

A GUERRA NA UCRÂNIA E A ARQUITETURA DE SEGURANÇA GLOBAL: UM MOVIMENTO TECTÔNICO?

THE WAR IN UKRAINE AND THE GLOBAL SECURITY ARCHITECTURE: A TECTONIC SHIFT?

CEL R1 GUILHERME OTÁVIO GODINHO DE CARVALHO

RESUMO

Este ensaio se propõe a jogar luzes sobre os possíveis impactos da recente invasão do território ucraniano por forças militares russas, enfocando aspectos que reúnem potencial para alterar a arquitetura de segurança global. A observação do fenômeno incide sobre as movimentações geopolíticas e geoestratégicas a ele atreladas, pressupondo-se que a combinação dessas com fatores ideacionais alimentaram a evolução da crise instalada para conflito armado. Ao considerar a interação de variáveis clássicas de poder (econômico e militar) com valores, crenças, interpretações e visões de mundo diferentes (ou conflitantes), objetivou-se destacar a existência de um sentido de complementaridade entre as mencionadas variáveis (materiais e imateriais) – ambas contributivas para a emergência/construção de percepções de ameaças aos interesses vitais de um Estado – alegando-se a ocorrência de uma falsa dicotomia entre ambas. A conclusão busca responder a pergunta-título, apontando para a possibilidade do incremento de um processo de reorganização da arquitetura global de segurança.

PALAVRAS-CHAVE

Guerra; Ucrânia; Rússia; Segurança Global.

ABSTRACT

This essay aims to shed light on the possible impacts of the recent invasion of territory by Russian military forces, focusing on aspects that have the potential to change the Ukrainian global security architecture. The observation of the phenomenon focuses on the geopolitical and geostrategic movements linked to it, assuming that the combination of these with ideational factors fed the evolution of the installed crisis to armed conflict. For the development of this work, the theoretical framework of political realism was used, specifically its neoclassical aspect. When considering the interaction of classic variables of power (economic and military) with different (or conflicting) values, beliefs, interpretations and worldviews, the objective was to highlight the existence of a sense of complementarity between the mentioned variables (material and immaterial) – both contribute to the emergence/construction of perceptions of threats to the vital of a State – alleging the interests occurrence of a false dichotomy between the two. The conclusion seeks to answer the title question, pointing to the possibility of increasing a process of reorganization of the global security architecture.

KEYWORDS

War; Ukraine; Russia; Global Security.

O AUTOR

*Coronel de Artilharia do Quadro de Estado-Maior da Reserva do Exército Brasileiro. É bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Inteligência Militar pela Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEX), em Relações Internacionais (UnB) e em Bases Geo-Históricas para Formulação Estratégica (ECEME). Diplomado em Política e Estratégia de Defesa pelo William J. Perry Center. Atualmente é doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).



1. Introdução

A invasão militar da Rússia à Ucrânia é um evento de relevante magnitude, reunindo condições de alterar a ordem global tal qual a conhecemos desde o final da II Guerra Mundial (II GM), considerando, obviamente, os significativos ajustes ocorridos com o fim da Guerra Fria. O ataque militar em grande escala, perpetrado pela maior potência nuclear do mundo – e membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS/ONU) – em desfavor de um país soberano vizinho, é a ação bélica mais grave em solo europeu desde o término da II GM. De forma embutida, e para além das fronteiras ucranianas, o confronto abarca o conjunto de países que integram a aliança militar do Ocidente.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) materializa, nas bordas do conflito, o conjunto de países que apoiam a Ucrânia, país europeu com cerca de 43 milhões de habitantes, detentor de um grande (e estratégico) território naquele continente. Em que pese seu caráter local, a interconectividade crescente e as conhecidas características geopolíticas da Eurásia emprestam ao conflito dimensão global, envolvendo, mesmo indiretamente, toda a comunidade internacional. Ademais, a violação da ordem global baseada em regras infere o desdobramento de consequências (securitárias, políticas, econômicas e humanitárias) abrangentes e de longo alcance.

A História é ilustrada de eventos marcantes sobre a alternada ocupação do território que hoje abriga o Estado ucraniano. O resgate discursivo do passado – e a conveniência de suas interpretações – tem contribuído para a construção de argumentos explicativos para a invasão atual, levando a algumas inferências, mesmo que especulativas, sobre uma eventual ambição de Moscou em reconstruir o antigo Império Russo. Nessa perspectiva, o discurso do presidente Vladimir Putin¹, proferido horas antes do início da ofensiva em território ucraniano, em 24 de fevereiro de 2022, apresenta importantes elementos imateriais que devem ser observados com acuidade. As chamadas “forças profundas da História”² se fazem presentes em diversas partes do pronunciamento, muito criticado pela maioria dos analistas internacionais.

No que tange ao evento atual, entende-se não ter havido uma agressão militar direta contra o Estado russo, tendo esse agido de forma unilateral ao dar início às ações que desencadearam o conflito militar ora apreciado. Um esforço de síntese que traduza a principal (entenda-se mais comunicada) causa para o emprego do poder militar russo na Ucrânia pode ser explicitado pela ideia da

¹ Sobre o assunto, consultar: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/02/veja-integral-do-discurso-de-putin-que-anunciou-a-invasao.shtml>. Todos os discursos de Vladimir Putin e de Dmitri Medvedev estão disponíveis, em língua inglesa, no sítio oficial da presidência da Federação Russa. Sobre o assunto, consultar <http://en.kremlin.ru/events/president/news>.

² Conceito construído pela Escola Francesa que traduz o conjunto de causalidades sobre as quais atuavam os homens de Estado, em seus desígnios e cálculos estratégicos.

reação à contínua expansão da OTAN³ rumo ao Leste, em direção ao que Moscou considera sua área de influência natural.

Nesse contexto, é lícito inferir que, sob o ponto de vista russo, o alargamento da aliança militar do Ocidente é interpretado como uma ameaça à segurança e à própria existência do Estado, materializada pelo comprometimento da profundidade estratégica na sua frente oeste, especificamente na porção que abarca a Planície Central da Europa. Conceitualmente, a situação descrita pode ser enquadrada como de interesse vital para a Federação Russa, reiteradamente explicitada por Moscou em discursos e documentos oficiais.

