).

No documento de 2000, o objetivo da política externa da Geórgia é declarado como “conseguir a plena integração nas estruturas políticas, económicas e de segurança europeias, cumprindo assim a aspiração histórica da nação georgiana de participar plenamente na comunidade europeia...”⁶⁷ (Georgia and The World: A Vision and Strategy for The Future , 2000).

Jones (1996) afirma que “a nova Constituição criou uma república presidencialista baseada no modelo americano, com um poderoso Tribunal Constitucional e uma legislatura bicameral”⁶⁸ (Jones S. F., 1996). A Constituição estabeleceu instituições de governo legislativas e executivas fortes, bem como um poder judicial com um Supremo Tribunal baseado em valores democráticos. É de notar que, embora o reconhecimento internacional tenha começado, “o progresso em direção à democracia foi mínimo”⁶⁹ (Fuller E. , 1993) e a tentativa de construir um Estado moderno não foi bem-sucedida. Tratou-se apenas de uma tentativa de persuadir o público e a comunidade estrangeira de que a democracia existia (Wheatley, 2005). O regime era ineficaz, corrupto e incapaz de cumprir as suas obrigações primárias. Shevardnadze queria implementar uma política externa pró-ocidental, mas receava a reação da Rússia. Consequentemente, a política externa da Geórgia desde 1991 pode ser resumida da seguinte forma: A Geórgia teve sempre de ter em conta os interesses das grandes potências; o colapso da economia dificultou a tomada de decisões eficazes; os novos governadores foram influenciados pela experiência soviética; e a sociedade civil era fraca e incapaz de proteger os direitos humanos fundamentais. Os observadores internacionais afirmam que, sob a pressão constante da Rússia, a Geórgia não conseguiu garantir as suas prioridades em matéria de segurança nacional, desenvolver uma política externa soberana e atingir os seus próprios objetivos políticos. Rondeli observa que o país “representou o caso mais claro e talvez o pior do envolvimento russo no *near abroad*”⁷⁰ (Rondeli, 2001).

⁶⁶ Veja-se o anexo 6.

⁶⁷ No original: “to achieve full integration into European political, economic, and security structures, thus fulfilling the historical aspiration of the Georgian nation to participate fully in the European community...”. p.6.

⁶⁸ No original: “the new constitution created a presidential republic based on the American model, with a powerful constitutional Court and a two-chamber legislature”. Jones 1996, p.341.

⁶⁹ No original: "progress towards democracy was minimal". Fuller 1993, p.346.

⁷⁰ No original: “represented the clearest and perhaps the worst case of Russian involvement in the near abroad.” Rondeli 2001, p.202.

Em contraste com Gamsakhurdia, o governo de Shevardnadze representou o pragmatismo de longa data da elite georgiana relativamente à Rússia. Os opositores radicais de Shevardnadze acusaram o seu governo de políticas pró-russas, incluindo a adesão à CEI (embora sob pressão russa) em 1993, a assinatura de um tratado de amizade georgiano-russo em 1995, a tolerância das forças de manutenção da paz russas (embora oficialmente da CEI) na Abecásia, o acordo sobre bases militares russas no resto da Geórgia e o apoio à intervenção russa na Chechénia. Outros sugerem que as políticas de Shevardnadze reflectem simplesmente os interesses da Geórgia — e são um jogo sofisticado que todos os pequenos Estados têm de jogar com vizinhos poderosos. Nenhum dos dois está inteiramente correto. Esta abordagem equilibrada da política externa é pragmática, mas também reflete uma cultura política de “realismo” defendida pela maioria da elite política e do público da Geórgia. O contexto cultural político era pró-europeu, mas, ao mesmo tempo, aceitava a inevitabilidade do papel da Rússia no futuro da Geórgia (Jones S. , 2003). Os movimentos separatistas na Abecásia e na Ossétia do Sul começaram a ganhar força devido a múltiplos fatores, sendo o principal o apoio militar e político russo a estes movimentos, bem como o nacionalismo desastrado desenvolvido sob o Presidente Gamsakhurdia. Os movimentos separatistas na Abecásia e na Ossétia do Sul ganharam força devido a uma série de circunstâncias, a mais notável das quais foi a assistência militar e política russa a estes movimentos, bem como o nacionalismo tosco estabelecido sob o Presidente Gamsakhurdia. As forças georgianas acabaram por ser derrotadas na Abecásia em 1993. A Rússia pediu à Geórgia que aderisse à CEI e Shevardnadze foi forçado a assinar um acordo que permitia a permanência de postos militares russos em território georgiano durante 25 anos. Em 1992–93, a Geórgia opôs-se à adesão à CEI, mas, no final de 1993, a diplomacia coerciva russa convenceu-a a aderir. Em 1994, a Geórgia e a Rússia assinaram um acordo bilateral de amizade e cooperação (Rondeli, 2001).

A decisão de aderir à CEI foi um caso clássico de alinhamento com a fonte de ameaça, o que é sempre uma escolha indesejável para qualquer Estado. Isto explica porque é que Gamsakhurdia e Shevardnadze se opuseram inicialmente à adesão à CEI. Os Estados só optam por seguir uma abordagem do tipo "*bandwagon*"⁷¹ quando são fracos, não têm aliados que os ajudem a equilibrar os desafios que se aproximam e acreditam que a fonte da ameaça é apaziguável. Estas três condições estavam presentes na Geórgia em 1992. Antes de mais, a Geórgia era considerada um Estado fraco durante este período. De acordo com Coppieters e Levgold

⁷¹ *Bandwagon* é a tendência de conformidade que os indivíduos têm, para se alinhar com a maioria ou de aceitar a influência de seus pares. Veja-se Motin, D. (2024). *Bandwagoning in International Relations: China, Russia, and Their Neighbours*. Vernon Press.

(2006), a Geórgia não só era um Estado fraco na primeira parte da década de 1990, como também se enquadrava na categoria de “Estados falhados” em resultado dos acontecimentos na Abecásia e na Ossétia do Sul, bem como dos conflitos políticos internos (Coppieters & Legvold, 2006). O segundo postulado da teoria do *bandwagon* afirma que o Estado adotou uma abordagem de *bandwagoning* quando não tinha outras opções ou aliados. Durante o conflito na Abecásia, Shevardadze escreveu ao Secretário-Geral da ONU a solicitar o envio de soldados de manutenção da paz para a zona de conflito. No entanto, a resposta foi que ainda não chegou o momento de implementar esse projeto (O’Ballance, 1997). Por conseguinte, a Geórgia, sendo um Estado fraco nessa altura e não tendo aliados, acreditou que poderia apaziguar o seu agressor aderindo à CEI e prosseguindo uma política de *bandwagoning*.

Embora as primeiras tentativas de aproximação da Geórgia ao ocidente tenham sido efetuadas durante a administração de Eduard Shevardnadze, a maioria dos observadores considera que esta política foi sobretudo motivada por condicionalismos e possibilidades existentes no ambiente de segurança da Geórgia e não por preocupações ideológicas. Segundo Siroky, Simmons & Gvalia (2017) “desde que recuperou a independência no início da década de 1990, a Geórgia encontra-se numa posição muito vulnerável nacional e internacionalmente. Um Estado fraco, instituições falhadas, elites políticas inexperientes, guerra civil, condições socioeconómicas difíceis e conflitos etnopolíticos em várias regiões e o ressurgimento da Rússia definiram a realidade política da Geórgia”⁷² (Siroky, Simmons, & Gvalia, 2017). Devido às opções limitadas, Shevardnadze optou inicialmente por alinhar com a Rússia. Durante a primeira parte da década de 1990, a Rússia foi o principal mediador na zona pós-soviética, enquanto o Ocidente se esforçava por desenvolver políticas consistentes para a região. Esta ausência de empenhamento ocidental criou uma oportunidade para a Rússia determinar as regras do jogo na região. Devido às opções limitadas de política externa, Shevardnadze foi pressionado a aderir à CEI, que era vista como um meio de estabelecer o controlo russo na região pós-soviética. Como já foi referido, os interesses económicos do Ocidente ganharam cada vez mais influência política e a Rússia deixou de ser o único ator na região. Com um maior envolvimento ocidental, o “menu de escolha” de Shevardnadze alargou-se e ele pôde começar a distanciar o país da esfera de influência da Rússia. Para além do apoio aos projetos económicos ocidentais, Shevardnadze começou a insistir numa cooperação mais profunda na

⁷² No original: “since regaining independence in the early 1990s Georgia has found itself in a very vulnerable domestic and international position. Weak state, failed institutions, inexperienced political elites, civil-war, difficult socio-economic conditions and ethno-political conflicts in several regions and resurgent Russia have defined Georgia's political reality”. Siroky; Simmons; Gvalia 2017, p.502.

esfera da “alta política” no final da década de 1990. Apesar destes desejos, Shevardnadze nunca foi muito longe nesta direção (Gvalia & Lebanidze, 2018). Como afirmam Donnacha Beachain e Frederik Coene (2014): “Shevardnadze nunca levou a política pró-Europa para além do nível declarativo. No final da década de 1990, era claro para muitos que as possibilidades de Shevardnadze como agente de mudança democrática e modernizadora se esgotaram e o próprio Shevardnadze recorria cada vez mais aos seus instintos e capacidades, aperfeiçoados durante os anos de Brejnev, para gerir as miríades de personalidades conflituosas que o rodeavam, em vez de resolver problemas políticos e implementar as reformas necessárias”⁷³ (Beacháin & Coene, 2014). Embora a aliança com a Rússia refletisse os fatores de segurança externa da época, o envolvimento do Ocidente e a disponibilidade de aliados permitiram a Shevardnadze prosseguir uma política externa destinada a aproximar a Geórgia do Ocidente. Como concluiu Oskanian (2016): “A ideologia empenhou um papel secundário neste processo: não foi uma improvável conversão ideológica súbita de Shevardnadze que afetou a viragem da Geórgia para o Ocidente em 1996–2003. A formação académica e profissional do pragmático segundo presidente da Geórgia — antigo secretário-geral do PC da Geórgia e último ministro dos negócios estrangeiros da União Soviética — levou-o a confiar na negociação entre elites e a concentrar-se no processo da alta política, em vez de exigências ideológicas ou pressupostos relativos à identidade georgiana”⁷⁴ (Oskanian, 2016).

Conforme o artigo 48.º da Constituição da Geórgia, o Parlamento da Geórgia era responsável pela criação e definição da política externa do país (The Constitution of Georgia, 1998). O ministério dos negócios estrangeiros e a Chancelaria do Estado eram responsáveis pela execução da política, o Presidente Shevardnadze desempenhava um papel único e crucial na definição da política externa, destacava-se simultaneamente como um diplomata experiente e uma personalidade pública bem conhecida. Para um Estado recém-independente como a Geórgia, que se encontrava em pleno caos e isolado internacionalmente, o regresso do experiente Shevardnadze, com os seus amplos laços políticos e prestígio internacional, era uma

⁷³ No original: “Shevardnadze never pushed the pro-Europe policy beyond the declarative level. By the end of the 1990s, it was clear to many that Shevardnadze's possibilities as an agent of democratic, modernizing change had been exhausted and Shevardnadze himself increasingly fell back on his instincts and skills, honed during the Brezhnev years, of managing the myriads of conflicting personalities that surrounded him rather than solving policy problems and implementing necessary reforms.” Beachain & Coene 2014, p.929.

⁷⁴ No original: “Ideology played a minor role in this process: it was not an unlikely sudden ideological conversion by Shevardnadze that affected Georgia's Westward shift in 1996-2003. The educational and professional background of Georgia's pragmatic second president as a former General Secretary of the Georgian CP and the Soviet Union's last foreign minister - drove him toward a reliance on inter-elite bargaining and a corresponding focus on process of high politics rather than ideological exigencies or assumptions regarding Georgian identity.” Oskanian 2016, p.636.

vantagem. É lógico que Shevardnadze tenha utilizado as suas importantes competências diplomáticas para desempenhar um papel importante na definição da política externa do seu país (Rondeli, 2001). Quando Shevardnadze foi nomeado para o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros soviético em 1985, apoiando Gorbachev nas suas tentativas de reformar a União Soviética e introduzir políticas de *perestroika*. Internacionalmente, o seu nome ficou ligado à redução da confrontação Leste-Oeste, à reunificação alemã, à retirada das forças militares soviéticas da Europa Central e oriental, bem como do Afeganistão. Enquanto ator global, estabeleceu relações amistosas com muitos líderes ocidentais, em especial com o secretário de Estado norte-americano James Baker e o ministro dos negócios estrangeiros alemão Hans-Dietrich Genscher, o que lhe permitiu ganhar popularidade na comunidade internacional. Shevardnadze governou a Geórgia no período mais dramático da sua história recente (Kavadze, 2020). Todos os meus entrevistados concordam que sem dúvida, sob a sua liderança, o país foi bem-sucedido na realização de muitos objetivos políticos internos e, sobretudo, externos; em especial, tirou o país do caos e tomou todas as medidas contra uma maior desintegração do Estado, colocou a Geórgia no mapa mundial, conferiu ao país funções de trânsito regional, promoveu a cooperação regional no Mar Negro e conduziu com êxito a diplomacia dos oleodutos, anunciou formalmente as ambições de Tbilisi de aderir às instituições euro-atlânticas e exerceu pressão sobre a Rússia através do Ocidente para que esta retirasse as bases militares russas da Geórgia.

3.1.3. Formação de uma política externa "ideológica" após a Revolução das Rosas

Uma avaliação da política externa da Geórgia durante o período que se seguiu à Revolução das Rosas sugere que o país adotou uma estratégia de equilíbrio da ameaça externa. Ao contrário da política externa de Shevardnadze, que dependia apenas de recursos externos para manter o equilíbrio, o governo de Saakashvili optou por uma estratégia de duplo equilíbrio, tentando manter uma aliança com os Estados Unidos e aspirar à adesão à OTAN como instrumento de equilíbrio externo, enquanto aumentava a capacidade defensiva do país para assegurar o equilíbrio interno (Gvalia, Lebanidze, & Siroky, 2019). Na sequência da Revolução das Rosas, em novembro de 2003, a integração europeia adquiriu um novo ímpeto à medida que a Geórgia recuperava a sua posição na Europa e declarava a adesão à OTAN e à UE como importantes objetivos de política externa. A Revolução das Rosas foi descrita como “as massas que

defendiam a dignidade nacional e os valores democráticos da Geórgia”⁷⁵, o que sugeria a reentrada na Europa (Beacháin & Coene, 2014). De facto, em alguns aspetos da vida política e económica, bem como da democratização, a Geórgia teve um desempenho superior ao da maioria dos seus homólogos pós-soviéticos, nomeadamente em termos de redução da corrupção e de se tornar uma das economias de crescimento mais rápido do Sudeste da Europa (Cornell S. E., 2007). Em consonância com as mudanças políticas em curso, a integração euro-atlântica foi designada como a principal prioridade da política externa (Foreign Policy Strategy , 2006-2009); (National Security Concept of Georgia , 2005;2011). O Conceito de Segurança Nacional da Geórgia, o documento de base que explica os valores e interesses nacionais fundamentais da Geórgia, adotado pelo Parlamento em julho de 2005, descrevia a Geórgia como “parte integrante do espaço político, económico e cultural europeu, cujos valores nacionais fundamentais estão enraizados nos valores e tradições europeus [e que] aspira a alcançar a plena integração nos sistemas políticos, económicos e de segurança da Europa (...) e a regressar à sua tradição europeia e permanecer parte integrante da Europa”⁷⁶ (National Security Concept of Georgia , 2005;2011). O Conceito sublinha o desejo dos georgianos de aderirem à OTAN e à UE, bem como de contribuírem para a segurança da região do Mar Negro como uma componente do sistema de segurança euro-atlântico. Apesar de algumas inconsistências no processo prático de “europeização”, como a adoção do “modelo de Singapura” para o desenvolvimento económico da Geórgia, que contradiz o modelo europeu, ou algumas deficiências na implementação dos requisitos da UE, a política externa da Geórgia manteve-se inabalavelmente pró-ocidental (Waal, 2011). A agenda de política externa pró-ocidental previa dois papéis específicos para a Geórgia nas suas relações com os aliados ocidentais. Em primeiro lugar, pretendiam que a Geórgia fosse um “farol de liberdade”, citando o seu estatuto de Estado mais democrático do espaço pós-soviético, para além dos Estados Bálticos. O novo governo declarou que a Revolução das Rosas transformara o seu país numa democracia consolidada e a sua agenda de reformas internas mostraria que a democratização e a europeização eram igualmente possíveis noutras repúblicas pós-soviéticas. Em segundo lugar, o Governo georgiano afirmou que o seu país era um “contribuinte líquido de segurança” para a comunidade de segurança euro-atlântica. A Geórgia forneceu um número considerável

⁷⁵ No original: "the masses upholding Georgia's national dignity and democratic values". Beachain & Coene, 2014, p. 930.

⁷⁶ No original: "an integral part of the European political, economic and cultural area, whose fundamental national values are rooted in European values and traditions [and which] aspires to achieve full integration into Europe's political, economic and security systems ... and to return to its European tradition and remain an integral part of Europe". National Security Concept 2005. p.5.

de tropas para a Operação *Iraqi Freedom* e permitiu a construção dos oleodutos e gasodutos gémeos Baku-Tbilisi-Ceyhan e Cáucaso do Sul, que transportam os hidrocarbonetos do mar Cáspio para o mercado energético europeu fora da rede de oleodutos da Rússia. Foi crucial para a Geórgia obter esta imagem de um contribuinte muito ativo para a segurança internacional (Nilsson, 2019). A ênfase na democratização inerente à imagem da Geórgia como um farol de liberdade contrastou com a atenção dada à modernização na política interna da Geórgia. Entre outras coisas, esta contradição manifestou-se nas alterações constitucionais, aprovadas imediatamente após a eleição de Saakashvili para presidente em 2004, que reforçaram o poder presidencial e permitiram a Saakashvili governar, em grande medida, por decreto. O domínio do partido Movimento Nacional Unido de Saakashvili na maioria dos sectores da vida política impediu efetivamente o desenvolvimento de uma oposição política forte, enquanto o poder judicial permaneceu dependente do governo e esteve durante muito tempo ao abrigo de reformas substanciais (Waal, 2011).

O Conceito de Segurança Nacional de 2005 equipara a adesão à OTAN à europeização da Geórgia. Declara que: “A Geórgia, enquanto Estado do Mar Negro e do Sudeste da Europa, tem sido historicamente uma parte geográfica, política e cultural da Europa”⁷⁷ (National Security Concept of Georgia, 2005;2011). Segundo Saakashvili, a aspiração da Geórgia à OTAN era parte integrante da identidade dos georgianos e o alicerce dos valores georgianos; o caminho da OTAN estava nos genes dos cidadãos georgianos. Definia não só o que os georgianos querem, mas também quem eles são. O regresso à família europeia não era apenas um destino histórico, mas uma questão de sobrevivência contra ameaças existenciais (Jones & Kakhishvili, 2013). Esta frase final mostra que a Geórgia era motivada tanto por interesses como por princípios. Depende da Europa para garantir a sua segurança económica e física; para além dos Estados Unidos, nenhum outro parceiro pode dar o apoio financeiro e o grau mínimo de proteção que a UE dá. Os Estados Unidos retrataram a Geórgia como um tremendo triunfo democrático e comprometeram-se fortemente a garantir a longevidade do regime de Saakashvili; assim, estabelecer a nova administração e apoiar o seu esforço de construção do Estado tornou-se uma prioridade dos EUA. Neste sentido, Washington manifestou o seu apoio aos principais objetivos de Saakashvili, que incluem a restauração da integridade territorial da Geórgia e a integração na OTAN e na UE. No entanto, a confiança de Saakashvili em Washington foi vital para manter o apoio interno. Para além da cooperação militar, os Estados

⁷⁷ No original: “Georgia, as a Black Sea and South- Eastern European state, has historically been a geographic, political and cultural part of Europe.” National Security Concept 2005. p.11.

Unidos tornara-se o principal defensor da participação da Geórgia na OTAN. Por exemplo, antes da reunião de Bucareste da OTAN, em abril de 2008, onde a Geórgia esperava ser convidada para o Plano de Ação para a Adesão (MAP), um passo essencial para a adesão, o Presidente Bush assinalou que os Estados Unidos apoiariam a posição da Geórgia em Bucareste (Antonenko, 2008). No entanto, o apoio inequívoco dos Estados Unidos ao caminho da Geórgia para a adesão à OTAN contradizia as posições de alguns membros cautelosos da Aliança, principalmente preocupados com a reação ameaçadora da Federação Russa. A relação regime a regime entre a Geórgia e os Estados Unidos, caracterizada pela parceria Saakashvili-Bush, foi fundamental para equilibrar a ameaça russa e consolidar o regime na Geórgia (Lynch, 2006). Os laços especiais com a Ucrânia e a Turquia podem ser explicados, em parte, pelos esforços do novo governo georgiano para reposicionar a Geórgia relativamente à região a que pertence. Os aliados europeus da Geórgia eram por vezes evitados, uma vez que o país era considerado parte do Cáucaso do Sul, uma zona conhecida pelos conflitos e pela desordem. Embora a Geórgia não pudesse e não quisesse negar a sua identidade caucasiana, pretendia alargar a definição da região a que pertence e na qual pode desempenhar um papel ativo. A Geórgia promoveu o conceito de região do Mar Negro; no entanto, desejava cada vez mais ser vista como parte de um território mais vasto que incluísse países entre o Báltico, o Mar Negro e o Mar Cáspio. As relações estreitas com a Ucrânia são especialmente importantes a este respeito e o seu desenvolvimento pode ser a nova característica mais notável da política externa do Presidente Saakashvili (Nodia, 2006). A ligação com a Ucrânia revela-se muito importante porque, atualmente, ambos os países estão próximos um do outro e têm o estatuto de candidatos à UE. A Geórgia construía uma rede de amigos na UE e na OTAN. As relações com os três Estados bálticos, Polónia, Roménia e Bulgária, foram as mais ativas neste contexto. Em fevereiro de 2005, estes países fundaram formalmente o Novo Grupo de Amigos da Geórgia. A Geórgia encarou a pressão para a sua admissão na UE e na OTAN como a expressão desta amizade. Embora a Geórgia tenha procurado alargar e “ocidentalizar” o seu sentido de filiação regional, apresentando-se como um “Estado do Mar Negro e do Sudeste da Europa ” (National Security Concept of Georgia , 2005;2011) , não se esqueceu de dar prioridade às relações com os seus vizinhos mais próximos no Sul do Cáucaso, a Arménia e o Azerbaijão. Este último era amplamente considerado o principal parceiro nas iniciativas energéticas acima referidas. As relações com a Arménia e o Azerbaijão foram e continuam a ser fundamentais para a integração das importantes minorias arménias e azeris na Geórgia (Nodia, 2006).

