

UCRÂNIA UM ANO DEPOIS

A UCRÂNIA E A UNIÃO EUROPEIA – UM ANO DEPOIS

Isabel Ferreira Nunes

AS NOVAS TECNOLOGIAS E A RESILIÊNCIA DA UCRÂNIA

António Eugénio

UM ROTEIRO PARA A PAZ APÓS UM ANO DE GUERRA

A ORDEM MUNDIAL ESTÁ A DECIDIR-SE NA UCRÂNIA

António Fontes Ramos

A GUERRA DA UCRÂNIA E A EUROPA

Carlos Gaspar

A GUERRA NA UCRÂNIA DIVIDIU O MUNDO, MAS NÃO EXATAMENTE ENTRE DEMOCRACIAS E AUTOCRACIAS

Luis Tomé

UCRÂNIA: A PAZ MORA EM MOSCOVO

Luís Valença Pinto

A POLÍTICA EXTERNA RUSSA UM ANO DEPOIS: (DES)CONTINUIDADE E INCONSISTÊNCIA NA BUSCA DE LEGITIMIDADE

Maria Raquel Freire

QUATRO ILUSÕES E UM ANO DE GUERRA

Mónica Dias

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel +351 211 544 700

idn.publicacoes@defesa.pt

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

Ucrânia Um Ano Depois

A Ucrânia e a União Europeia – Um Ano Depois

Isabel Ferreira Nunes

Diretora do Instituto da Defesa Nacional

Face à invasão da Ucrânia pela Rússia, a resiliência do sistema de alianças euro-atlântico afigura-se como uma consequência positiva de um trágico erro histórico de Moscovo, ao invadir a Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022. A percepção de uma ameaça existencial à unidade territorial da Ucrânia e à integridade da segurança da Europa veio reafirmar a identidade fundacional da segurança e defesa europeias, no contexto da Aliança e da União Europeia (UE). O poder de contenção da ameaça de ambas aumentou na proporção das suas capacidades de dissuasão económica, conjugando restrições financeiras, embargos tecnológicos, proibição de exportações e importações e medidas de dissuasão militar dos países aliados da OTAN e países amigos do Indo-Pacífico. O reforço da cooperação entre organizações formais como a UE, a OTAN e a ONU, associações de Estados como o G7 e o G20 e o apoio bilateral dos EUA, Reino Unido e Japão, vieram demonstrar o potencial estratégico da unidade e solidariedade das maiores economias do mundo, manifesta na concertação de posições contra o Estado agressor. Esta frente unida de organizações e Estados, que se reinventou na tomada de decisão e ação, é o melhor garante da preservação dos princípios do direito internacional, dos valores democráticos e de uma economia

global, que se pretende próspera e aberta. Este projeto global contrasta com a velha ordem de Moscovo, que peleja pela instauração de um sistema político fechado, apoiado por Estados-satélite dependentes e por uma política externa assente no determinismo revisionista, que atenta contra o princípio da soberania dos Estados e o direito à unidade e integridade estratégica euro-atlântica.

O revisionismo da Rússia da Europa Oriental ao Levante e Sahel veio recentrar a identidade coletiva e defensiva da Aliança, assente na mutualização dos riscos de segurança e defesa entre velhos e novos aliados (Suécia e Finlândia), num momento de incerteza estratégica. A UE adquiriu uma legitimidade internacional reforçada pela coordenação de posições e ações entre as instituições europeias, ancorada numa abordagem valorativa à segurança, no princípio da sua indivisibilidade, no emprego do seu peso económico-financeiro, no enfrentamento a uma potência global europeia e mobilizando o interesse de países como a Ucrânia, Geórgia e Moldávia sobre uma eventual integração na União.

A imposição de um regime de sanções à Rússia, na sequência da invasão da Ucrânia e do reconhecimento de uma alegada independência das províncias de Donetsk e Luhansk, marcou o primeiro passo de uma série de

ações restritivas que, nas palavras do Josep Borrell e Ursula von der Leyen, comportam uma medida de coerção económica e sinalizam a vontade coletiva de defesa de um sistema normativo, político e económico global. Num ano, a UE adotou dez pacotes de sanções restritivas, em estreita coordenação com as Nações Unidas e o G7, com o objetivo de limitar a capacidade de Moscovo financiar a guerra; agravou os custos políticos e económicos dos apoiantes do governo de Vladimir Putin; limitou a ação de indivíduos e entidades, incluindo veículos de desinformação e limitou a base político-económica russa no apoio à guerra.

No plano económico e num esforço de coordenação sem precedentes, entre a Comissão Europeia e o G7, ambas as instituições implementaram duas forças-tarefa, respetivamente *Freeze and Seize* e *Russia Elites, Proxies and Oligarchs*, destinadas a concertar e implementar o congelamento e apreensão de bens de elites e de oligarcas russos, numa tentativa de mitigar a co-dependência entre poder político e financeiro russo. O impacto económico sobre a Banca reduziu o Produto Interno Bruto russo em 12%, gerando um clima de recessão económica agravado pelas limitações impostas às exportações russas, com graves efeitos sobre as receitas nacionais.

Seguir-se-ia a gradual interdição de circulação de cidadãos, conjugada com a suspensão da concessão de vistos através do *EU Visa Facilitation Agreement* bloqueando o acesso de cidadãos russos ao espaço da UE. A conectividade entre a Rússia e o conjunto de países aliados foi suspensa com o encerramento do espaço aéreo a aeronaves russas e a proibição de exportação, venda ou transferência de componentes para

aeronaves no fabrico, manutenção e apoio logístico.

