

2015/02/09

União Europeia: Conflito Rússia-Ucrânia. Um passo para a solução ou um desastre anunciado.

Jorge Paulo Prazeres¹

Resumo

O conflito entre a Rússia e a Ucrânia está presente desde que Kiev mostrou abertura à Europa ocidental e ao seu modelo político e económico, em detrimento de fidelidade consistente à orientação e à influência de Moscovo. Quer a NATO, quer a Rússia, clamam que a cooperação deverá ser baseada em confiança e em respeito. Porém, se para o Ocidente são as regras, os acordos e as fronteiras que deverão merecer respeito e confiança, para a Rússia é o seu estatuto de potência e de parceiro igual na construção da segurança na Europa e no estabelecimento da Ordem Internacional. Enquanto a Rússia declara a NATO como uma ameaça à sua segurança e não pára de pressionar no Leste da Ucrânia, a Aliança Atlântica anuncia a implementação do *Readiness Action Plan* e o incremento das *NATO Response Force* (NRF) através da *Spearhead Force*. O objectivo dos esforços diplomáticos europeus parece ser estabelecer uma plataforma onde se possam integrar as exigências das auto-proclamadas Repúblicas de Donetsk e Luhansk, de forma digerível pelos ucranianos pró-ocidentais e sem que a comunidade internacional não perca a face. Não obstante a paciência e os esforços diplomáticos, será necessário ter em mente que enquanto se combater na Ucrânia, pouco espaço restará para a reforma, para a reconstrução e para todo o conjunto de políticas públicas para levar a Ucrânia para níveis compatíveis com uma futura e eventual integração na UE.



O conflito na Ucrânia aparentemente começou no fim de 2014, nos momentos precedentes ao aparecimento, na Crimeia, de uns homens armados, fardados de verde, com equipamento e armamento ligeiro modernos, sem insígnias, e que se

¹ O autor não segue o acordo ortográfico.

afirmavam como voluntários pró-russos que vinham, alegadamente, defender a comunidade russófona contra as ameaças e agressões fascistas de Kiev.

Na sequência destes eventos, aconteceu um pseudo levantamento popular seguido de um referendo em relação à autonomia da região da Crimeia em relação ao governo ucraniano, com a subsequente anexação daquele território por parte da Federação Russa.

A problemática da relação conflituosa entre a Rússia e a Ucrânia não pode ser considerada como algo recente, a menos que seja descontextualizada de um conjunto de situações mal resolvidas entre Ocidente e Leste, onde, de forma residual, se foram acumulando pequenas atrições desde o início da era pós-Guerra Fria. O conflito entre a Rússia e a Ucrânia começou a florescer desde que Kiev mostrou abertura a uma aproximação à Europa ocidental e ao seu modelo político e económico, em detrimento da manifestação de uma fidelidade consistente em relação à orientação e à influência de Moscovo.

A partir de 1991, com o fim da "cortina de ferro", com o subsequente enfraquecimento da esfera de influência soviética, bem como com a adesão à NATO de países que anteriormente pertenciam ao Pacto de Varsóvia, tais como a Roménia e a Bulgária, fizeram com que a Federação Russa perdesse parte do controlo directo das margens do Mar Negro, o qual tem uma importância estratégica vital para a Rússia. Também a adesão à NATO por parte da Lituânia, da Estónia e da Letónia, anteriormente Estados integrantes da URSS, restringiram para a Marinha russa a área de acesso ao Mar Báltico. Tal situação nunca deixou de ser considerada pela Rússia como uma ameaça, apesar da retórica Ocidental sempre ter minimizado a sensibilidade russa quanto a esta aproximação efectiva da Aliança Atlântica às suas fronteiras, afirmando que este alargamento da área de segurança da NATO era meramente defensivo e fomentador da segurança na Europa.

A apelidada revolução laranja na Ucrânia, cujo rosto mais visível foi Julia Timoshenko, arrastou consigo ventos de conflito com a Rússia. A questão sempre foi muito complexa e dificilmente pode ser reduzida a aspectos negociais de mútua dependência em relação ao fornecimento de hidrocarbonetos para a Ucrânia e para a Europa Ocidental. Também a questão não se poderá reduzir a uma aproximação política da Ucrânia à UE em desfavor da continuação de um relacionamento político, económico e cultural privilegiado com a "Mãe" Rússia.