De acordo com os meus entrevistados Gvalia e Lebanidze, as elites da Revolução das Rosas destacaram duas ideias-chave: A Geórgia como um Estado europeu e a necessidade de

modernização do país. Ambas as ideias estavam indissociavelmente ligadas e influenciaram os esforços de política externa da Geórgia. As elites políticas da Revolução das Rosas viam a política externa como um instrumento fundamental para concretizar o projeto europeu e os objetivos de modernização da Geórgia. Desde a Revolução das Rosas, a noção da Europa tornou-se mais proeminente no discurso político georgiano (Gvalia & Lebanidze, 2018). De acordo com Saakashvili, "a Geórgia não é apenas um país europeu, mas um dos mais antigos países europeus... O nosso rumo constante é o da integração europeia. É tempo de a Europa ver e valorizar finalmente a Geórgia e dar passos na nossa direção"⁷⁸ (Müller, 2013). O conceito de modernização teve uma influência semelhante na formação do discurso da política externa da Geórgia. A elite da Revolução das Rosas utilizou a política externa pró-ocidental para modernizar o país e a sociedade. Comparando os discursos políticos de Shevardnadze e de Saakashvili sobre a necessidade de integração europeia, poder-se-ia argumentar que Shevardnadze encarava esta abordagem de forma mais pragmática. Como afirmou Jones (2003), "a Geórgia procura a integração com o Ocidente por razões pragmáticas: o Ocidente tem dinheiro, pode equilibrar outros pretendentes à influência no Cáucaso, como a Rússia e a Turquia, traz conhecimentos especializados e formação e oferece melhor segurança"⁷⁹ (Jones S. , 2003). Ao contrário do seu antecessor, o governo de Saakashvili sublinhou a necessidade de uma política externa pró-ocidental como uma extensão dos esforços internos para modernizar o Estado georgiano.

O segundo desafio de política externa enfrentado pelo governo da Geórgia foi a deterioração das relações com a Rússia. Após a Revolução das Rosas de 2003 e a mudança de poder em Tbilisi, os laços entre a Geórgia e a Rússia deterioraram-se ainda mais. As rápidas reformas de Mikhail Saakashvili no domínio da construção do Estado reforçaram a política externa pró-ocidental da Geórgia. Enquanto o objetivo da política externa da Geórgia de integração euro-atlântica permaneceu remoto e irreal sob Shevardnadze, tornou-se perigosamente real sob Saakashvili, especialmente quando os EUA começaram a apoiar abertamente a candidatura da Geórgia à OTAN. Saakashvili também deu prioridade à resolução de conflitos territoriais, insistindo na internacionalização das forças de manutenção da paz da CEI e exigindo que a Rússia tratasse a Geórgia como um parceiro "igual", abandonando grande parte da contenção

⁷⁸ No original: "Georgia is not just a European country, but one of the most ancient European countries ... Our steady course is toward European integration. It is time that Europe finally saw and valued Georgia and took steps towards us." Citado em Muller 2013, p.64.

⁷⁹ No original: "Georgia seeks integration with the West for pragmatic reasons: the West has money, it can balance other claimants for influence in the Caucasus such as Russia and Turkey, it brings expertise and training, and it offers better security". Jones 2003, p.102.

diplomática do regime de Shevardnadze (Gvalia & Lebanidze, 2018). Apesar das significativas diferenças ideológicas e outras entre os seus regimes, Shevardnadze e Saakashvili tentaram equilibrar a ameaça russa. Ao mesmo tempo, as duas administrações tinham perspetivas muito diferentes sobre a ameaça russa. Saakashvili compreendia o perigo russo não só do ponto de vista material, mas também do ponto de vista ideológico. Consequentemente, o alinhamento com o Ocidente era visto não só como um instrumento para equilibrar o hard power russo, mas também como um meio de contrariar o modelo russo de desenvolvimento social e político (Siroky & Dzutsev, 2018). Contudo, à medida que o perigo da Rússia aumentava, nomeadamente após 2006, a política externa da Geórgia não refletiu a mudança de circunstâncias. Mesmo após a resposta sistémica punitiva ter deixado de estar encoberta pelo manto económico das relações com o Ocidente, o país continuou a seguir a sua política externa estruturalmente divergente, como lhe chama Tamara Kovziridze (Kovziridze, 2013). A política externa da Geórgia pôs em risco a sua segurança global ao antagonizar a Rússia e, simultaneamente, ao expandir o seu estatuto de fardo para os Estados Unidos e a Europa, prejudicando os seus laços com o Ocidente. Consequentemente, a resposta sistémica a longo prazo desta política externa estruturalmente diferente foi extremamente dura, impedindo inicialmente a capacidade da Geórgia para expandir o seu poder relativo e acabando por diminuir totalmente esse poder relativo (Kovziridze, 2013). A Geórgia considerava que alcançar a estabilidade interna fazia parte da sua agenda de política externa, uma vez que as políticas da Rússia interligavam as políticas interna e externa (Foreign Policy Strategy, 2006-2009). O facto de a estabilidade interna fazer parte da estratégia de política externa foi único. A constituição estabelecia que o Presidente era "o mais alto representante da Geórgia nas relações externas"⁸⁰(Constitution of Georgia, 1995). Assinava "acordos e tratados internacionais, negociava com estados estrangeiros" e estava autorizado a "nomear e demitir embaixadores e outros representantes diplomáticos da Geórgia com o consentimento do parlamento"⁸¹ (Constitution of Georgia, 1995). O Presidente nomeava o Primeiro-Ministro e autorizava o Gabinete de Ministros. Este facto conferiu ao Presidente uma enorme autoridade sobre os assuntos externos. O sistema super-presidencial da Geórgia dominava as fontes alternativas de autoridade institucional e cívica (Jones & Kakhishvili, 2013). A cativação do Ocidente pelo Saakashvili resultou, em primeiro lugar, do facto de o Saakashvili ter sido visto

⁸⁰ No original: "the highest representative of Georgia in foreign relations." Constitution of Georgia, Article 69, Paragraph 3.

⁸¹ No original: "international agreements and treaties, negotiates with foreign states", "appoint and dismiss ambassadors and other diplomatic representatives of Georgia with the consent of the parliament." Constitution of Georgia, pp. 20-21.

por todos, desde o início, como um exemplo de um líder pós-soviético bem-sucedido com formação universitária ocidental; além disso, através dos seus numerosos discursos e entrevistas apaixonados, em especial no Ocidente, conseguiu cultivar a imagem de um defensor dos valores democráticos ocidentais, dos direitos humanos e da economia de mercado. O ocidente também gostou da retórica claramente anti-russa do Presidente Saakashvili, manifestada sobretudo nas críticas aos principais dirigentes políticos russos. A óbvia e profunda antipatia do Kremlin pela administração pós-revolução da Geórgia, bem como pelo Presidente Saakashvili pessoalmente, contribuiu para a expansão do apoio do Ocidente à Geórgia e à sua liderança, que já era generalizado antes da Revolução das Rosas (Papava, 2009).

3.2. Ameaça constante do Norte — relações russo-georgianas (1991-2012)

O colapso da União Soviética abriu novas oportunidades, mas também criou novos problemas para os pequenos países. Rodeados por vizinhos maiores e mais fortes, os novos Estados independentes, pequenos e fracos, eram vulneráveis às políticas e estratégias externas das potências vizinhas. A Rússia, em particular, era a principal força externa, afirmando o seu controlo sobre o Cáucaso Meridional. Enquanto sucessora da União Soviética, continuou a exercer influência política e económica sobre os antigos Estados. A maioria dos países da ex-União Soviética desejava a independência da Rússia, mas enfrentava condições difíceis de desenvolvimento, anarquia e criminalidade. Desde a sua independência, em 1991, a Geórgia tem sofrido transformações políticas e económicas, com especial incidência no Ocidente (Utiashvili, 2014). A relação entre um pequeno Estado como a Geórgia e uma grande potência, a Rússia, sendo um ator crucial no sistema global, sofreu profundas alterações e é frequentemente crítica e extremamente tensa. A Geórgia pretendia formular e aplicar políticas de forma autónoma, enquanto a Rússia desejava controlar todas as ex-repúblicas soviéticas. Embora a esfera de influência da Rússia se tenha deslocado desde a dissolução da União Soviética, continua a ser uma entidade importante capaz de moldar a evolução do espaço pós-soviético (Herzig, 1999). Moscovo exerceu um poder absoluto tanto na Geórgia como nos Estados da antiga URSS. A Rússia influenciou os desenvolvimentos internos na Geórgia e a sua presença política e militar permitiu a Moscovo traçar uma determinada rota para as relações internacionais. Jones (2003) sublinha que as relações entre a Geórgia e a Rússia podem ser "caracterizadas pela necessidade e pela ambivalência: necessidade porque a Rússia representava um poderoso vizinho cristão e modernizador, capaz de proteger a Geórgia dos impérios muçulmanos hostis a sul e dos invasores caucasianos a norte; ambivalência porque a

Rússia era culturalmente dominante e imperial"⁸² (Jones S. , 2003). De acordo com Cornell (2007), a política russa assentava nos seguintes princípios: os Estados do Cáucaso do Sul (Arménia, Azerbaijão e Geórgia) deveriam aderir à CEI; as forças russas deveriam estar estacionadas ao longo das fronteiras; e as bases militares russas deveriam estar localizadas no interior dos Estados (Cornell S. E., 2007). Desde que Vladimir Putin foi eleito presidente em 2000, a Rússia sublinha a importância estratégica dos Estados do Cáucaso Meridional. Moscovo receava perder a sua esfera de influência no Cáucaso e, no mesmo ano, de modo a proteger as suas próprias fronteiras, “a Rússia impôs aos georgianos a regulamentação de vistos pela primeira vez desde que a Geórgia recuperou a independência”⁸³ (Rondeli, 2001). No entanto, os habitantes da Abecásia e da Ossétia do Sul não estavam sujeitos à obrigação de visto.

A relação da Geórgia com a Rússia é complexa. Na década de 2000, a Rússia adotou várias medidas disciplinares contra a Geórgia que incluíram a exigência de vistos para viajar, proibições comerciais e intervenções militares. O apoio da Rússia ao separatismo e a passagem ilegal das fronteiras faziam parte de um esforço mais vasto para desestabilizar e controlar a Geórgia. De acordo com Kølsto e Rusetskii (2012), os debates no contexto russo centraram-se no estabelecimento da identidade georgiana e na definição da ligação entre a Geórgia e a Rússia (Kolstø & Rusetskii, 2012). A Geórgia viu o conflito como um lembrete da sua posição inferior sob o controlo russo, levando a discussões internas sobre a integração na comunidade europeia. A investigação de Kølsto e Rusetskii sobre os discursos russo e georgiano sobre "Nós" e "Eles" demonstra uma forte ligação entre identidade e dinâmicas de poder. Salientam o carácter da Rússia muito maior em muitos aspetos, incluindo ser mais populosa do que a Geórgia e conseguir a influenciar ao longo do tempo (Kolstø & Rusetskii, 2012).

Segundo Gia Nodia (2013), há três certezas básicas sobre as relações entre a Geórgia e a Rússia. Em primeiro lugar, são extremamente más. A guerra de 2008 foi obviamente o ponto mais baixo: foi o único conflito militar interestadual em que ambos os países se envolveram desde a dissolução da União Soviética. Embora tenha havido altos e baixos no passado, a Geórgia sempre viu a Rússia como uma enorme ameaça existencial. Devido ao claro desfasamento em termos de dimensão e força, o conflito com a Geórgia é menos relevante para a Rússia e os

⁸² No original: “characterized by necessity and ambivalence: necessity because Russia represented a powerful Christian and modernizing neighbour, capable of protecting Georgia from hostile Muslim empires to the south and Caucasian raiders from the north; ambivalence because Russia was culturally dominant and imperial”. Jones 2003, p.95.

⁸³ No original: “Russia imposed visa regulations on Georgians for the first time since Georgia regained independence”. Rondeli 2001, p.204.

responsáveis políticos russos tentam minimizar o assunto (Nodia, 2013). No entanto, a Geórgia parece ser o vizinho mais problemático e perigoso da Rússia. Em segundo lugar, o conflito georgiano-russo é multidimensional e não pode ser compreendido através das teorias realistas tradicionais das relações internacionais. Não existe uma justificação verdadeiramente pragmática para as atuais políticas da Geórgia, que dão prioridade à integração europeia e euro-atlântica em detrimento das relações com o seu poderoso vizinho do norte. Em vez disso, este país pequeno e fraco pode achar mais vantajoso unir forças com a Rússia. É possível que o apoio do Ocidente a Tbilisi nas áreas económica e de segurança seja insignificante em comparação com a escala da ameaça russa em resposta às políticas pró-ocidentais da Geórgia. Esperava-se que a Geórgia aprendesse com os seus erros e se esforçasse por apaziguar a Rússia, especialmente depois de 2008. Mas, até à data, não o fez (Gvalia, Siroky, Lebanidze, & Iashvili, 2013). Em terceiro lugar, é difícil prever que os laços mútuos irão melhorar muito num futuro próximo, especialmente tendo em conta as circunstâncias atuais. Os problemas subjacentes são simplesmente demasiado profundos e a opção continua a ser entre o mau e o pior. No entanto, se isto implica uma distinção entre conflito aberto e paz incómoda, é uma distinção significativa. Parte-se muitas vezes do princípio, sobretudo entre os especialistas ocidentais, que o conflito russo-georgiano (em particular a guerra de 2008) se prende na maioria com as regiões separatistas da Abecásia e da Ossétia do Sul. Seria insensato minimizar a sua importância; estes conflitos são os mais sérios e diretos irritantes para os laços bilaterais. E, desde que a Rússia reconheceu ambos os territórios como repúblicas independentes, em setembro de 2008, dificultou-se prever como estes irritantes poderiam ser resolvidos num futuro próximo (Nodia, 2013). Os políticos russos tinham um interesse significativo em utilizar a secessão da Abecásia e da Ossétia contra a Geórgia. Mais tarde, especialmente durante a era Putin, a Geórgia tornou-se sinónimo do cerco hostil do Ocidente à Rússia. Os conflitos não resolvidos poderiam constituir a principal alavanca da Rússia sobre a Geórgia. Além disso, não havia nenhum razão imperiosa para a Rússia apoiar as atividades separatistas na Geórgia. É possível imaginar a Rússia a calcular os seus interesses nacionais para favorecer a resolução ou, pelo menos, o desanuviamento do conflito na Geórgia. Houve alturas, no início da década de 1990, em que o governo do Presidente russo Boris Yeltsin parecia estar a desempenhar um papel muito mais positivo, e o governo do então Presidente georgiano Eduard Shevardnadze confiava sinceramente na ajuda russa para resolver os conflitos. Existe um paradoxo interessante na política georgiana: nenhum movimento político significativo é abertamente pró-russo, mas praticamente todos se acusam mutuamente de serem pró-russos em privado. Este facto pode ser encarado como uma manifestação da propensão dos georgianos para ideias

conspirativas. A nostalgia soviética não é tão forte na Geórgia como nalguns outros países pós-soviéticos, mas existe, como é normal. Além disso, as ações pró-ocidentais mais ativistas de Mikheil Saakashvili parecem ter desencadeado uma reação nativista anti-ocidental (Nodia, 2013).

Quando a Geórgia declarou a independência, tornou-se um país pós-soviético sob ocupação soviética de facto. Tbilisi serviu de quartel-general do Grupo de Exércitos da Transcaucásia do Exército Soviético e a Rússia, como herdeira, manteve extensos postos militares em toda a Geórgia (Sammut, 2003). Após 1991, a Rússia assumiu o controlo direto de todas as antigas forças soviéticas na Geórgia. Em setembro de 1991, o parlamento georgiano declarou que todas as tropas soviéticas eram uma força de ocupação, não obstante a recusa da Rússia em retirar essas forças de um país estrategicamente crucial, que faz fronteira com a Turquia e o Mar Negro. Desde então, o destacamento de soldados militares russos na Geórgia tem tido impacto em todos os aspetos da relação conturbada entre as duas nações, direta ou indiretamente. Um número crescente de georgianos apercebeu-se dos objetivos agressivos da Rússia ao redescobrir o seu património, o que foi reforçado quando sofreram conflitos étnicos após a queda da URSS. Desde então, os georgianos consideram os conflitos étnicos na Abecásia e na Ossétia do Sul como um legado da autoridade soviética, que a Rússia utilizou como instrumento para desestabilizar a Geórgia e impedir a sua independência definitiva. Afinal, os nacionalistas georgianos defendem que as entidades autónomas foram artificialmente criadas pelo Império Russo para impedir que a Geórgia criasse uma entidade coesa e sem raízes internas próprias (Cornell S. , 2001).

O período de Gamsakhurdia mostrou o elevado nível de ameaça da Rússia, bem como graves problemas de segurança. Foi intrigante o facto de a Geórgia ter optado pela opção de equilíbrio quando não havia parceiros potenciais disponíveis. Embora não parecesse concebível ou racional equilibrar-se contra a Rússia apenas via atividades de equilíbrio interno, as autoridades nacionalistas de Tbilisi não evitaram um confronto com a Rússia. O governo de Gamsakhurdia, em conjunto com forças paramilitares que terão atuado de forma discricionária, iniciou uma guerra étnica contra os abecásios e os ossetas. Estas políticas de hostilidade racial tiveram um impacto significativo na perceção que estas minorias tinham da Geórgia, reforçando a sua dependência da Rússia. Consequentemente, as ações de Gamsakhurdia dificultaram os esforços para resolver os problemas étnicos da Geórgia (Cornell S. , 2001). Desde março de 1992, quando Shevardnadze foi nomeado chefe do Conselho de Estado da Geórgia, os debates intensificaram-se na Rússia sobre que tipo de política seguir em relação à Geórgia. À medida que a popularidade da política externa atlantista diminuía, os radicais e os nacionalistas

fundamentalistas da elite política russa começaram a criticar publicamente a administração de Ieltsin por não prestar atenção suficiente ao problema étnico na Geórgia. Alguns radicais, tanto na imprensa como no parlamento, começaram a apelar ao apoio dos abecásios e mesmo ao uso da força armada contra a Geórgia. Para eles, o apoio aos abecásios era uma forma de restaurar a influência russa na região (Jackson, 2003). Eduard Shevardnadze acusou diretamente a Rússia pela perda da Abecásia, dizendo: “A minha convicção é que o plano para a ocupação de Sukhumi foi elaborado nos quartéis-generais russos”⁸⁴ (Georgian Leader Charges Atrocity, 1993). Também não se coibiu de avisar o mundo ocidental que o desiludiu quando falou aos meios de comunicação ocidentais, declarando que “ninguém deve duvidar que a mentalidade e os reflexos do imperialismo russo não estão mortos”⁸⁵ (Cornell S. , 2001).

Uma fotografia da Geórgia tirada no outono de 1993 pode revelar que o Estado georgiano estava à beira de um colapso catastrófico. Antes de mais, a Ossétia do Sul e a Abecásia estavam fora da jurisdição oficial e mantinham a sua independência de facto. Os abecásios, que constituíam apenas 1,8% da população total da Geórgia, tomaram um duodécimo do território georgiano ao longo da costa crucial do Mar Negro. Em 10 de novembro, Shevardnadze declarou publicamente: “Temos de cooperar com a Rússia... caso contrário, a Geórgia entrará em colapso e desintegrar-se-á”⁸⁶ (Lynch, 2000). Em 23 de outubro, Shevardnadze emitiu um decreto de adesão à CEI e, em dezembro, assinou os documentos iniciais da CEI, o acordo de união económica, a Carta e o Tratado de Segurança Coletiva. Para além de aderir ao sistema de segurança coletiva da Rússia, a Geórgia concordou em alugar o porto de Poti e o aeródromo de Bobmara à Rússia. Por sua vez, a Rússia começou a transferir armamento militar para a Geórgia e as forças de manutenção da paz russas foram estacionadas na Abecásia. Deste modo, a sobrevivência dos georgianos ficou na maioria assegurada, mas à custa da celebração de uma aliança com a Rússia baseada numa cooperação rigorosa em matéria de segurança (Lynch, 2000). Neste ponto, a noção de *bandwagoning* de Walt descreve perfeitamente a situação. Porque o alinhamento da Geórgia, que resultou num “papel subordinado”, compreende uma troca desigual com concessões assimétricas à potência dominante (Waltz, 1990). A Geórgia fez as concessões necessárias e Shevardnadze atrasou legalmente a retirada das forças russas. O que pode causar mal-entendidos aqui é o facto de, após a adesão à CEI, algumas tropas russas

⁸⁴ No original: "My conviction is that the plan for the occupation of Sukhumi has been drawn up in Russian headquarters." New York Times 1993.

⁸⁵ No original: "nobody should doubt that the mentality and reflexes of Russian imperialism are not dead." Citado em Cornell 2001, p.341.

⁸⁶ No original: "We have to cooperate with Russia... otherwise Georgia will collapse and disintegrate." Citado em Lynch 2000, p.139.

terem permanecido como forças de manutenção da paz, dando à presença russa na Geórgia uma justificação legal solene. Até 1996, o *bandwagoning* assumiu várias formas. Em fevereiro de 1994, a Rússia e a Geórgia assinaram o Tratado de Amizade, Vizinhança e Cooperação, que marcou o fim da cooperação em matéria de segurança. Para além dos canais da CEI, a cooperação em matéria de segurança progrediu sobretudo bilateralmente. A Geórgia, por exemplo, assinou 24 outros acordos, incluindo acordos que permitem à Rússia criar várias bases militares e colocar guardas russos ao longo da fronteira com a Turquia (Jackson, 2003). Em 1995, o ministério da defesa da Rússia começou a realizar exercícios militares conjuntos com as forças da Geórgia e da Arménia. No mesmo ano, a Rússia iniciou também o processo de criação de um sistema de defesa aérea cooperativo com a Geórgia. Além disso, Shevardnadze aliou-se à Rússia apesar das más consequências para a sua posição política interna. Apesar do facto de ter antagonizado a oposição no Parlamento, Shevardnadze fez a escolha sozinho (Lynch, 2000). Numa entrevista, afirmou que: “Há certamente momentos difíceis na história em que uma pessoa tem de assumir toda a responsabilidade; hoje, eu assumi essa responsabilidade. O Parlamento pode discordar. Devo dizer que não será sem razão, mas vi nesta decisão a última oportunidade de salvar o meu povo e o meu país, impedindo a sua desintegração, evitando a guerra civil e permitindo que a justiça volte a emergir na Abecásia”⁸⁷ (Güneylioglu, 2011). O poder político de Shevardnadze resultou da falta de um líder viável, do seu carácter e competência reconhecidos internacionalmente e das falhas do anterior presidente. Como resultado, conseguiu explorar eficazmente a ameaça de demissão para persuadir o parlamento a apoiar o acordo para o envio de forças de manutenção da paz russas para a Abecásia.

Durante os dois mandatos consecutivos do terceiro presidente da Geórgia, Mikheil Saakashvili, o país passou por duas fases nas suas relações com a Rússia: uma tentativa de aproximação à Rússia e de equilíbrio com o Ocidente, na esperança de recuperar a integridade territorial do país, e um afastamento total da Rússia, acompanhado de uma política pró-ocidental intransigente, através da aspiração à adesão às estruturas euro-atlânticas (após a guerra russo-georgiana de agosto de 2008, em particular). O governo de Saakashvili começou com uma fase de aproximação a Moscovo. No seu discurso de tomada de posse em 2004, defendeu boas relações com a Rússia, afirmando que não era um líder pró-americano, nem pró-russo, mas sim

⁸⁷ No original: “There are certainly difficult times in history when one person has to take all the responsibility; today, I took this responsibility. Parliament might disagree. I must say that it will not be without reason, but I saw in this decision the last chance to rescue my people and my country while preventing its disintegration, preventing civil war, and enabling justice to emerge again in Abkhazia.” Citado em Güneylioglu 2011, p.64.

pró-georgiano (Matsaberidze, 2023). A guerra russo-georgiana de agosto de 2008 pode ser atribuída aos desafios revisionistas russos face ao ocidente e deve ser enquadrada numa perspetiva mais ampla das relações russo-ocidentais (Matsaberidze, 2015) por um lado, e à natureza transitória das democracias, onde as políticas nacionalistas andam de mãos dadas com as políticas autoritárias das elites, que têm uma elevada probabilidade de se envolverem em guerras; nas jovens democracias, os sentimentos nacionalistas e as políticas sobre a legitimidade da classe dirigente são intensos e o militarismo torna-se um instrumento popular para obter o apoio das massas aos regimes (Mansfield & Snyder, 1996).