Ao reagir à invasão do território de um Estado soberano, sem que esse tenha patrocinado um ato de agressão anterior contra o seu agressor, parcela significativa da comunidade internacional manifestou repúdio à ação militar. Ao condenar o governo russo, a unidade do discurso afinou-se ao regramento estabelecido pelo Direito Internacional, especificamente no que tange à soberania, à integridade territorial e ao direito à autodefesa. A dicotomia democracia *versus* autocracia tem sido constantemente explorada em pronunciamentos, entrevistas e meios de comunicação ao redor do mundo. Nesse contexto, o papel das organizações internacionais parece readquirir a relevância

“perdida” nos últimos tempos.

Perspectivas diferentes e visões distintas de mundo parecem reviver práticas comuns aos tempos da Guerra Fria. Questões geopolíticas e geoestratégicas retornaram ao topo da agenda da política internacional. Em meio à fluidez que caracteriza o momento atual do conflito armado na Ucrânia, este ensaio se propõe a analisar o evento sob a perspectiva de um sistema internacional em transformação. O trabalho se divide em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção, à luz de uma breve análise da política externa da Era Putin, são apresentadas as principais condições que caracterizam a Rússia como um Estado desafiador da ordem internacional, fator importante para a compreensão do cálculo estratégico que fundamentou a ação militar e a invasão do território da Ucrânia. A segunda seção aborda o contexto da hodierna relação russo-ucraniana, destacando os desdobramentos para o concerto de segurança europeu e para a aliança transatlântica, destacadamente após a invasão militar de fevereiro de 2022. A terceira seção analisa, sumariamente, algumas das principais repercussões da guerra para a arquitetura de segurança europeia, inferindo eventuais transformações para o cenário europeu. A conclusão busca responder a pergunta-título, apontando para a possibilidade do incremento de um processo de reorganização da arquitetura global de segurança.

³ Sobre o assunto, consultar:
<https://www.poder360.com.br/analise/expansao-da-otan-e-criticada-nos-eua-desde-anos-1990/>

2. A Rússia como Estado desafiador da ordem internacional

A Rússia (2º) e China (1º) são os dois Estados desafiadores que reúnem maiores possibilidades e meios para contestar a ordem internacional vigente e, por conseguinte, o sistema de alianças e parcerias estabelecido pela nação hegemônica (EUA) no pós-II GM, ratificado ao término da Guerra Fria. Ainda que os parâmetros para definir, com maior precisão, o que seja essa “ordem global”, “ordem liberal internacional” ou “ordem liberal liderada pelos EUA” sejam virtualmente imprecisos ou contestados, uma síntese que traduza essa ideia pode ser assim apresentada: desde a década de 1940, os EUA lideraram uma ordem que abrangeu uma proporção crescente do globo, amplamente baseada em princípios liberais, incluindo o livre mercado, a democracia liberal e o estado de direito, e as organizações e instituições internacionais que regulam as relações entre os Estados.

Para além da integração dos mercados globais, condição que apenas ilustra um segmento econômico regulado por um sistema jurídico de abrangência internacional, a chamada ordem internacional também é influenciada por suas convenções políticas e sociais, ainda que seu conteúdo tenha um caráter mais subjetivo. Regras legais expressam estruturas de poder mais profundas, sejam elas militares, econômicas ou culturais. Portanto, referir-se à ordem internacional

como sendo baseada em regras não implica compromisso com uma utopia de regras desprovidas das realidades do poder: Estados fortes, claramente, influenciam mais as regras. E certos corpos de regras, dentro dessa ordem, podem ser (e foram) violados com mais frequência do que outros, como, por exemplo, aqueles relacionados ao uso da força (SIMPSON, 2018). Exemplos históricos recentes, como as guerras no Iraque e na Líbia, com a participação dos EUA, ilustram bem a ideia.

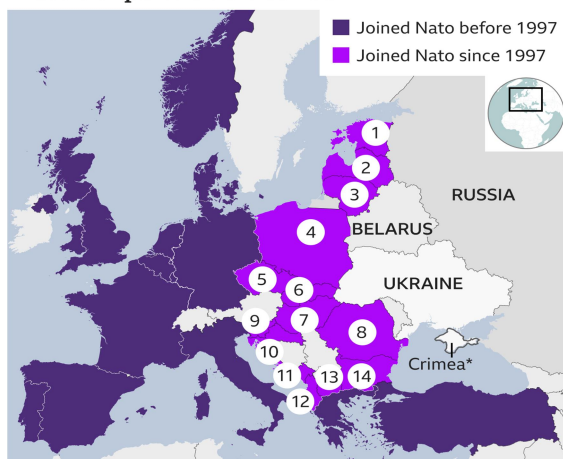
O colapso da União Soviética (URSS), evento marcante do final da Guerra Fria, fez emergir os EUA como a única superpotência do mundo. A OTAN, aliança militar euro-atlântica, ao realizar seu movimento de expansão e alargamento, acabaria abrangendo antigos territórios da então URSS⁴ (figura 1), cuja “herdeira” natural é a Rússia. Do conjunto de países que formavam a denominada “Cortina de Ferro”, a Ucrânia encarna características muito caras para o seu vizinho de Leste: importância econômica, com destaque para a produção de energia, minérios e alimentos; relevância estratégica, haja vista seu território propiciar profundidade estratégica à Rússia na porção geográfica que abrange a Planície Central

⁴ Desde o fim da União Soviética, em 1991, a OTAN incorporou Polónia e República Checa, em 1999; Romênia, Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estónia, Lituânia e Letónia, em 2004; Albânia e Croácia, em 2009; Montenegro, em 2017; e Macedónia do Norte, em 2020. A maioria desses países esteve, historicamente, sob domínio ou influência tanto do Império Russo quanto da URSS, tendo se aproveitado do período de fragilidade geopolítica da Rússia para materializar alianças de segurança com os EUA e as potências europeias.

Europeia, eixo mais vulnerável para a defesa da Federação Russa; laços históricos que vão ao encontro do conceito de “pan-eslavismo”⁵, ideário presente na cultura russa; entre outras.

