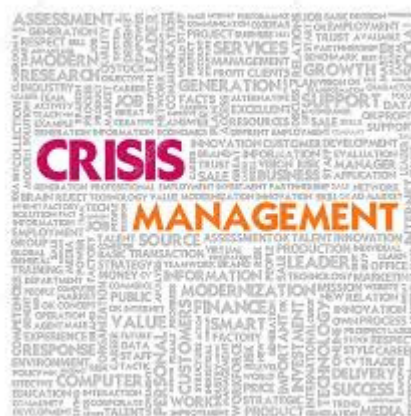


2016/04/25

A propósito do conflito ucraniano. Algumas questões conceptuais e práticas

Alexandre Reis Rodrigues

Lawrence Freedman, em dois artigos para a revista *"Survival"* analisa o conflito na Ucrânia, entre a Rússia e o Ocidente, sob a perspectiva da arte de gestão de crises¹ e de guerra limitada². Os textos não são recentes, mas não perderam interesse e merecem algum comentário. Primeiro, porque nem todas as afirmações do autor estão alinhadas com o entendimento habitual, quando traz para o debate os conceitos de diplomacia coerciva. Segundo, pelas conclusões que o autor então tirava sobre a forma como cada interveniente estava a gerir a crise e sobre o seu desfecho. É neste âmbito e numa referência final ao "dilema de integração" que se insere o propósito deste texto. Como conclusão ficam algumas notas sobre os desafios que a Europa tem pela frente.



As questões conceptuais

Não resta qualquer dúvida que existe uma ligação entre os conceitos de gestão de crises e de guerra limitada, uma vez que, no essencial, ambos põem como condição à proteção dos interesses que estiverem em causa o evitar que da crise resulte uma guerra aberta entre as partes em confronto. Sobre este ponto, limito-me a acrescentar que o uso limitado de força assenta na ideia que cada parte, comparando ganhos táticos com custos políticos, estabelece, para si próprio, limites ao uso da força.

Freedman, no entanto, entra num campo polémico quando admite, sem qualquer reserva, que o conceito de gestão de crises pode ter elementos de ligação com o conceito de diplomacia coerciva. Embora sem especificar quais serão esses elementos fica subentendido, pelo que diz adiante, - na minha leitura - que um deles é a possibilidade de inclusão do uso da força. Diria que não será exatamente assim porque se o alvo responde também pelo uso da força, então deixamos de estar no campo da diplomacia coerciva. Nesta hipótese, entramos no campo da guerra limitada ou do conflito aberto, dependendo, um caso ou o outro, das partes reconhecerem se há ou não limites a observar na sua ação.

Na interpretação que adoto - que aliás é de um largo círculo de autores especializados neste tema - Freedman também não está a ser rigoroso quando diz que a arte da diplomacia coerciva assenta na construção de ameaças, envolvendo quer atos, quer palavras, que, mesmo sem serem implementados, permitam atingir o resultado político desejado.³ A dúvida que o seu texto me levanta está em saber o que pretende dizer quando fala em ameaças não implementadas. A diplomacia

¹ "Ukraine and the art of crisis management" (vol 56, nº 3, June/July 2014).

² "Ukraine and the art of limited war" (vol 56, nº 6, December 2014/January 2015).

³ «The art of coercive diplomacy lies in constructing threats, which can involve deeds as well as words, that achieve their political effects without having to be implemented».

coerciva não implica necessariamente o emprego de força, mas tem, pelo menos, que incluir a ameaça do seu uso para que o alvo reaja em conformidade com os objetivos estabelecidos.

O autor acrescenta que para se atingir um determinado resultado político pode ser necessário recorrer a estímulos ou a compromissos. Inteiramente de acordo, mas lembro que, seguindo por esta linha, estaremos no campo da diplomacia cooperativa e não no da coerciva. A gestão de crises pode muito bem - melhor dizendo, deve - prever os dois tipos de diplomacia, mas são caminhos alternativos que se devem manter diferenciados.

A iniciativa da União Europeia em oferecer à Ucrânia um acordo de associação, pode facilmente ser enquadrada no âmbito da diplomacia cooperativa, se a pensarmos como forma de incentivar e ajudar o País alvo (a Ucrânia) a não optar pela esfera de influência de Moscovo. Este possível final não estava distante à luz dos esforços que Moscovo estava a fazer para contar com a participação da Ucrânia na “*Eurasian Customs Union*”, passo considerado essencial para a consolidação da zona de esfera russa.

Ao contrário da diplomacia cooperativa, a coerciva visa evitar que o alvo siga por determinado caminho contrário aos nossos interesses - dissuasão - ou obrigar o alvo a suspender ou reverter uma ação que não se considera aceitável - coação. Inclui sempre o uso ou ameaça de uso de força, o que, como é óbvio, nunca esteve presente na iniciativa europeia, mas foi percebida pela Rússia exatamente como tendo, na prática, os mesmos efeitos.