O agravamento das relações entre a Rússia e a Geórgia durante o governo de Saakashvili e Putin teve origem em épocas anteriores. Todas as dificuldades persistiram durante o governo de Shevardnadze. No entanto, três variáveis mudaram após a Revolução das Rosas da Geórgia, fazendo com que as relações com a Rússia se tornassem ainda piores. Em primeiro lugar, num curto espaço de tempo, Saakashvili conseguiu criar instituições governamentais eficazes, combater a pequena corrupção e revitalizar a economia. Sob a nova liderança, a Geórgia já não era um Estado falhado, mas sim um país em rápida expansão com potencial para perturbar o equilíbrio regional (Lebanidze, 2020). A Rússia perdeu o conforto que tinha nas suas relações com a Geórgia durante o mandato de Shevardnadze. Em segundo lugar, Saakashvili acelerou a deslocação do país para ocidente. Se o objetivo da política externa da Geórgia de integração euro-atlântica permaneceu distante e vago sob Shevardnadze, tornou-se real sob Saakashvili, particularmente após a administração Bush ter começado a apoiar abertamente a ambição da Geórgia relativamente à OTAN. Em terceiro lugar, Saakashvili fez da resolução dos conflitos territoriais o seu principal objetivo político. Defendeu a internacionalização das forças de manutenção da paz da CEI, bem como o fim rápido de ambos os conflitos (Lebanidze, 2020). Para além das suas bases militares, até ao conflito de agosto de 2008, o território georgiano albergava dois grupos adicionais de forças militares russas que operavam sob a égide das operações de manutenção da paz da CEI nas regiões separatistas da Abecásia e da Ossétia do Sul. A presença de milhares de forças de manutenção da paz russas, que não foram consideradas justas ou neutras, criou tensões nas relações entre Tbilisi, Moscovo e as autoridades regionais. Durante a guerra de 2008, chegaram mais tropas e o ministério da defesa russo declarou ter planos para colocar 3800 soldados em cada região. Como resultado da óbvia presença militar, as ameaças diplomáticas russas tiveram muito mais credibilidade (German, 2009). Para castigar a Geórgia pela sua política externa pró-ocidental reafirmada e pela sua dura retórica anti-russa, o Kremlin utilizou uma vasta gama de meios económicos, energéticos e militares. Além disso, a Rússia começou a coordenar um ataque económico à Geórgia com

os seus parceiros. Por exemplo, pediu à Bielorrússia que implementasse um regime de vistos para a Geórgia. A primeira arma que a Rússia utilizou contra a Geórgia foi a sua dependência das fontes de energia russas (Lebanidze, 2020). Após a queda da União Soviética, todas as repúblicas pós-soviéticas que não dispunham de recursos energéticos próprios continuaram a depender das importações russas de gás e petróleo. Este facto permitiu à Rússia influenciar os preços da gasolina e do petróleo com base nas preferências de política externa dos seus vizinhos. Os preços na Bielorrússia e na Arménia permaneceram significativamente mais baixos do que na Geórgia, na Moldávia e na Ucrânia. Embora não houvesse nada de errado em fornecer subsídios energéticos a regimes amigos e exigir preços de mercado a países com políticas externas que Moscovo não aprovava, as ações da Rússia foram claramente motivadas por pressões políticas para minar a estabilidade geral desses países (Lebanidze, 2020).

Refletindo o legado soviético, a Rússia era um mercado importante para os produtos georgianos, em especial o vinho e a água mineral, duas das exportações mais conhecidas do país. Em 2006, Moscovo proibiu as exportações de vinho, água mineral e outros produtos da Geórgia, afirmando estarem poluídos e não cumprirem as normas sanitárias russas, o que a Geórgia rejeitou vigorosamente. Esta ação unilateral teve um grande impacto na economia. Em 2005, as exportações para a Rússia foram de 154 milhões de dólares, em 2006 começaram a diminuir para 75 milhões de dólares e em 2009 registaram o valor mais baixo, 21 milhões de dólares⁸⁸. A intimidação económica provou ser um método altamente eficaz para Moscovo exercer pressão sobre o povo georgiano e assim explorar as tensões políticas internas na Geórgia, minando o governo. As disputas diplomáticas entre as elites políticas de Moscovo e de Tbilisi tiveram menos impacto do que a pressão económica, que reforçou a influência generalizada da Rússia na mente dos civis (German, 2009).

Na sequência da Guerra de agosto, surgiu uma visão radical da Rússia como inimigo da Geórgia. O desenvolvimento de uma imagem radical da Rússia como rival da Geórgia levou à Guerra de agosto de 2008. Mikheil Saakashvili tentou demonizar a Rússia através da sua retórica, comparando as ações da Rússia nas aldeias georgianas da antiga AO da Ossétia do Sul às atrocidades cometidas durante as Guerras dos Balcãs ou na Chechénia, e estabelecendo paralelos com a situação durante a invasão nazi da Checoslováquia, uma vez que estava em causa o conceito de liberdade (Lebanidze, 2020). Os atos da Rússia foram enquadrados pelo comportamento anterior e comparável da União Soviética (leia-se Rússia) na cena

⁸⁸ Veja-se <https://emerging-europe.com/voices/russian-sanctions-against-georgia-how-dangerous-are-they-for-countrys-economy/>.

internacional: Saakashvili tentou negar quaisquer alegações apoiadas pela Rússia sobre o ataque das autoridades centrais georgianas à separatista Ossétia do Sul, citando o caso em que a Alemanha alegou ter sido atacada pela Polónia em 1939 e a União Soviética alegou ter sido atacada pela Finlândia em 1939 e pelo Afeganistão em 1979 (Lebanidze, 2020). Saakashvili tentou enquadrar as ações da Rússia através da narrativa do “regresso da história”, com a Rússia agressiva a utilizar qualquer pretexto para uma invasão pré-planeada e a recordar a invasão da Geórgia pela União Soviética em 1921, quando a Geórgia perdeu a sua liberdade para o regime comunista soviético, que governou durante 70 anos. Ao defender a continuação da política russa, rotulou o primeiro-ministro Putin e outros líderes russos como um produto do sistema KGB, com alguns antecedentes brutais, para manipular a verdade e ser cínico (Toal, 2009). A mudança do contexto político das relações russo-georgianas minou a narrativa da fraternidade cultural-religiosa e da proximidade com a Rússia, enfraquecendo os sentimentos pró-russos. A imagem da Rússia como um inimigo e “o império do mal” ficou enraizada no discurso público, permitindo a Saakashvili e aos seus apoiantes políticos prosseguir agressivamente a linha política pró-ocidental/anti-russa. A narrativa, que retratava a Rússia como o adversário da Geórgia, foi estabelecida com êxito no contexto dos tensos laços georgiano-russos, recordando as anteriores ações da Rússia contra a Geórgia (Lebanidze, 2020). Através da evocação seletiva de tais episódios da história, a narrativa da Rússia co-religiosa foi substituída por uma proposição de que, na realidade, a Rússia tem estado constantemente a minar ambos — os fundamentos culturais-religiosos da Geórgia, via políticas de russificação, bem como a condição de Estado e de nação da Geórgia, Rússia tem minado constantemente tanto as fundações culturais e religiosas da Geórgia, via políticas de russificação, como a sua condição de Estado e de nação, visando incorporar a Geórgia no seu quadro ou de transformar o Estado georgiano num “Estado falhado”, sem ambições de atuar no plano internacional (Lebanidze, 2020). Depois de 2012, as tentativas do novo governo para normalizar as suas relações com a Rússia permaneceram cativas da imagem da Rússia como inimiga da Geórgia, que continua a ser reforçada pelas ações da Rússia nas zonas de conflito da Geórgia e na guerra em curso na Ucrânia.

A relação de Saakashvili com Putin sempre foi tensa; existe uma inimizade pessoal significativa entre os dois, os quais são polos opostos em termos de personalidade: Putin, o antigo coronel do KGB, sóbrio, que se orgulha do facto de ter sido um “hooligan, não um pioneiro” na sua juventude, e Saakashvili, o advogado impetuoso, com formação ocidental. Os ataques das autoridades russas à liderança e à personalidade do Presidente georgiano têm-se tornado cada vez mais acesos (German, 2009).

A abordagem da Geórgia relativamente à Rússia demonstra como os líderes políticos podem utilizar o sentimento popular para influenciar as decisões de política externa (Beasley & Snarr, 2013). A opinião pública refere-se aos sentimentos dos cidadãos relativamente a questões específicas de política externa. De acordo com Kaarbo, Lantis e Beasley (2013) os líderes afetam a política externa levando a sociedade a alinhar-se com as suas preferências ou ignorando a opinião popular (Kaarbo, Lantis, & Beasley, 2013). Margaret Herman e Thomas Preston (2001) argumentam que aquilo a que chamam “líderes predominantes” conta de facto, especialmente em ambientes institucionais pouco funcionais como o da Geórgia (Hermann, Preston, Korany, & Shaw, 2001). Devido às limitadas infraestruturas políticas e ao baixo nível de organização social e política da sociedade, a influência da opinião pública na política externa da Geórgia era fraca; assim, as elites da Geórgia obtiveram uma enorme autonomia na tomada de decisões em matéria de política externa do país, em especial devido à limitada sensibilização do público para as questões externas (Jones & Kakhishvili, 2013).

3.3. O caminho da Geórgia para a Europa (1991-2012)

A integração na Europa e o desenvolvimento em direção à Europa foram sempre as principais prioridades da Geórgia independente. Mesmo durante o seu período inicial de independência (1918–1921), o governo tinha como objetivo a integração no mundo político europeu. O jornalista Noe Zhordania, que liderou o primeiro governo independente da Geórgia, sonhava com a Europa para o seu país e observou, aludindo à Rússia, que “... tomámos caminhos diferentes, eles dirigem-se para o Leste e nós para o Oeste⁸⁹” (Kirchick, 2010). Tentou também criar laços mais estreitos com os países europeus. A primeira República da Geórgia durou apenas três anos, até 1921, altura em que o Exército Vermelho invadiu o território da Geórgia e deu início a um período, atualmente designado por ocupação e opressão russa da Geórgia. Após a conquista da independência, Eduard Shevardnadze propôs o conceito de aproximação às instituições europeias, tentando estabelecer uma “Nova Rota da Seda” como principal via de comunicação Este-Oeste através da Geórgia e um “Cáucaso pacífico” (Cappucci, 2013). Em outubro de 2009, Shevardnadze respondeu a perguntas sobre as relações da Geórgia com as instituições ocidentais (a UE e a OTAN) da seguinte forma: "Há anos, durante uma reunião diplomática em Bruxelas, bati à porta da União Europeia. Bem, desde então, continuamos a

⁸⁹ No original: "...We have taken different paths; they are heading for the East and we for the West". Citado em Kirchick, 2010.

bater à porta! E é óbvio que isso irrita a Rússia. Para a Geórgia, isto (a integração na União Europeia) representaria um ponto de viragem decisivo para a sua atual situação problemática, mas não poderíamos entrar nem na UE, nem na OTAN antes de 4 ou 5 anos. Infelizmente, após a guerra com a Rússia, as nossas perspectivas são ainda piores e, provavelmente, teremos de esperar muito mais tempo para concretizar o nosso desejo" (Shevardnadze, 2009). No entanto, pode dizer-se que, durante o tempo de Shevardnadze, as mentalidades dos georgianos ainda eram (pós)soviéticas porque a influência russa ainda era forte — antes de mais, porque é difícil eliminar 70 anos de regras soviéticas e, exceto em alguns países (como os Estados bálticos), a transição é um processo longo e complexo. A Geórgia aderiu ao Conselho da Europa, uma importante entidade europeia, em 1999. Em 1955, o Conselho da Europa adotou o símbolo das doze estrelas douradas sobre um fundo azul, muito antes da União Europeia. Este facto permitiu ao Presidente Saakashvili, enquanto presidente de um Estado do Conselho da Europa, fazer o truque de ter a bandeira europeia pendurada em frente dos edifícios públicos da Geórgia quando chegou ao poder em 2004 (Waal, 2011).

A primeira de várias revoluções “coloridas” em Estados pós-soviéticos abriu caminho a reformas de grande alcance que reforçaram os direitos humanos, a democracia, o Estado de direito e o clima empresarial e de investimento, tornando a Geórgia o país com o desempenho mais rápido do mundo em 2006, conforme o Banco Mundial. Até ao início da década de 2000, a Geórgia não era considerada mais do que uma nota de rodapé na política externa da UE (Freizer, 2004). No entanto, a Geórgia deu um passo significativo no sentido da integração formal na União Europeia com a adoção da Política Europeia de Vizinhança (PEV) em 2004 e da Parceria Oriental (PO) em 2009. Os líderes europeus também desempenharam um papel importante na resolução do conflito na guerra da Ossétia do Sul, tendo a UE conseguido uma trégua entre a Geórgia e a Rússia durante a Presidência francesa (Whitman & Wolff, 2010). A União Europeia e a Geórgia têm uma longa história de colaboração, que remonta à independência da Geórgia em 1991. Inicialmente, a assistência da UE centrou-se sobretudo no apoio humanitário e alimentar de base a um país assolado por conflitos violentos: de 1992 a 1997, a Geórgia viveu dois conflitos separatistas e duas breves guerras civis (Cornell S. , 2001). No final da década de 90, a ajuda da UE passou a centrar-se na cooperação técnica, para facilitar o crescimento económico e social da Geórgia no âmbito do programa TACIS (Müller, 2013). O Acordo de Parceria e Cooperação, celebrado em 1999, com 104 páginas, constitui a base jurídica das relações, definindo os objetivos do discurso político, do comércio, dos negócios e do investimento, bem como da cooperação económica e das questões relativas à propriedade intelectual. Foram criadas três entidades: o Conselho de Cooperação, que se reunia uma vez

por ano ao nível ministerial; o Comité de Cooperação, que se reunia mais frequentemente a nível oficial (técnico); e o Comité de Cooperação Parlamentar, que se reunia anualmente com o Parlamento Europeu (Lynch, 2006). O cerne do APC com a Geórgia era económico e técnico. De modo geral, antes da Revolução das Rosas, a dimensão política tinha um perfil baixo. A aplicação do APC com as três repúblicas do Cáucaso desencadeou o primeiro debate sobre como a UE deveria promover a estabilidade na Geórgia e na região. A Comissão reconheceu a necessidade de a União estabelecer objetivos estratégicos gerais para toda a região. Uma comunicação sobre as relações da UE com o Cáucaso Meridional, publicada em junho de 1999, salientava que os conflitos eram a causa principal das dificuldades políticas, económicas e humanitárias da região. A Comissão considerava que o apoio da UE só poderia ser eficaz se estivessem reunidos dois requisitos: a resolução dos conflitos e a cooperação regional. A declaração conjunta do Luxemburgo entre a UE e os três Chefes de Estado (22 de junho de 1999), que precedeu a entrada em vigor do APC, também reconheceu a necessidade de resolução dos conflitos para uma ajuda externa eficaz, bem como a necessidade de cooperação regional (Lynch, 2006). De 1992 a 2006, a UE concedeu à Geórgia 505 milhões de euros, dos quais 112 milhões de euros através do TACIS (European Union External Action, 2010).

O ano de 2006 proporcionou duas oportunidades para a UE reforçar o seu perfil na Geórgia. Em primeiro lugar, um acordo sobre um plano de ação PEV com a Geórgia, que será pormenorizado na secção seguinte. A Comissão Europeia iniciou as negociações com o Governo da Geórgia sobre o plano de ação no final de 2005, após um longo atraso. A UE sublinhou a importância de se conseguir um bom plano de ação com a Geórgia, nomeadamente em termos de diálogo político. O mandato do REUE (Representante Especial da UE) foi renovado no início de 2006, tendo sido nomeado um novo Representante Especial em fevereiro. No final de janeiro, o Conselho aprovou um mandato reforçado que permitiria ao REUE desempenhar um papel-chave nos diferendos. A missão alterada sublinhava o papel do REUE na facilitação dos progressos no processo de resolução dos diferendos. Este novo começo constituiu uma oportunidade para aumentar a visibilidade da UE em toda a região, nomeadamente na Geórgia. O apoio à resolução dos problemas da Geórgia é um dos domínios em que um REUE mais forte ajudou a lançar as bases para o regresso à normalidade, se não mesmo à paz. É de salientar que a UE não teve de bater a portas fechadas na Geórgia. Esta jovem democracia estava determinada a aderir à Europa, se não à UE, de alguma forma (Lynch, 2006). Mikheil Saakashvili acreditava que a revolução georgiana marcava o início da “terceira vaga” de libertação da Europa, a seguir à primeira vaga após o desaparecimento da Alemanha nazi e à segunda vaga com as “revoluções de veludo” na Europa Central e oriental (Saakashvili,

2004). Nas suas palavras, “Nós, georgianos, acreditamos que somos europeus porque os nossos valores e cultura são profundamente europeus, tal como os dos ucranianos e de outros cidadãos pós-soviéticos. Não há razão para os polacos, os alemães e os estónios serem livres se os outros europeus não o forem”⁹⁰ (Saakashvili, 2004). Durante o seu mandato como ministra dos negócios estrangeiros, após a revolução, Salome Zourabishvili, uma antiga diplomata francesa-georgiana e atual Presidente da Geórgia, defendeu que a Geórgia não tinha nenhum desejo de propor a sua candidatura à adesão à UE atualmente, embora sublinhasse que a adesão era o objetivo a longo prazo. Em 2004, Zourabishvili anunciou: “Estamos convencidos de que as barreiras que hoje parecem muito rígidas no que poderá ser o futuro mapa da União Europeia poderão parecer bastante ultrapassadas dentro de alguns anos. O mundo muda muito rapidamente, pelo que o que hoje pode parecer impossível, amanhã poderá parecer muito natural”⁹¹ (Zourabichvili, 2004).

O novo governo redigiu dois documentos que Shevardnadze tinha anteriormente resistido a finalizar. Em maio de 2005, foi redigido um Conceito de Segurança Nacional (National Security Concept Finalized, 2005). No final de 2005, o governo revelou a sua Estratégia Militar Nacional. Shevardnadze tinha-se recusado a aprovar esses documentos porque não estava interessado numa verdadeira reforma do sector da segurança. Também evitou declarar definitivamente a orientação da política externa da Geórgia, para não criar ameaças externas ao seu poder político. Consequentemente, Shevardnadze nunca pressionou a Geórgia a ser totalmente pró-ocidental, como fizeram os Estados bálticos, ou totalmente pró-russa, como fez a Arménia. A orientação da política externa delineada no Conceito de Segurança Nacional e na Estratégia Militar tem ramificações substanciais na política externa. A clareza renovada da Geórgia quanto à sua orientação euro-atlântica reforçou o apoio dos parceiros europeus e americanos. Tanto mais que Saakashvili aproveitou todas as oportunidades para reforçar as ligações com a nova liderança ucraniana que tomou o poder em Kiev na sequência da Revolução Laranja, bem como com o governo moldavo, mais anti-russo. Em 2005, estes três países publicaram uma série de declarações sublinhando a sua solidariedade contra os perigos estrangeiros e o separatismo, bem como o seu desejo de se integrarem na UE e na OTAN. A política externa da Geórgia nunca foi tão clara (Lynch, 2006).

⁹⁰ No original: "We Georgians believe we are Europeans because our values and culture are deeply European, as are those of Ukrainians and other post-Soviet citizens. There is no reason for Poles, Germans, and Estonians to be free if other Europeans are not." Saakashvili 2004, Financial Times.

⁹¹ No original: “Nous sommes convaincus que les barrières qui apparaissent très strictes aujourd’hui sur ce qui peut être la carte future de l’Union européenne pourront sembler tout à fait dépassées dans quelques années. Le monde change très vite ; ainsi, ce qui peut sembler impossible aujourd’hui est tout à fait susceptible d’apparaître très naturel demain.” Zourabichvili 2004, Forum Franco-Allemand.

De modo geral, a estratégia de política externa do governo georgiano desde 2003 pode ser dividida em duas partes: antes e depois do conflito de 2008. Considera-se, em grande medida, que a Geórgia desviou a sua atenção dos Estados Unidos e da OTAN para a União Europeia após o conflito de cinco dias com a Rússia. Esta percepção é apoiada pelos documentos oficiais de Estratégia de Política Externa que correspondem a estes períodos (Foreign Policy Strategy , 2006-2009). Na Estratégia para 2006–2009, a adesão à OTAN é um “objetivo declarado” da política externa, enquanto a “integração gradual na UE” é vista como um “objetivo a longo prazo da política externa da Geórgia”. Esta posição bastante cautelosa relativamente à UE pode ser atribuída, na maioria, à abordagem passiva da UE relativamente às questões do Cáucaso Meridional. De facto, a Estratégia para 2006–2009 sublinha a necessidade de “conseguir um envolvimento mais ativo da UE na Geórgia e no Cáucaso do Sul” (Foreign Policy Strategy , 2006-2009). Após agosto de 2008, a situação alterou-se radicalmente tanto para a Geórgia como para a UE. A primeira, desiludida com a Cimeira de Bucareste de 3 de abril de 2008 e com a sua relutância em fornecer à Geórgia um Plano de Ação para a Adesão (mapa), apercebeu-se de que a adesão à OTAN se tornou um objetivo inatingível na sequência de um confronto militar com a Rússia. Consequentemente, na era pós-conflito, as autoridades georgianas viram a União Europeia como a única opção viável para manter a segurança e a integridade territorial do país (Khidasheli, 2011).