Figura 1: Expansão da OTAN

Nato's expansion since 1997



- | | | | |
|------------|------------------|--------------|-------------------|
| ① Estônia | ⑤ Czech Republic | ⑨ Slovenia | ⑬ North Macedonia |
| ② Letônia | ⑥ Eslováquia | ⑩ Croácia | ⑭ Bulgária |
| ③ Lituânia | ⑦ Hungria | ⑪ Montenegro | |
| ④ Polónia | ⑧ Roménia | ⑫ Albânia | |

*Russia annexed Crimea in 2014

BBC

Fonte: <https://www.bbc.com/news/world-europe-61066503> Acesso em: 15 mar. 2022.

Para compreender o papel de Estado desafiador, faz-se necessário apresentar, sumariamente, o “pensamento russo em política exterior”, traduzido na expressão das ideias de três tradições (ou escolas) de pensamento: *ocidentalista*, *civilizacionista* e *estatista*, todas referentes ao período pós-soviético e direcionadas aos países que integravam a antiga URSS. A tradição

⁵ A Ucrânia é considerada, por significativa parcela da população russa mais próxima a Moscou, como berço do eslavismo e do cristianismo eslávico. Ao longo da História, após períodos de ocupação por outros povos, o território ucraniano foi incorporado, primeiro, ao Império Russo, depois à URSS. Em alguns pronunciamentos, o presidente Putin defendeu que a Ucrânia seria o “berço da cultura russa”.

ocidentalista se caracteriza pela aproximação ideacional com o “Ocidente”⁶ (ordem liberal do pós-II GM, democracia e direitos humanos), opondo-se a interferências geopolíticas incisivas do Estado russo no seu entorno imediato. A *civilizacionista* argumenta a existência de uma “missão” devotada à preservação de tradições políticas e culturais e à proteção dos compatriotas russos no mundo, além da recuperação da influência russa sobre seu exterior-próximo. Visa a (re)construir a “Grande Rússia” pelo uso da força. A escola *estatista* traduz a crença no Estado forte, baseado na concepção da excepcionalidade russa, garantidora e estabilizadora da política regional e internacional. Contrapõe-se à expansão da OTAN para as bordas de Leste da fronteira russa e à influência dos EUA sobre os países pós-soviéticos (LEGVOLD, 2007).

Considerando que a tentativa de expressar o “pensamento político” russo – como de qualquer outro país – passa por estabelecer e interpretar conexões entre dimensões políticas, sociais, culturais e históricas, a complexidade do processo de construção do Estado nacional e da nação russa, *per si*, antecipa a dificuldade desse exercício. A não linearidade na tradição de política exterior russa reflete a riqueza cultural e política da sua nação, marcada por períodos históricos distintos. Para efeito deste

⁶ A literatura russa considera o Ocidente como uma “entidade política” que internaliza a ordem liberal do pós-II GM, liderada pelos EUA.

ensaio, o foco dar-se-á no que passaremos a chamar de “Era Putin”⁷.

A história política da Rússia é marcada pelo autocratismo, característica que empresta aos indivíduos – e não às instituições – o protagonismo nos processos de tomada de decisão. Assim, é lícito afirmar que a democracia é um “objeto estranho” na trajetória do Estado russo⁸. Nessa perspectiva, mesmo considerando o papel de outros atores na condução da política externa da Federação Russa, atribui-se ao presidente Putin o papel mais importante no espectro político russo, considerando o período de 2000 até os dias atuais.

Mudanças significativas na política externa russa tiveram, nos anos 2000, um marco importante⁹. Debates acerca do papel do país perante o sistema internacional – em especial a sua identidade pós-soviética – ganharam vigor, dando lugar à emergência da valorização de fatores ideacionais atrelados à autodeclarada grandiosidade russa. O restabelecimento do *status* de potência da Rússia, desde o início da Era Putin, esteve

bem definido como um dos objetivos nacionais mais importantes, o que demandou uma postura mais assertiva no trato dos assuntos externos. Era a resposta russa ao período de contração da influência do país nas decisões e nos rumos dos principais assuntos internacionais, especialmente no período imediato à dissolução da URSS. A Federação não se conformou com o papel a ela destinado no “fim da História”.

A ideia de um Estado forte (escola estatista) fez-se logo presente, assim como a recuperação do poder militar russo, necessariamente forte e garantidor do projeto de grande potência. Para isso, foram assegurados: um orçamento militar adequado, incentivos à indústria bélica nacional e uma nova doutrina militar. O novo texto permitia a utilização do arsenal nuclear na situação de uma agressão armada ao país, e não somente em casos de ameaças à sobrevivência do Estado. Configurava-se, assim, o entendimento de que o poder nuclear da Rússia era a melhor ferramenta para o país reivindicar seu *status* de grande potência. Em que pese à adoção da postura descrita, não se observou, nesse período, uma clara estratégia de balanceamento da influência ocidental no sistema internacional.

Quanto à priorização dos atores com os quais a Rússia deveria direcionar seus esforços de política externa, o início da Era Putin destacou os países do seu exterior próximo, especificamente os do chamado

⁷ Para fins deste ensaio, o período em que Vladimir Putin ocupou o cargo de primeiro-ministro (2008/2012) está inserido no contexto da Era Putin.

⁸ A constituição russa, promulgada em 1993 (ainda em vigor), compromete-se em estabelecer os pilares da democracia no país. O instrumento legal prevê responsabilidades, para o presidente eleito, em determinados assuntos de política externa, como representar o país em assuntos internacionais, determinar as diretrizes e os objetivos externos do Estado, aprovar a doutrina militar, e tratar de assuntos de paz e de guerra.

⁹ Sobre o assunto, consultar o documento que materializou e contextualizou as principais ideias atreladas à política externa do primeiro mandato de Putin: “*The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*”, de 28 de junho de 2000. Disponível em:

<https://nuke.fas.org/guide/russia/doctrine/econcept.htm>
Acesso em: 15 mar. 2022.

“espaço pós-soviético”¹⁰. Ademais, referências oficiais à necessidade de proteger os compatriotas russos no exterior indicavam o caráter civilizacionista dos contornos da política externa russa. A “proteção à Rússia” deveria ocorrer não só na esfera geopolítica, mas também deveria abarcar questões étnicas e linguísticas.

Diante do atentado de 11 de setembro de 2001, a postura do governo russo foi pragmática e de apoio aos EUA, país com o qual Moscou esboçou uma aproximação por meio da oferta de suporte ao combate ao terrorismo internacional. Por outro lado, a Rússia não endossou a invasão ao Iraque (2003), desaprovando a “exportação da democracia” para aquele país por meio do uso da força militar.