No plano financeiro a UE e o G7 limitaram o acesso das companhias e bancos russos ao mercado de capitais internacionais, aumentando desse modo o custo dos empréstimos, excluindo alguns dos maiores bancos russos do sistema SWIFT, proibindo transações com bancos estatais russos e o congelamento de depósitos da elite russa em bancos sediados no espaço europeu. Pese embora o Banco Central da Rússia tenha criado um serviço alternativo ao SWIFT, obrigando os utilizadores a integrar o sistema de pagamentos russo, aquela negação de acesso resultou em que cerca de 70% dos bens do sistema bancário russo, equivalente a €2,9 biliões, ficaram abrangidos pelo regime de sanções.¹

No contexto comercial, após a invasão de Donetsk e Luhansk, a UE banuiu as importações daqueles territórios. O Conselho Europeu, numa ação precedida pelos países que integram o G7, cessou a aplicação de tarifas reduzidas aplicadas no seio da Organização Mundial do Comércio e impôs restrições às exportações com impacto sobre a indústria de defesa russa, muito dependente de componentes micro elétricas. A aplicação de medidas restritivas à importação de produtos de aço e exportação de bens de luxo atingiu coletiva e individualmente os mais fiéis apoiantes do regime russo. O Eurostat indica que, no início da guerra, o valor das exportações da UE caiu de €7,4 para € 2,9 biliões em abril de 2022 e as importações de países que apoiaram as sanções caíram 90%.

No contexto militar, a guerra tem conduzido a uma revisão das políticas de defesa, a novas configurações formais e informais de parceiros estratégicos e a uma reavaliação do

papel das organizações de segurança e defesa. O reforço da relação russa com o regime bielorusso, no apoio ofensivo e logístico às forças russas, a troca da perpetuação do regime de Minsk, é um exemplo do isolamento de Moscovo no seu espaço de pertença geográfica. Ao invés, o agravamento da guerra veio aproximar a Ucrânia do Ocidente, incrementando o investimento e despesa com a defesa, modernizando os sistemas de armas das forças ucranianas e intensificando o treino e o emprego de equipamentos de defesa ocidentais, aumentando a sua futura interoperabilidade. A UE acionou o Mecanismo de Apoio à Paz (MAP), no apoio à Ucrânia e Moldava, potenciando a capacidade de defesa das suas forças armadas. A UE adaptou ainda a EU Advisory Mission na Ucrânia às exigências de uma guerra em curso, podendo vir a ter um papel importante no treino de pessoal militar, reforçando o apoio dado no quadro do MAP, mas também na reforma do setor de segurança, de defesa e de justiça da Ucrânia do pós-guerra. Outros países da Europa Oriental, que não apoiam Moscovo, provavelmente procurarão fontes de abastecimento de produtos e equipamentos de defesa alternativos à Rússia, afetada pelo embargo ao fornecimento de armas, munições e apoio logístico. O pacote de sanções aplicou-se igualmente aos atores de desinformação e manipulação de informação na preservação do espaço de informação e comunicação sobre a evolução da guerra. O estabelecimento em 2015 do projeto EUvsDisinfo (East StratCom Task Force)² com objetivo de combater as campanhas de desinformação da Rússia, incrementar a resiliência dos públicos e dos media à manipulação informacional, reúne presentemente cerca de 12.000

amostragens de desinformação pró-Kremlin, atualizadas semanalmente. No quadro da transição energética, o início da guerra veio aumentar a vontade e a necessidade de uma maior autonomia energética. A coligação de países aliados proibiu a exportação de tecnologias de apoio à prospeção petrolífera e impôs limites faseados à importação de crude, facilitando a adaptação do setor energético. A UE, em coordenação com a EUA, fixou o preço do barril de petróleo, estabilizando os mercados e a importação de carvão com uma perda de receita para a Rússia na ordem dos € 8 bilhões. As sanções que recaem sobre a importação de petróleo afetam cerca de 90% das importações russas e face à instabilidade, os países da região têm procurado fontes alternativas de abastecimento de gás e petróleo.

No contexto tecnológico, o regime de sanções aplicado pela UE tem limitado o acesso à compra de veículos não tripulados, software, semicondutores, combinado com restrições no acesso a *commodities* (como o aço e o carvão) empregues na maquinaria e produção de equipamentos de indústria pesada. Esta medida afetou a base tecnológica e industrial russa e a sua capacidade de manufatura em cerca de €32,5 bilhões, incluindo o setor da produção de armamentos.

A UE tem vindo a afirmar uma nova postura geopolítica e geoestratégica na resposta às crises no Leste da Europa e em particular ao conflito na Ucrânia, prestando um apoio sem precedentes no plano económico, com um extenso pacote de sanções, cuja sustentabilidade importa preservar. O apoio aos países na retaguarda do conflito, recetores de milhares de refugiados, perceciona o programa da Parceria Oriental como um veículo de integração e eventual concessão de

fundos de pré-adesão a estes países. O apoio a reformas incrementais, passa pelo apoio às importações face à crescente guerra económica de Moscovo e pelo apoio financeiro da UE e de países amigos. O próprio Colégio Europeu de Segurança e Defesa tem acolhido propostas no sentido de integrar institutos ucranianos na sua rede de instituições, com competências no domínio da formação, contribuindo para a produção de uma cultura estratégica e de segurança europeias. O maior desafio será, no entanto, o da reconstrução da Ucrânia e o da sua estabilização política e socioeconómica, que lhe venha a permitir uma gradual mas plena integração nas instituições e organizações políticas, económicas e de segurança ocidentais. Como parceiro estratégico tem conferido substância à noção de resiliência de uma sociedade e de um Estado que defende com intrepidez a sua soberania, liberdade e independência. À União Europeia e aos seus Estados-membros caberá proporcionar o apoio subsequente, quer à sua estabilidade geopolítica, quer ao desenvolvimento económico de um mercado com 39,701 milhões de consumidores, uma significativa maioria de mão de obra altamente qualificada e uma sociedade com igual número de votantes que, em 2004, durante a Revolução Laranja, mudou o destino político da Ucrânia rumo à democracia.