O envolvimento aberto e ativo da UE no fim da guerra entre a Geórgia e a Rússia, em agosto de 2008, contribuiu para reforçar a política externa e de segurança unificada (PESC) da UE. Durante este período, a UE conduziu uma intensa diplomacia, que terminou com o acordo de cessar-fogo entre a Rússia e a Geórgia em 12 de agosto. É de salientar que a pressão política americana sobre a Rússia, bem como o envio de forças dos EUA para o Mar Negro e, mais tarde, para o espaço aéreo da Geórgia, constituíram, sem dúvida, um forte apoio ao Presidente francês Nicolas Sarkozy (que era então o Presidente do Conselho Europeu), mas o papel da UE na gestão do diálogo sobre a resolução do conflito com a Rússia foi muito importante (Gogolashvili, 2017). Antes da guerra de agosto de 2008, a política externa e de segurança da UE na Geórgia era, em grande medida, passiva. Embora prestasse apoio financeiro a projetos de reabilitação em zonas pós-conflito, não participava ativamente em operações de manutenção da paz na Abecásia ou na região de Tskhinvali. Pode dizer-se que a Guerra de agosto despertou a UE e pôs em evidência os perigos de permitir que a influência e a posição da Europa diminuíssem na Geórgia e em toda a região do Cáucaso Meridional. Durante uma visita à Geórgia após a Guerra de agosto, Angela Merkel declarou que a Alemanha e a UE não permitiriam que a ocupação do Cáucaso Meridional bloqueasse o acesso à Ásia Central,

salientando os interesses geopolíticos da Europa e as tentativas da Rússia de os obstruir (Gogolashvili, 2017). Este discurso foi amplamente divulgado pelos meios de comunicação social da Geórgia. Até essa altura, o discurso sobre geopolítica era impopular na UE (exceto no que se refere à necessidade de diversificar os abastecimentos de energia), e a importância política da Geórgia para a Europa e as ameaças russas foram reavaliadas (Gogolashvili, 2017). Tbilisi tinha-se estabelecido como uma plataforma regional para a promoção da democracia e não queria perder essa posição neste novo conflito ideológico. A partir dessa altura, a estratégia da Geórgia relativamente à UE foi igualmente reativada. Durante esse período, a administração tornou-se mais consciente da importância de honrar os seus compromissos em matéria de reformas legislativas e institucionais. A Geórgia começou mesmo a desenvolver estratégias a médio prazo para a implementação de reformas em áreas como a segurança alimentar, a gestão da competitividade, a regulamentação técnica e a agricultura (um pré-requisito para o início das negociações de comércio livre), apesar de anteriormente se ter oposto categoricamente à introdução de qualquer nova regulamentação nestas áreas. Depois de 2008, as perspetivas de aproximação da Geórgia à UE tornaram-se mais proeminentes, sobretudo em domínios como o comércio livre, o regime de vistos simplificado e a associação à UE. Estas questões já tinham sido mencionadas na primeira comunicação que definia a Parceria Oriental da UE como um instrumento fundamental para a cooperação bilateral (Eastern Partnership, 2008). A Guerra de agosto desencadeou a Parceria Oriental em 1 de setembro de 2008, na sequência de uma sessão especial do Conselho Europeu dedicada à Geórgia. O Conselho solicitou à Comissão Europeia que acelerasse a comunicação sobre a iniciativa (Gogolashvili, 2017).

A Europa era vista como um farol de otimismo, prosperidade e qualidade. Contrasta com as conceções opostas da “Ásia” e da “Rússia”, ambas vistas como atrasadas, inferiores e mesmo más. Consequentemente, para obter e manter o apoio popular (ou seja, ganhar eleições e continuar no poder), era necessário incutir esperança nas pessoas e levá-las a acreditar que o apoio à classe política existente as aproximaria da Europa. De facto, durante a era do MNU, houve uma mudança parcial da Europa como critério de qualidade para a Geórgia como exemplo para a Europa. O discurso europeu contribuiu para o sucesso eleitoral da elite no poder. Durante os primeiros anos da independência, o “europeu” era uma referência de qualidade e, com Mikheil Saakashvili como presidente, tudo era oficialmente feito conforme as normas europeias: escolas, parques, hospitais, matadouros e até prisões (Beacháin & Coene, 2014).

No que se refere às capacidades da Geórgia, os funcionários da UE consideram que, durante a primeira fase (1991–2003), a Geórgia era um país fraco, com fracas capacidades económicas,

políticas e de defesa. Os inquiridos sublinharam as elevadas taxas de corrupção e de criminalidade do país (Gamkrelidze, 2021). Segundo Carl Bildt, antigo primeiro-ministro e ministro dos negócios estrangeiros da Suécia, “a Geórgia era vista como um país bastante corrupto; era excessivamente corrupta”⁹² (Gamkrelidze, 2021). Nas palavras do antigo Presidente do Parlamento Europeu Hans-Gert Pöttering, “poder-se-ia acrescentar que, devido à debilidade do sector energético, os apagões elétricos eram frequentes e os serviços públicos básicos estavam completamente subfinanciados”⁹³ (Gamkrelidze, 2021). Apesar da insuficiência das capacidades económicas, políticas e militares do país, os inquiridos reconheceram que a personalidade de Shevardnadze era um ponto forte da Geórgia na altura. Os funcionários da UE viam o Presidente da Geórgia como inteligente, bem informado e bem-educado. De acordo com este ponto de vista, Shevardnadze tinha pontos fortes como líder respeitado e a relativa estabilidade do seu governo era vista como uma vantagem nos laços com a UE. Como salienta o Alto Representante da UE, Javier Solana: “Tive uma excelente amizade com Shevardnadze quando ele trabalhava na Geórgia. Visitei-o em várias ocasiões e ajudei-o. Foi uma grande experiência para mim. Desde então, estive muito próximo da Geórgia até que deixei a UE”⁹⁴ (Gamkrelidze, 2021). As autoridades europeias aperceberam-se de uma mudança positiva no crescimento europeu da Geórgia. Segundo elas, a continuação das reformas propostas pelo Presidente Saakashvili parecia estar a correr extraordinariamente bem aos olhos das elites da UE. A UE previu uma colaboração considerável com uma Geórgia mais democrática e independente, mas não deu nenhuma garantia de adesão. Durante o mandato de Shevardnadze, as elites da UE consideraram a Geórgia como um participante ativo na UE, especialmente após a Revolução das Rosas. Como refere o Representante Especial da UE para o Cáucaso Meridional, Peter Semneby: “Era quase a relação de um pai que descobriu subitamente que tinha um filho adolescente, mas evoluiu para uma relação muito mais madura. Uma relação que continua a depender muito do apoio de vários tipos (político, económico, etc.) da União Europeia”⁹⁵ (Gamkrelidze, 2021)

⁹² No original: "Georgia was seen as a fairly corrupt place; it was exceedingly corrupt". Citado em Gamkrelidze 2021, p.205.

⁹³ No original: “One could add that because of the weak energy sector, electric blackouts happened frequently, and basic public services were completely underfunded”. Citado em Gamkrelidze 2021, p.205.

⁹⁴ No original: “I had an excellent friendship with Shevardnadze when he engaged in Georgia. I visited him on several occasions, I helped him. It was a great experience for me. From then on, I have been very close to Georgia until I left the EU.” Citado em Gamkrelidze 2021, p.206.

⁹⁵ No original: “it was almost a relationship of a parent that had suddenly discovered that it had an adolescent child, but it has evolved into a much more mature relationship. One that is still very much dependent on the support of various kinds (political, economic, and so on) from the European Union.” Citado em Gamkrelidze 2021, p.207.

Até recentemente, a estratégia de progresso da Geórgia implicava coerência e persistência na implementação de mudanças para atingir os seus objetivos. A Geórgia estabeleceria uma relação de confiança com as autoridades e os Estados-Membros da UE, demonstrando a sua credibilidade e fiabilidade, e estaria preparada para agarrar a oportunidade de uma mudança radical rumo à integração europeia quando a porta da UE se abrisse inevitavelmente. No entanto, quando isso aconteceu, na primavera de 2022, a Geórgia não estava preparada para tomar a iniciativa. A agressão da Rússia contra a Ucrânia foi um fator de mudança, criando uma realidade geopolítica na Europa, obrigando a UE a reconhecer a ameaça russa e a reavaliar a segurança europeia. Na sequência do seu pedido formal, o Conselho Europeu concedeu à Ucrânia e à Moldávia o estatuto de nação candidata em junho de 2022, após anos de estagnação. No caso da Geórgia, a UE reconheceu a sua perspetiva europeia, mas condicionou o estatuto de candidato aos progressos realizados no cumprimento dos doze critérios identificados pela Comissão Europeia⁹⁶. Foi dada à Geórgia uma oportunidade única, com a responsabilidade de ultrapassar a divisão política que há muito domina a vida política do país, de melhorar o quadro eleitoral, garantir a independência do poder judicial e prosseguir à “desoligarquização”, entre outras prioridades de reforma. No entanto, quando a porta da UE acabou por se abrir, o governo da Geórgia deu um passo decisivo na direção oposta. Em vez de se empenhar a fundo nas reformas e de encorajar a sociedade civil a participar num debate nacional sobre reformas de grande alcance, o governo apresentou uma proposta legislativa que fazia lembrar a lei russa de 2012 sobre “agentes estrangeiros”⁹⁷, que se tornou um instrumento de repressão do Kremlin sobre os meios de comunicação social independentes e a sociedade civil. Devido à sua natureza e aos seus efeitos, essa lei era manifestamente incompatível com os princípios europeus e as normas democráticas que a Geórgia tenciona aplicar.

3.3.1. Política de Vizinhança Oriental (PEV) e Parceria Oriental (PO)

A União Europeia lançou a Política Europeia de Vizinhança (PEV) como uma resposta à expansão, de modo a lidar com os seus vizinhos imediatos e construir um círculo de Estados bem governados em torno das suas fronteiras. A PEV inclui os países da União da Europa Oriental, Moldávia, Bielorrússia e Ucrânia, bem como Estados mediterrânicos como a Argélia,

⁹⁶ Veja-se https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/georgia_en.

⁹⁷ Veja-se <https://www.politico.eu/article/georgia-foreign-agent-bill-becomes-law-international-outcry-european-union/>.

o Egípto, Israel, a Jordânia, o Líbano, a Líbia, Marrocos, a Síria, a Tunísia, a Autoridade Palestiniana e os três Estados do Cáucaso do Sul, Arménia, Azerbaijão e Geórgia. É crucial notar que a UE não incluiu inicialmente o Cáucaso Meridional neste esforço. Um comunicado publicado pela Comissão Europeia em 11 de março de 2003 afirmava que os Estados do Cáucaso Meridional estavam “fora do âmbito geográfico desta iniciativa, por enquanto” (Wider Europe – Neighbourhood; A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, 2003). Só foram acrescentados à PEV em 2004. Tal deveu-se, pelo menos, a duas razões: em primeiro lugar, a nova Estratégia Europeia de Segurança da União Europeia — “Uma Europa segura num mundo melhor” — sublinhava a prevenção de ameaças à segurança provenientes de países vizinhos (Chkhikvadze, 2013). Na sequência da sua expansão para leste, a UE tornou-se vizinha imediata da Geórgia, do Cáucaso do Sul e de todas as suas zonas de conflito. Em segundo lugar, após a Revolução das Rosas, em novembro de 2003, a UE concordou em alargar os benefícios da PEV à Geórgia e a toda a região do Cáucaso Meridional. A União Europeia começou a interessar-se gradualmente pela Geórgia após o alargamento de 2004, uma vez que os novos membros estavam mais interessados no país e tinham laços diplomáticos muito mais fortes (Chkhikvadze, 2013). Países como a Estónia, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, a Bulgária e a Roménia eram membros do grupo “Novos Amigos da Geórgia”, verdadeiramente interessado em resolver as questões internas e em promover a admissão da Geórgia nas instituições euro-atlânticas. Estes países pretendiam partilhar com a Geórgia a sua experiência no processo de adesão à UE e à OTAN” (Chkhikvadze, 2013). No entanto, o governo georgiano, que assumiu o poder na sequência da Revolução das Rosas, tinha esperanças irrealistas relativamente à PEV. A PEV não era suficientemente sofisticada, devido à sua pluralidade — os países abrangidos pela PEV tinham culturas e objetivos políticos diferentes. A Geórgia foi classificada entre os governos mediterrânicos que não tinham planos para aderir à UE, apesar de a Geórgia aspirar a aderir gradualmente à UE. A Comissão deu uma descrição escassa do que a PEV proporcionaria aos países parceiros. Foi afirmado que a PEV traria valor acrescentado, indo para além da cooperação existente, embora isto fosse extremamente ambíguo (Scott, 2005). Romano Prodi, então presidente da Comissão Europeia, clarificou a política observando dar aos países da PEV a oportunidade de partilharem tudo com a UE, exceto as instituições. No entanto, a PEV não foi a primeira tentativa da UE de proporcionar aos países adjacentes benefícios equivalentes aos dos seus membros. A União Europeia utilizou a mesma técnica em 1989, quando fundou o Espaço Económico Europeu (EEE). No entanto, comparar os países do EEE com a Geórgia é pouco útil. Segundo Prodi, “a situação de países como a Ucrânia, a Moldávia e a Bielorrússia é completamente diferente da

Noruega”⁹⁸ (Gould, 2004). A PEV desenvolveu instrumentos e procedimentos operacionais mais eficazes. A execução da política de vizinhança, incluindo os planos de ação e os relatórios de sucesso, baseou-se nas técnicas utilizadas pela UE durante o alargamento. O objetivo desta política era europeizar os países vizinhos e alterar as suas estruturas jurídicas e institucionais para que correspondessem às normas da UE. As políticas de vizinhança e de alargamento podem ter objetivos diferentes, mas os seus significados fundamentais são comparáveis. A política de vizinhança tinha por objetivo conseguir uma integração funcional e de alta qualidade dos países visados durante a transformação regional. Tal incluía acordos de comércio livre, acesso aos mercados da UE e cooperação de alto nível em domínios como a segurança, a energia, os transportes e a agricultura. A Geórgia tornou óbvio desde o início que estava ansiosa por participar nesta política. As medidas adotadas pela Geórgia ajudaram a consolidar e a mobilizar os três países do Cáucaso Meridional. Tal como acima referido, em 2004, a Geórgia, o Azerbaijão e a Arménia foram incluídos na política de vizinhança da UE. O plano de ação quinquenal da PEV da Geórgia, ao contrário do da Ucrânia ou da Moldávia, identificou oito domínios fundamentais (Gogolashvili, 2017). Entre 2006 e 2011, a UE propôs reformas significativas em domínios como as instituições democráticas, a justiça, o desenvolvimento económico, a política social, a migração, a luta contra a criminalidade transfronteiriça, a política externa, a resolução de conflitos, a energia, os transportes, a proteção do ambiente, a cultura e a educação. O plano de ação PEV da Geórgia, ao contrário do anterior APC, não era um contrato juridicamente vinculativo ao abrigo do direito internacional. No entanto, definia medidas específicas a aplicar anualmente sob o controlo da Comissão Europeia. O plano de ação da Geórgia reforçou as suas estruturas institucionais e legislativas de modo a corresponderem às normas da UE, graças ao apoio financeiro da PEV e à determinação. O APC UE-Geórgia permaneceu em vigor enquanto mecanismo legislativo de interação. As suas disposições não contradiziam os compromissos políticos exigidos pela política de vizinhança e a execução do plano de ação da PEV foi considerada uma forma de aplicação do APC (Gogolashvili, 2017). O APC apenas mencionou brevemente os conflitos na e sobre a Abecásia e a Ossétia do Sul, principalmente no artigo 5 do título 2 (Diálogo Político), enquanto o Plano de Ação da PEV elevou os conflitos e a sua resolução ao estatuto de área prioritária (Whitman & Wolff, 2010). Em consequência da adesão da Geórgia à PEV em 2004, o envolvimento da UE nos dois conflitos separatistas do país aumentou globalmente. Além disso, a mudança de

⁹⁸ No original: "the situation of countries like Ukraine, Moldova, and Belarus differs completely from that of Norway." Citado em Gould 2004, p.171.

governo em Tbilisi, em 2004, aumentou a confiança da UE na qual o seu empenhamento produziria efeitos benéficos mais rapidamente. É importante notar que esta importante mudança de rumo no empenhamento da UE no Cáucaso Meridional também refletiu uma rutura com o pensamento anterior mais geral sobre o Cáucaso Meridional, que, pela primeira vez, se tornou mais diferenciado como região própria, em vez de ser tratado como parte da região pós-soviética (Lynch, 2004). A decisão da UE de iniciar a PEV em 2003 não deveria ter sido uma surpresa para os académicos de relações internacionais. Na realidade, em resultado do alargamento da Europa Central e Oriental (PECO), o status quo territorial da UE mudou radicalmente, obrigando-a a reconsiderar a sua abordagem pós-soviética. De repente, Bruxelas viu-se confrontada com uma série de novos vizinhos com os quais teria de reforçar os laços. Simultaneamente, a UE poderia alargar o seu alcance normativo ainda mais para leste, ao mesmo tempo que enfrentava a questão oculta do cansaço do alargamento (Popescu, 2008). Neste sentido, a PEV proporcionou uma oportunidade para incorporar os países pós-soviéticos no conceito normativo da Europa, mantendo-os, no entanto, fora da adesão definitiva à UE (Browning & Christou, 2010).

O quadro da Parceria Oriental (PO) aplicou o objetivo mundial da UE de reforçar a resiliência para além das suas fronteiras formais às prioridades pós-2020 dos países orientais circundantes. A agenda abrangente de política externa da UE tinha como objetivo impulsionar o comércio, o crescimento e a criação de emprego, investir na conectividade, reforçar as instituições democráticas e o Estado de direito, apoiar as transições ecológica e digital e promover a recuperação, a resiliência e a reforma. Os países da Parceria Oriental já dispõem de um mecanismo de colaboração bilateral e multilateral com a UE. O objetivo fundamental da PO era alargar e melhorar os contactos com os países da Europa Oriental, o que começou com a PEV (Wolczuk, 2011). No entanto, tem sido vista como uma iniciativa geopolítica devido a muitas questões regionais (Nitoiu, 2019). Assim, a UE previu melhorias nos níveis internos das nações da Europa Oriental, conforme os objetivos básicos da PO: (a) associação política e (b) integração económica gradual no mercado interno da UE. No âmbito deste objetivo, o quadro da PO visa apoiar as reformas políticas e socioeconómicas das nações parceiras, facilitando simultaneamente uma maior integração na UE (Davitashvili, 2022).

A Declaração Conjunta da Cimeira de Praga debateu a possibilidade de elevar a relação entre a União Europeia e os seus países parceiros a um novo nível de cooperação através da criação da iniciativa da Parceria Oriental. A PO representou uma mais-valia para a Geórgia. Afinal, Tbilisi encarou a PO como um passo em frente nos laços com a UE, onde a Geórgia era vista como um “parceiro” e não como um “vizinho”, como é referido na PEV (Khidasheli, 2011).

Além disso, a PO foi considerada um passo significativo no sentido da integração europeia, com componentes fundamentais que incluem um Acordo de Associação, a isenção de vistos e a criação de uma zona de comércio livre. Estes elementos foram considerados um contributo substancial para os objetivos globais da PEV. O gabinete do ministro de Estado para a integração Europeia e Euro-Atlântica foi criado pelo Governo da Geórgia para coordenar a Parceria Oriental da UE numa base global. Os ministérios individuais eram responsáveis pelas plataformas temáticas pertinentes. O Governo da Geórgia estabeleceu as seguintes prioridades para a cooperação bilateral com a UE: 1. Assinatura de um Acordo de Associação que incluía uma Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada (ZCLAA); 2. Liberalização gradual dos vistos; e 3. Mudanças socioeconómicas que ajudariam a Geórgia a alinhar-se pelo espaço económico da UE (Khidasheli, 2011). A Geórgia procurava o seu interesse nacional em manter o estatuto de trânsito do país através da Plataforma Temática 3 sobre “Segurança Energética” (EaP Platforms and Panels, 2019). De acordo com Nana Pirtskheliani, representante do ministério da energia, em março de 2010 estavam em curso trabalhos preparatórios para concretizar os objetivos do plano de trabalho da Plataforma Temática 3 para 2009–2011. As principais direções eram os programas de eficiência energética, o desenvolvimento da energia hidroelétrica e a diversificação das fontes de energia. O governo da Geórgia estava particularmente empenhado em projetos regionais de segurança energética, como a construção de novas linhas de transporte de eletricidade com os países vizinhos. A Geórgia participou ativamente na iniciativa emblemática para os mercados regionais de energia e a eficiência energética (Khidasheli, 2011).

Desde o lançamento da iniciativa da Parceria Oriental, a opinião geral entre os atores das ONG tem sido a de que os grupos da sociedade civil deveriam ter sido envolvidos na PO de todas as formas possíveis: não só durante a fase final de acompanhamento da execução dos compromissos do Estado, mas desde o início na conceção de programas, acordos e obrigações para os países parceiros, quer numa base bilateral quer multilateral. A participação da sociedade civil da Geórgia no processo da PO baseou-se nos conhecimentos adquiridos através de ações de cooperação para acompanhar a execução do plano de ação da PEA. Vários grupos representativos da sociedade civil georgiana participaram ativamente na criação do plano de ação para a Geórgia em 2005 e têm acompanhado o processo da PEV desde o seu início (Khidasheli, 2011).

A Parceria tinha como objetivo lançar as bases para novos acordos de associação entre a UE e os membros da PO. A Declaração Conjunta da Cimeira da Parceria Oriental de Praga afirma que o principal objetivo da PO é criar as condições necessárias para acelerar a integração

política entre a União Europeia e os países parceiros interessados. A PO afigura-se mais sofisticada do que a PEV, uma vez que inclui elementos internacionais e bilaterais e evita uma abordagem do tipo “tamanho único” (Chkhikvadze, 2013). Numa perspetiva multilateral, a UE aspirava a estabelecer uma zona de comércio livre com e entre as nações parceiras da PO, mas tal parecia duvidoso devido a questões territoriais não resolvidas entre os Estados da PO, a Arménia e o Azerbaijão. Em 2010 UE e a Geórgia iniciaram discussões sobre um Acordo de Associação juridicamente vinculativo que incluía a criação de uma Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada. As negociações na Geórgia tiveram início durante o anterior governo do Presidente Saakashvili e foram mantidas com êxito pelo Primeiro-Ministro Bidzina Ivanishvili e pela sua coligação Sonho Georgiano - Georgia Democrática (Chkhikvadze, 2013).

3.3.3. “I am Georgian and therefore, I am European”

Sendo um Estado do Mar Negro e do sudeste da Europa, o país tem sido historicamente uma componente geográfica, política e cultural da grande Europa, identificando-se com a civilização europeia através do cristianismo e dos ideais culturais. A Geórgia serviu de Estado-tampão entre diferentes impérios e invasores. A Geórgia persistiu, lutou e acabou por expulsar as grandes potências invasoras da sua área do Cáucaso; de outra forma, não teria existido como nação (Tchanturidze, 2009). Para derrotar inimigos mais poderosos, a Geórgia teve sempre de formar alianças com os seus inimigos, alianças essas que quase sempre ultrapassavam as linhas religiosas. No entanto, em meados do século XV, na sequência da conquista de Constantinopla em 1453 e do colapso de Bizâncio, o Império Otomano bloqueou o Mar Negro, separando as potências cristãs da região da Europa e do resto do mundo cristão. Em consequência destas mudanças, a Geórgia entrou em declínio económico e político e tornou-se um campo de batalha entre duas potências orientais rivais: desde então, os reinos georgianos fraturados lutaram para se manterem ligados à Europa (Kakachia, 2013).

Em abril de 1999, a Geórgia foi admitida no Conselho da Europa, o que foi considerado pela sociedade georgiana como um importante reconhecimento da orientação europeia do país. A frase de Zurab Zhvania da altura, “sou georgiano e, portanto, sou europeu”⁹⁹, tornou-se uma devise para exprimir o entusiasmo europeu da Geórgia (Nodia, 2006).

⁹⁹ No original: “I am Georgian and therefore I am European”. O discurso histórico de Zurab Zhvania perante o Conselho da Europa em 1999.