Dessa forma, o período que marca o primeiro mandato de Putin (2000/2004) caracteriza-se pelo esforço na recuperação da influência em seu exterior próximo, utilizando-se, para isso, de instrumentos de cooperação econômica, militar e diplomática. Discursos e pronunciamentos lembravam a necessidade de reparação dos “erros” do seu antecessor (Yeltsin), *paripassu*, declaravam à comunidade internacional que os interesses da Rússia deveriam ser considerados naquela região. As mudanças na política externa no início da Era Putin anunciavam uma nova

postura do país, mais assertiva e comprometida com os interesses russos no mundo.

O segundo mandato (2004/2008) de Putin é marcado pela eclosão das chamadas “revoluções coloridas”¹¹, que impactaram, significativamente, as relações com os EUA. O incremento da percepção de ameaça por parte de Moscou baseou-se na visão de que o envolvimento norte-americano no seu entorno imediato era provocativo e desfavorável aos seus interesses. Nesse diapasão, o apoio político à Revolução Rosa, na Geórgia, foi considerado hostil, desencadeando uma incisiva reação que levou à “Guerra dos 5 Dias”¹², quando a Rússia ocupou os territórios da Ossétia do Sul e da Abkhazia.

Em 10 de fevereiro de 2007, durante a 43ª Conferência de Segurança de Munique, o presidente Putin proferiu o discurso¹³ que marcaria, indelevelmente, sua visão de mundo e como a Rússia deveria nele se inserir. Era a declaração oficial do que seria a marca da

¹¹ Movimentos de protestos desencadeados em países que conformavam a antiga URSS. Buscavam a mudança de governo e mais democracia, opondo lideranças pró-soviéticas e manifestantes pró-Occidente. Revolução Rosa (Geórgia), Revolução Laranja (Ucrânia) e Revolução das Tulipas (Quirguistão).

¹² A invasão da Geórgia foi um evento marcante para a política externa russa. Desde 1979, a Rússia não realizava uma ação militar que demandasse atravessar fronteiras rumo a outro Estado soberano. A ameaça de adesão da Geórgia à OTAN, fato não consolidado pela Cúpula de Bucareste, alimentou temores russos, levando à ação militar. Convencida de que uma aproximação da OTAN de suas fronteiras constituiria uma ameaça à sobrevivência do Estado, a contramedida russa foi atuar em prol das regiões separatistas, cujo principal desfecho foi a ocupação da Ossétia do Sul e da Abkhazia.

¹³ Sobre o assunto, consultar <https://www.dw.com/pt-br/putin-confrontado-com-desconfian%C3%A7a-do-ocidente/a-2342852>

¹⁰ A priorização das relações externas direcionou-se para os países da Comunidade de Estados Independentes (CEI), criada em 1991 e que reunia 12 das 15 ex-repúblicas soviéticas (com a exceção dos países bálticos).

política externa da Era Putin e de como seu país posicionar-se-ia diante das transformações sistêmicas. Recebidas com surpresa, as palavras do líder russo visaram a criticar, principalmente: a ordem internacional unipolar, em vigor; o constante uso da força pelos EUA nas relações internacionais (r.i.), aumentando a insegurança internacional; e a expansão da OTAN rumo ao Leste, ameaçando a segurança do Estado russo. A assertividade da postura da Rússia – gerando dúvidas sobre como Moscou agiria dali em diante –, conjugada com a consistente ascensão chinesa no cenário mundial, aumentaram as incertezas sobre o futuro da ordem internacional estabelecida no pós-Guerra Fria.

A ameaça à mudança do *status quo* no espaço pós-soviético agravou-se com a Revolução Laranja, na Ucrânia (2013). A reação russa foi o desencadeamento de ações militares na Crimeia, levando à sua anexação (2014). Moscou insistia que não desejava redesenhar o mapa europeu referente ao seu passado (imperial e/ou soviético), mas sim proteger a herança cultural de seus “compatriotas”. Ao investir, novamente, sobre o território de um país soberano, vizinho europeu, a Rússia (re)apresentava suas credenciais de aspirante ao “retorno” ao 1º escalão das potências mundiais, reforçando o recado da Conferência de Munique, em 2007.

Na perspectiva geoestratégica da *Great*

*Power Competition*¹⁴, a expansão/consolidação de áreas de influência e a recomposição de parcerias e alianças estratégicas parecem reimprimir padrões observados no período da Guerra Fria, suscitando um incômodo *déjà vu* de práticas políticas desestabilizadoras. As ações militares que levaram à anexação da Crimeia e à guerra na região do Donbass (2014), antecedidas pela Guerra dos Cinco Dias, indicaram que a disposição de Moscou de não ceder posição no seu entorno imediato ao Ocidente seria operacionalizada pelo emprego de todos os seus recursos de poder.

Assim, ao longo da Era Putin, o “Urso” vem modulando sua estratégia para a Europa – especificamente para o seu exterior próximo –, apostando em maior assertividade política, frente à leitura de uma aliança transatlântica em eventual declínio¹⁵; na sua força econômica, derivada das exportações de gás e petróleo para boa parcela do continente; nos dividendos de uma aproximação efetiva com a China; e no emprego do seu robusto poder militar¹⁶ para alterar o equilíbrio regional em

¹⁴ Competição estratégica de longo prazo entre as grandes potências internacionais.

¹⁵ Parceiros de longa data, EUA e Europa observaram instabilidades significativas em tempos recentes. A resiliência de grupos “eurocéticos”, contextualizada (no seu sentido mais agudo) pelo *Brexit*, associada à postura do governo norte-americano durante o período do presidente Trump, estremeceu as históricas relações entre os entes políticos. Nesse contexto, a própria OTAN se viu pressionada e sofreu críticas quanto à sua efetividade.