Pergunta-se então: poderemos falar de diplomacia coerciva por parte da Rússia?

- Certamente que sim se estivermos a referir-nos à ação que Moscovo concebeu e concretizou para levar a União Europeia a suspender a sua iniciativa. Como não suscitou qualquer reação militar de ajuda à Ucrânia para resistir à intervenção de Moscovo (apenas sanções económicas), pode enquadrar-se perfeitamente nesse campo.
- Claramente que não, em relação à Ucrânia. Nesta vertente, o que tivemos foi uma agressão militar direta da Rússia, não obstante a sua tentativa inicial de tentar esconder a natureza da sua intervenção, com o recurso à modalidade das chamadas guerras híbridas. Incluiu anexação de território (Crimeia), portanto, alteração das fronteiras, e suscitou uma reação militar da Ucrânia. Foi uma ação que incluiu o uso da força, mas sem evoluir para o uso continuado de violência numa ação imparável de confrontos. Não foi além do estritamente necessário para atingir o objetivo político de suspender o processo de aproximação da Ucrânia ao Ocidente. Insere-se, portanto, no campo das guerras limitadas.

As questões práticas

Freedman avança com uma conclusão curiosa sobre a forma como foi gerida a crise ucraniana, ao considerar que a Rússia geriu mal a situação, que o Ocidente não foi particularmente bem e que a Ucrânia teve grandes dificuldades. Se olharmos para os princípios da arte da gestão de crises, que Freedman relembra no primeiro artigo, parece-me que a chegada a essa conclusão contém, pelo menos, alguns elementos controversos.

Estou a referir-me - por ser o que mais interessa aos objetivos deste texto - à chamada de atenção que o autor faz para a importância de, na gestão de crises, serem avaliados previamente os seguintes aspetos: interesses vitais em jogo; a forma como o adversário pode ser persuadido a não escalar e, se possível, recuar; o potencial e as limitações dos instrumentos de coação disponíveis e as respetivas implicações a longo prazo.

Parece-me evidente que muitas coisas falharam na avaliação desses aspetos por parte da Europa. Aparentemente, não se teve presente a divergência na importância que cada parte atribui à Ucrânia. Enquanto para Moscovo a orientação política da Ucrânia sempre foi percebida como uma questão de interesse geopolítico vital, para o Ocidente nunca representou um interesse da mesma natureza e nível de importância. É verdade que a Ucrânia também pode ser vista pela Europa como um “buffer” em relação à Rússia, mas a relevância desse ponto nunca chegou para esbater o facto de a Ucrânia nunca ter sido vista pelas principais potências europeias como um possível membro da União Europeia.

Falhou-se, do lado europeu, na ponderação das implicações da oferta do acordo de associação no relacionamento com a Rússia e disponibilidade dos europeus para aceitarem os riscos inerentes, assumindo-se erradamente que a Rússia não reagiria. Não se teve em conta que as divisões internas na Ucrânia, sendo muito profundas e fortes sobre as opções de ligação a Leste ou ao Ocidente, deram a Moscovo uma base de apoio que facilitou muito a manipulação da evolução da situação e a intervenção militar, que foi acolhida de “braços abertos” no largo espaço ucraniano em que a influência russa é forte. George Friedman⁴ explica esta situação nos seguintes termos⁵:

«Ukrainians as a whole are divided politically between those wanting to be part of the EU, those wanting to be close to Russia, and those who want a fully independent Ukraine. Divisions such as these make Ukraine fertile ground for manipulation by anyone interested in it.»

Acrescentaria, finalmente, que não se teve presente que a questão ucraniana materializa também o chamado dilema de integração, um conceito que explica bem a essência do problema. Samuel Charap e Mikhail Troitskiy⁶ resumem-no do seguinte modo:

«The integration dilemma occurs when one state perceives as a threat to its own security or prosperity its neighbours’ integration into military alliances or economic groupings that are closed to it».

A lógica deste conceito segue nas suas linhas gerais a do dilema de segurança,⁷ que nos diz que os esforços que um país faz para melhorar a sua segurança têm muitas vezes o efeito – não pretendido, nem previsto – de levar outros a sentirem-se menos seguros e a terem, portanto, que optar entre tolerar essa nova situação ou tomar medidas para repor o equilíbrio original, entrando-se assim numa escalada, que é risco sob que está o relacionamento entre a Rússia e o Ocidente.

Tudo considerado, parece-me excessivamente benevolente, concluir apenas que o «Ocidente não foi particularmente bem».