Notas

¹ Ver https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en

² Ver <https://euvsdisinfo.eu/ukraine/>

As Novas Tecnologias e a Resiliência da Ucrânia

António Eugénio

Assessor de Estudos do IDN

Em fevereiro de 2022, poucos seriam os que apostavam na resiliência da Ucrânia perante um novo assalto russo ao seu território. Com base em Clausewitz, argumentamos aqui que algum do sucesso ucraniano deve ser atribuído ao alinhamento trinitário da paixão do povo, da oportunidade das forças armadas e da racionalidade do governo ucraniano, no uso de tecnologias atuais e sofisticadas. Começando pelo governo, constatamos que as sementes para uma adoção eficiente de tecnologias modernas foram lançadas na campanha presidencial que elegeu Volodimir Zelensky, em 2019. A campanha foi marcada por uma rutura completa na metodologia e na mensagem face a outras. Foi conduzida essencialmente no domínio virtual, baseada em redes sociais utilizadas pelos mais novos, sem comícios, sem debates, sem entrevistas de fundo. Propunha uma agenda disruptiva, por via de uma ambiciosa estratégia de transformação digital do país, inspirada nos países bálticos. Com a vitória de Zelensky, Mykhailo Fedorov, seu diretor da campanha digital, com apenas 28 anos, foi empossado como Vice-primeiro-ministro e Ministro da Transformação Digital da Ucrânia e mandatado para implementar o lema do novo presidente: “Um Estado num *Smartphone*!” Este programa pretende transformar a Ucrânia no Estado mais conveniente do mundo, como se fosse um serviço, tal e qual uma aplicação comercial, que os cidadãos usam quando precisam, sem burocracia, transparente e acessível.

A aproximação de governo eletrônico ucraniano, que inclui o portal de governo eletrônico e aplicação móvel *diia*¹ alberga um autêntico ecossistema digital que tem em vista a acessibilidade completa aos serviços do Estado pelos cidadãos e pelas empresas. A sua popularidade é evidente pelo número de utilizadores (cerca de 50% da população ucraniana residente) e o grau de satisfação de 95% com o serviço.

Após a invasão plena pela Rússia, de há um ano, novos serviços foram rapidamente acrescentados, como o relato de danos provocados pelos ataques, recebimento de indemnizações por danos, acesso aos serviços do Estado por deslocados, incluindo o registo de bebés, e até fazer o relato da presença de forças russas, enviando fotografias e vídeos usando a aplicação *eVorog* (elnimigo). Na prática, cada cidadão tem oportunidade de participar num esforço nacional de recolha de informações e aceder a um conjunto de serviços que o mantêm ligado ao Estado ucraniano e aos seus familiares dispersos, além da liberdade de acesso a diversas fontes de notícias.

A paixão do povo pode, assim, ser convenientemente canalizada em proveito dos interesses do Estado ucraniano e servir de antídoto às operações de informações e influência da Rússia. Ainda neste prisma, consideramos a participação da diáspora ucraniana, muita dela com fortes ligações ao setor americano das companhias tecnológicas (e.g., Max Levchin, cofundador da PayPal; Jan Koum, cofundador do WhatsApp; e Andrey Liscovich, ex-CEO da Uber Works) assim como as inúmeras iniciativas de voluntariado tecnológico, algumas coordenadas pelo próprio governo, como é o caso da plataforma *United 24*,² e de várias outras

oriundas da sociedade civil, de que são exemplos o *IT Army of Ukraine*, hackers voluntários, a *Army SOS*, que faz o encontro entre necessidades das Forças Armadas ucranianas e os doadores, a *Come Back Alive*, focada na aquisição de itens específicos por campanhas, como por exemplo equipamento de visão noturna, e a *Aerorozvidka*, uma “*start-up* de guerra”, na designação do Atlantic Council, que usa e adapta drones lúdicos em apoio dos comandantes de unidades de baixo escalão, desde 2014³.

Por fim, as forças armadas ucranianas, imbuídas de um verdadeiro espírito empreendedor e aproveitando a oportunidade, têm utilizado diversas inovações diferenciadoras no esforço de combate. Desde logo, como integram as informações recebidas do setor espacial e proveniente de *drones* nos seus ciclos de decisão. Firms como a *HawkEye 360°*, a *Maxar*, a *Black Sky* e a portuguesa *Geosat*, entre outras, têm fornecido informações relevantes para a decisão estratégica. Um papel decisivo, porque fornece dados suficientemente precisos sobre alvos de oportunidade é atribuído à firma norte-americana *Palantir*. O envolvimento destas firms no conflito da Ucrânia levou um jornal britânico a afirmar num artigo recente que a Ucrânia está a flanquear a Rússia com municações das *Big Tech* e que a inteligência artificial está a mudar o conflito moderno, sendo esta a verdadeira frente de batalha⁴.