¹⁶ O processo de modernização militar da *New Look*, iniciado no final de 2008, tornou a Rússia uma potência militar muito mais capaz, hoje, do que em qualquer outro momento desde a dissolução da URSS. O contestado desempenho na guerra de outubro de 2008 (Geórgia), a vontade política renovada e a recuperação das finanças fundamentaram o processo. O progresso tem sido desigual entre as Forças, com as forças estratégicas e as forças aeroespaciais se saindo melhor e, ao lado da marinha, geralmente possuindo equipamentos mais

favor dos seus interesses. Nesse contexto, Moscou se contrapõe à política de segurança europeia, posicionando-se, irredutivelmente, frente ao que considera grave ameaça: o movimento de alargamento da OTAN rumo a leste. Ao demonstrar interesse em se aproximar da União Europeia (UE) e da aliança militar do Ocidente¹⁷, a Ucrânia se torna uma questão fundamental para a Federação Russa.

3. As relações russo-ucranianas no contexto do concerto de segurança europeu

A posição geográfica da Ucrânia, situada entre dois polos do poder mundial, empresta àquele país importância estratégica fulcral para o “domínio” da Eurásia. Como pivô geoestratégico, a Ucrânia desperta a atenção (e a apreensão) mundial por ocasião da invasão do seu território pelas forças armadas russas. O país, em razão de fatores de ordem geográfica, desempenha importante

função como viabilizadora de corredores de transporte e linhas de comunicação, otimizando a ligação da Ásia com a Europa Ocidental. Ademais, é através do território ucraniano que a Rússia escoia a maior parte da energia exportada para o continente europeu (**figura 2**). Como importante produtora de grãos (especialmente trigo e milho), a Ucrânia contribui, de forma efetiva, para a segurança alimentar em diversas partes do mundo.

Dois terços da população ucraniana vivem em áreas urbanas, sendo que três cidades têm mais de um milhão de habitantes (Kiev, Kharkiv e Odessa). Há concentração de população de origem russa na Crimeia (onde é maioria) e no Leste do país, regiões onde o idioma russo é falado por significativa parcela dos habitantes. Etnicamente, todavia, todos são eslavos. A argumentação étnica e linguística, no caso da Ucrânia, é relativa. Atende conveniências de lado a lado e auxilia a construir e a adaptar discursos em proveito próprio, por parte das duas unidades políticas. Dessa feita, a citação contida no discurso de 24 de fevereiro, referindo-se a um “povo trino russo”¹⁸ – Rússia, Ucrânia e Belarus – é contestada por historiadores, que a consideram imprecisa¹⁹.

modernos do que as forças terrestres. Comando e controle também tem sido foco de atenção. Um Centro Nacional de Gestão de Defesa foi criado, em 2014. Sobre o assunto, consultar

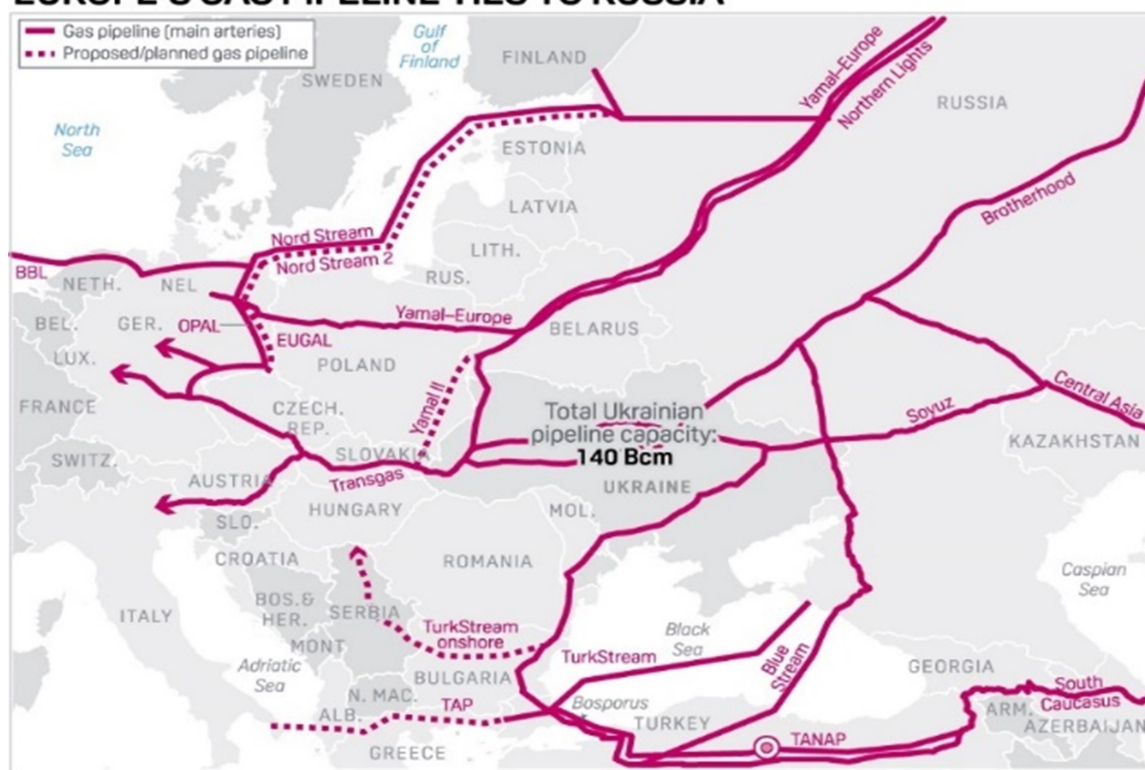
<https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2022/02/if-new-looks-could-kill-russias-military-capability-in-2022>.

¹⁷ A mais recente Estratégia de Segurança Nacional da Ucrânia (2020), a quarta da história da nação independente (2007, 2012 e 2015), “foi desenvolvida levando em conta a natureza de longo prazo da agressão russa, bem como outras mudanças fundamentais no ambiente externo e interno”. A Rússia é repetidamente identificada como agressora e a adesão à OTAN é frequentemente mencionada como o principal objetivo de segurança nacional. A nova versão oferece uma visão muito mais clara da direção geopolítica da Ucrânia, declarando que “a aquisição da plena adesão à União Europeia e à OTAN é o curso estratégico do Estado”. Sobre o assunto, consultar https://pism.pl/publications/Ukraines_New_National_Security_Strategy. Para isso, o Estado ucraniano investe na transformação de suas forças armadas. Sobre o assunto, consultar <https://defense-reforms.in.ua>.

