

## **O Futuro da Europa joga-se na Ucrânia Porquê e Como Conter a “Assertividade Estratégica” da Rússia**

**Luís de Almeida Sampaio, Embaixador de Portugal em Praga, República Checa**

Muitas vozes (1) com responsabilidades políticas, intelectuais e académicas acreditam que o futuro da Europa se joga na Ucrânia – novamente invadida pela Rússia desde 24 de fevereiro de 2022 e barbaramente agredida, designadamente através de ações militares que alguns observadores não hesitam em considerar podem configurar crimes de guerra e crimes contra a humanidade – e defendem que tudo deve continuar a ser feito (dentre o que está ao alcance dos países amigos da Ucrânia, nomeadamente dos Estados membros da União Europeia e da NATO, no quadro dos limites impostos pelos Tratados que regem estas Instituições), para garantir que a Ucrânia possa afirmar o seu direito à autodefesa (2) e o seu direito à autodeterminação (3).

Simultaneamente, não faltam outras vozes (4), com indiscutível equivalente responsabilidade política e credenciais intelectuais e académicas, que insistem na necessidade e urgência de uma rápida solução negociada para o conflito, mesmo que para tanto a Ucrânia deva fazer concessões – desde logo territoriais, mas também limitando a sua soberania e o seu direito à autodeterminação – e que o Ocidente deve encontrar formas e mecanismos de acomodar as pretensões e exigências russas, que estão na base da narrativa utilizada pelo Kremlin para justificar a invasão.

É ainda cedo (5) para saber qual daquelas duas correntes de opinião, uma vez transformadas em linha de ação política e diplomática, no fim prevalecerá, tal como é ainda cedo prognosticar sobre quanto tempo mais durará a guerra imposta pela Rússia à Ucrânia.

Acresce que não é possível excluir cenários alternativos, num leque de possibilidades que vai desde um conflito congelado (o mais provável) até um acordo que garanta à Ucrânia a integralidade da sua soberania territorial e intacto o seu direito à autodeterminação (o menos provável), passando pelo aniquilamento militar e conseqüente ocupação total da Ucrânia pelas forças

armadas russas ou ainda pelo alastramento e internacionalização do conflito com consequências imprevisíveis.

Seja como for, é muito difícil situar-nos num plano de reflexão que vá significativamente para além do momento presente, quer em termos conceptuais quer numa perspetiva temporal. Mas quase sempre é assim em circunstâncias em que estão em causa dinâmicas de natureza e implicações estratégicas.

No entanto, julgo ser possível, ainda que muito difícil, identificar um quadro político que torne evidente que a “estabilidade estratégica” (6) entre o Ocidente e a Rússia é uma alternativa preferível quer a um conflito militar de larga escala, quer à cristalização de uma relação (política, militar e económica) idêntica à que prevaleceu durante a “Guerra-Fria” .

Neste passo, é fundamental deixar claro que não se ignora que a ordem internacional foi gravemente posta em causa pela invasão russa da Ucrânia, e foi-o de uma forma como (por razões que não cabem no escopo deste texto) não o fora com a anexação russa da Crimeia ou com as sucessivas intervenções de guerra híbrida no Donbass.

Tal como não se ignora que as alterações sofridas na ordem internacional e as ondas de choque geoestratégicas desencadeadas pela invasão russa da Ucrânia, deixarão marcas nas relações internacionais e, desde logo, no relacionamento entre o Ocidente e a Rússia, porventura indeléveis durante décadas.

Apesar disto, defendo que o difícil, mas inevitável, caminho do relacionamento entre o Ocidente e a Rússia irá voltar a confrontar-se com a necessidade da construção das bases nas quais possa assentar uma nova “estabilidade estratégica”.

O maior problema, a maior dificuldade, parte desde logo do entendimento que ambos tenham dessa “estabilidade estratégica” e da forma, ou formas, de a alcançar.

## A doutrina Primakov

Na perspectiva de Moscovo, e, pelo menos, enquanto perdurar o regime no poder no Kremlin – e que pode muito bem sobreviver a Vladimir Putin e aos que o rodeiam –, a “estabilidade estratégica” com o Ocidente deve inserir-se nos parâmetros definidos pela “doutrina Primakov”.