Os anos de 2008 e 2009 foram pródigos em episódios de atrito entre Leste e Oeste, tendo a Ucrânia usufruído da posição ingrata, duplamente pressionada pelas potências adjacentes. Por um lado, a Europa oferecia apoio financeiro através do FMI, sugerindo fortemente a realização de reformas políticas e estruturais que

poderiam aproximar mais a Ucrânia do modelo europeu, enquanto encorajava, ainda, uma aproximação mais efectiva à NATO. Por outro lado, Moscovo fazia o seu jogo político e comercial com Kiev, ameaçando cortar o fornecimento de energia face a alegados desvios ilegais de gás natural ocorridos nos *pipelines* em solo ucraniano, a faltas de pagamento de gás fornecido, a taxas de trânsito indevidas; em suma, a Rússia queixava-se que os acordos que a Ucrânia estava a firmar com a UE, envolvendo gás russo, não estavam a ter em conta os interesses comerciais da Rússia (Daly, 2009).

Malgrado o desconforto sentido proporcionado pela expansão geo-estratégica para Leste do bloco ocidental formado pelos EUA-NATO-União Europeia (UE), para Moscovo o limite da admissão da vulnerabilidade percebida era definido pela possibilidade de controlo sobre a Ucrânia e também, em certa medida, sobre outros países como a Geórgia, ou até a Moldávia. Aparentemente, este desconforto seria injustificado aos olhos do Ocidente, o qual justificava a sua acção de alargamento dentro de um espírito de boa fé.

O conflito entre a Rússia e a Geórgia teve como argumento russo a protecção das comunidades russófonas residentes na Abecázia e na Ossétia do Sul, alegadamente atacadas nos seus direitos pelos governos locais. Nesta situação, a UE, sobretudo através da acção diplomática de Sarkozy, demonstrou ter alguma capacidade de negociação, enquanto a NATO oferecia uma posição parceira e solidária para com a Geórgia, mas sem capacidade para se empenhar militarmente no apoio à defesa do país, no caso de a força militar da Rússia persistir na pressão efectuada naquela região.

Independentemente de um juízo de valores quanto a estas percepções antagónicas inculcadas em relação à problemática do alargamento da NATO, constata-se que elas são fruto de sensibilidades diferentes, enraizadas na história, na tradição, na cultura e até na geografia. Quer a NATO, quer a Rússia, clamam que a cooperação, que é desejável, deverá ser baseada em confiança e em respeito. Porém, parecem divergir quanto ao objecto de tal confiança e respeito. Se para o Ocidente serão as regras, os acordos e as fronteiras (Stoltenberg, 2015b) que deverão merecer respeito e confiança, para a Rússia será o seu estatuto de potência e de parceiro igual na construção da segurança na Europa e no estabelecimento da Ordem Internacional.

Todas estas situações, aliadas ao alargamento da UE impulsionado por uma lógica de mercado mais abrangente, tecnologicamente mais avançada e juridicamente mais enquadrada e evoluída do que a de Leste, produziram na Rússia uma sensação de pressão externa, ajudando a criar argumentos por parte das

sensibilidades russas mais nacionalistas. Alegava-se que este país, outrora integrando uma potência hegemónica num mundo bipolar, agora não passaria de um actor sem a capacidade de influência na cena internacional global que no período da Guerra Fria tinha ostentado.

Não obstante algum desconforto mútuo e alguma dose de desconfiança latente, a plataforma de cooperação político-militar estabelecida através do "*Founding Act*" de Relações Mútuas de Cooperação e Segurança entre a NATO e a Federação Russa, assinado em Paris em 1994, contribuiu para que fosse possível dialogar e cooperar noutras áreas de interesses securitário alargado. A título de exemplo poder-se-á referir algum nível de cooperação proveitosa em apoio da acção da ISAF no Afeganistão através do treino de peritos no combate ao narcotráfico e de elementos das Forças Nacionais de Segurança, bem como no apoio à criação da frota de helicópteros afegã. Poder-se-á também incluir na lista de cooperações a presença de militares russos na Bósnia e no Kosovo sob comando da NATO, numa acção de esforços diplomáticos combinados para gerir essas crises. Na sequência dos ataques terroristas de 11 de Setembro, a Rússia apoiou a missão *Active Endeavour* de contra-terrorismo no Mediterrâneo, bem como cooperou com a NATO nas missões marítimas de contra-pirataria no Golfo de Aden.