¹⁸ A afirmação de que os povos da Ucrânia e de Belarus formariam uma tríade com a Rússia, configurando-se em “subnações” de uma única comunidade russa, remonta aos tempos imperiais. A então denominada “Rússia de Kiev” era uma confederação de povos eslavos, citada em discursos e pronunciamentos do presidente Putin como a “ancestral cultural” dos três países.

¹⁹ Sobre o assunto, consultar: <https://www.chathamhouse.org/2021/05/myths-and->

Figura 2: Rede de gasodutos saindo da Rússia
EUROPE'S GAS PIPELINE TIES TO RUSSIA



Source: S&P Global Platts

Fonte: <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/blogs/natural-gas/010720-so-close-nord-stream-2-gas-link-completion-trips-at-last-hurdle> Acesso em: 15 mar. 2022.

Desde 1997, a Ucrânia integra o Programa Parceria para a Paz da OTAN. A parceria com o bloco militar europeu se intensificou após a anexação da Crimeia (2014), com o envio de conselheiros militares para reforçar suas capacidades de defesa. O país é prioridade no contexto da Política de Vizinhança da UE, instrumento de relações exteriores criado em 2004 com o objetivo de evitar alterações na geografia das fronteiras no espaço europeu. Do ponto de vista geográfico, é a Ucrânia que empresta à Rússia as características de um país euroasiático, situação que eleva sua importância geopolítica.

[misconceptions-debate-russia/myth-11-peoples-ukraine-belarus-and-russia-are-one](#)

Desde 24 de fevereiro de 2022, a Ucrânia enfrenta as forças militares da Rússia, país detentor do maior arsenal nuclear do Planeta. O esforço ucraniano pela manutenção da sua integridade territorial e da sua soberania é materializado pelas ações das suas estruturas de autodefesa, além do apoio indireto da aliança militar do Ocidente. Essa situação, amparada pela condenação internacional a um ato de agressão que vai de encontro aos preceitos fundamentais do Direito Internacional, posta em lados opostos a Rússia e o “Ocidente”, este último capitaneado pela liderança dos EUA.

Desde as ações na Geórgia e na Crimeia, as relações dos países europeus com a

Federação Russa vêm apresentando pontos de inflexão. A manutenção de tradicionais e importantes relações comerciais de troca (marcadamente tecnologia por energia), que tem caracterizado a interdependência entre os dois espaços nas últimas décadas, não mais parece garantida. O recente (e substantivo) agravamento e alargamento das sanções impostas à Rússia²⁰, dispositivo utilizado desde a anexação da Crimeia, infere um afastamento político e econômico agudizado e temporalmente estendido entre o país euroasiático e o “Ocidente”. Ademais, a geração de efeitos globais transbordantes atrelados às sanções, visivelmente o vertiginoso aumento dos custos de alimentos e energia, agregam complexidade ao quadro. Em complemento, estabeleceu-se uma “batalha diplomática por lealdade”, que remete a um *déjà vu* de práticas e impasses tipicamente observados durante a Guerra Fria, entre Washington e Moscou.

A invasão à Ucrânia parece ter despertado, nos países europeus, um sentimento maior de insegurança, avalizado pela percepção de imprevisibilidade da postura futura da Federação Russa. O chamado “cerco estratégico”, sob o qual a Rússia alega estar sendo submetida em razão da expansão da OTAN, foi o gatilho (nas palavras do presidente Putin) para a tomada da iniciativa militar sobre a Ucrânia. A

autovisão de uma “fortaleza sitiada” parece nortear a política externa do Kremlin desde a dissolução da URSS. Os objetivos estratégicos de Moscou parecem ter mudado pouco ao longo dos anos: a busca do reconhecimento da Rússia como uma grande potência e o efetivo controle de seu exterior próximo no formato de esferas de influência. O que efetivamente parece ter se alterado foi a capacidade do Kremlin de transformar suas intenções em realidade. Moscou, abertamente, posiciona-se como um desafiador da ordem internacional estabelecida.

4. A guerra na Ucrânia e as repercussões para a arquitetura de segurança europeia

Allison (2020) argumenta que os EUA deveriam aceitar o retorno das esferas de influência e o domínio de Rússia e China de parte de seus entornos geopolíticos. O professor afirma que tal pensamento estaria alinhado com as melhores tradições diplomáticas norte-americanas, considerando que Washington tolerou tal modelo durante a Guerra Fria, período de influência soviética na Europa Oriental. Justifica seu posicionamento pelo fato de entender que os EUA não concentram mais poder militar e econômico suficientes para conter a China e a Rússia, sendo desejável, portanto, conviver com esferas de influência mutuamente aceitas, as quais podem promover estabilidade e paz em um mundo caracterizado pelo aumento da

²⁰ Sobre o assunto, consultar <https://forbes.com.br/forbes-money/2022/03/quais-sao-as-sancoes-contra-a-russia-e-seus-impactos-economicos/>

rivalidade.

Brands (2020), argumenta que o momento pós-Guerra Fria terminou e a perspectiva de um mundo multipolar e dividido está de volta. Nesse contexto, a Rússia está projetando poder no Oriente Médio e reivindicando o domínio em seu exterior próximo, e a China está buscando primazia no Pacífico ocidental e no sudeste da Ásia, usando sua influência diplomática e econômica para atrair países ao redor do mundo. Refutando Allison, o autor defende que: (1) esferas de influência não são uma receita para a estabilidade, por serem incertas as premissas de que os poderes revisionistas são movidos, principalmente, pela insegurança; (2) suas queixas são limitadas e podem ser facilmente satisfeitas; (3) os interesses verdadeiramente vitais das potências concorrentes não conflitam; e (4) a administração criativa pode, portanto, estabelecer um equilíbrio duradouro e mutuamente aceitável.

Brands (2020) acredita que a ideologia e a busca pela grandeza – e não apenas a insegurança – geralmente impulsionam grandes potências. Estados em ascensão são continuamente tentados a renegociar pechinchas anteriores, uma vez que têm poder de fazê-lo. Assim, oferecer concessões a um Estado revisionista pode, simplesmente, convencê-lo de que a ordem existente é frágil e pode ser testada ainda mais. Por conseguinte, “conceder” esfera de influência a

um Estado desafiador pode não produzir estabilidade, mas apenas conceder-lhe melhores condições para realizar suas ambições.