Com efeito, no mundo imediatamente pós-soviético, quem foi capaz de melhor articular as ambições russas em termos de ciência política e da sua transposição para a *praxis* política foi Yevgeny Primakov (7).

Como é sabido, a sua doutrina tem como premissa que a Rússia deva ser capaz de evitar um mundo unipolar, ou seja, conseguir a diluição do poder e influência do Ocidente, em primeira linha dos Estados Unidos.

A doutrina Primakov assenta, como é sabido, em cinco eixos essenciais: a Rússia como ator incontornável da política global; uma política externa baseada numa visão multipolar do mundo; a afirmação do primado da Rússia no espaço pós-soviético (desde logo restabelecendo a esfera de influência russa no Cáucaso e na Ásia Central); a oposição sem concessões a qualquer expansão adicional da NATO; o reforço da parceria estratégica com a China.

E é disto de que Putin se apropria publicamente em fevereiro de 2007 no seu famoso discurso na Conferência de Munique (8).

A partir de então o comportamento internacional da Rússia passa a caracterizar-se pelo que chamo “assertividade estratégica” (9), desempenhando um papel mais relevante na cena internacional, deixando claro que não se conforma mais com o lugar de “*junior partner of the West*” que tinha marcado a sua política externa durante os anos 90, lugar subalterno exacerbado pelos acontecimentos da Primavera-Verão de 99 nos Balcãs Ocidentais.

De facto, embora já a partir de 1999, depois dos acontecimentos no Kosovo, fosse possível afirmar que a Rússia dava sinais de que pretendia recuperar o estatuto de “Grande Potência” que perdera com o colapso da União Soviética, é forçoso reconhecer que mesmo depois das “*democratic color revolutions*” no território da ex-URSS entre 2003 e 2005 a transformação dessa pretensão em linha de atuação consequente não foi imediatamente evidente.

Tudo começa a mudar com o tal discurso de Munique. A partir daí as incursões territoriais da Rússia na Geórgia (em agosto de 2008) e na Ucrânia (a partir de 2014) revelam um outro padrão, uma outra “assertividade”, demonstrando a intenção de reconquistar a sua zona de influência tradicional.

Depois de 2014 exemplos não faltam, desde logo na sua vizinhança mais próxima, mas também na “não tão próxima” (como demonstra a intervenção na Síria a partir de setembro de 2015), sucedendo-se também os ataques cibernéticos, as ações de destabilização e tentativas de interferência eleitoral, trazendo a “guerra híbrida” definitivamente para o vocabulário da NATO e da União Europeia.

É relevante sublinhar neste contexto a importância das ações de guerra híbrida que acompanham as incursões da Rússia na Geórgia e na Ucrânia, bem como as repetidas interferências russas em eleições e ataques a infraestruturas críticas da Europa de Leste e dos Balcãs Ocidentais.

Escoradas em novas tecnologias, designadamente cibernéticas, as táticas híbridas permitem a Moscovo tirar o melhor partido das tensões e problemas internos da UE, desde os ligados a instabilidade política devido às crises económicas generalizadas, primeiro a das dívidas soberanas e depois ao impacto da pandemia associada ao COVID-19, aos fluxos de imigrantes e ao concomitante aumento da popularidade de partidos políticos radicais, etc.

Tal como é importante reconhecer que a resposta do Ocidente a estas ameaças e desafios está longe de ser perfeita.

Com efeito, a introdução de novas tecnologias, especialmente quando relacionadas com a segurança cibernética, se, por um lado, abre novas fronteiras, traz, por outro, novas complexidades técnicas e legais.

A cooperação internacional entre Estados, mesmo entre membros da NATO, para criar um plano defensivo anti híbrido unificado, tem revelado que permanecem vulnerabilidades, particularmente em áreas chave como a contraespionagem, a segurança energética ou a segurança cibernética.

Por isso, as contramedidas ocidentais entretanto adotadas tendem a refletir estas preocupações, e exigem, para ser eficazes, uma vontade política que nem sempre existe.

No entanto, o essencial é reconhecer que os objetivos de Moscovo vão muito para além das ações de guerra híbrida ou de meros ganhos territoriais limitados para a Federação Russa.

O que está no fundo em causa, como Primakov sempre defendeu, é a revisão da arquitetura de segurança pós-Guerra Fria e, por seu intermédio, a alteração da arquitetura política da Europa, no sentido da criação de um contexto estratégico mais favorável à Rússia.