Após a Revolução das Rosas, as elites políticas georgianas começaram a retratar ativamente a sua pertença à Europa. No seu discurso de tomada de posse, Mikheil Saakashvili declarou: “A Geórgia está para sempre ligada à Europa. Estamos unidos por um laço comum e inquebrável — baseado na cultura — na nossa história e identidade partilhadas — e num conjunto comum de valores que tem no seu cerne a celebração da paz e o estabelecimento de sociedades justas e prósperas”¹⁰⁰ (Saakashvili, 2004). A “Europa” é uma noção controversa, sem um único significado substantivo. Os investigadores dos Estudos Europeus extraíram várias interpretações do conceito da Europa. Michael Bruter faz a distinção entre os aspetos culturais e cívicos da “identidade europeia”. Descreve a identidade como “uma rede de sentimentos de pertença e de exclusão de grupos humanos”¹⁰¹ (Bruter, 2007). Assim, o pilar cultural da identidade está relacionado com o sentimento de pertença do cidadão a uma sociedade humana que ele acredita partilhar uma cultura comum, semelhanças sociais, ética, valores, religião e até etnia. O pilar cívico, por outro lado, está relacionado com a identificação de um cidadão com um sistema político, que reconhece que esse sistema político define os seus direitos e deveres enquanto ser político (Bruter, 2008). Apesar de a investigação de Bruter se centrar nos países membros da UE, o seu argumento relativo à identidade europeia também se aplica aos países terceiros, porque a identidade não é apenas causada pela cidadania, mas deseja o futuro da própria cidadania (Bruter, 2008). Isto descreve a situação na Geórgia, onde o europeísmo é mais um objetivo a longo prazo do que uma realidade presente. Thomas Risse (2010) identifica dois tipos da Europa: A Europa da UE, que adota princípios contemporâneos, democráticos e humanistas e rejeita o nacionalismo, o militarismo e o comunismo, e a Europa dos brancos cristãos que se consideram uma civilização distinta (Risse, 2010). No entanto, tanto a Europa política como a Europa cultural sugerem que o cristianismo é uma herança europeia comum que serve ambos os lados da identidade.

A Geórgia apela tanto à Europa cultural como à Europa política; culturalmente, partilha os ideais europeus que constituem a base dos princípios modernos, como o amor à liberdade, que acaba por evoluir para a virtude europeia moderna do individualismo. As aspirações georgianas, por outro lado, visam a Europa política; os georgianos querem ser mais parecidos com a Europa moderna, sendo uma forma política de identidade europeia e da sua política — a União Europeia. As identidades europeias, tanto culturais como cívicas, podem ser vistas no

¹⁰⁰ No original: “Georgia is forever yoked to Europe. We are joined by a common and unbreakable bond – one based on culture – on our shared history and identity – and on a common set of values that has at its heart, the celebration of peace, and the establishment of fair and prosperous societies”- Discurso de tomada de posse do Presidente Saakashvili em 2004.

¹⁰¹ No original: "a network of feelings of belonging and exclusion from human groups". Bruter 2004, p.31.

discurso da elite política. Os políticos georgianos promovem a integração da Geórgia nas instituições europeias via duas linhas de argumentação fundamentais: A Geórgia já é culturalmente europeia; foi desenvolvida dessa forma ao longo da história; e, politicamente, a Geórgia vê a Europa como um modelo a seguir e aspira ser como ela no futuro (Kakachia & Markarov, 2016). Culturalmente, as elites políticas retratam a identidade europeia como parte da identidade nacional e apelam ao mesmo conjunto de ideais que fazem da Geórgia um membro da civilização ocidental. Os laços históricos entre a Geórgia e a civilização europeia, bem como o cristianismo da Geórgia, são citados como razões para a “proximidade mental da Geórgia com a Europa”, que se pensa ter sido decidida pelo povo georgiano há séculos (Kakachia & Markarov, 2016). Como Saakashvili afirmou no seu discurso de tomada de posse em 2004, os georgianos não são apenas europeus, mas “os primeiros europeus”, pelo que a Geórgia ocupa um lugar único na civilização europeia. Apesar do longo historial de relações mistas da Geórgia com os seus vizinhos e dos laços que mantém com o mundo muçulmano, os políticos preferem sublinhar os breves períodos de cooperação georgiano-europeia do país. O primeiro exemplo que os políticos recordam são os antigos gregos, que se pensa terem aproximado culturalmente a Geórgia da civilização mediterrânica. Alguns exemplos são as personagens georgianas da mitologia grega, como Medeia, Ayetes, o Minotauro e Perseu (Saakashvili, 2004). As relações entre a Geórgia e Bizâncio são vistas como o passo seguinte na exposição da Geórgia à Europa e à sua religião, arte e estilo de vida. Os políticos utilizam a religião como ponto de referência fundamental para a construção do carácter europeu da Geórgia, começando com Bizâncio e continuando através das “múltiplas tentativas” do país para se aproximar da Europa católica. A viagem de Sul Khan-Saba Orbeliani a França, no século XVIII, para procurar ajuda contra os impérios otomano e persa é um desses casos (Kakachia & Markarov, 2016). Nos seus discursos, Saakashvili fala da Europa em termos de “civilização”, “cultura” e normas de conduta elevadas. No seu discurso de tomada de posse, em 2004, o Presidente afirmou, a propósito da bandeira europeia: “Esta bandeira é também uma bandeira da Geórgia, enquanto encarna a nossa civilização, a nossa cultura, a essência da nossa história e perspetiva e a visão do nosso futuro”¹⁰² (Waal, 2011). Em abril de 2008, ao partir para a reunião da OTAN em Bucareste, Saakashvili olhou para o passado distante, afirmando: “Quando falamos do futuro europeu da Geórgia, temos de compreender que não se trata apenas da escolha de hoje; os nossos antepassados escolheram a Europa desde tempos remotos e

¹⁰² No original: “This flag is a Georgian flag as well, as far as it embodies our civilization, our culture, essence of our history and perspective, and vision of our future.” Citado em De Waal 2011, p.31.

definiram-na como a nossa bússola. As civilizações europeia e georgiana estão tão interligadas que é difícil determinar se a Europa é a nossa raiz ou o contrário”¹⁰³ (Waal, 2011). O Presidente referiu-se a antigas descobertas arqueológicas em solo georgiano e afirmou com orgulho que a “medicina” recebeu o nome da antiga rainha georgiana Medeia (Waal, 2011).

“Geórgia, a Europa começou aqui”¹⁰⁴ O Departamento de Turismo do Governo da Geórgia utilizou a frase no seu sítio Web oficial (Beacháin & Coene, 2014). Por todo o país, existem inúmeras referências ao carácter europeu da Geórgia e a maioria do discurso da elite estava impregnado de um discurso centrado na Europa. A política externa da Geórgia baseou-se na premissa de que é um dos países europeus, se não o mais antigo. O colapso da União Soviética libertou a Geórgia da experiência comunista imposta que a escondera atrás da Cortina de Ferro e destruiu a promessa da primeira república georgiana independente de 1918–1921, suprimida pelo Exército Vermelho pouco após ter promulgado uma constituição democrática (Matsaberidze M. , 2014). Conforme os dirigentes da Geórgia e a maioria da elite política e intelectual, os georgianos sempre foram europeus e os ideais europeus são fundamentais para a sociedade georgiana. Esta autopercepção europeia não é nova; tem sido objeto de um aceso debate entre os intelectuais georgianos há pelo menos um século e meio. É fundamental não só compreender quando é que este sentimento europeu se desenvolveu, mas também reconhecer que a prova de europeísmo que é utilizada parece ser essencialmente uma duplicação da retórica utilizada durante a primeira república. O cristianismo é considerado uma das componentes mais fundamentais da identidade nacional georgiana, tendo desempenhado um papel crucial na luta secular pela existência. Para muitos georgianos, o cristianismo é o principal indicador do seu sentido de europeísmo, enquanto muitos europeus podem considerar a relação cristã e os valores e convenções que lhe estão associados como o fator comum da Europa (Beacháin & Coene, 2014).

Desde que a Geórgia conquistou a sua independência, os inquiridos consideram-na um país desejoso de manter relações amigáveis com a UE. Como afirmou o antigo ministro dos negócios estrangeiros dinamarquês Per Stig Moller: “Vi a Geórgia como um país cuja intenção era a integração na nossa família e, por conseguinte, a UE encarou a Geórgia como um candidato evidente para se tornar o nosso parceiro”¹⁰⁵ (Gamkrelidze, 2021). Para além dos

¹⁰³ No original: “When we speak about the European future of Georgia, we must understand that this is not only today’s choice: our ancestors chose Europe from ancient times and defined it, as our compass. European and Georgian civilizations are so intertwined that it is difficult to determine whether Europe is our roots or o n the contrary.” Citado em De Waal 2011, p.31.

¹⁰⁴ No original: “Georgia, Europe Started Here”. Citado em Beacháin & Coene 2014, p.923.

¹⁰⁵ No original: “I saw Georgia as a country whose intention was integration into our family, and therefore EU looked at Georgia as an evident candidate for becoming our partner”. Citado em Gamkrelidze 2021, p.205.

objetivos europeus percebidos pela Geórgia, os inquiridos da UE reconheceram a Geórgia como um país teoricamente e espiritualmente semelhante à ideologia da UE. A Geórgia foi retratada como um país cristão com laços históricos profundos com a Europa. No entanto, não era totalmente vista como um país culturalmente europeu, mas antes como um país que começou a lutar por laços mais profundos com a UE. Tipicamente, os dados revelam que a UE via a Geórgia como um país com um cristianismo precoce, mesmo antes de muitos países europeus, e, por conseguinte, mais próximo de uma perspetiva cultural europeia (Gamkrelidze, 2021).

3.4. Em busca da segurança: As aspirações da Geórgia à OTAN e os laços com os EUA (1991–2012)

A adesão à OTAN é um veículo altamente eficaz para a transformação política e de segurança. A OTAN é um clube cujos membros podem e promovem a construção do Estado. A adesão à OTAN é vista como um destino que um país só pode alcançar após completar um processo de construção do Estado. A solução para a Geórgia é assimilar-se à família euro-atlântica de Estados politicamente relacionados. A Geórgia tem outro motivo forte para entrar na família euro-atlântica: a democracia. É de salientar que a Geórgia é uma sociedade multiétnica e multicultural. Este tipo de civilização só pode estabelecer com êxito o seu próprio Estado por modos democráticos de governação. Consequentemente, a democracia funciona como a cola que mantém a nação unida em torno do Estado. Outra base para a ambição da Geórgia na OTAN é o sistema de valores nos quais o país assenta. A religião cristã, estabelecida nos tempos antigos, serve de base à afiliação cultural, emocional e, mais importante, moral dos georgianos com o Ocidente. Assim, quando se fala de valores ocidentais, trata-se de um eufemismo para os valores georgianos (Yakobashvili, 2006). Por último, mas não menos importante, a Geórgia, como qualquer componente libertada de um antigo império, bem como outros países do antigo bloco soviético, tem um complexo de insegurança inerente. Procura um ambiente seguro tanto para a sua própria sobrevivência como para a vida e o crescimento dos seus residentes. A OTAN, essencialmente uma entidade de segurança, satisfaz estas exigências e serve de guarda-chuva ou porto seguro para países pequenos e vulneráveis que não podem enfrentar sozinhos as ameaças à segurança (Yakobashvili, 2006).

OTAN tem um significado único no pensamento da política externa da Geórgia. Apesar de não ser membro, o desejo de adesão da Geórgia tem sido tão intenso que os seus objetivos de adesão à OTAN podem ser considerados uma característica definidora da política externa da Geórgia.

Antes de 1991, os Estados Unidos não tinham relações com a Geórgia. O estudo americano do país era essencialmente inexistente e não havia um conhecimento político estabelecido sobre a Geórgia, a sua história e cultura, bem como a sua política. Não foi dada qualquer atenção ao que poderiam ser as relações externas do Cáucaso do Sul, uma vez que estas não existiam até 1991. Os Estados Unidos tinham-se habituado a lidar com a URSS e não eram favoráveis ao seu desmembramento. Os acontecimentos ultrapassaram as suas escolhas. Em 1991, os Estados Unidos enfrentaram quinze novos Estados, um dos quais a Geórgia (MacFarlane N. , 2008). Conforme as elites políticas dos EUA- OTAN, a Geórgia estava numa situação miserável após ter conquistado a independência na década de 1990. Era vista como um país independente à beira do colapso, devido às tensões internas com os ossétios e os abecásios, bem como ao forte nacionalismo de Zviad Gamsakhurdia (Gamkrelidze, 2021). Havia preocupações com a sobrevivência e integridade do Estado, bem como com o estabelecimento de procedimentos governamentais na sequência do colapso da União Soviética, que conduziu a Geórgia a guerras civis com as duas regiões separatistas da Abecásia e da Ossétia do Sul. Consequentemente, as ameaças à estabilidade interna e à sustentabilidade do Estado foram consideradas as preocupações de segurança mais prementes. Segundo o antigo embaixador dos EUA na Geórgia, William Courtney, “o colapso económico do país constituía uma enorme ameaça à segurança da Geórgia. O país era bastante pobre e dependia da ajuda humanitária, incluindo dos Estados Unidos”¹⁰⁶ Embora a economia destruída da Geórgia fosse um dos desafios mais significativos do país, houve quem visse ameaças na incapacidade de lidar com as crises regionais. As forças armadas do país estavam num caos durante a era Shevardnadze. Devido às ameaças à economia e às forças armadas da Geórgia, o país carecia de capacidade material. A identificação da Geórgia como um Estado com todas as instituições democráticas fundamentais revelou-se difícil durante a era Shevardnadze (Gamkrelidze, 2021). Para além destas circunstâncias, com o regresso de Eduard Shevardnadze, a Geórgia conseguiu atingir um certo grau de estabilidade e avaliar mais corretamente as suas alternativas geopolíticas a longo prazo. Os laços entre a Geórgia e a OTAN melhoraram significativamente durante este período. Shevardnadze, que esperava utilizar os seus vastos laços e relações em Moscovo para obter uma solução pacífica para as restantes disputas separatistas, não conseguiu ultrapassar as pretensões russas profundamente enraizadas de domínio da região (Cecire, 2011). À medida que se tornava evidente que não podia confiar na sua experiência anterior como ministro dos

¹⁰⁶ No original: “Economic collapse inside the country was posing a huge threat to Georgia’s security. The country was quite poor and depended on humanitarian aid, including from the United States.” Citado em Gamkrelidze 2021, p.582.

negócios estrangeiros soviético para promover uma relação bilateral mais progressista com Moscovo, Shevardnadze alterou progressivamente a política externa da Geórgia, tornando-a explicitamente pró-ocidental. Contrariamente a algumas perceções, a política externa da Geórgia não transitou drasticamente de algo pró-Moscovo para pró-Occidente, mas sim de uma perspectiva maioritariamente neutra e multivectorial para uma que abraçou mais completamente o futuro euro-atlântico da Geórgia. Durante a presidência de Shevardnadze, a tendência das relações entre a Geórgia e a OTAN tem sido positiva. A Geórgia começou a participar no Programa da Parceria para a Paz da OTAN (PpP) em 1994 (Cecire, 2011). Através da PpP, a OTAN declarou a sua vontade de ajudar a transformar os estabelecimentos militares dos participantes (por exemplo, treino, exercícios, planeamento, doutrina) em forças mais capazes de operar ao lado das da Aliança (Johnsen & Young, 1994). A Geórgia rapidamente se tornou o ator mais ativo nesta região, tanto em termos do número de exercícios militares como do diálogo intenso que promoveu com a Aliança, em contraste com o Azerbaijão e a Arménia, mais neutros, que cooperaram principalmente com os interesses da Rússia (Priego, 2008). A motivação da Geórgia para desenvolver laços tão estreitos com a OTAN quanto possível resultava da noção de que a OTAN poderia desempenhar um papel essencial para trazer paz e estabilidade ao país, ajudando na resolução de conflitos étnicos semelhantes aos dos Balcãs. Além disso, o facto de a OTAN patrocinar a construção de Estados recém-independentes dava aos uma melhor hipótese de sobrevivência através da cooperação da Aliança. A Geórgia também via a PpP como um meio de obter acesso à OTAN como membro de pleno direito (Yakobashvili, 2006). Em conclusão, ser um membro de pleno direito tornou-se um objetivo final para a Geórgia em termos de equilíbrio com a Rússia, dado que o significativo Artigo 5 da OTAN pode ter fornecido à Geórgia uma forte garantia de segurança. Em suma, o programa da PpP serviu de ponte política e militar entre a Geórgia e os membros da OTAN, orientando a transformação dos estabelecimentos de segurança do Estado, que se baseavam em antecedentes e competências profissionais soviéticos ou numa tradição paramilitar, em forças armadas modernizadas, instruídas com conhecimentos modernos produzidos no Occidente (Cornell S. , 2004). A Geórgia tentou elevar o nível das suas forças armadas, comprometendo-se a realizar reformas para o controlo civil das forças armadas, a transparência e a democratização ao nível dos Estados da Europa Occidental.

Em 1997, a Geórgia aderiu ao Conselho de Parceria Euro-Atlântica e estabeleceu relações oficiais em 1998. A Geórgia proclamou formalmente a sua intenção de aderir à OTAN e à União Europeia em 2002 (Sepashvili, 2002). No mesmo ano, os Estados Unidos atribuíram pela primeira vez à Geórgia um programa sério de ajuda militar através do Programa de Treino

e Equipamento da Geórgia que forneceu à Geórgia equipamento e instrução das forças de operações especiais do Exército dos EUA. O programa, no valor de 64 milhões de dólares, destinava-se a ajudar a Geórgia a aumentar a sua capacidade de combate ao terrorismo, em particular a suposta ameaça representada pelos refugiados chechenos no desfiladeiro de Pankisi¹⁰⁷, na Geórgia, de modo a evitar uma incursão russa em grande escala (Areshidze, 2002). A atitude institucionalmente pró-ocidental de Shevardnadze levou as forças georgianas a participar na Operação de Força do Kosovo, liderada pela OTAN, de 1999 a 2008. Shevardnadze também apoiou a invasão do Iraque liderada pelos EUA, tendo mesmo sancionado o destacamento de tropas georgianas ao lado das forças da coligação no Iraque (Cecire, 2011).

Durante os dois últimos anos da União Soviética, Shevardnadze desenvolveu relações pessoais razoavelmente estreitas com o Presidente Bush e com o secretário de Estado norte-americano James Baker. Os dirigentes americanos ficaram gratos pela ajuda de Shevardnadze no sentido de pôr termo ao confronto entre as superpotências na Europa, em particular a capitulação soviética relativamente à reunificação da Alemanha em 1990, que incluía o compromisso de retirar os militares soviéticos e russos da Alemanha. Em suma, não existia nenhuma razão estratégica clara para estabelecer relações com a Geórgia nessa altura. Tratava-se de amizade e gratidão. A entrada de Shevardnadze desencadeou um período de desenvolvimento significativo da assistência humanitária, bem como o envolvimento das forças de segurança dos EUA na proteção do próprio Shevardnadze. Para além de ser um ato de amizade, este último foi um reconhecimento dos laços tensos entre a Rússia e a Geórgia, bem como do alegado envolvimento russo em questões de segurança da Geórgia (MacFarlane S. N., 2013). As impressões americanas sobre a Geórgia evoluíram no final do primeiro mandato da administração Clinton por várias razões. A primeira foi a tomada de consciência de que a Rússia não era uma força inofensiva na região. Os seus esforços de manutenção da paz refletiam o seu objetivo especial de dominar a região, em vez de um compromisso geral com a estabilidade regional. Havia uma suspeita generalizada e crescente de que a Rússia via benefícios na não resolução dos conflitos regionais, particularmente na Geórgia. Além disso, o apoio do Presidente Clinton ao alargamento da OTAN em 1994–2005 criou tensões nas relações entre os Estados Unidos e a Rússia (MacFarlane S. N., 2013). Esta noção resultou numa ênfase americana renovada na soberania dos antigos Estados soviéticos, com exceção da Rússia. A segunda foi um aumento do interesse pelas reservas de petróleo da bacia do Mar

¹⁰⁷ Veja-se <https://www.belfercenter.org/publication/georgias-pankisi-gorge-and-global-war-against-terrorism>.

Cáspio. As empresas de energia americanas, tal como os seus concorrentes internacionais, acreditavam que a bacia continha recursos significativos e potencialmente lucrativos. A dificuldade era como levá-los aos mercados internacionais. A Rússia controlava a saída existente desta província energética. O Irão, apesar de ser uma opção de baixo custo, estava excluído devido ao cisma entre os EUA e o Irão, especificamente o *Iran-Libya Sanctions Act* de 1986. A alternativa era atravessar o Cáucaso e, dadas as preocupações turcas com o transbordo de petróleo através do Bósforo, prosseguir para a costa mediterrânica da Turquia. Dada a rutura dos laços entre o Azerbaijão e a Arménia, era necessário passar pela Geórgia (MacFarlane S. N., 2013).

De acordo com Houman A. Sadri e Nathan L. Burns (2010) a energia, a segurança e a democracia são as três principais preocupações dos EUA na sua relação com a Geórgia (Sadri & Burns, 2010). A Geórgia tem sido um Estado importante no desenvolvimento de rotas de exportação Este-Oeste a partir da zona do Mar Cáspio, rica em energia. Desde o fim da Guerra Fria, o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) e o gasoduto de gás natural Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE) ligam esta região ao ocidente. Embora as empresas americanas tenham ganho com o seu envolvimento no sector energético do Cáspio, os EUA não necessitavam da energia do Cáspio para consumo. No entanto, tinham um interesse estratégico em reduzir o monopólio da Rússia sobre este sector energético. No entanto, após o 11 de setembro, os Estados Unidos deram prioridade às preocupações de segurança. A Geórgia e o Azerbaijão formavam um corredor aéreo através do qual os aviões da OTAN podiam chegar ao Afeganistão, e quase todo o tráfego aéreo da OTAN para o Afeganistão utilizava esta rota (Cornell S. E., 2008). Para além da cooperação da Geórgia em matéria de sobrevoo, Washington e Tbilisi iniciaram dois grandes programas para melhorar as forças de defesa da Geórgia, o Programa de Treino e Equipamento da Geórgia e o Programa de Operações de Manutenção e Estabilidade. Para os georgianos, foi mais um passo significativo no sentido de se libertarem da longa sombra da Rússia (Areshidze, 2002).

A Revolução das Rosas de 2003, uma revolta popular pacífica que obrigou Shevardnadze a demitir-se, trouxe uma nova geração de líderes políticos jovens e com formação ocidental. Mikheil Saakashvili, um ministro da justiça da era de Shevardnadze, educado na Ucrânia e nos Estados Unidos, subiu ao poder prometendo a modernização do Estado e o fim da corrupção endémica que se institucionalizou sob Shevardnadze. Com Shevardnadze, Saakashvili não conseguiu obter concessões suficientes de Moscovo e as relações deterioraram-se. O colapso do governo pró-Moscovo de Aslan Abashidze na região autónoma de Adjária, bem como as operações territoriais do governo georgiano na Ossétia do Sul e na Abecásia em 2005 e 2006,

alimentaram as suspeitas russas. Mais importante ainda, a Rússia continuou a ver a Geórgia como uma parte indelével da sua zona de interesse privilegiada, recusando-se a aceitar uma política externa georgiana independente, já para não falar de um impulso contínuo para a integração euro-atlântica. Em contraste com Shevardnadze, porém, a era Saakashvili foi marcada por uma retórica de confronto mais acentuado entre as duas partes. No entanto, entre 2004 e 2007, a Geórgia fez progressos significativos na modernização das suas infraestruturas estatais e na promoção da sua candidatura à integração euro-atlântica, embora possivelmente não nas instituições democráticas (Cecire M. , 2013). Este facto coincidiu com um período de melhoria das relações bilaterais com os Estados Unidos, graças a uma amizade pessoal entre Saakashvili e o Presidente George W. Bush, bem como com alguns dos seus representantes. Saakashvili prosseguiu e desenvolveu a política pró-Occidente de Shevardnadze, enviando tropas de combate para o Iraque e empenhando forças na operação da OTAN no Afeganistão em 2004 (Civil Georgia, 2004). A Geórgia foi, por vezes, a maior contribuição de tropas não pertencentes à OTAN no Iraque e, mais tarde, no Afeganistão, o que constituiu um feito significativo tendo em conta a pequena dimensão militar do país (Cecire M. H., 2011).