Historicamente, alianças e parcerias não desempenham um papel importante na política externa russa. A aproximação com a China, cujo relacionamento tem sido cada vez mais próximo, é a exceção. Sua visão de mundo e a autopercepção de grande potência contribuem para a mencionada postura estratégica. Dessa forma, a leitura russa das r.i. é de que essas são dominadas por confrontos e compromissos de interesses de grandes potências, e que qualquer ordem deriva de equilíbrios temporários, sujeitos a serem minados por alterações na balança de poder relativo. Assim, ao longo da História, a Rússia compôs alianças temporárias e para fins defensivos²¹.

A política de estabelecimento de esferas de influência, particularmente direcionada para o espaço pós-soviético, ilustra com singular clareza como as prioridades da Rússia limitam as possibilidades de fazer alianças, especificamente com Estados cuja democracia está mais estabelecida. Belarus, dirigida por um governo forte e controlador, materializa bem a assertiva. Onde a

²¹ Enquanto a URSS mantinha tratados de amizade e cooperação com diversos Estados não ocidentais e apoiava movimentos de libertação nacional em países em desenvolvimento, suas relações mais próximas eram com os Estados da Europa Oriental. Esses países não eram aliados, mas satélites rigidamente controlados em uma forma ideologizada de hegemonia de grande potência. Atualmente, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) abarca alguns países do espaço pós-soviético, porém é avaliada como pouco efetiva.

Federação Russa se faz econômica e militarmente dominante, e seus laços históricos e culturais são fortes, regimes similares ao modelo de Moscou são apoiados. Democracias, não.

Sob o governo Biden, os EUA estão conscientemente engajados em um exercício para reconfigurar, adaptar e aumentar a arquitetura de segurança construída após a II GM, estrutura essa que os ajudou a saírem vitoriosos da Guerra Fria e que reúne as condições basilares para prepará-los a uma nova competição com outra superpotência emergente: a China. No contexto euro-atlântico, a OTAN emergiu como uma aliança multilateral de segurança (ou uma comunidade de segurança) que abarca alguns dos países mais ricos e desenvolvidos do mundo. Atualmente, o bloco militar conta com 30 membros e possui parcerias com outros Estados, inclusive a Ucrânia.

A aliança militar do Ocidente, que pode ser considerada a relação multilateral mais complexa e multidimensional da política internacional, há muito estava sob pressão²². A pandemia da COVID-19 parece ter exacerbado algumas condições pré-existentes, apresentando questões sobre a efetividade do eixo central da chamada Ordem Liberal. A

²² Mesmo durante o período da Guerra Fria, em que a existência de uma ameaça comum (URSS) tendia a reforçar os laços entre os EUA e a Europa Ocidental, registraram-se momentos de tensão entre os aliados. Desde o final da Guerra Fria, pode-se afirmar que a crise teria sido uma espécie de “normal” no relacionamento entre os EUA e a Europa. A indefinição relativa quanto ao futuro da OTAN, divergências quanto à intervenção nos Balcãs e a intervenção norte-americana no Iraque (2003) contextualizam a assertiva.

convicção de que a política externa dos EUA para com a Europa manter-se-ia inalterada, alicerçada na partilha de valores entre os aliados, foi abalada pela postura norte-americana. A definição clara de que a China é o adversário sistêmico (que apresenta desafios estruturais) da superpotência norte-americana inferiu uma natural realocação de prioridades por parte dos EUA. A recente invasão à Ucrânia pode levar a uma reorganização das ideias, pelo menos parcialmente.

A leitura de Moscou acerca dessas questões, sumariamente apresentadas no parágrafo anterior, muito provavelmente integrou o cálculo estratégico que levou a nação euroasiática a patrocinar uma invasão à Ucrânia. A percepção de uma parceria transatlântica enfraquecida pode ter sido relevante o suficiente para a tomada dessa decisão. Todavia, a reação rápida e (suficientemente) coordenada da OTAN parece ter surpreendido o Kremlin. Para além do fortalecimento do nacionalismo ucraniano, a guerra imprimiu uma convergência de soluções por parte dos aliados euro-atlânticos, externalizando um adequado padrão para as respostas até aqui materializadas.

A retomada do foco em defesa, por parte dos europeus, indica uma tendência de incremento da coesão no seio da UE, o que tende a fortalecê-la como ator geopolítico de relevância sistêmica. A notória lentidão nos processos decisórios consensuados parece ter sido atenuada, neste momento, por acentuada

crise. Valores e interesses parecem ter sido acomodados em prol de tomada de decisões razoavelmente efetivas, que vão desde o estabelecimento de sanções até o envio de armas para a Ucrânia. O retorno do debate acerca da necessidade de se construir um sistema de autodefesa europeu, menos dependente dos EUA, é algo importante e que deve ser ressaltado.

Não menos importante, a possível adesão da Suécia e da Finlândia à OTAN é um evento disruptivo que merece ser acompanhado com muita atenção (e preocupação). A eventual concretização da filiação dos dois países nórdicos ao bloco militar tende a incrementar as tensões com Moscou, haja vista a importância geoestratégica dos Estados aspirantes. A fronteira noroeste da Rússia adquirirá uma nova configuração em relevância, caso seus vizinhos abdicuem da postura de neutralidade. Nesse contexto, cabe destacar que uma eventual reconfiguração de alianças no teatro europeu não poderá incidir na renúncia à dissuasão nuclear estendida proporcionada pela superpotência norte-americana. Por óbvio, a mera referência à possibilidade de utilização de armas nucleares²³ se configura em elemento de mais alta tensão na crise ora apreciada.

Da mesma forma, a atual dependência da importação de energia da Rússia (gás e

petróleo) é uma questão sensível a ser resolvida. Observam-se movimentos no sentido de mitigar essa vulnerabilidade estratégica, abrangendo desde a revisão de políticas equivocadas que levaram à inviabilidade de uma prudente autonomia nesse setor, até a busca de alternativas com outros parceiros menos tradicionais. Em ambos os cenários elencados, a Alemanha (e em menor escala, França e Reino Unido) deverá desempenhar um papel basilar para a viabilização das intenções europeias. A decisão quanto ao congelamento da liberação do uso do gasoduto *Nord Stream 2* e o anúncio do substantivo incremento dos investimentos em defesa indicam o caminho escolhido por Berlim.