E só uma vez alcançado este novo contexto estratégico a Rússia estará disposta a contribuir para a construção da “estabilidade estratégica” com o Ocidente.

Por outro lado, não é evidente que a assertividade estratégica da Rússia esteja condenada a diminuir de intensidade face à crescente instabilidade estrutural de que a sua economia sofre, nem perante os problemas de saúde global que enfrenta, ou os desafios de uma demografia pouco promissora.

O Kremlin tem consciência destes problemas e destes desafios, claro, mas, justamente por isso, está empenhado em recuperar tão rapidamente quanto possível a influência russa no espaço soviético, como a invasão da Ucrânia abundantemente demonstra.

É a esta luz que deve ser lido o discurso de Putin no Fórum Económico Internacional, em São Petersburgo, a 17 de junho de 2022, coincidindo com as visitas de Macron e Scholz a Kiev e com a de Boris Johnson no dia seguinte, e no qual proclamou, uma vez mais, que a ordem internacional colapsou e com ela o mundo unipolar (10).

O que interessa ao Kremlin é a alteração estratégica da ordem internacional, de forma a torná-la mais favorável aos interesses da Rússia, apesar de saber perfeitamente que o mundo já não é unipolar há algum tempo e que só o foi durante o breve intervalo entre a “Queda do Muro de Berlim” e o início da desintegração da hegemonia ocidental no início do Séc. XXI, com o fracasso da estratégia americana no Médio-Oriente e a crise financeira que minou irreparavelmente a confiança internacional na estabilidade da economia americana.

Só foi unipolar, portanto, no breve intervalo que corresponde à tese de Fukuyama e cujos limites o próprio acabaria por reconhecer (11) (12).

## Uma estratégia de contenção

Perante este cenário, quer na NATO quer na União Europeia, há a consciência de que é necessária uma estratégia coerente para conter a crescente assertividade russa.

E aqui enfrentam-se as principais dificuldades.

Persistem as tais muitas vozes a favor da acomodação perante os interesses russos como melhor forma de projetar estabilidade.

Em abono da honestidade intelectual é preciso conceder que essas vozes não ignoram o passado, e não fazem a apologia do *apeasement* como um fim em si mesmo.

Simplemente acontece que essas vozes não estão convencidas que o futuro da Europa se jogue na Ucrânia, ou na esfera de influência natural russa, como não acreditam que a Rússia, mesmo na eventualidade de uma vitória militar incontestável na Ucrânia, se atreva a testar a determinação dos Aliados da NATO em recorrer à defesa coletiva consagrada no art.º V do Tratado de Washington.

Por isso, essas vozes recusam interpretar à letra o recente discurso de Putin em São Petersburgo da mesma forma que desvalorizaram as implicações estratégicas do discurso de 2007 em Munique.

No fundo, essas vozes não estão preparadas para assumir as consequências de uma verdadeira política de contenção.

Quem prevalecerá?

Quase tudo dependerá do desenvolvimento da situação militar e diplomática na Ucrânia (e em torno da Ucrânia) nos próximos meses, e o que dela não dependa estará ligado aos resultados da Cimeira da NATO e às adaptações que dela decorrerão em matéria de postura militar do Ocidente, bem como da evolução do aprofundamento da Europa da defesa.

Tal como terão grande influência a capacidade de manter a firmeza na aplicação de sanções à Rússia, os passos concretos no sentido de menor dependência energética em relação a esta, a fadiga política e das opiniões públicas perante o arrastar do conflito, as repercussões económicas e financeiras deste, a dimensão dos fluxos de refugiados ucranianos a caminho

dos países europeus, a segurança alimentar e os seus efeitos nos países africanos, os consensos ou maiorias a favor ou contra a Ucrânia na comunidade internacional, etc.

Perante este simples enunciado de imponderáveis é fácil concluir que as probabilidades de que vençam os arautos de acomodar Putin (de não o “humilhar”, para repetir uma expressão já utilizada publicamente por responsáveis políticos de países com uma muito significativa capacidade de influência europeia e mundial) são muito elevadas.

Se assim for, o Ocidente renunciará à oportunidade de criar as condições para alcançar, nos seus próprios termos, uma verdadeira estabilidade estratégica com a Rússia e fá-lo-á a troco de um equilíbrio precário que só terá adquirido graças ao reconhecimento, pelo menos tácito, de que Primakov tinha razão e de que a segurança europeia e a relação com a Rússia não têm alternativa fora da resignação ao *realpolitik* das esferas de influência.