Há notícias do uso de inteligência artificial e *machine learning* por firms como a *Clearview* (reconhecimento facial) e *Primer* (escuta, tradução e transcrição de comunicações russas). As forças armadas ucranianas usam um sistema de consciência situacional designado *Delta*, que integra todos os *inputs* de diversas fontes, num sistema georreferenciado em tempo real,

ou quase real, que é utilizado para ataques a alvos de oportunidade. Ao nível tático, destacam-se duas aplicações utilizadas pela artilharia ucraniana: a *GIS ARTA* e a *Kropyvva* (Urtiga). Ambas foram desenvolvidas por utilizadores militares, a partir de calculadores de tiro, e visam aumentar a consciência situacional das unidades no terreno e diminuir o tempo de resposta entre a deteção e o tiro das baterias. São normalmente descritos como *Uber* da artilharia pela afetação da peça mais bem colocada para o envolvimento de um alvo particular. No desenvolvimento de aplicações, é conhecida a popularidade da *MilChat*, utilizada por cerca de 600.000 militares, como alternativa ao *WhatsApp*, a *ComBat Vision* que permite obter as coordenadas geográficas de qualquer câmara de vídeo, estática, a bordo de um *drone* ou telemóvel e ainda uma aplicação que permite avisar da iminência de um ataque aéreo.

Porém, nada disto seria possível se não fosse o apoio da infraestrutura de comunicações por satélite fornecida pela *Starlink* de *Elon Musk*, que respondeu imediatamente ao repto de *Mykhailo Fedorov*, e das fornecedoras de serviços de nuvem, como a *Microsoft*, a *Amazon* e até a *Google*, com as quais o Estado ucraniano tem assinado vários acordos.

O desempenho tecnológico dos três vértices da trindade permitiu à Ucrânia resistir à agressão russa, evidenciando uma abordagem em rede defensiva, que mistura capacidades militares clássicas com os meios mais modernos de deteção, decisão e ação contra uma hierarquia ofensiva, cujo processo de decisão e cultura tem tido mais dificuldade em tirar partido das novas tecnologias, apesar da sua superioridade convencional.

Notas

¹ <https://diia.gov.ua/> *Diia* quer dizer ação e é também um acrónimo ucraniano para “O Estado e Eu”.

² <https://u24.gov.ua/> Recebe doações financeiras, incluindo criptomoedas, e em espécie e é apoiada por diversas empresas.

³ <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/ukraine-s-drone-warriors/>

⁴ <https://www.thetimes.co.uk/article/ukraine-is-outflanking-russia-with-ammunition-from-big-tech-lxp6sv3qz>

Um Roteiro para a Paz Após um Ano de Guerra A Ordem Mundial Está a Decidir-se na Ucrânia

António Fontes Ramos

Tenente-General

A invasão em grande escala de um país soberano, a tentativa de anexação de parte do seu território e o ataque sistemático a civis e às suas estruturas de sobrevivência, mostram como as autocracias revisionistas são um perigo para a humanidade. A invasão da Ucrânia é também o resultado do atual contexto geoestratégico mundial que se estriba sobretudo em dois fatores. Por um lado, a expectativa da chamada “transferência de poder”. É o quadro que se desenha quando uma potência emergente desafia o poder estabelecido. A desconfiança mútua, receio e orgulho criam então uma dinâmica tendencialmente conflituosa. É o cenário que se repete desde a guerra do Peloponeso, magistralmente explicado por Tucídides. Diz-nos Graham Alison¹ que nos últimos cinco séculos, das dezasseis circunstâncias semelhantes, doze levaram à guerra. O desafio central deste século é,

pois, assegurar que a ascensão da China seja acomodável na ordem internacional e não leve à Guerra. O respaldo da “parceria sem limites” entre a China e a Rússia, apresentado dias antes da invasão, foi visto como um preliminar necessário para a decisão da Rússia invadir a Ucrânia. Mas dá à China responsabilidades próprias para a sua resolução, que esperamos sejam apresentadas, dentro de dias, como Wang Yi afirmou na Conferência de Segurança de Munique.

Por outro lado, vivemos um quadro de “competição entre grandes potências” subscrito nos conceitos estratégicos de todas elas. Seja porque o aceitam, ou porque as outras o subscrevem. É necessário retroceder séculos, para este quadro relacional constitua o modelo que determina as ações mútuas das potências. É que esse entendimento pressupõe que os poderosos priorizam em absoluto os seus interesses próprios em detrimento dos interesses comuns da humanidade, quando sabemos que problemas como a fome, as alterações climáticas, o crime organizado ou a guerra, não podem ser resolvidos senão em cooperação. Esta invasão mostra, de facto, o desrespeito pela lei Internacional e pela Carta das Nações Unidas, como a Assembleia-Geral repetidas vezes reconheceu em votação, e o seu Secretário Geral reiterou.

Para Putin, o ataque à ordem estabelecida começou desde que ascendeu ao poder na Rússia. No primeiro “Conceito de Segurança Nacional da Federação Russa” que assinou em 18 janeiro de 2000, disse ao que vinha. Opor-se a uma estrutura das relações internacionais baseada na “dominação pelos países ocidentais desenvolvidos, liderados pelos EUA”². Todos os conceitos subsequentes

perfilham esta postura. Putin procurou afirmar a Rússia como uma potência euroasiática e como polo mundial promovendo a sua ascendência sobre as regiões periféricas, ou, como ele designa recentemente, da “Rússia histórica”. Para isso replicou a NATO, criando a Organização do Tratado de Segurança Coletiva na qual procurou agregar todas as antigas componentes do Império Russo e criou a Organização Económica Euroasiática modelada na União Europeia. No campo internacional estabeleceu, em conjunto com a China, uma rede de ligações com países de dimensão significativa, os BRIC, que além desta envolve o Brasil, a Índia e a África do Sul.