Para além dos programas de cooperação, também outros temas prementes de alcance global tem carecido do necessário entendimento entre a Rússia e o bloco transatlântico, sobretudo no que diz respeito à crise que envolve a Síria, o Iraque e até a acção do Estado Islâmico. A gestão da crise na Líbia não poderá prescindir de diálogo e algum entendimento envolvendo também a Rússia, não deixando de mencionar as negociações referentes ao programa nuclear iraniano, bem como à posição internacional da Coreia do Norte ou até às políticas seguidas pelos produtores de petróleo do Médio Oriente.

A Aliança Atlântica forçou também o alargamento da sua rede de cooperação com os antigos Estados da ex-URSS, através da aplicação de um programa intitulado Parceria para a Paz (PfP). Uma aproximação mais efectiva a países como a Geórgia com um posicionamento geo-estratégico importante no Cáucaso junto ao Mar Negro e à Ucrânia, como tampão do corredor geográfico que liga a Europa Central aos Urais, acabou por contribuir para uma situação de desequilíbrio face à percepção, até agora contida, de ameaça que a NATO, em termos militares, e a UE, numa perspectiva ideológica - política - social, têm induzido sobre a Rússia.

No discurso do Secretário-Geral, Jens Stoltenberg (2015b), a posição da NATO é assumida como a de "guardião da Ordem Internacional", tal como a Aliança Atlântica tem vindo a proclamar desde a sua fundação. No caso concreto do conflito

ucraniano, são objectivos primários da NATO parar o conflito e ajudar a Ucrânia a atingir um estado de paz e segurança, de acordo com os padrões ocidentais. O cumprimento destes objectivos acarreta, compulsivamente, uma atitude que opte por um caminho rumo à democracia e à reforma, pelo combate à corrupção, pela abertura da economia e pela construção de instituições eficientes. É afirmado peremptoriamente que a NATO não deseja um confronto com a Rússia, sendo o objectivo da NATO envolver Moscovo e não isolá-lo.

Por parte da Rússia existe um declarado interesse no levantamento das sanções impostas, bem como de uma reorganização do diálogo formal UE-Rússia, limitando a percepção negativa da associação UE - Ucrânia. Por outro lado, será do interesse de Moscovo que haja um avanço no reconhecimento da Associação Económica Euroasiática. Tudo isto deverá estar associado à possibilidade de um melhoramento do processo e transferência de tecnologia e investimentos do Ocidente para a Rússia. Outros aspectos, eventualmente menos visíveis, mas não menos importantes, situar-se-ão ao nível do papel da GAZPROM em relação ao pacote negocial de fornecimento de energia à Ucrânia e à Europa. Também a liberdade de vistos para viagens de curta duração para fora da Rússia e um aumento na cooperação no transporte, mantendo as taxas de sobrevoos na Sibéria e negociando os requisitos de imposição da PNR (*Passenger Name Record*) (Foreign Affairs Council, 2015).

Por seu lado, a Europa tem outro tipo de interesses a defender. À cabeça virá o interesse imediato em retirar intensidade à acção agressiva russa e assegurar a implementação dos Acordos de Minsk por parte da Rússia. Num contexto mais geral, há um interesse em verificar o fim da destabilização militar e das actividades de segurança nas fronteiras dos Estados membros da UE, ou seja, por um termo à pressão russa sobre os parceiros orientais que vem minando a possibilidade de escolhas soberanas em relação a uma maior aproximação à Europa. Em última análise, a Europa preconiza para a Rússia a adopção de um papel mais seguro e construtivo em relação aos conflitos prolongados, sobretudo naqueles que estabilizam e afectam a segurança junto das suas fronteiras. Não obstante Moscovo considerar a ingerência estrangeira na condução da sua política interna como uma ameaça à sua segurança, outro dos aspectos defendidos pela UE é a melhoria nas liberdades fundamentais em termos de Direitos Humanos na Rússia e no espaço para a sua sociedade civil (Foreign Affairs Council, 2015).

No âmbito da política externa, a Europa gostaria de ver cumpridos de uma forma mais assertiva os compromissos russos para com a Organização Mundial do Comércio (WTO), pondo fim às medidas comerciais restritivas injustificadas. Na mesma medida, a Europa gostaria de ver implementado, num base de boa fé, o

acordo trilateral no âmbito da UE - UA DCFTA (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*). Sob o ponto de vista comercial, seria de todo o interesse para a UE ver, por parte da Rússia, o cumprimento em relação às leis europeias sobre energia, bem como a abertura de um acesso não discriminatório ao seu próprio mercado energético. Já no domínio dos transportes, a melhoria na cooperação nesta área, incluindo o faseamento para o fim das taxas de sobrevoo sobre Sibéria, seria bem vinda. Por último, mas não esgotando o rol, seria também acolhido pela UE um reforço nos contactos pessoais com a Rússia no campo da mobilidade pessoal, da educação e da pesquisa (Foreign Affairs Council, 2015).