As conceções do papel foram muito influenciadas pelo discurso da política externa dos EUA pós-11 de setembro, exemplificado pela Doutrina Bush e pela Agenda da Liberdade como quadros conceptuais para as relações externas dos EUA. A seguir à Revolução das Rosas, a Geórgia tornou-se um símbolo da promoção da democracia pelos EUA no estrangeiro, com os responsáveis norte-americanos a citarem frequentemente a Geórgia como uma afirmação significativa da crescente Agenda da Liberdade da administração Bush (Nilsson, 2019). A projetada capacidade da Geórgia para demonstrar que os países pós-soviéticos podiam empreender transições democráticas na sequência de revoluções pacíficas e aspirar à participação na comunidade euro-atlântica, principalmente através da OTAN, ajudou a elevar a Geórgia ao topo da agenda da política externa dos EUA. Era importante para nós que a democracia fosse bem-sucedida em pelo menos um país pós-soviético; (...) isso mostraria que era teoricamente possível que fosse bem-sucedida, em vez de impossível por haver demasiada herança. E se pudesse ter êxito num país, poderia ter êxito noutros. ... A questão era: poderia funcionar na antiga União Soviética fora dos Estados Bálticos? E a Geórgia tornou-se o principal candidato"¹⁰⁸ (Nilsson, 2019). Consequentemente, o conceito de um farol de

¹⁰⁸ No original: "It was important to us that democracy succeed in at least one post-Soviet country; ... it would show that it was theoretically possible for it to succeed, as opposed to impossible because there is too much legacy. And if it could succeed in one country, it could succeed in others. ... The question was: could it work in the former Soviet Union outside the Baltic States? And Georgia made itself the leading candidate." Citado em Nilsson 2019, p.452.

liberdade e de um contribuinte para a segurança líquida foi importante para a relação entre as administrações da Geórgia e dos EUA. Tbilisi utilizou as expectativas dos EUA relativamente aos papéis dos potenciais parceiros para criar papéis destinados a manter o apoio dos EUA às ambições políticas internas e externas do governo georgiano.

Uma das principais prioridades do governo de Saakashvili tem sido a adesão plena da Geórgia à OTAN e à UE. O governo de Saakashvili tentou acelerar o processo de adesão ao ocidente, que tinha sido iniciado pelo antigo Presidente Shevardnadze. No entanto, o processo de adesão à OTAN e à UE deve ser separado. Devido a vários fatores já referidos, o objetivo da Geórgia de aderir à UE tornou-se mais distante. Segundo Cheterian, em 2008, a noção de integração na UE foi abandonada e a adesão à OTAN tornou-se a prioridade (Cheterian, 2008).

Em outubro de 2004, a OTAN aprovou um IPAP para a Geórgia. As realizações da Geórgia levaram a OTAN a convidar a Geórgia a participar no Diálogo de Intensificação em 2006 (Pourchet, 2008). Em abril de 2007, as Nações Unidas apoiaram a integração contínua da Geórgia nas instituições ocidentais, aprovando a Lei de Consolidação da Liberdade da OTAN, que propunha a admissão da Albânia, Croácia, Geórgia e Macedónia como Estados-membros (Sadri & Burns, 2010). Contudo, à medida que a Geórgia se aproximava da adesão à OTAN, surgiu a questão do separatismo. O conflito na Abecásia e na Ossétia do Sul resultou em confrontos diretos com as forças russas. Assim, se a Geórgia se tornasse membro da OTAN, teria sido autorizada a procurar o envolvimento militar ocidental nas suas questões ao abrigo do Artigo 5 da Carta da OTAN, e outros países da OTAN não queriam arriscar uma guerra com a Rússia. Em consequência, o processo de adesão da Geórgia foi interrompido em 2007, enquanto a OTAN procurava resolver as reivindicações territoriais da Geórgia (Sadri & Burns, 2010). Apesar do empenhamento dos Estados Unidos na Geórgia e da expansão da OTAN no espaço pós-soviético, a oposição europeia à adesão da Geórgia impediu a integração deste país no sistema de segurança ocidental. Realizou-se uma cimeira da OTAN em Bucareste pouco depois do reconhecimento da independência do Kosovo, em 2008. Sabendo do incómodo da Rússia com a perspectiva de expansão da OTAN, a Alemanha e vários outros governos europeus resistiram a novas medidas de integração e o debate sobre a emissão de MAP à Geórgia e à Ucrânia estagnou. Em vez disso, os líderes da OTAN emitiram a declaração de que a Geórgia seria indubitavelmente admitida na OTAN em algum momento no futuro (Cooley, 2008). Isto permitiu à Rússia manter o seu domínio sobre a Geórgia, ao mesmo tempo que proporcionava um incentivo para agir contra a adesão da Geórgia à OTAN antes dessa hipotética data no futuro.

Em agosto de 2008, eclodiu uma guerra entre a Rússia e a Geórgia. A decisão de Saakashvili em 2008, que não foi aceite pelos seus aliados mais próximos, pode ser analisada com base no argumento de Walt sobre o impacto da ajuda externa na formação de alianças. Walt (1987) propõe três condições que influenciam o grau de influência que o Estado que fornece ajuda externa tem sobre o comportamento do beneficiário. Walt sugere que se houver uma “assimetria de motivação” entre dois aliados, ou seja, quando o beneficiário se preocupa mais com um tema específico e o doador se preocupa menos com esse tema, o potencial de influência diminui. Como resultado, propõe que a ajuda externa pode, por vezes, ser autodestrutiva, com o exército do beneficiário a tornar-se suficientemente poderoso para desafiar as diretivas do doador (Walt, 1987). Além disso, o comportamento unilateral de Saakashvili aumentou o fosso entre a Geórgia e os seus membros da OTAN. Consequentemente, a Guerra da Ossétia do Sul de 2008 entre a Rússia e a Geórgia teve um grande impacto na natureza da cooperação da Geórgia com os governos ocidentais.

Ao analisar as relações bilaterais, é fácil referir-se aos governos envolvidos como atores racionais unitários. Isto também é enganador. Em primeiro lugar, existe frequentemente uma grande variedade de opiniões dentro de cada país sobre as ameaças existentes e o seu grau de perigosidade. Do mesmo modo, existem diferentes perspetivas sobre a forma de calcular o custo, o benefício e o risco associados a parcerias e políticas específicas. No que diz respeito à definição de políticas, os Estados raramente aderem a uma lógica estratégica pura. A concorrência política interna, a contestação ideológica e a política dos grupos de interesses internos têm um impacto nas decisões de política externa (MacFarlane S. N., 2013). Estes fatores estão profundamente enraizados na cultura, em especial nas perspetivas históricas. Por último, o crescimento da relação bilateral exemplifica a importância das personalidades nos resultados políticos, com as anteriores ligações de Shevardnadze a James Baker e George H. W. Bush, num caso, e as ligações de Mikheil Saakashvili a George W. Bush e John McCain, no outro. Consequentemente, para analisar as ideias e políticas dos dois lados é necessário investigar não só as perspetivas estratégicas, mas também a dinâmica interna das elites, a política burocrática e dos grupos de interesse e a opinião pública (MacFarlane S. N., 2013). Tudo o que foi dito acima dá-nos um quadro das relações bilaterais georgiano-americanas. A ênfase ideológica da Administração Bush na democratização é coerente com a imagem que Saakashvili desejava projetar nos Estados Unidos. A Geórgia foi apresentada como uma história de sucesso em matéria de democratização, de modo a reforçar o apoio dos EUA à administração Saakashvili. Em 2005, o Presidente Bush visitou Tbilisi. Elogiou a Geórgia como um farol de liberdade na região. À medida que o apoio da Administração Bush a

Saakashvili se intensificou, as despesas com a ajuda aumentaram proporcionalmente. Por detrás da história otimista da transição democrática, foram surgindo provas crescentes de que a iniciativa de Saakashvili não era exatamente o que os liberais americanos esperavam. O registo acumulado de comportamento autoritário por parte da administração de Saakashvili teve pouco efeito imediato na política dos EUA. Isso foi estranho porque as provas contradiziam claramente a narrativa de vitória democrática da administração Bush. A teoria cognitiva afirma que, uma vez criada uma narrativa oficial e investido capital político nela, as provas contraditórias são ignoradas ou suprimidas (MacFarlane S. N., 2013).

O governo georgiano parecia então deduzir que tinha uma garantia de segurança. Podia avançar com a reunificação da Geórgia com confiança, sabendo que a força militar dos Estados Unidos e da OTAN (ou a percepção do poder militar) os apoiava. O governo de Saakashvili via os Estados Unidos como um aliado inabalável. Havia luz verde. Este foi um erro que Saakashvili cometeu durante a guerra em 2008, acreditar que, se a guerra rebentasse, os Estados Unidos jogariam um jogo de equilíbrio com a Geórgia contra a Rússia. Em certa medida, os Estados Unidos são responsáveis por este facto. Na Geórgia, a retórica americana de parceria e empenhamento poderia ter sido vista como prova de uma verdadeira intenção. Em alternativa, os georgianos poderão ter acreditado que, se fossem forçados a fazer uma escolha, os americanos não os abandonariam devido a promessas anteriores. Todavia, não houve nenhuma indicação tangível de que os EUA estivessem dispostos ou a preparar-se para defender a Geórgia se esta entrasse em dificuldades com a Rússia. Em vez disso, os EUA pressionaram a Rússia a suspender a operação, apoiaram a diplomacia francesa e da UE e prometeram um pacote de reconstrução maciço para o pós-guerra. Cinco meses mais tarde, assinaram um acordo de cooperação estratégica com a Geórgia, sem compromissos e bastante vazio, um dos atos finais da Administração Bush (Kavadze, 2020).

Estas lições não passaram despercebidas à administração Obama que, ao tomar posse em 2009, abandonou o antagonismo e a depreciação da Rússia da era Bush. Em vez disso, restabeleceu a relação bilateral russo-americana e distanciou-se de Saakashvili. Ao contrário das duas administrações Bush, os que rodeavam Obama tinham poucos contactos pessoais com a classe política da Geórgia. Os sentimentos de gratidão pelo envolvimento de Shevardnadze na resolução da Guerra Fria evaporaram-se. A forte relação pessoal entre Saakashvili, George W. Bush e os seus conselheiros dissolveu-se com a mudança de administração. Nesse contexto, era desejável melhorar as relações bilaterais entre a Geórgia e a Rússia. No entanto, os EUA não pressionaram a Geórgia a fazer grandes concessões. Fazê-lo seria legitimar um ato de agressão russo, bem como a aparente pretensão russa de influência regional exclusiva. Na

ausência de associação pessoal e de afinidades ideológicas, o governo de Saakashvili enfrentou a difícil tarefa de calcular interesses, custos, benefícios e riscos. Os seus amigos americanos não puderam contra-atacar através de *lobbies* (Mitchell L. , 2009).

Segundo Nilsson (2019) há três conclusões significativas Primeiro, as percepções das elites dos EUA e da OTAN revelaram que, nas duas primeiras décadas, a liderança e as relações pessoais, com determinantes materiais e elementos ideacionais, tendiam a melhorar a probabilidade de políticas específicas (Nilsson, 2019). Foi afirmado que a personalidade e o legado de Eduard Shevardnadze aceleraram a ajuda técnica e financeira dos EUA e da OTAN à Geórgia e facilitaram a participação da Geórgia no oleoduto BTC em 1999. Além disso, os laços pessoais entre George W. Bush e Mikheil Saakashvili influenciaram a intensidade e o tipo de esforços dos EUA/ OTAN na Geórgia. A segunda conclusão demonstra que, na terceira década, os laços pessoais desapareceram e que os incentivos estruturais eram publicamente reconhecidos pelas elites dos EUA e da OTAN, o que influenciou a natureza das políticas e as deslocou para um domínio mais militarizado. Em terceiro lugar, as conclusões demonstraram que a relação entre os Estados Unidos e a Geórgia tem tradicionalmente ficado para trás, centrando-se mais na personalização do que na institucionalização (Nilsson, 2019).

Conclusão

Os últimos anos da União Soviética e os primeiros anos da independência foram os mais instáveis da política georgiana. A Geórgia e o seu povo sofreram muito em consequência de uma série de acontecimentos violentos, incluindo o esmagamento pelo exército soviético de uma manifestação no centro de Tbilisi em 9 de abril de 1989, uma breve guerra civil e duas guerras na Abecásia e na Ossétia do Sul. A falta de experiência na gestão de um país independente causou confusão e dúvidas quanto ao estatuto da Geórgia enquanto ator internacional. A Geórgia esforçou-se por se estabelecer como um país moderno, democrático e soberano, mas tinha um poder administrativo central fraco. Teve também de lidar com as muitas questões do sistema internacional, nomeadamente o governo não tinha um conceito de Estado moderno, era incapaz de criar prioridades efetivas em matéria de política externa e de segurança e dependia fortemente da assistência internacional. O domínio e o medo da Rússia impediram a Geórgia de desenvolver os seus próprios objetivos de política externa, orientação estratégica e agenda de segurança nacional. No entanto, a Geórgia foi salva do colapso e, no início do século XXI, registaram-se desenvolvimentos significativos à medida que o país se deslocava para ocidente.

Os obstáculos e traumas por que passou o Estado georgiano provocaram uma mudança nas expectativas da população e das elites relativamente à política interna e às forças estrangeiras, tendo-se registado uma certa reavaliação da identidade georgiana após a queda do Presidente Zviad Gamsakhurdia em 1992. O fracasso do radicalismo de Gamsakhurdia, tanto nas ruas como no parlamento, criou uma atmosfera política que favoreceu a abordagem diplomática de Shevardnadze aos assuntos internos e externos. A maior realização da Geórgia desde o início da década de 1990 foi a conquista e manutenção da independência, embora à custa de uma perda territorial temporária e da degradação económica. O projeto de Zviad Gamsakhurdia foi obstruído pelo nacionalismo étnico, o que resultou num fraco desempenho económico e em políticas culturais inadequadas para uma nação multiétnica. As políticas interna e externa de Eduard Shevardnadze foram bem-sucedidas em termos de estabilização, orientadas pelo nacionalismo cívico e pela geopolítica. No entanto, não conseguiu criar instituições estatais fortes devido à corrupção generalizada durante a sua presidência. O programa de Mikheil Saakashvili de construção do Estado e de construção da nação foi bem-sucedido no primeiro caso, devido ao reforço das instituições do Estado, e parcialmente no segundo, com as regiões minoritárias não-secessionistas. Porém, com os territórios em conflito da Abecásia e da Ossétia do Sul, Saakashvili e o país foram apanhados na Guerra Russo-Georgiana de agosto de 2008.

A política externa de Tbilisi após a Revolução das Rosas coloca um quebra-cabeças aos analistas que trabalham numa perspectiva de equilíbrio de poder: com a Rússia como potência regionalmente dominante, o pequeno Estado da Geórgia acabou por se equilibrar contra, em vez de se alinhar com a grande potência Moscovo, contrariamente às teorias sistémicas estruturais. Consequentemente, as explicações domésticas e ideológicas que ignoram ou minimizam de forma implausível as considerações interestatais de poder têm predominado nas análises da política externa de Tbilisi. Em resposta, este estudo investiga as políticas externas pós-soviéticas da Geórgia, utilizando um quadro teórico realista neoclássico, combinando fatores sistémicos, de equilíbrio de poder e ideológicos internos. A nossa investigação conclui que as políticas externas da Geórgia são influenciadas por um ambiente regional complexo, uma relação estratégica concorrente entre os Estados Unidos, a União Europeia e a Rússia no Cáucaso e forças económicas globais que afetam as políticas económicas externas da Geórgia. No entanto, com base nesta análise, consideramos que as variáveis internas são muito importantes na definição da política externa da Geórgia ao longo dos últimos trinta anos, incluindo os numerosos obstáculos relacionados com a história de fraqueza da Geórgia e com o governo de um só homem. Não há dúvida de que as tendências ideológicas dos presidentes georgianos que se seguiram influenciaram a política externa da Geórgia, mas estas razões específicas de carácter interno e ideológico só podem transmitir parte da narrativa. Por exemplo, o percurso de Tbilisi em direção ao ocidente começou muito antes da Revolução das Rosas, ideologicamente carregada, liderada pelo pragmático Eduard Shevardnadze: embora tenha melhorado as relações com a Rússia durante os primeiros anos do seu mandato, o pragmático segundo presidente da Geórgia pós-soviética supervisionou o rápido crescimento dos laços com o Ocidente a partir de 1996, muitas vezes em oposição direta aos interesses russos. É certo que a dimensão de um país influencia o seu comportamento na cena internacional. No nosso trabalho, utilizamos uma análise da política externa de Estados pequenos e fracos. Os investigadores concluíram que os países pequenos são mais desequilibrados e agressivos a nível internacional devido às suas opções limitadas em matéria de política externa, e a Geórgia sob o governo de Saakashvili confirma esta teoria. A Rússia sempre desempenhou um papel importante na formação da agenda de política externa da Geórgia: resolução de conflitos, desocupação e desmilitarização das províncias georgianas da Abecásia e da Ossétia do Sul, eliminação das ameaças constantes de invasão russa, restauração da integridade territorial, neutralização da resistência da Rússia à integração europeia e euro-atlântica, evitar a dependência do mercado e dos recursos energéticos russos, etc. Apesar disso, a questão russa era vista como uma questão importante na diplomacia bilateral e multilateral

da Geórgia, e o Governo georgiano abordou-a frequentemente nas discussões com os líderes ocidentais, em especial após a guerra de agosto de 2008.

A Geórgia era vista como um exemplo elucidativo do poder destrutivo do nacionalismo. Em muitos aspetos, era o exemplo de uma sociedade fraturada e de um Estado em colapso. A Geórgia lutou para estabelecer a paz no seu país e moldar a sua relação com o mundo. Durante estes anos, assistimos a uma profunda transformação política e económica na Geórgia e no espaço pós-soviético. Em termos de política externa e de segurança, o país enveredou por uma via definitiva de integração nas organizações euro-atlânticas. No entanto, continuam a existir desafios. Os conflitos étnicos continuam, na sua maioria, por resolver e a Rússia continua a ser um obstáculo significativo aos objetivos europeus e euro-atlânticos do país, como o demonstra a guerra russo-georgiana de 2008. Ao mesmo tempo, os progressos significativos no sentido da modernização e da democratização permitiram à Geórgia prosseguir uma política externa mais independente e estabelecer-se como um ator regional fundamental e um contribuinte para a segurança mundial. A presente investigação permite comparar várias questões e temas, desenvolvimentos, tendências e cenários, bem como as suas implicações para o quadro crescente da política externa. Apresenta o processo de construção do Estado desde os primeiros anos da independência até 2012, com relatos cronológicos da política externa da Geórgia e explora a coesão das elites, as variáveis da imagem do líder e o impacto das ideias no enquadramento das relações externas. O realismo neoclássico fornece um quadro superior para a compreensão da natureza complexa da conduta do Estado, enfatizando as variáveis intervenientes que têm em conta tanto as ideias como as questões internas (Foulon, 2015).

Com base nesta análise, podem ser identificadas três visões do mundo ou paradigmas principais da política externa. Em primeiro lugar, a Geórgia já não é um Estado pós-soviético, mas sim um país europeu. Em segundo lugar, o objetivo pós-revolucionário mais essencial é a modernização do país e a construção de um Estado forte baseado em princípios ocidentais, sem ligações históricas ao Estado georgiano falhado da década de 1990. Em terceiro lugar, a modernização do país só pode ser alcançada por meio de uma estreita cooperação e integração com as instituições político-militares europeias e euro-atlânticas, como a OTAN e a UE.

Embora o objetivo do nosso estudo fosse apresentar o processo de construção do Estado com as implicações da política externa durante o mandato de três presidentes da Geórgia, considerámos importante dar uma visão geral das mudanças que ocorreram após a mudança de governo em 2012. A Geórgia sofreu uma transformação significativa após as eleições parlamentares de 2012 e as eleições presidenciais de 2013. A coligação Sonho Georgiano - Georgia Democrática, que substituiu o Movimento Nacional Unido liderado por Saakashvili,

apresentou uma posição ligeiramente diferente em matéria de política externa. O novo governo prosseguiu uma política de “normalização” com a Rússia, mantendo o seu objetivo principal de integração euro-atlântica. A adesão à UE e à OTAN continuou a ser a prioridade da política externa. No entanto, é de salientar que a coligação Sonho Georgiano é bastante diversificada. Não tem coesão ideológica, sendo composta por uma variedade de políticos, incluindo uma antiga estrela do futebol e funcionários do ministério do antigo Presidente Shevardnadze. Consequentemente, embora os principais líderes partilhem objetivos pró-ocidentais, é difícil fazer uma generalização para toda a coligação. A retórica pró-ocidental e anti-russa do Presidente Saakashvili foi substituída por uma “política de normalização” com a Rússia, resultando numa política externa mais equilibrada. O governo do Sonho Georgiano visava relações pragmáticas com Moscovo, à semelhança da presidência inicial de Saakashvili. A política da Geórgia de normalização das relações com o Kremlin visa evitar provocar Moscovo, apesar das ações hostis de Moscovo contra a Geórgia (Falkowski, 2016). Isto inclui os processos de *borderization*¹⁰⁹ e anexação em curso.

As seis entrevistas que realizei com Kornely Kakachia, Stephen Francis Jones, Giorgi Gvalia, Giorgi Lebanidze, Maria Raquel Freire e o Embaixador da Geórgia em Portugal, Giorgi Mirtskhulava, facilitaram o trabalho neste estudo. As suas ideias sobre o longo processo de construção do Estado da Geórgia desde a sua independência, devido à sua história complexa e ao difícil ambiente político e de segurança, foram muito interessantes de ouvir, uma vez que grande parte do material que utilizei durante a investigação foi escrito por eles. As suas opiniões forneceram perspetivas valiosas sobre os desafios e os êxitos que a Geórgia enfrentou no estabelecimento de um Estado estável e democrático. Além disso, as suas experiências e conhecimentos em primeira mão acrescentaram profundidade e credibilidade aos resultados da investigação. Todos concordaram com a importância das questões internas nas relações externas da Geórgia e com o papel da imagem de líder que ainda é relevante.