A acomodação da Rússia nas instituições ocidentais não lhe garantiu, porém, a ascendência que pretendia. Para manter a Rússia associada à segurança coletiva, a NATO só aceitou o pedido da adesão de novos membros em 1997 (Polónia, República Checa e Hungria) perante a assinatura, no mesmo ano, do “Ato Fundador NATO-Rússia”³. Em resultado deste acordo, a Aliança reformulou as suas instituições básicas dando acesso a Representantes Russos ao Conselho do Atlântico Norte e ao Comité Militar, para desenvolver o programa de cooperação estabelecido com a Rússia. Uma delegação russa instalou-se, tal como os Estados-membros no edifício da NATO. E esse relacionamento foi ratificado por Putin em Maio de 2002, através do acordo “Relações NATO-Rússia: Uma nova Qualidade”⁴ cujo conteúdo foi redefinido.

Mas a Rússia era apenas mais uma das nações que se juntavam para acordar, por consenso, as decisões a adotar. Tinha a mesma relevância e poder das outras. O que aparentemente não chegava.

A invasão da Ucrânia é o culminar de um processo que se alimenta na crença do declínio inevitável do Ocidente. Foi isso que Putin afirmou na Conferência de Segurança de Munique em 2007 e, na mesma altura, expresso por uma “visão triunfalista”⁵, na China.

Um Ano de Guerra

A invasão russa parece ter assentado em três pressupostos: que a Ucrânia seria rapidamente dominada; que o Ocidente não iria reagir significativamente; e que a China seria neutra ou estaria a seu lado. Porém estes pressupostos estão longe de se terem concretizado. Afinal a Ucrânia que Putin entendia não existir enquanto entidade estatal e vontade própria, tem vindo a defender-se de forma corajosa. As justificações que apresentou para justificar a invasão não convenceram, pelo que, em 16 de março de 2022, o Tribunal Internacional de Justiça⁶ mandou suspender imediatamente as operações militares perante a falta de evidência sobre alegações de genocídio cometidas pela Ucrânia no Dombas que a Rússia tinha apresentado como justificativa para a invasão.

Na ação russa, o planeamento e conduta da guerra têm vindo a expor erros sistemáticos que debateremos noutra oportunidade, pretendendo aqui apontar a questão central. A Rússia mantém nas forças armadas os mesmos traços autocráticos que se vislumbram na sociedade. Uma estrutura autoritária, pejada de corrupção, com excessivos níveis de comando e em que as decisões são impostas sem que se entendam, nem o conceito, nem as razões. Os escalões subordinados, não participam nelas, são meros executantes usados com uma frieza a raiar o desprezo.

A iniciativa não é suscitada, nem bem-vinda e as baixas atingem hoje cerca de 200.000 homens. Perante o falhanço da substituição do regime ucraniano em três dias, a Rússia retirou da região norte e concentrou-se no ataque a Dombas mas foi detida em agosto de 2020. Putin foi forçado a ordenar uma mobilização de 300.000 homens. Outros tantos fugiram da Rússia. Desde setembro a dezembro, os Ucrânicos recuperam partes significativas do território que a Rússia tinha ocupado em Kharkiv e em Kherson. Estamos atualmente na tentativa russa de relançamento da ofensiva enquanto continua sistematicamente a destruir as infraestruturas críticas da Ucrânia. Com pouco sucesso operacional. De facto, é o sistema que está errado. O modelo militar autoritário russo não gera iniciativa e leva à desmotivação dos soldados – “carne para canhão”. Os ucranianos estão a deter a vaga invasora e preparam-se para lançar uma contraofensiva possivelmente no início do Verão.

A Europa reagiu. Libertou-se da dependência energética e sancionou fortemente a Rússia. Sobretudo uniu-se em torno da NATO e o laço transatlântico foi reforçado. Os aliados estão a ajudar a Ucrânia a defender-se, segundo o art.º 51 da Carta da ONU. Se antes havia dúvidas sobre a finalidade deste apoio, hoje ele é claro: derrotar a agressão russa, para que a Ucrânia possa persistir como país soberano.

Da China, que nunca condenou a invasão russa, veio finalmente uma iniciativa a seguir com cuidado e esperança. Na mesma Conferência de Segurança de Munique, Wang Yi, alto responsável pela ação externa de Pequim, disse que a China fará uma proposta escrita para “conversações de paz”, com vista à “solução política

da guerra”. Tenhamos esperança, mas continuemos a ajudar a Ucrânia.

Um Roteiro para a Paz

A intervenção pública de Putin de hoje, dia 21 de fevereiro, não é de paz. Ao contrário, continua a culpabilizar o Ocidente pela guerra, a acusar a Ucrânia de violações no Dombas que o tribunal internacional de justiça não identificou e prepara o povo russo para uma guerra prolongada. No fundo, mantém a posição de que só dialoga depois de atingir os seus objetivos. Não vale a pena enganarmo-nos. A Rússia apenas negociará quando não puder fazer mais nada. Um Roteiro Europeu para a Paz sustentável deverá, pois, basear-se em dois princípios:

- As decisões de hoje sobre o conflito, irão influenciar os comportamentos estratégicos e a ordem mundial no resto do século;
- A Rússia é, porém, um componente essencial do continente, pelo que as relações mútuas, a prazo, só podem ser de coexistência e, desejavelmente, de cooperação. Para chegar uma paz sustentável, julgamos necessárias três Condições:
- Manter a Guerra limitada à Ucrânia, impedindo tanto a escalada horizontal como vertical. Para evitar males maiores;
- Apoiar a Ucrânia para que esta se defenda e reponha as suas fronteiras, nos termos do art.º 51 da Carta. Pelo que sabemos até hoje, a única forma de levar Putin à mesa de negociações é a iminência do fracasso;
- Responder aos interesses legítimos de segurança da Rússia. A estabilidade estratégica no continente, que Putin tem pedido, é de facto essencial. As garantias de segurança mútua, negociadas

na guerra-fria e praticamente abandonadas por culpas mútuas, necessitam de ser atualizadas e reativadas. Há um longo caminho a percorrer por todos os interessados para lá chegar. Mas esta jornada é inevitável.