Nos antípodas desta posição, estão aqueles que defendem que a única forma de reparar a ordem internacional baseada em regras e valores – proteger a integridade territorial dos Estados e o direito dos povos à autodeterminação e, simultaneamente, reiniciar a caminhada, difícil e muitas vezes penosa, rumo à construção de uma estabilidade estratégica entre o Ocidente e a Rússia que não se baseie na doutrina Primakov mas, ao invés, se alicerce nos princípios da liberdade, democracia e segurança partilhada – é conter, agora e na Ucrânia e a propósito da Ucrânia, a Rússia e as suas ambições.

Construir uma estratégia com estes objetivos é um desafio de monta.

Desde logo porque as perceções da ameaça não são unívocas nas opiniões públicas ocidentais, uma vez que são resultado da Geografia e da História e, designadamente nos países da Europa central e do Leste, fazem parte integrante de aceso debate político interno.

Depois, porque subsistem, quer nos Estados Unidos quer na Europa, prioridades geopolíticas concorrentes com a contenção da assertividade russa. A China, o Indo-Pacífico, a luta contra o terrorismo, até recentemente o Afeganistão, etc., são apenas uma parte dessa lista.

Acresce que uma estratégia de contenção da assertividade estratégica da Rússia não poderá passar apenas por adaptações na postura militar convencional da NATO, mesmo com uma presença mais robusta e permanente nos Bálticos e na Polónia, nem apenas pela adoção de um novo

Conceito Estratégico, nem apenas pelo exercício da Bússola Estratégica da União Europeia.

Uma estratégia de contenção exigirá sobretudo – independentemente e para além do apoio (político, económico, financeiro, humanitário, em material militar) à Ucrânia, e porventura a outros países que venham a ser alvo do expansionismo russo – privilegiar e reforçar a dissuasão, incluindo a dimensão nuclear e a componente de defesa antimísseis balísticos, o que levantará delicadíssimos problemas políticos internos em muitos dos Aliados, o que Moscovo, obviamente, não ignora.

Por outro lado, será também indispensável coordenar, desde logo entre a União Europeia e a NATO, mas também com os outros parceiros, do Mediterrâneo, da região Indo-Pacífico, em África, na América Latina, as respostas políticas adequadas aos desafios que a Rússia coloca à ordem internacional.

Nesta perspetiva, não deverá haver ilusões quanto às dificuldades, porventura inultrapassáveis, em conseguir o apoio da China para esse desiderato, mas também não haverá vantagens em ignorar que esta não é apenas desafio, concorrência e oportunidade, mas é também um ator inevitável da preservação ou da destruição da ordem internacional.

Em qualquer caso, será sempre crucial, acima de tudo, manter e reforçar a vitalidade da relação transatlântica, o que só será possível conseguir no quadro da NATO, contando com os Estados Unidos e com o Reino Unido, em estreita coordenação e complementaridade com a União Europeia.

Só assim, na perseverança de uma política de verdadeira “contenção estratégica” (13), será possível contrariar a vontade política e a capacidade militar da Rússia, abrindo caminho à promoção das condições mínimas indispensáveis para melhor diálogo, maior previsibilidade, mais transparência e mais eficaz redução de riscos e, assim, construir, lenta, mas seguramente, uma “estabilidade estratégica” assente no respeito pelo Direito Internacional (14).



## Notas

N.B.: Este texto é da exclusiva responsabilidade do seu autor, não refletindo necessariamente posições oficiais do Governo português.

(1) – A título de exemplo, a maioria dos líderes políticos dos países da Europa central, o Primeiro-ministro britânico, as principais figuras da Administração norte-americana, incluindo o Presidente Biden, intelectuais e académicos como Francis Fukuyama.

(2) – Como consagrado no artº. 51, Cap. VII, da Carta das Nações Unidas.

(3) – Como consagrado no nº 2 do artº 1, Cap. I, da Carta das Nações Unidas.

(4) – Embora com *nuances* e igualmente a título de exemplo, o Presidente francês, o Chanceler alemão, políticos americanos, intelectuais e académicos como Henry Kissinger.