As opções da Geórgia, enquanto Estado pequeno e pobre numa região volátil dominada por potências regionais poderosas e concorrentes, são limitadas. A relação antagónica da Geórgia com a Rússia, um Estado influente nos assuntos internacionais que exerce um poder significativo no Cáucaso, limita ainda mais as opções da Geórgia e as decisões políticas dos líderes georgianos durante os últimos 20 anos tiveram resultados estratégicos dispendiosos e

¹⁰⁹ A definição de fronteira refere-se à construção de barreiras físicas para transformar uma linha de cessar-fogo territorial numa fronteira internacional. O termo foi utilizado pela primeira vez por funcionários da União Europeia para se referir à linha de fronteira administrativa entre a Geórgia e o Estado de facto da Ossétia do Sul. Veja-se Gerard Toal (Gearóid Ó Tuathail) & Gela Merabishvili (2019): *Borderization theatre: geopolitical entrepreneurship on the South Ossetia boundary line, 2008–2018*, Caucasus Survey.

arriscados. Apesar do facto de ainda haver muito trabalho a fazer, a Geórgia progrediu de um Estado falhado, sem experiência na construção do Estado ou na política externa, para um Estado moderno com um vetor claro de política externa. Com apenas 33 anos desde a sua independência, a Geórgia pode orgulhar-se das suas realizações neste caminho difícil. A Geórgia pertence à Europa, o processo de modernização da Geórgia foi bem-sucedido, como o prova a escolha consensual e incontestada do modelo político e económico ocidental (principalmente europeu). No caso da independência política, a escolha de uma orientação ocidental (não só em termos geopolíticos, mas também de valores) é um feito formidável para a Geórgia. Embora seja verdade que a Geórgia fez progressos na construção do Estado e na política externa, é importante considerar os desafios atuais e as áreas a melhorar, de modo a manter a estabilidade e a democracia a longo prazo. Nesse sentido, consideramos que investigações futuras sobre a política externa da Geórgia poderão incluir o tema de adesão da Geórgia à UE a longo prazo, os obstáculos com que se confronta e as implicações para a sua política interna. A investigação futura poderão analisar a forma como a Geórgia pode cumprir melhor as normas da UE, equilibrando fatores internos e externos; analisar a forma como os partidos políticos, os seus líderes e as divisões internas afetam a abordagem em matéria de política externa da Geórgia. A investigação poderia analisar a forma como os diferentes grupos políticos encaram as alianças externas e como isso influencia a posição internacional da Geórgia.

Anexos

Anexo 1. Mapa administrativo da Geórgia



Fonte: Nations Online Project. Disponível na Internet em https://www.nationsonline.org/oneworld/map/georgia_map2.htm

Anexo 2. Acordo de Sochi

Agreement on Principles of Settlement of the Georgian - Ossetian Conflict

Sochi, 24 June 1992

The Republic of Georgia and the Russian Federation,

Striving for immediate cessation of bloodshed and achieving comprehensive settlement of the conflict between Ossetians and Georgians,

Being guided by the desire to witness speedy restoration of peace and stability in the region,

Reaffirming commitment to the principles of the UN Charter and the Helsinki Final Act,

Acting in the spirit of respect for human rights and fundamental freedoms, as well as rights of ethnic minorities,

Taking into account the agreement reached in Kazbegi on 10 June 1992,

Have agreed upon the following:

Article 1

1. From the very moment of signing this agreement, the opposing parties commit themselves to undertake all necessary measures aimed at termination of hostilities and achievement of comprehensive cease-fire by 28 June 1992.

2. From the moment of termination of hostilities, on 28 June 1992 the opposing parties shall withdraw their armed formation with a view of creation of corridor adjacent to the line of juxtaposition. The withdrawal of armed formations shall be completed within three days. Passage through the line of juxtaposition, corridor and its width shall be determined by the joint group of observers.

Article 2

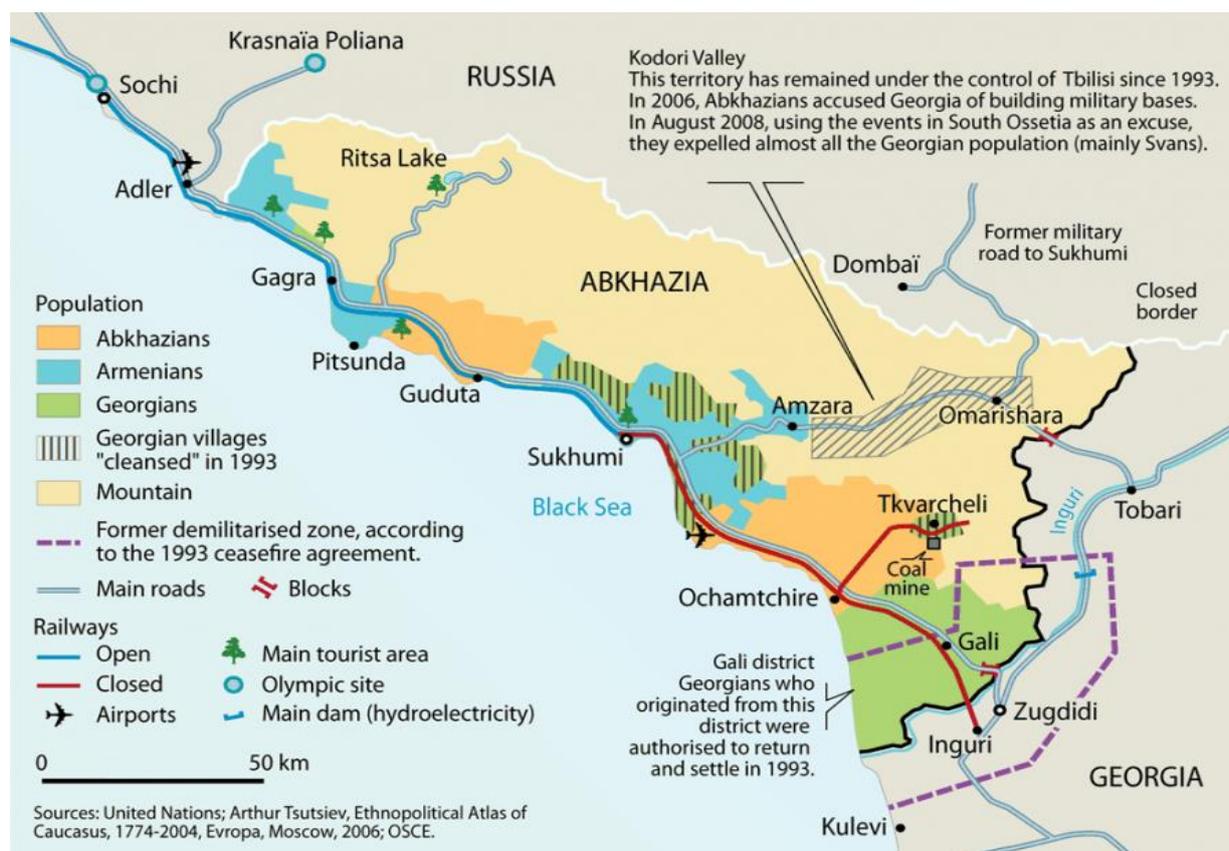
In order to secure demilitarization of the conflict region and to rule out the possibility of involvement of the Armed Forces of the Russian Federation in conflict, the Russian Federation shall withdraw the Tskhinvali-district deployed 37th engineer-sapper Regiment and 292 separate fighting helicopter regiment within 20 days from the moment of cease-fire and separation of opposing parties.

Article 3

1. In order to exercise control over the implementation of cease-fire, withdrawal of armed formations, disband of forces of self-defense and to maintain the regime of security in the region, a mixed Control Commission composed of representatives of opposing parties shall be set up and

Fonte: UN Peacemaker. Disponível na Internet em <https://peacemaker.un.org/georgia-sochi-agreement92>

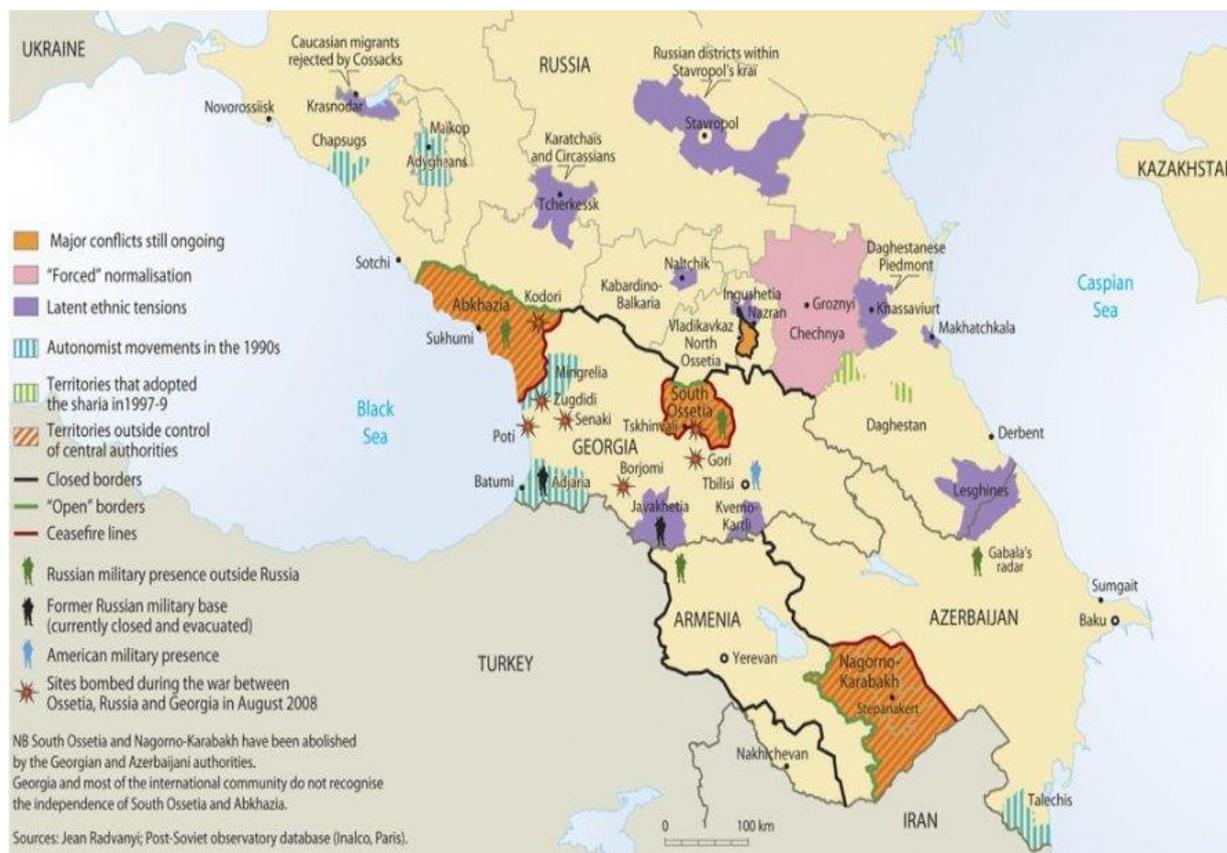
Anexo 3. Abkhazia, zona de conflito



Fonte: Philippe Rekacewicz (Le Monde diplomatique - edição em inglês, abril de 2009).

Disponível na Internet em: <https://mondediplo.com/maps/abkhazia>

Anexo 4. A guerra dos cinco dias, zona de conflito



Fonte: Philippe Rekacewicz (Le Monde diplomatique - edição em inglês, abril de 2009).

Disponível na Internet em: <https://mondediplo.com/maps/georgiawar>

Anexo 5. Acordo de cessar-fogo de seis pontos



Documented by the Government of Georgia

Russian Aggression of Georgia

Six Point Peace Plan

Le Président de la République

Protocole d'accord

- 1/ Ne pas recourir à la force.
- 2/ Cesser les hostilités de façon définitive.
- 3/ Donner libre accès à l'aide humanitaire.
- 4/ Les forces militaires géorgiennes devront se retirer dans leurs lieux habituels de cantonnement.
- 5/ Les forces militaires russes devront se retirer sur les lignes antérieures au déclenchement des hostilités. Dans l'attente d'un mécanisme international, les forces de paix russes mettront en œuvre des mesures additionnelles de sécurité.
- 6/ Ouverture de discussions internationales sur les modalités de sécurité et de stabilité en Abkhazie et en Ossétie du Sud.

Pour l'Union européenne,
la Présidence française

Nicolas Sarkozy

Fonte: Documentado pelo Governo da Geórgia. Disponível na Internet em:
<https://smr.gov.ge/uploads/prev/9bbbc7.pdf>

Anexo. 6 Mapa dos oleodutos Baku-Tbilisi-Ceyhan e dos gasodutos do Sul do Cáucaso



Fonte: Quantitative Prediction Of Soil Erosion Risks Along Oil And Gas Pipelines Using Usle And Mmf Models, Conference Paper. Disponível na Internet em: https://www.researchgate.net/publication/279219624_QUANTITATIVE_PREDICTION_OF_SOIL_EROSION_RISKS_ALONG_OIL_AND_GAS_PIPELINES_USING_USLE_AND_MMF_MODELS/figures

Referências bibliográficas

- Abashidze, A. (2007). Political Forum: 10 Questions on Georgia's Political Development. pp. 8-20.
- Akkieva, S. (2008, May 2). The Caucasus: One or Many? A View from the Region. *Nationalities Papers*, 36(2), 253-273.
- Allison, R. (2008). Russia resurgent? Moscow's campaign to 'coerce Georgia to peace'. *International Affairs*, 84(6), 1145 - 1171.
- Antonenko, O. (2008). A War with No Winners. *Global Politics and Strategy*, 50(5), 23-36.
- Aphrasidze, D., & Siroky, D. (2010). Frozen Transitions and Unfrozen Conflicts, Or What Went Wrong in Georgia? *Yale Journal of International Affairs*, 5(2), 121-136.
- Aprasidze, D. (2007). State and society in Georgia at a glance. *Political Forum: 10 Questions on Georgia's Political Development*.
- Areshidze, I. G. (2002). Helping Georgia? *Perspective*, 12(4), 1-9.
- Asmus, R. (2010). *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bailes, A. J., Rickli, J.-M., & Thorhallsson, B. (2014). *Small States and International Security*. Routledge.
- Battle, J. M. (1988). Uskorenie, glasnost' and perestroika: The pattern of reform under Gorbachev. *Soviet Studies*, 40(3), 367-384.
- Beacháin, D. Ó., & Coene, F. (2014). Go West: Georgia's European identity and its role in domestic politics and foreign policy objectives. *Nationalities Papers*, 42(6), 923-941.
- Beasley, R. K., & Snarr, M. T. (2013). Domestic and International Influences on Foreign Policy: A Comparative Perspective. In J. K. Ryan K. Beasley (Editor), J. S. Lantis, & M.T.
- Bertsch, G. K., Craft, C. B., Jones, S. A., & Beck, M. D. (2000). *Crossroads and Conflict Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia*. New York: Routledge.
- Birch, J. (1996). The Georgian/South Ossetian Territorial and Boundary Dispute. In J. F. al, *Transcaucasian Boundaries*. London: UCL Press.

- Blauvelt, T. (2014). From Words to Action! Nationality Policy in Soviet Abkhazia from 1921–1938. In S. F. Jones, *he Making of Modern Georgia: The First Georgian Republic and Its Successors* (pp. 232–262). London: Routledge.
- Breuning, M. (2011). Role theory research in international relations: state of the art and blind spots. *Role Theory In International Relations*, 16-35.
- Browning, C. S., & Christou, G. (2010). The constitutive power of outsiders: The European neighbourhood policy and the eastern dimension. *Political Geography*, 29(2), 109-118.
- Bruter, M. (2007). On what citizens mean by feeling ‘European’: perceptions of news, symbols and borderless-ness. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(1), 21-39 .
- Bruter, M. (2008). Legitimacy, Euroscepticism and identity in the European Union – problems of measurement, modeling and paradoxical patterns of influence. *Journal of Contemporary European Research*, 4(4), 273-285.
- Buzan, B., Kelstrup, M., Lemaitre, P., Tromer, E., & Waever, O. (1991). *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Europe*. London: Pinter Publishers.
- Cappucci, M. (2013). Making an european country in the caucasus: the georgian experience. *Revista Română de Geografie Politică*, 113-128.
- Cecire, M. H. (2011). Security And Symbolism: Georgia’s Nato Aspirations In Perspective. *Georgian Foreign Policy The Quest For sustainable security*, pp. 65-79.
- Cecire, M. H. (2013). Georgia’s 2012 Elections and Lessons for Democracy Promo- tion. *Orbis* 57(2), 232-250.
- Cheterian, V. (2008). Georgia’s Rose Revolution: Change or Repetition? Tension between State-Building and Modernization Projects. *Nationalities Papers*, 36(4), 689 — 712.
- Cheterian, V. (2009). The August 2008 war in Georgia: From ethnic conflict to border wars. *Central Asian Survey*, 28(2), 155-170.
- Chkhikvadze, I. (2013). EU-Georgia relations: where it starts and where it goes. *Georgian Foreign Policy: the quest for sustainable security* , pp. 53-65.
- Chumburidze, T. (2021). Reflections on Georgia’s Western Aspirations (Attitudes towards EU and NATO Integration). *Journal in Humanities*, 10(2), 58-63.
- Civil Georgia. (2004, August 29). Georgia Sends Troops to Afghanistan. Tbilisi, Georgia.

- The Constitution of Georgia. (1998). Tbilisi.
- Cooley, A. (2008). How the West Failed Georgia. *Current History*, 107(711), 342-344.
- Cooley, A., & Mitchell, L. A. (2009). No Way to Treat Our Friends: Recasting Recent U.S.–Georgian Relations. *The Washington Quarterly*, 32(1), 27-41.
- Coppieters, B., & Legvold, R. (2006). *Statehood and Security: Georgia After the Rose Revolution*. Tbilisi: Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development.
- Cornell, S. (2001). *Small Nations and Great Powers, A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*. Richmond: Curzon Press.
- Cornell, S. (2004). NATO's role in South Caucasus regional security. *Turkish Policy Quarterly*.
- Cornell, S. E. (2007). *Georgia After the Rose Revolution: Geopolitical Predicament and Implications for U.S. Policy*. Strategic Studies Institute.
- Cornell, S. E. (2008). War in Georgia, Jitters All Around. *Current History*, 107(711), 307-314.
- Cornell, S. E., & Nilsson, N. (2009). Georgian Politics since the August 2008 War. *Demokratizatsiya The Journal of Post-Soviet Democratization*, 17(3), 251-268.
- Cornell, S. (2013). *Getting Georgia Right*. Brussels: Centre for European Studies.
- Darchiashvili, D. (1997). Georgia—The Search for State Security. *Caucasus Working Papers*, 1-42.
- Darchiashvili, D. (2007). Political Forum: 10 Questions on Georgia's Political Development. pp. 33-49.
- David, S. R. (1991). Explaining Third World Alignment. *World Politics*, 43(2), 233-256.
- Davitashvili, G. (2022). Eu resilience building policy: the case of georgia in the context of the associated trio. *The Romanian Journal of Society and Politics*, 16(1), 2-18.
- Demetriou, S. (2002). Rising From the Ashes? The Difficult (Re)Birth of the Georgian State. *Development and Change*, 33(5), 859-883.
- Demirağ, Y. (2004). EU Policy towards South Caucasus and Turkey. *Journal of International Affairs*, 91 - 105.
- Diamon, L. (2005). *Squandered Victory: The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq*. New York: Henry Holt.

- Diasamidze, T. (2006). *Regional Conflicts in Georgia - the Autonomous Oblast of South Ossetia, the Autonomous SS Republic of Abkhazia, 1989-2002*. Tbilisi: the regionalism research centre .
- Dueck, C. (2006). *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Duffield, J. S. (1999). Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism. *International Organization*, 53(4), 765-803.
- Dyson, S. B. (2006). Personality and Foreign Policy: Tony Blair's Iraq Decisions. *Foreign Policy Analysis*, 2(3), 289-306.
- EaP Platforms and Panels. (2019, July 19). From Civil Society Forum: <https://eap-csf.eu/policy-dialogue/platforms-and-panels/>
- Eastern Partnership. (2008, December). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM*. From EUR-lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0823&from=EN>
- Ekedahl, C., & Goodman, M. A. (1997). *The Wars of Eduard Shevardnadze*. London: Hurst & Company.
- Eldon, G. (1995). *Armenia, Azerbaijan, and Georgia : country studies*. Washington, D.C: Federal Research Division, Library of Congress.
- Elman, M. F. (1995). The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. *British Journal of Political Science*, 25(2), 171-217.
- European Union External Action. (2010, July 26). *Council Decision*. From Official Journal of the European Union: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>
- Fairbanks, C. H. (2004). Georgia's Rose Revolution. *Journal of Democracy*, 15(2), 110-24.
- Falkowski, M. (2016). *Georgian Drift – The Crisis of Georgians Way Westwards*. Warsaw: Centre for Eastern Studies.
- Fawn, R. (2006). Ideology and National Identity in Post-Communist Foreign Policies. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 19(3), 1-41.
- Filetti, A. (2012). Democratization or Authoritarian Stability? The Different Paths of Georgia and Azerbaijan. *Orta Asya ve Kafkasya Arastirmalari*, 14(7), 66-92.

- Fisher-Onar, N. (2023). From Realist Billiard Balls and Liberal Concentric Circles to Global IR's Venn Diagram? Rethinking International Relations via Turkey's Centennial. *Uluslararası İlişkiler*, 20(78), 97-118.
- Flikke, G., & Godzimirski, J. M. (2006). *Words and Deeds Russian Foreign Policy and Post*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Foreign Policy Strategy . (2006-2009). Tbilisi: Ministry of Foreign Affairs.
- Foulon, M. (2015). Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. *International Studies Review*, 635–661.
- Frazer, H. (1997). A Case of Bandwagoning? Georgian Foreign Policy and Relations with Russia. *MPhil in International Relations*.
- Freizer, S. (2004). The Pillars of Georgia's Political Transition. *Open Democracy*.
- Fuller, E. (1991). Analysis: South Ossetia between war and demilitarization. *Report on the USSR*, 3(7), 20–22.
- Fuller, E. (1993). Georgia since Independence: Plus Ça Change... . *Current History*, 342-246.
- Gachechiladze, R. (1997). National idea, state-building and boundaries in the post-Soviet space (the case of Georgia). *GeoJournal*, 43(1), 51-60.
- Gahrton, P. (2012). *Georgia: Pawn in the New Great Game*. Pluto Press .
- Gallagher, M. E., & Allen, S. H. (2014). Presidential Personality: Not Just a Nuisance. *Foreign Policy Analysis*, 10(1), 1-21.
- Gamkrelidze, N. (2021). From a willing partner to close political and economic partner: analysing EU political elites' images of Georgia from 1991 to 2020. *European Security*, 31(2), 200-221.
- Gegeshidze, A. (2000). The New Silk Road: A Georgian Perspective. *Journal of International Affairs*, 5(1).
- Gegeshidze, A. (2003). Georgia in need for a new strategic agenda. *CaucasUS Context*(1).
- Georgia and The World: A Vision and Strategy for The Future . (2000). Government of Georgia.
- Georgian Leader Charges Atrocity. (1993, September 29). *New York Times*, p. 12.