Notas

¹ Graham Allison, *Destined for War*, Houghton Mifflin Harcourt, Nova Iorque, 2017.

² National Security Concept of the Russian Federation, disponível em <https://nuke.fas.org/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm>

³ Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm

⁴ NATO-Russia Relations: A New Quality, disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm

⁵ Henry A. Kissinger, *On China*, Nova Iorque, The Penguin Press, 2011

⁶ “Order. Allegations of genocide under the convention on the prevention and punishment of the crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)”, 16 March 2022. Disponível em <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>

A Guerra da Ucrânia e a Europa

Carlos Gaspar

Assessor do Instituto de Defesa Nacional. Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI NOVA). Professor Catedrático convidado da Universidade Autónoma de Lisboa.

A invasão da Ucrânia pela Rússia marca uma rutura no *post-Guerra Fria*, cujas consequências políticas e estratégicas são decisivas para o futuro da Europa. É impossível regressar ao *status quo antebellum*, uma vez que as mudanças nos equilíbrios e nos arranjos securitários europeus são irreversíveis. A primeira consequência é o fim da paz europeia. A Guerra na Ucrânia é uma guerra europeia, onde estão em causa as fronteiras, a arquitetura de segurança e o modelo de ordenamento da Europa. O fim da paz europeia é o princípio de um novo ciclo, em que a Rússia de Putin é reconhecida como a principal ameaça aos Estados europeus. A Rússia pode querer pôr à prova a cláusula de defesa coletiva da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) na Polónia ou nas Repúblicas Bálticas. Na fronteira da Roménia, a Moldávia, com tropas russas instaladas na Transnístria, tem uma posição de extrema vulnerabilidade. A segurança marítima no Mar Negro está refém da esquadra russa em Sebastopol. Para conter a ameaça russa é necessário criar “situações de força” na linha de demarcação e definir as circunstâncias em que os ataques no ciberespaço, no espaço extra-atmosférico ou contra as infraestruturas críticas nos fundos marinhos devem ser qualificados como atos hostis e acionar os mecanismos de defesa coletiva do Tratado de Washington.

A segunda consequência é a mudança do mapa político da Europa. A Rússia deixou de fazer parte da comunidade euro-atlântica e a invasão da Ucrânia torna definitiva a separação entre as duas principais potências eslavas.

A linha de demarcação entre as duas antigas Repúblicas Soviéticas define não só a fronteira entre os dois Estados, mas também a fronteira entre a Europa e a Rússia. A Ucrânia deixou de ser a fronteira da Rússia com a Europa e passou a ser a fronteira da Europa com a Rússia.

No mesmo sentido, a fronteira entre a Ucrânia e a Rússia passa a ser a linha de demarcação entre a comunidade europeia e o bloco euroasiático, entre a aliança das democracias e a coligação das autocracias e entre a aliança transatlântica e a frente continental. Essa linha de demarcação tem de ser tão estável como a linha de divisão da Alemanha e da Europa durante a Guerra Fria, que impediu a ascensão aos extremos entre a aliança ocidental e o império soviético durante quarenta anos.

A terceira consequência é a mudança da arquitetura de segurança do *post-Guerra Fria*. A Rússia tornou-se um perturbador externo da balança europeia que é definida, no essencial, pelos equilíbrios entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França no quadro da NATO e da União Europeia.

O Ato Fundador NATO-Rússia e o Conselho NATO-Rússia deixaram de ter razão de ser. Os limites impostos à instalação de forças aliadas e de armas nucleares no território dos Estados que aderiram à NATO no *post-Guerra Fria* tornaram-se obsoletos. Os Estados do flanco oriental da Aliança Atlântica passaram a ter tropas aliadas em permanência no seu território e a Polónia quer fazer parte do programa nuclear da NATO.

No mesmo sentido, as conversações sobre os armamentos estratégicos, nucleares e convencionais estão suspensas ou comprometidas. A Rússia de Putin, que viola grosseiramente os princípios da Acta de Helsínquia sobre a inviolabilidade das fronteiras e a livre escolha das alianças e da Carta de Segurança Europeia sobre a indivisibilidade da segurança regional, excluiu-se a si própria da comunidade euro-atlântica. A Suécia e a Finlândia deixaram de ser neutras para entrar na NATO – na União Europeia só a Áustria, a Irlanda, Malta e o Chipre não fazem parte da Aliança Atlântica. A União Europeia abriu as portas à Ucrânia e à Moldávia, assim como aos Estados dos Balcãs ocidentais, incluindo a Albânia, o Montenegro, a Macedónia do Norte e a Sérvia. A dinâmica da guerra desloca o centro de gravidade estratégica regional para a Europa Central e Oriental e os próximos processos de alargamento da União Europeia e da NATO implicam uma mudança significativa da balança entre a Europa de Leste e a Europa Ocidental. A invasão da Ucrânia confirma a viragem asiática da Rússia e a sua parceria estratégica com a China, que acelera a reconstituição da comunidade ocidental e antecipa a emergência de uma aliança das democracias. A guerra na Ucrânia e a convergência sino-russa consolidam a convergência estratégica entre os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a Alemanha e a França e abrem caminho para a concertação entre o QUAD transatlântico e o QUAD indo-pacífico. A quarta consequência é a mudança nas posições das principais potências europeias. A Guerra da Ucrânia está a transformar as relações entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França e as suas estratégias. A ameaça