Mas a realidade afigura-se de forma bem distinta. Enquanto a Rússia declara a NATO como uma ameaça à sua segurança e não pára de pressionar belicamente no Leste da Ucrânia, a Aliança Atlântica anuncia a implementação do *Readiness Action Plan* e o incremento das *NATO Response Force* (NRF) através da *Spearhead Force*, sendo a face mais visível deste programa a criação de comandos militares aliados nos Países Bálticos, na Polónia, na Roménia e na Bulgária (NATO, 2015). Esta força será estabelecida num regime de rotatividade por forças da Alemanha, França, Espanha, Itália, Polónia e Reino Unido (Stoltenberg, 2015a).

Enquanto a NATO se prepara, os críticos acusam a Casa Branca de ser demasiado lenta na sua actuação em política externa, nomeadamente nos casos da Síria e da Rússia. A administração americana responde que esta atitude faz parte de um plano de longo prazo, descrito como fazendo parte de uma "*Strategic Patience*" (Ratnan, 2015). Esta "Paciência Estratégica" americana caracteriza-se principalmente pela ausência de "urgência estratégica", a menos que aplique o princípio de sabedoria popular "devagar porque tenho pressa".

Os detractores de Obama alegam que a resposta demasiado tardia a acções agressivas como as da Rússia permite que os problemas se agudizem, enquanto se discutem modalidades de acção. Esta situação não deixa de se constituir como contraproducente para a liderança do Presidente americano. Não obstante, a administração americana defende que, pensando no futuro securitário dos EUA, será preferível liderar a partir dos bastidores, tal como foi esboçado na campanha militar ocidental contra o regime líbio de Kadafi, do que se deixar envolver num processo conflitual sem fim à vista.

Assumindo o poder americano como um dos mais poderosos do globo, Obama não perde a noção da realidade e não deixa de reconhecer que esse poder tem limites e que os actuais desafios e ameaças requerem uma estratégia paciente e persistente (Ratnan, 2015). Independentemente das opções desenhadas, mais uma vez se constata e confirma que o tempo político é diferente do tempo estratégico, que por

sua vez é diferente do tempo social, ainda assim diferente do cronológico. Enquanto Obama se desgasta politicamente, defendendo a sua estratégia de paciência, o tempo urge no Leste da Ucrânia (Martins, 2015), especialmente para quem lá vive.

A administração Obama, sobretudo no caso da Ucrânia, tem preferido tentar ser um pólo aglutinador das vontades estratégicas europeias e impor sanções financeiras e económicas para condicionar a economia russa, em vez de partir para uma solução militar mais efectiva e dura em apoio da contra-ofensiva ucraniana na área de conflito. Porém, o Congresso dos EUA está a pressionar Obama para que tome uma atitude mais forte, no sentido de armar a Ucrânia com armamento defensivo e letal, mais sofisticado, potente e tecnologicamente avançado.

Com possibilidade de um reforço de armamento americano, colocam-se dúvidas acerca da possibilidade de um incremento positivo para uma resolução rápida e efectiva do conflito ucraniano. Poroshenko ter-se-ia queixado que não é com cobertores que se combatem as forças pró-russas, mas resta a dúvida se o reforço de armamento a fornecer pelos EUA poderia desequilibrar, definitivamente, a situação a favor das forças governamentais ucranianas, ou se apenas suscitaria mais uma fase de escalada conflitual, com o reforço da presença militar russa.

É nesta pressão temporal que Merkel e Hollande se sentiram compelidos a tomar iniciativas para garantir que a segurança na Europa não se deteriore definitivamente e decidiram viajar para a Ucrânia e para Moscovo, a fim de tentar colocar um travão no conflito e conseguir uma plataforma de entendimento que evite uma escalada de consequências atemorizantes. Receando uma excessiva deterioração da economia russa, com as devidas consequências também negativas para a economia de muitos dos seus Estados, alguns líderes europeus, entre eles Hollande e Federica Mongherini, colocavam a possibilidade de aplicação de sanções de forma progressiva e ajustada à medida que Putin mostrasse provas de que teria a intenção de cumprir os Acordos de Minsk. Porém, Merkel afirmou que teria poucas esperanças de que alguma sanção fosse levantada enquanto não se resolvesse o problema da anexação da Crimeia.