- George, J. A. (2009). Expecting ethnic conflict : the Soviet legacy and ethnic politics in the Caucasus and Central Asia. *The politics of transition in Central Asia and the Caucasus : enduring legacies and emerging challenges*, 75-102.
- German, T. (2009). David and Goliath: Georgia and Russia's Coercive Diplomacy. *Defence Studies*, 224-241 .
- Gerrits, A. W., & Bader, M. (2016). Russian patronage over Abkhazia and South Ossetia: implications for conflict resolution. *East European Politics*, 32(3), 297-313.
- Gigineishvili, L. (2007). Political Forum: 10 Questions on Georgia's Political Development. pp. 50-66.
- Giorgadze, K. (2002). Russia: Regional Partner or Aggressor? *The Review of International Affairs*, 2(1), 64-79.
- Gogolashvili, K. (2017). *EU-Georgia Relations Future Perspectives*. Tbilisi: Georgian Center for Security and Development.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). *Ideas and Foreign Policy*. New-York: Cornell University Press.
- Goltz, T. (2009, June 08). The Paradox of Living in Paradise: Georgia's descent into chaos. *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*, pp. 10-28.
- Gould, T. (2004). The European Economic Area: A Model for the EU's Neighbourhood Policy. *Perspectives on European Politics and Society*, 5(2), 171-202.
- Gvalia, G., Lebanidze, B., & Iashvili, Z. (2011). *Political Elites, Ideas and Foreign Policy: Explaining and Understanding the International Behavior of Small States in the Former Soviet Union*. Tbilisi: Ilia State University.
- Gvalia, G., Siroky, D., Lebanidze, B., & Iashvili, Z. (2013). Thinking Outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States. *Security Studies*, 22(1), 98-131.
- Gvalia, G., & Lebanidze, B. (2018). Geopolitics and Modernization: Understanding Georgia's Pro-Western Assertiveness since the Rose Revolution. *Modernization in Georgia: Theories, Discourses and Realities*, 165–196.
- Gvalia, G., Lebanidze, B., & Siroky, D. S. (2019). Neoclassical realism and small states: systemic constraints and domestic filters in Georgia's foreign policy. *East European Politics*, 35(1), 21-51.

- Güneylioğlu, M. (2011, September 23). Explaining Georgia's Alignment Preferences. *Master's Thesis*. Department of International Relations.
- Handel, M. I. (1991). *Weak States in the International System*. Frank Cass Publishers.
- Hanf, K., & Soetendorp, B. (1998). *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London and New York: Longman.
- Hermann, M. G., Preston, T., Korany, B., & Shaw, T. M. (2001). Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals. *International Studies Review*, 3(2), 83-131.
- Herzig, E. (1999). *The New Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Hewitt, B. G. (1996). Abkhazia: A problem of identity and ownership. *Transcaucasian Boundaries*.
- Hewitt, B. G. (1999). *The Abkhazians: A Handbook (Caucasus World: Peoples of the Caucasus)*. London: Palgrave Macmillan.
- Holmes, S. (2003). *Lineages of the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University press .
- Huntington, S. P. (1996). *Political Order in Changing Societies*. Connecticut: Yale University Press.
- Jackson, N. J. (2003). *Russian Foreign Policy and the CIS*. Routledge.
- Janeliūnas, T., & Kirvelytė, L. (2009). Development of Georgia's Security Strategy: Tough Road towards NATO. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 7(1), 133–160.
- Jennings, E. E. (1972). *Anatomy of Leadership Princes, Heroes and Supermen*. US: McGraw-Hill Inc.
- Jervis, R. (2013). Do Leaders Matter and How Would We Know? *Security Studies*, 22(3), 153-179.
- Johnsen, W. T., & Young, T.-D. (1994). *Partnership for Peace: Discerning Fact from Fiction*. U.S. Army War College: Strategic Studies Institute.
- Jones, S. A. (2000). Introduction. In C. B. Gary K. Bertsch, *Crossroads and Conflict Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia* (pp. 1-24). New York: Routledge.

- Jones, S. F. (1992). Revolutions in Revolutions within Revolution: Minorities in the Georgian Republic. In Z. Gitelman, *Politics of Nationality and the Erosion of the USSR* (pp. 77-101). London: Macmillan/St. Martin's Press.
- Jones, S. F. (1996). Georgia's Return from Chaos. *Current History*, 340–345.
- Jones, S. F. (2003). The role of cultural paradigms in Georgian foreign policy. *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 19(3), 83-110.
- Jones, S. F. (2013). *Georgia: A Political History Since Independence*. London ; New York: I.B. Tauris.
- Jones, S. F. (2014). *The Making of Modern Georgia*. London: Routledge.
- Jones, S. F. , & Kakhishvili, L. (2013). The Interregnum: Georgian Foreign Policy from Independence to the Rose Revolution. *Georgian Foreign Policy The Quest For sustainable security*, pp. 13-41.
- Kaarbo, J. (2015). A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory. *International Studies Review*, 17(2), 189–216.
- Kaarbo, J., Lantis, J. S., & Beasley, R. K. (2013). The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. In J. K. Ryan K. Beasley (Editor), J. S. Lantis, & M. T. Snarr, *Foreign Policy in Comparative Perspective – Domestic and International Influences on State Behavior* (pp. 1-21). CQpress.
- Kagan, R. (2008). *The Return of History and the End of Dreams*. New York: Knopf.
- Kakachia, K. (2013). European, asian, or eurasian?: Georgian identity and The struggle For euro-atlantic integration. *Georgian Foreign Policy The Quest For sustainable security*, pp. 41-53.
- Kakachia, K., & Markarov, A. (2016). *Values and identity as sources of foreign policy in Armenia and Georgia*. . Tbilisi : Publishing House “UNIVERSAL”.
- Kakachia, K., & Minesashvili, S. (2015). Identity politics: Exploring Georgian foreign policy behavior. *Journal of Eurasian Studies*, 171-180.
- Kakhishvili, L. (2021). Towards a two-dimensional analytical framework for understanding Georgian foreign policy: how party competition informs foreign policy analysis. *Post-Soviet Affairs*, 37(2), 174-197.

- Katsitadze, K. (2007). Political Forum: 10 Questions on Georgia's Political Development. pp. 67-79.
- Kavadze, A. (2020). *Foreign Policy of Contemporary Georgia Formulation, Decision-Making and Implementation*. Tbilisi.
- Keohane, R. O. (1969). Lilliputians' Dilemmas - Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2), 291-310.
- Khelashvili, G. (2007). Political Forum: 10 Questions on Georgia's Political Development. pp. 80-92.
- Khidasheli, T. (2011). Georgia's European Way. 95-108.
- King, C. (2001, July). The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia's Unrecognized States. *World Politics*, 53(4), 524-552.
- Kirchick, J. (2010, July 1). Letter From Tbilisi: Georgia Between Two Powers. *Foreign Affairs*.
- Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, 36(1), 117-143.
- Kodanashvili, M. (2016). Small States And Their Strategic Partners South Caucasian Case Study. *Master's Thesis*. Tallinn: Tallinn University of Technology.
- Koiava, R., Baghaturia, E., & Nikitina, Y. (2017). *Georgia and Russia: Bilateral view on the quarter century relations*. Tbilisi: Caucasian House.
- Kolstø, P., & Rusetskii, A. (2012). Power differentials and identity formation: Images of self and other on the Russian-Georgian boundary. *National Identities*, 14(2), 139-155.
- Kovziridze, T. (2013). Explaining Foreign Policy Formation in Georgia, 1991-2012: A Neoclassical Realist Perspective. *Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of MPhil in Russian and East European Studies at the University of Oxford*.
- Kozhokin, E. M. (1996). Georgia-Abkhazia. In J. R. Azrael, & E. A. Payin, *U.S. and Russian Policymaking With Respect to the Use of Force* (pp. 75-85). Santa Monica: RAND Corporation.
- Ladaria, N. (2007). Political Forum: 10 Questions on Georgia's Political Development. pp. 93-102.

- Lang, D. M. (1966). *The Georgians*. Thames and Hudson.
- Lang, D. M., Howe, G. M., & Suny, R. G. (2016). *Georgia*. Encyclopædia Britannica.
- Lanskoy, M., & Areshidze, G. (2008). Georgia's Year of Turmoil. *Journal of Democracy*, 19(4), 154-168.
- Larsen, H. B. (2012). The Russo-Georgian war and beyond: towards a European great power concert. *European Security*, 21(1), 102-121.
- Lebanidze, B. (2020). *Russia, EU and the Post-Soviet Democratic Failure*. Bremen: Springer.
- Legro, J. W. (2016). *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*. New-York: Cornell University Press.
- Leonard, M., & Grant, C. (2005). Georgia and the EU: Can Europe's Neighbourhood Policy Deliver. *Centre for European Reform: Policy Brief*, 1-8.
- Levy, J. S. (1989). The Causes of War: A Review of Theories and Evidence. *Behavior, Society, and Nuclear War*, 1, pp. 209-333.
- Lipset, S. M. (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday & Company.
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M., & Taliaferro, J. W. (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lordkipanidze, M. (1987). *Georgia in the 11th-12th Centuries*. Tbilisi: Ganatleba Publishers.
- Lucas, E. (2008). *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lynch, D. (2000). *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS: The Case of Moldova, Georgia and Tajikistan*. London: Macmillan Press Ltd.
- Lynch, D. (2004). *The EU–Russia partnership in the shared neighbourhood*. Paris: European Institute for Security Studies.
- Lynch, D. (2006). *Why Georgia matters*. Paris: Institute for Security Studies (ISS).
- MacFarlane, N. (2008). Georgia: Risk and Opportunity. *Canadian Defence and Foreign Affairs Institute*, 1-10.
- MacFarlane, S. N. (2013). The reluctant Patron: Georgia-U.S. relations. *Georgian Foreign Policy The Quest For sustainable security*, pp. 79-95.

- Macharashvili, N. (2007). Political Forum: 10 Questions on Georgia's Political Development. pp. 118-151.
- Machiavelli, N. (1532). *The Prince*. Penguin books.
- Mackinlay, J., & Cross, P. (2003). Russian Peacekeeping Operations in Georgia. In J. M. Cross, *Regional peacekeepers : the paradox of Russian peacekeeping* (pp. 63-110). New York: United Nations University Press.
- Mansfield, E. D., & Snyder, J. (1996). Democratization and the Danger of War - International Security. *International Security*, 20(4), 176-207.
- Matsaberidze, M. (2014). The Democratic Republic of Georgia (1918–21) and the search for the Georgian Model of Democracy. In S. F. Jones, *The Making of Modern Georgia, 1918–2012: The First Georgian Republic and Its Successors*, edited by Stephen F. Jones (pp. 141-160). London: Routledge.
- Matsaberidze, D. (2015). *Russia vs. EU/US through Georgia and Ukraine - Connections: The Quarterly Journal*. Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes.
- Matsaberidze, D. (2021). The Challenges of Post-Soviet Transformation in Georgia: Democratization and Its External and Domestic Rivals . *Eastern Europe-Regional Studies*, 1-23.
- Matsaberidze, D. (2023). *The Competitive Securitization Of Foreign Policy: Contrasting Images Of The European Union And The Russian Federation In Georgia (1991-2012)*. Tbilisi: Ivane Javakhishvili Tbilisi State University.
- Matveeva, A. (2003). Georgia: A Hostage to Arms. In A. Matveeva, & D. Hiscock, *The Caucasus: Armed and Divided: Small Arms and Light Weapons Proliferation and Humanitarian Consequences in the Caucasus*, (pp. 69-102). London: Saferworld.
- McFaul, M. (2005). Transitions from Postcommunism. *Journal of Democracy*, 16(5), 5-19.
- HEREEEEEEE
- Miller, E. A. (2006). *To Balance or Not to Balance Alignment Theory and the Commonwealth of Independent States*. Ashgate: Aldershot.
- Mitchell, L. A. (2006). Democracy in Georgia Since the Rose Revolution. *East European Democratization*, 50(4), 669-676.

- Mitchell, L. A. (2009). Compromising democracy: state building in Saakashvili's Georgia. *Central Asian Survey*, 28(2), 171-183.
- Mitchell, L. (2009). Georgia's Story: Competing Narratives since the War. *Survival*, 51(4), 87-100.
- Montgomery, K., & Remington, T. F. (1994). Regime transition and the 1990 Soviet republican elections. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 10(1), 55-79.
- Müller, M. (2013). Public Opinion Toward the European Union in Georgia Martin Müller. *Post-Soviet Affairs*, 27(1), 64-92.
- National Security Concept of Georgia . (2005;2011). Tbilisi: National Security Council.
- National Security Concept Finalized. (2005, May 15). *Civil Georgia Report*. From Civil.ge: <https://civil.ge/archives/108060>
- Nilsson, N. (2019). Role conceptions, crises, and Georgia's foreign policy. *Cooperation and Conflict*, 54(4), 445–465.
- Nitoiu, C. (2019). Increasingly Geopolitical: EU's Eastern Neighbourhood in the Age of Multiple Crises. In G. Rouet, & G. C. Pascariu, *Resilience and the EU's Neighbourhood Countries: From Theoretical Concepts to a Normative Agenda*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nodia, G. (1998). *Causes and Visions of Conflict in Abkhazia*. Berkeley: Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies UC Berkeley.
- Nodia, G. (1998). Dynamics of State-Building in Georgia. *Demokratiatsiya*, 6(1), 6-13.
- Nodia, G. (2006). *The Political Landscape of Georgia*. Delft: Álvaro Pinto Scholtbach Coordinators - Editors.
- Nodia, G. (2007). Political Forum: 10 Questions on Georgia's Political Development. pp. 152-180.
- Nodia, G. (2013). Divergent interests: What can and cannot be achieved in Georgian-Russian relations. *Georgian Foreign Policy The Quest For sustainable security*, pp. 97-109.
- Nodia, G., & Scholtbach, Á. P. (2006). *The Political Landscape of Georgia: Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects*. Delft: Eburon Academic Publishers.

- Oskanian, K. (2016). The Balance Strikes Back: Power, Perceptions, and Ideology in Georgian Foreign Policy, 1992–2014. *Foreign Policy Analysis*, 12(4), 628–652.
- Oversloot, H. (2013). Georgia. A political history since independence. *East European Politics*, 29(4), 543-544.
- O’Ballance, E. (1997). *Wars in the Caucasus, 1990–1995* . New York: Palgrave Macmillan.
- Papava, V. (2009). Anatomical Pathology of Georgia's Rose Revolution. *SSRN Electronic Journal*, 2(1), 2-18.
- Papayoanou, P. A. (1997). Economic Interdependence and the Balance of Power. *International Studies Quarterly*, 41(1), 113-140.
- Philpott, D. (2001). *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Popescu, G. (2008). The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe. *Political Geography*, 27(4), 418-438.
- Pourchet, G. (2008). *Eurasia Rising: Democracy and Independence in the Post-Soviet Space* . Westport: Praeger Security International.
- Priego, A. (2008). NATO cooperation towards South Caucasus. *Caucasian Review of International Affairs*, 2(1), 1-8.
- Rahman, M. S. (2009). Georgia and Russia: What Caused the August War. *Identity, Culture & Politics: An Afro-Asian Dialogue*, 10(1), 132-146.
- Ramírez, M. d. (2013). Georgia y sus territorios secesionistas: más allá del punto de no retorno . *Panorama geopolítico de los conflictos*, 101-126.
- Rathbun, B. (2008). A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism. *Security Studies*, 17(2), 294-321.
- Rauta, V. (2021). ‘Proxy War’ - A Reconceptualisation. *Civil Wars*, 23(1), 1–24.
- Rayfield, D. (2012). *Edge of Empires: A History of Georgia*. London: Reaktion Books.
- Reichwein, A. (2012). The Tradition of Neoclassical Realism. *Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back In*, pp. 30–60.
- Ripsman, N. M. (2007). Peacemaking and Democratic Peace Theory. *Democracy and Security*, 3(1), 89-114.

- Risse, T. (2010). *A community of Europeans: Transnational identities and public spheres*. New York: Cornell University Press.
- Rondeli, A. (2001). The Choice of Independent Georgia . *The Security of the Caspian Sea Region*.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Rosenau, J. N. (1984). A Pre-Theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence. *International Studies Quarterly*, 28(3).
- Rosenau, J. N. (2012). Foreword. In A. H. Steve Smith, *Foreign policy : theories, actors, cases* (pp. 5-11). Oxford: Oxford University Press .
- Rothstein, R. L. (1976). Foreign Policy and Development Policy: From Nonalignment to International Class War. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 52(3), 598-616.
- Russell, W. (2004). *Power, Terror, Peace, and War: America's Grand Strategy in a World at Risk*. New-York: Knopf.
- Saakashvili, M. (2004, December 20). *Europe's third wave of liberation*. From Financial Times: <https://www.ft.com/content/987a489a-51f1-11d9-961a-00000e2511c8>
- Saakashvili, M. (2004, January 25). *President Saakashvili's Inauguration Speech* . From Civil.ge: <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=26694>
- Saakashvili, M. (2004, July 7). *Saakashvili Rules out Use of Force in South Ossetia*. From Civil.ge: <https://wp.me/pee2AD-rCZ>
- Sabanadze, N. (2002). *International involvement in the South Caucasus*. Flensburg: European Centre for Minority Issues (ECMI).
- Sadri, H. A., & Burns, N. L. (2010). The Georgia Crisis: A New Cold War On The Horizon? *Caucasian Review Of International Affairs*, 4(2), 127-144.
- Saldadze, M. (2007). Political Forum: 10 Questions on Georgia's Political Development. (K. Dvalidze, Trans.) pp. 181-191.
- Saltzman, I. (2015). Growing Pains: Neoclassical Realism and Japan's Security Policy Emancipation. *Contemporary Security Policy*, 36(3), 498–527.

- Sammut, D. (2003). Love and Hate in Russian-Georgian Relations. *Helsinki Monitor*, 14(1), 28-41.
- Schweller, R. L. (2004). Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, 29(2), 159-201.
- Scott, J. W. (2005). The EU and the wider Europe: Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation? *Geopolitics*, 10(7), 429-455 .
- Sepashvili, G. (2002, March 21). *Shevardnadze Pledges Closer Ties with the European Union, NATO*. From Civil Georgia: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=1611>
- Sepashvili, G. (2004, January 25). *Saakashvili's Vows Improvements with Drastic Measures* . From civil.ge: <https://civil.ge/archives/105112>
- Shaffer, B. (2010). Foreign Policies of the States of the Caucasus: Evolution in the Post-Soviet Period. *Uluslararası İlişkiler*, 7(26), 51-65.
- Shaheen, J., & Graham, L. (2011). *Georgia in the West: A Policy Road Map to Georgia's Euro-Atlantic Future*. Washington: The Atlantic Council of the United States.
- Shevardnadze, E. (2003). *Thoughts about the Past and Future: Memoirs*. Tbilisi: Palitra L.
- Shevardnadze, E. (2009, December 31). La Georgia non è schiava né di Washington né di Mosca: intervista ad Eduard Shevardnadze. (M. Cappucci, Interviewer)
- Siroky, D. (2016). The sources of secessionist war: the interaction of local control and foreign forces in post-Soviet Georgia. *Caucasus Survey*, 4(1), 63-91.
- Siroky, D. S., Simmons, A. J., & Gvalia, G. (2017). Vodka or bourbon? foreign policy preferences toward Russia and the United States in Georgia. *Foreign policy analysis*, 500-518.
- Siroky, D. S., & Dzutsev, V. (2018). Rational or reckless? Georgia's zugzwang in the Caucasus. *Nationalities Papers*, 40(3), 303 - 314.
- Slider, D. (1997). Democratization in Georgia. *Conflict, cleavage, and change in Central Asia and the Caucasus* , 156-198.
- Sterling-Folker, J. (1997). Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables. *International Studies Quarterly*, 41(1), 1-25.

- Suny, R. G. (1993). *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*. Stanford: Stanford University Press.
- Surguladze, A. (1991). *A History of Georgia (1783–1990)*. Tbilisi: David Agmashenebeli Society Press.
- Taliaferro, J. W. (2006). State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State. *Security Studies*, 15(3), 464-495.
- Tchanturidze, L. (2009). It does not take a prophet: War and Peace in the Caucasus. Central Asia and the Caucasus. *Journal of Social and Political Studies*, 55(1).
- The Constitution of Georgia. (1998). Tbilisi.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital and European States, A.D. 990 - 1992*. Cambridge: Mass.: B. Blackwell.
- Toal, G. (2009). Russia's Kosovo: A Critical Geopolitics of the August War over South Ossetia. *Eurasian Geography and Economics*, 49(1), 670-705.
- Tolstrup, J. (2009). Studying a negative external actor: Russia's management of stability and instability in the 'Near Abroad'. *Democratization*, 16(5), 922-944 .
- Tsikarishvili, G. (2003). *The True Time: A Chronicle of the Defeated Movement*. Tbilisi.
- Tudoroiu, T. (2007). Rose, Orange, and Tulip: The failed post-Soviet revolutions. *Communist and Post-Communist Studies*, 40(3), 315-342.
- UNDP. (2008). *Georgia Human Development Report 2008*. Tbilisi: United Nations Development Programme.
- Utiashvili, T. (2014). Why Is a Small State Like Georgia Important for the USA, the EU and Russia? *E-International Relations*, 1-25.
- Waal, T. D. (2010). *The Caucasus: An introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Waal, T. D. (2011). *Georgia's choices charting a future in uncertain times*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Walt, S. M. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- Waltz, K. N. (1990). Realist Thought and Neorealist Theory. *Journal of International Affairs Editorial Board*, 44(1), 21-37.

- Wennmann, A. (2006). *Renewed Armed Conflict in Georgia? Options for Peace Policy in a New Phase of Conflict Resolution*. Geneva: Program for the Study of International Organization(s) (PSIO).
- Wheatley, J. (2005). *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the former Soviet Union*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Whitman, R. R., & Wolff, S. (2010). The EU as a Conflict Manager? The Case of Georgia and Its Implications. *International Affairs*, 86(1), 87-107.
- Wider Europe – Neighbourhood; A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. (2003, March 11). *Commission Communication COM*. From Archive of European integration: <http://aei.pitt.edu/38141/>
- Winter, D. G. (1992). Personality and foreign policy: Historical overview of research. *Political psychology and foreign policy*, 79–101.
- Wivel, A. (2005). Explaining Why State X Made a Certain Move Last Tuesday: The Promise and Limitations of Realist Foreign Policy Analysis. *Journal of 54 International Relations and Development*, 355-380.
- Wivel, A. (2016). Living on the edge: Georgian foreign policy between the West and the rest. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1(1), 92-109.
- Wivel, A., & Mouritzen, H. (2005). *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*. London: Routledge.
- Wolczuk, K. (2011). Perceptions of, and Attitudes towards, the Eastern Partnership amongst the Partner Countries' Political Elites. *Eastern Partnership Review*, 4-12.
- Yakobashvili, T. (2006). Georgia's Path to NATO. In R. D. Asmus, *next steps in forging a euroatlantic strategy for the wider black sea* (pp. 185-196). German Marshall Fund of the US.
- Yakobashvili, T., & Gogolashvili, K. (2006). The South Caucasus: Back and Forward to Europe. *Looking Towards the East: Connecting the German and the Finnish Presidencies Conference*, 1-15.
- Yee, A. S. (1996). The Causal Effects of Ideas on Policies. *International Organization*, 50(1), 69-108.

- Zakaria, F. (1998). *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.
- Zelikow, P. (1994). Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again. *International Security*, 18(4), 143-171.
- Zourabichvili, S. (2004). L'avenir des relations entre la Géorgie et l'Europe. (F. Franco-Allemand, Interviewer)
- Zurcher, C. (2007). *The Post-Soviet Wars: Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*. New York: NYU Press.
- Zverev, A. (1996). Ethnic Conflicts in Georgia: 1989-1994. In B. Coppieters, *Contested Borders in the Caucasus*. Brussels: Vubpress.
- İpek, P. (2006). The Aftermath of Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Challenges Ahead for Turkey. *Perceptions*, 11(1), 1 - 17.