A divergência abrangente entre a Rússia e a ordem de segurança europeia, baseada no Direito Internacional e nos princípios fundamentais da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), os quais Moscou viola e quer substituir, é uma crise estrutural que durará muito tempo. O *status quo*, claramente, não é aceitável para o Kremlin, o qual intenta mudar o sistema de segurança europeu e transatlântico. Parece haver mais do que a Ucrânia em jogo.

5. Conclusão

Expor conclusões definitivas sobre um conflito armado em curso, por certo, seria muito mais do que apenas tola pretensão, seria imprudente tolice. As ideias

²³ A possibilidade do uso de armamento nuclear tático, por parte da Rússia, dentro do contexto da manobra estratégica de “escalar para desescalar” o conflito, é acompanhada com muita atenção pelas estruturas de Inteligência ocidentais.

apresentadas nesse ensaio buscaram jogar luzes sobre o processo evolutivo do fenômeno mais complexo do relacionamento humano: a guerra. Por suas características particulares, essa análise demanda acurado acompanhamento, cujo produto mais cobiçado talvez seja a apresentação de ferramentas úteis para a tomada de decisão (estatal) em alto nível, materializada por meio de políticas e estratégias efetivas e eficazes.

O enquadramento da Federação Russa como um Estado desafiador à ordem internacional liberal liderada pelos EUA, abordado à luz da política externa da Era Putin, leva-nos a concluir que a autopercepção de grande potência, sustentada não só pelos recursos de poder duro, mas principalmente por valores imateriais associados a uma história carregada de complexidade, continuará a nortear as ações externas da Rússia, pelo menos enquanto estiver sob o comando de Vladimir Putin.

O ideal de resgatar a imagem do país como uma grande nação manter-se-á associado à política de estabelecimento de áreas de influência no espaço pós-soviético – seu exterior próximo. É nesse contexto que se posiciona a Ucrânia, cuja importância econômica e estratégica (para a defesa do território russo) é indelevelmente associada a fatores históricos que, à luz de interpretação própria, classificam-na como integrante do chamado “povo trino russo”, definidor de um eventual “futuro indissociável”, argumento

reiteradamente decantado para justificar a invasão militar russa.

Em um futuro próximo, são remotas as perspectivas de a Rússia se tornar um parceiro construtivo e cooperativo para os governos ocidentais. A reversão desse cenário exigirá esforços de eficácia pouco crível, pressuposto esse sustentado pela lícita leitura de que os objetivos estratégicos, os valores e a compreensão das relações interestatais do país euroasiático diferem, irrevogavelmente, dos do Ocidente. A ferida aberta pela guerra na Ucrânia deverá levar muito tempo para cicatrizar, levando a crer em uma longa permanência do afastamento entre os entes políticos.

No seio do Velho Continente, o reavivamento forçado das preocupações diretas com questões de defesa é notório. Enquanto os mais antigos revivem as agruras de uma guerra em solo europeu, as gerações mais novas estão aprendendo a compreender que as r.i. nem sempre se desenrolam norteadas por agendas estranhas à *realpolitik*. Disputas de poder e questões geopolíticas (e geoestratégicas) voltaram ao topo da agenda política europeia, com prováveis transbordamentos para o restante do Planeta.

A arquitetura de segurança europeia está em transformação. O incerto desfecho da invasão militar russa na Ucrânia, todavia, não impede que implicações mais marcantes para o futuro do sistema internacional possam ser evidenciadas. Nessa perspectiva, como mero

exercício intelectual, a inferência a seguir se baseia em tendências julgadas pertinentes: incrementos nos investimentos em defesa; mudanças de paradigma quanto a políticas de neutralidade; revisão de cláusulas de acordos internacionais que regulam a utilização de armamentos; revisão de estratégias nacionais de segurança; incremento da autodefesa europeia; robustecimento das capacidades da OTAN; reordenamento de políticas e modelos de aliança; aceleração da busca por autonomia energética; dissociação de cadeias produtivas; estabelecimento de dilema de segurança; e permanência de incertezas quanto à relevância das organizações multilaterais. Dessa feita, como sempre ocorreu ao longo da História, as questões levantadas constituir-se-ão em ameaças e/ou oportunidades para os Estados, corporações e indivíduos. Portanto, o estabelecimento de estratégias adequadas far-se-á, cada vez mais, necessário.

A recente aproximação estratégica entre Rússia e China, ainda não muito clara, acrescenta muita complexidade ao tabuleiro euroasiático, com prováveis repercussões sobre o ordenamento internacional vigente. A associação entre os dois grandes Estados desafiadores tende a indicar transformações sistêmicas relevantes, que demandará reações por parte do *establishment*. Nesse contexto, é possível inferir que um dos eventos militares mais significativos desde a II GM, a invasão russa ao território da Ucrânia pode ser

classificada como um movimento tectônico, na hodierna política internacional, com potencial para agir sobre a remodelação da arquitetura global de segurança.

Referências

ALLISON, G. *The New Spheres of Influence*. Sharing the Globe With Other Great Powers. Foreign Affairs Magazine, New York, volume 99, n. 2, Mar-Abr 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-02-10/new-spheres-influence>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRANDS, H. *Don't Let Great Powers Carve Up the World*. Spheres of Influence Are Unnecessary and Dangerous. Foreign Affairs Magazine, New York, 20 de abril de 2020. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-04-20/dont-let-great-powers-carve-world>. Acesso em: 29 mar. 2022.

CHANGING ALLIANCE STRUCTURES. Research paper, 22 Dez 2021. International Institute for Strategic Studies (IISS). Disponível em <https://www.iiss.org/-/media/files/research-papers/2021/alliances-report.pdf?la=en&hash=75DD36ECCE2C8396E0A0B163>. Acesso em: 24 mar. 2022.

LEGVOLD, R. *Russian Foreign Policy in the 21st Century and the Shadow of the Past*. New York: Columbia University Press, 2007.

WALT, S. *The West Is Sleepwalking Into War in Ukraine*. It's not easy to make sense of how the United States and Europe are responding to Russia's aggression. Foreign Policy Magazine, Washington, 23 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2022/02/23/united-states-europe-war-russia-ukraine-sleepwalking/>. Acesso em: 26 mar. 2022.