De forma sintética, o objectivo imediato de Merkel e Hollande parece ser estabelecer uma plataforma político-diplomática onde se possam integrar as exigências das auto-proclamadas Repúblicas de Donetsk e Luhansk, de forma a que tal possa ser minimamente digerido pelos ucranianos pró-ocidentais e sem que a comunidade internacional, que se insurgiu contra a atitude agressiva e intimidaria de Putin, não perca a face.

Como nota final, parece ser notória uma ausência da imagem da UE e da sua alta representante para os assuntos externos, eventualmente mais preocupada com

questões de âmbito mais económico e político, tais como a gestão das sanções impostas à Rússia, ou com o "road map" para a implementação dos acordos UE - UA DCFTA, ou até com as reformas sugeridas a Petro Poroshenko. Porém, será necessário ter em mente que enquanto se combater na Ucrânia, grande parte dos recursos serão canalizados para o esforço de guerra e para a defesa dos objectivos tidos como vitais, pouco restando para a reforma, para a reconstrução e para todo o conjunto de políticas públicas para levar a Ucrânia para níveis compatíveis com uma futura e eventual integração na UE.

Referências:

DALY, John C. K. (2009) «Analysis: Russian-Turkish energy ties to deepen with proposed Blue Stream 2 project». Washington: *UPI*. April 2, 2009. Disponível em: http://www.upi.com/Business_News/Energy-Resources/2009/04/02/Analysis-Russian-Turkish-energy-ties-to-deepen-with-proposed-Blue-Stream-2-project/51841238712340/. [5 de Fevereiro de 2015]

FOREIGN AFFAIRS COUNCIL (2015) «Issues Paper on Relations With Russia». *Financial Times*. January 19, 2015. Disponível em: <http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/01/Russia.pdf>. [6 de Fevereiro de 2015]

STOLTENBERG, Jens (2015a) «Opening Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Press Conference Following the Meetings of NATO Defence Ministers». NATO Press Office, February 5, 2015. Disponível em: <http://nato.cmail2.com/t/ViewEmail/r/D5C6EC2B37CDCAB42540EF23F30FEDED/4B60DBD3FE75ABD205263A35EB2CBB57>. [6 de Fevereiro de 2015]

MARTINS, Alexandre (2015) «Putin Recebe Merkel e Hollande com a diplomacia presa por um fio». *Público*. 7 de Fevereiro de 2015. p. 18. Disponível em: <http://www.publico.pt/mundo/noticia/putin-recebe-merkel-e-hollande-com-a-diplomacia-por-um-fio-1685336> [7 de Fevereiro de 2015]

NATO (2015) «Defence Ministers Agree to Strengthen NATO's Defences, Establish Spearhead Force». *NATO Press Office*. February 5, 2015. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_117188.htm. [6 de Fevereiro de 2015]

RATNAM, Gopal (2015) «White House Unveils Call for "Strategic Patience"». *Foreign Policy FP*. February 5, 2015. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2015/02/05/white-house-to-unveil-call-for-strategic-patience-russia-ukraine-syria-iraq-china-asia/> [6 de Fevereiro de 2015]

REUTERS (2015) «Merkel Says Russia Sanctions Must Stay Until Minsk Agreement Fully Met». *The Moscow Times*. January 8, 2015. Disponível em: <http://www.themoscowtimes.com/news/article/merkel-says-russia-sanctions-must-stay-until-minsk-agreement-fully-met/514140.html> [6 de Fevereiro de 2015]

STOLTENBERG, Jens (2015b) «Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference». *NATO Press Office*. February 6, 2015. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_117320.htm?utm_medium=email&utm_campaign=NATO+News+-+Secretary+General+Situation+in+Ukraine+is+critical+NATO+supports+peace+efforts&utm_content=NATO+News [6 de Fevereiro de 2015]

VERSHBOW, Alexander (2015) «Prospects for NATO-Russia Relations». *NATO*. February 2, 2015.
Disponível em:
http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_117055.htm?utm_medium=email&utm_campaign=NATO+News+-+Deputy+Secretary+General+Russias+aggression+is+a+game-changer+in+European+security&utm_content=NATO+News. [6 de Fevereiro de 2015]