Terá razão, Freedman, ao considerar que a Rússia geriu mal a situação? Ainda é cedo para dar uma resposta final a esta pergunta. Ao ter conseguido suspender o processo de aproximação da Ucrânia ao Ocidente, pode-se considerar que, pelo menos, foi parcialmente bem-sucedida. No entanto, Moscovo não tem garantido o seu objetivo de colocar a Ucrânia na órbita russa, de forma firme e estável. Aliás, se insistir nesse desfecho por coação, arrisca-se a ter que enfrentar novas dificuldades. Irá “alimentar” a instabilidade em que o País já se encontra, então com a metade ocidental a insurgir-se contra essa solução.

Moscovo também não tem uma situação que lhe permita encarar sem reservas os pesados custos de tornar economicamente viável o território anexado,

⁴ *Founder of Geopolitical Futures and CEO da Stratfor.*

⁵ “Flashpoints – The emerging crisis in Europe”, (2015) Anchor Books.

⁶ “Survival”, Vol. 55 no. 6, December 2013/January 2014.

⁷ Este conceito tem sido usado para explicar as corridas armamentistas. A ideia é simples: um Estado ao procurar rearmar-se, porque percebe um risco de segurança, pode, mesmo involuntariamente, estar a criar insegurança noutro Estado obrigando a rearmar-se também para repor o equilíbrio, entrando-se assim num círculo vicioso de escalada militar que pode reverter em insegurança para quem procurava exatamente o contrário. Este conceito foi desenvolvido por John Herz nos anos 50.

particularmente agora que se encontra numa posição económica muito deteriorada, em resultado das sanções económicas que o Ocidente lhe impôs e da baixa do preço do petróleo, entre outras dificuldades estruturais que não são resolúveis a curto prazo.

Não obstante as dificuldades que enfrenta, há que reconhecer, como aliás faz Freedman, que a Rússia não foi derrotada. No entanto, o passo que lhe falta dar para passar a sua intervenção na Ucrânia de parcialmente a totalmente bem-sucedida também não está, para já, ao seu alcance. Para o que conseguiu, nesta fase, beneficiou de ter conseguido ultrapassar parte importante dos obstáculos que, no campo militar, a impediam de reassumir o estatuto perdido de grande potência. Mas não foi apenas isso. Foi, em grande parte, ter sabido aproveitar uma oportunidade que esperamos que não se repita: o desinteresse americano pelos assuntos europeus e irrelevância estratégica da Europa.

Para o autor, a Ucrânia teve grandes dificuldades na condução da crise. Não é de estranhar dadas as suas enormes fragilidades internas em quase todos os setores relevantes para a questão (políticos, militares, sociais, etc.). Como se isso não chegasse, terá esquecido, de forma irresponsável, que iria correr riscos ao tentar afastar-se de um vizinho que é “apenas” o seu maior parceiro comercial, com quem partilha um passado comum e que vê numa estreita e confiável relação bilateral a chave de uma parte essencial da sua segurança. Pior, ignorou que praticamente metade da população opta por manter uma relação privilegiada como Moscovo.

Na sequência da crise em que se deixou irresponsavelmente envolver, passou a ter que lidar com um conjunto muito mais complexo de problemas. Ficou numa situação economicamente mais difícil do que a que tinha anteriormente e agora agravada pelos custos adicionais da guerra. Tornou mais remotas as possibilidades de um dia se integrar ou simplesmente se associar com a União Europeia, face á grande instabilidade em que o País ficou. A Ucrânia vai continuar a ser um centro de disputas entre a Rússia e o Ocidente, enquanto a direção do seu futuro não ficar minimamente clarificada.

Os desafios

O contexto de segurança em que vive hoje a Europa alterou-se radicalmente com a anexação da Crimeia. Com este acontecimento “morreram” cerca de 25 anos de tentativas de parceria entre a NATO e a Rússia. Tornou-se inequívoco que para Putin a grande prioridade e objetivo estratégico é restabelecer a postura da Rússia como uma grande potência. Um eventual percurso em conjunto com a Europa, ficou condicionado pela aceitação de um novo sistema de segurança coletiva, que tornaria implícito o fim da NATO. Vale a pena atentar no que refere a nova estratégia russa de segurança nacional (2016):

*«The Russian Federation advocates the consolidation of mutually beneficial cooperation with the European states and the European Union, the **harmonization of the integration processes in Europe and on the post-Soviet territory**⁸, and the formation in the Euro-Atlantic region of an open system of collective security on a clear treaty and legal basis»*

«A determining factor in relations with NATO is still the unacceptability for the Russian Federation of the alliance’s increased military activity and the approach of its military infrastructure toward Russia’s borders ... »

«The Russian Federation is prepared for the development of relations with NATO based on equality for the purpose of strengthening general security in the Euro-Atlantic Region. The depth and content of such relations will be determined by the readiness of the alliance to take account of the interests of the Russian federation when conducting military-political planning, and to respect the provisions of international law».