(5) – *A 28 de junho de 2022, data em que me baseei neste texto, agora publicado na revista “Nova Cidadania”, para abrir a sessão **Russia, Ukraine and the West** integrada na 30ª edição do **Estoril Political Forum** (5) – **Russia, Ukraine and the West in association with the International Coalition for Democratic Renewal and Forum 2000, Prague; Brookings Institution, Washington, D.C.; and EPD – European Partnership for Democracy, Brussels. Hosts: HE Luís de Almeida Sampaio (Ambassador of Portugal in Prague) Chair: Jakub Klepal (President, Forum 2000, Prague). Speaker: Serhii Plokhii (Mykhailo S. Hrushevs’kyi Professor of Ukrainian History; Director, Ukrainian Research Institute, Harvard University), interviewed on-line by Myroslava Gongadze (Eastern European Chief, Voice of America). Discussants: Dóra Györffy (Corvinus University, Budapest); Ken Godfrey (EPD – European Partnership for Democracy, Brussels); Myroslava Gongadze (Eastern European Chief, Voice of America); Zdzislaw Mach (Dean of the Faculty of International and Political Studies, Jagiellonian University, Krakow).***

(6) – *A título de exemplo v. “Strengthening Strategic Stability with Russia”, Christopher S. Chivvis, Andrew Radin, Dara Massicot, Clint Reach, Rand Corporation (2017); ou ainda ““Advancing Strategic Stability*

*and Reducing Nuclear Risks in the Euro-Atlantic Region”, Euro-Atlantic Security Leadership Group (EASLG), 4 de Agosto de 2020.*

(7) – *Yevgeny Maksimovich Primakov (29 de outubro de 1929 – 26 de junho de 2015) foi um político e diplomata russo. Durante a sua longa carreira foi Primeiro-ministro (1998-99), Ministro dos Negócios Estrangeiros, Presidente do Soviete Supremo, chefe dos Serviços secretos e membro da Academia das Ciências da Rússia.*

(8) – *O discurso de Vladimir Putin teve lugar a 10 de fevereiro de 2007 na Conferência de Segurança de Munique. Os ecos da doutrina Primakov são evidentes: “...Putin criticized what he called the United States' monopolistic dominance in global relations, and its "almost uncontained hyper use of force in international relations".*

(9) – *Importa clarificar, também por razões metodológicas, o que se entende aqui por “assertividade estratégica”. “Assertividade” entra no vocabulário moderno, desde logo de língua inglesa, nos anos 70 do Séc. XX, pela mão da psicologia comportamental e vulgariza-se em português na última década, também na linguagem política, essencialmente como refletindo a qualidade de uma afirmação enfática, mas em muitos casos, erradamente e por distorção, como sinónimo de uma afirmação considerada correta. Assim, “assertividade estratégica” associada à caracterização da postura internacional russa contemporânea não representa nada de fundamentalmente novo. É apenas uma “afirmação enfática”, embora estrategicamente enfática. No universo intelectual russo, e apenas para dar exemplos numa perspetiva literária, assertividade encontra-se em Mikhail Sholokhov, prémio Nobel da literatura em 1965, e no seu Tikhyy Don que, num relato magistral da década caótica da Revolução russa e do papel dos Cossacos, aponta para uma definição de “assertividade moral”, ou na “assertividade criativa” de Alexandre Pushkin, que desvendou ao mundo alemão as profundezas da alma russa, ou ainda em Fiódor Dostoiévski, e na sua “sábia assertividade”.*

(10) – *“...the era of the unipolar world order is over...”.*

(11) – *Vladimir Putin já havia dito isto mesmo no Fórum Económico Mundial, em Davos, a 27 de janeiro de 2021: “...the era linked with attempts to build a centralised and unipolar world order has ended. To be honest, this era did not even begin. A mere attempt was made in this direction, but this, too, is now history. The essence of this monopoly ran counter to our civilisation’s cultural and historical diversity”.*

(12) – Francis Fukuyama, *“The End of History and the Last Man”*, 1992, e *“After the End of History: Conversations with Francis Fukuyama”*, 2021.

(13) – *Também no sentido de George F. Kennan e do seu famoso, embora anónimo, artigo na Foreign Affairs, em julho de 1947.*

(14) – *Remeto aqui, obviamente, para as Nações Unidas, mas a pensar também na OSCE.*