imperialista da Rússia de Putin, a continuação das hostilidades entre a Rússia e a Ucrânia, os imperativos da reconstrução da Ucrânia e a sua integração na União Europeia e na NATO vão dominar a política europeia nos próximos dez anos. O impacto da guerra é manifesto em todos os domínios, incluindo o realinhamento das forças políticas. A clivagem entre atlantistas e europeístas deixou de ser relevante e os responsáveis europeus desistiram de pôr em causa a divisão do trabalho entre a NATO e a União Europeia. Os partidários da Rússia de Putin, à esquerda e à direita, tendem a ficar cada vez mais isolados e a opinião pública europeia, que tomou o partido da Ucrânia, obrigou os responsáveis políticos a escolher o lado da liberdade.

A Guerra na Ucrânia Dividiu o Mundo, Mas Não Exatamente entre Democracias e Autocracias

Luis Tomé

Diretor do Departamento de Relações Internacionais e do OBSERVARE da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e Investigador do IPRI-NOVA.

A Guerra na Ucrânia, desencadeada pela invasão russa de 24 de fevereiro de 2022, é a “linha da frente” de uma confrontação mais ampla entre liberdade e tirania, legalidade e agressão, ordem internacional baseada em regras e desordem baseada na imposição da força pelo mais forte. Perante a agressão russa, o mundo dividiu-se entre os que apoiam a Ucrânia e o povo ucraniano, os que apoiam a Rússia e o regime de Putin e os que são, ou alegam ser, neutrais. Para muitos no “Ocidente”, tal divisão é o reflexo de um mundo dividido entre

Democracias e Autocracias. Porém, essa dicotomia não corresponde à realidade, bem mais complexa. Ao longo do último ano, segundo o *think tank* alemão Kiel Institute, 32 países forneceram armas e equipamentos militares à Ucrânia, dos quais 25 são Aliados na NATO. Os Estados Unidos são o maior fornecedor, seguidos da União Europeia (via Mecanismo Europeu de Apoio à Paz e apoio militar prestado pelos Estados-membros) e do Reino Unido¹. Vários países passaram a fornecer, pela primeira vez, armamentos letais à Ucrânia, incluindo a Alemanha e países historicamente neutrais, como a Suécia e a Finlândia (entretanto, também candidatos à adesão na NATO), representando uma inversão das suas anteriores políticas de segurança e defesa. E foi constituído o Grupo de Contacto de Defesa da Ucrânia ou “Grupo de Ramstein” com cerca de 50 países participantes. É significativo que entre os fornecedores de armas à Ucrânia não estejam todos os 30 Aliados NATO nem a totalidade dos 27 da UE nem dos participantes no Grupo de Ramstein. Pode dizer-se que a exceção confirma a regra, mas é um facto que os fornecedores de armas à Ucrânia são do eixo Euro-Atlântico mais Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia (os quatro parceiros da Ásia-Pacífico que, em junho de 2002, participaram pela primeira vez numa Cimeira da NATO). A lista alarga-se a mais de 40 países se incluirmos os que se comprometeram também com assistência financeira e humanitária à Ucrânia, novamente pertencentes ao “Ocidente alargado”. Somando as dotações durante 2022 com o já aprovado para 2023, o maior contribuinte são os EUA², tornando-se a Ucrânia no primeiro país

européu a ser o maior beneficiário da ajuda externa americana desde que a Administração Harry S. Truman apoiou a reconstrução da Europa através do Plano Marshall após a Segunda Guerra Mundial. Por seu lado, o conjunto UE27 disponibilizou 67 mil milhões EUR para apoiar a Ucrânia, dos quais 37,8 mil milhões em assistência económica, 17 mil milhões em apoio aos refugiados e 12 mil milhões EUR em assistência militar³. Mais ampla é a lista de 46 países que, segundo a base *Castellum.ai*, impuseram sanções à Rússia ou comprometeram-se a adotar sanções impostas pelo G7+ e pela UE, num total de 11.307 sanções. Os EUA impuseram o maior número dessas sanções (1.948), seguindo-se Suíça, Canadá, Reino Unido e só depois a UE (1.390). É relevante que a Rússia se tenha tornado o país mais sancionado do mundo. Mas não deixa de ser igualmente significativo que 3/4 dos Estados do globo não apliquem sanções à Rússia (incluindo a Turquia, membro da NATO ou as democracias Índia e Brasil, tal como nenhum país de África ou do Médio Oriente), equivalendo a cerca de 85% da população mundial. Outra forma de verificar essa divisão do mundo é através das votações das quatro resoluções que decorreram na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) durante 2022. Na sequência da invasão russa, a ONU convocou a sua primeira sessão de emergência em 25 anos e, em 2 de março de 2022, a AGNU aprovou uma resolução exigindo que a Rússia retirasse “imediatamente, completa e incondicionalmente” da Ucrânia: 141 países votaram a favor, incluindo muitas autocracias; apenas cinco votaram contra (Bielorrússia, Eritreia, Coreia do Norte, Síria e, claro, Rússia); e 35 abstiveram-se, incluindo