O aspeto curioso desta transcrição – está realçado no primeiro parágrafo – é a referência à harmonização dos processos de integração, o que pressupõe

⁸ Realce da iniciativa do autor.

conversações para tentar resolver o dilema de integração atrás referido. O tema constitui, aparentemente, uma posição consolidada de Moscovo na medida em que na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2013, já era referido pelo ministro dos Negócios Estrangeiros Lavrov⁹, quando apelava à «*harmonization of integration processes in different regions of the world, rather than trying to artificially oppose them to one another, by creating new dividing lines*».

Difícilmente se pode imaginar uma saída do dilema de integração atrás referido sem negociações, mas as condições que a Rússia quer colocar, nomeadamente sobre a NATO, não deixa antever qualquer espaço para a sua bem-sucedida concretização. A reunião do Conselho NATO/Rússia, realizada a 20 de abril depois de quase dois anos de suspensão, apenas serviu para confirmar discordâncias sobre a Ucrânia, aparentemente insanáveis. Está confirmado, contrariamente ao que alguns esperavam, que ao fim da Guerra Fria não correspondeu o fim do conflito Leste-Oeste.

Quer a NATO, quer a União Europeia, não se têm poupado a esforços para tornar claro que a chamada aproximação a Leste não tem subjacente qualquer intenção hostil para com a Rússia. No entanto, para Moscovo esta questão não se põe em termos de acreditar ou não nas declarações ocidentais. O que prevalece, independentemente de tudo o que possa ser dito pela NATO ou pela Europa, é a ideia de que as intenções podem sempre mudar a qualquer momento e de forma radical.

Para a Rússia é quase indiferente se é a NATO ou a União Europeia quem está a disputar a sua área de influência. A primeira é vista como uma preocupação militar séria, mas para a qual a Rússia, apesar de tudo, voltou agora a ter resposta. A segunda representa a oferta atrativa de transformação económica em países da sua periferia¹⁰, aspeto em que Moscovo não consegue minimamente competir com a União Europeia. A decisão russa de considerar que estava pronta para reagir contra qualquer nova tentativa de entrada na sua área de influência tornou inevitável a concretização do chamado "dilema de integração", que arrastou uma acentuada deterioração do relacionamento entre o Ocidente e a Rússia e um risco sério de escalada.

Como deve a Europa preparar-se para os desafios desta situação e tentar influenciar o seu futuro desenvolvimento em função do seu interesse em promover uma maior estabilidade para a região?

A situação tornou-se especialmente complexa para os europeus por três motivos:

- Primeiro, porque, contra as suas expectativas, viram a Rússia demonstrar a capacidade de seguir linhas de ação que a Europa deixou de estar preparada para enfrentar: o recurso aberto ao uso da força para mudar fronteiras e a disponibilidade para usar um conjunto variado de meios que lhe permitem inviabilizar qualquer plano do Ocidente para a Ucrânia e que podem desestabilizar a sua vizinhança sem uma invasão clássica.
- Segundo, porque a Europa tem vindo a aceitar vulnerabilidades internas na área da defesa que, a prazo permitirão um vazio de segurança que facilitará a exploração das capacidades russas atrás referidas.
- Terceiro, porque a falta de uma frente unida, que se tem acentuado pela crise, tem tornado ainda mais evidente a dificuldade natural das democracias liberais em a gerirem (maior lentidão do processo de decisão

⁹ Citado por Samuel Charap, em "*Russia, the West and the Integration Dilemma*", artigo já referido anteriormente.

¹⁰ Um exemplo elucidativo apontado por George Friedman em "*Flashpoints*", livro já citado atrás: entre 1990 e 2012, enquanto a economia ucraniana contraiu 30%, a polaca duplicou e viu o PIB per capita passar a ser cinco vezes superior ao ucraniano.

principalmente quando são apanhadas de surpresa, maior aversão a correr riscos, etc.).

Veremos, em breve, como a União Europeia pretende lidar com estas dificuldades. A oportunidade dessa clarificação virá (melhor dizendo, deveria vir) com a conclusão da preparação de uma nova estratégia global, a ser aprovada em junho. Espera-se que a Europa pondere cuidadosamente alguns novos aspetos da situação de segurança na Europa que não têm merecido a devida atenção. A Europa tem esquecido que para ocupar o lugar que reclama querer ter no mundo não lhe basta ser uma potência económica e comercial. George Friedman põe o dedo no ponto fraco quando diz que não existe combinação mais perigosa do que ser rica e fraca.

Infelizmente há uma pior: é ser fraca e não ser tão rica quanto as expectativas faziam crer, que é a situação com que se debate atualmente parte do coletivo. Esperemos que os líderes europeus, na aprovação da nova estratégia global, não esqueçam que são aspetos indissociáveis da solução por que é preciso lutar na procura da resiliência que se receia ter começado a faltar.