democracias. Também democracias estiveram entre os 38 países que se abstiveram numa segunda resolução aprovada, em 24 de março, por 140 votos a favor (incluindo autocracias), exigindo acesso humanitário e a proteção dos civis na Ucrânia e criticando a Rússia por criar uma situação humanitária “terrível”. Em 7 de abril, a AGNU votou uma resolução suspendendo a Rússia do Conselho dos Direitos Humanos, com 93 países a favor e 58 abstenções (em ambos os casos, com votos de democracias e de autocracias) e ainda 24 contra (incluindo a China). E numa quarta sessão de emergência, dia 12 de outubro, a AGNU condenou a “tentativa de anexação ilegal” da Rússia das quatro regiões parcialmente ocupadas na Ucrânia de Luhansk, Donestk, Zaporíjia e Kherson, numa resolução aprovada por 143 países (tanto democracias como autocracias), com 35 abstenções (incluindo democracias) e apenas quatro a juntarem-se à Rússia votando contra. No conjunto dessas quatro votações na AGNU, há uma clara condenação da Rússia, com cerca de uma centena de países a votarem favoravelmente em todas, de Portugal e EUA ao Afeganistão e ao Myanmar; 47 países votaram a favor ou abstiveram-se em, pelo menos, uma das resoluções, como Angola, Brasil, Cabo Verde ou México e também Bahrein, Brunei, Líbano ou Sudão do Sul; 19 votaram contra ou abstiveram-se em, pelo menos, uma das resoluções, incluindo Argélia, China e Vietname; e 16 países abstiveram-se nas quatro resoluções, incluindo África do Sul, Índia, Moçambique, Mongólia e Paquistão. Como se percebe, a agressão russa contra a Ucrânia dividiu o mundo, mas não propriamente entre Democracias e Autocracias. Não é somente a China, o Irão e outras

autocracias; várias democracias também nunca condenaram a Rússia nem lhe aplicam sanções (África do Sul, Índia, Mongólia, Moçambique, Paquistão), e algumas que criticaram aumentaram as trocas de bens e serviços bilaterais com Moscovo ao longo do último ano (Brasil e Turquia). Por outro lado, há uma grande maioria de países do “Sul Global” – i.e, da América Latina, de África, do Médio Oriente e da Ásia-Pacífico – que são relativamente indiferentes face ao que se passa na Ucrânia, mantendo relações e transações normais com a Rússia, e muitos deles são sensíveis ou permeáveis às narrativas de Moscovo (e Pequim) nas acusações contra o “Ocidente”. Demorou um ano para dirigentes ocidentais (como o Presidente Francês E. Macron e o Chanceler Alemão O. Scholz na Conferência de Segurança de Munique de 17-19 de fevereiro 2023) admitirem que o “Ocidente” deve fazer mais para convencer o Sul Global a apoiar a Ucrânia e a sancionar e responsabilizar a Rússia e que, para isso, não basta invocar valores democráticos. Sintomático é igualmente o resultado de uma sondagem do European Council Foreign Relations conduzida em 15 países (dos quais 9 da UE, incluindo Portugal) nos meses de dezembro de 2022 e janeiro de 2023⁴: à questão sobre o que a Rússia representa para o seu País, enquanto a grande maioria dos inquiridos de Reino Unido (77%), EUA (71%) e União Europeia (66%) consideram a Rússia um país “rival” ou “adversário”, as opiniões públicas de Índia (80%), China (79%) e Turquia (69%) veem a Rússia como “aliado” ou “parceiro necessário”. Os posicionamentos a respeito da guerra na Ucrânia derivam de motivações específicas e diversas que raramente têm que ver com a

dicotomia democracias vs. autocracias e estão normalmente associadas a cálculos geopolíticos. A realidade é que os que se dizem “neutrais” ou imparciais, sejam autocracias ou democracias, beneficiam a agressora Rússia, direta ou indiretamente. Importa, portanto, que os defensores de uma ordem internacional baseada em regras tenham um discurso mais condizente com a realidade internacional e mais apelativo a outros a quem também certamente interessa o respeito de regras elementares da convivência internacional e de princípios de legalidade, justiça e liberdade – sob pena de favorecer as narrativas de certas potências autocráticas que dividem o mundo entre o “Ocidente” e o “resto”.

Notas

¹ UK House of Commons-Library, *Military Assistance to Ukraine since the Russian invasion*. Research briefing, 15 de Fevereiro de 2023. Em linha (consultado em 20.02.2023).

² Committee for a Responsible Federal Budget, *Congress Approved \$113 Billion of Aid to Ukraine*. 5 de Janeiro de 2023. Em linha (consultado em 20.02.2023), url: <https://www.crfb.org/blogs/congress-approved-113-billion-aid-ukraine-2022>

³ Conselho Europeu / Conselho da UE, *Solidariedade da UE com a Ucrânia* (revisto pela última vez em 15 de fevereiro de 2023). Em linha (consultado em 20.02.2023), url: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>

⁴ Ash, T. G.; Krastev, I.; and Leonard, M. *United West, Divided from the Rest: Global Public Opinion One Year Into Russia's War on Ukraine*. European Council Foreign Relations (ECFR), Policy Brief, 22 de fevereiro de 2023.

Em linha (consultado em 22.02.2023), url: <https://ecfr.eu/publication/united-west-divided-from-the-rest-global-public-opinion-one-year-into-russias-war-on-ukraine/>

Ucrânia: a Paz Mora em Moscovo

Luís Valença Pinto

General

Volvido um ano sobre o início da violência militar na Ucrânia é possível termos esse conflito com maior clareza.

Um primeiro e muito essencial ponto é reconhecer que não está em curso uma guerra entre a Rússia e a Ucrânia, mas sim uma invasão e uma tentativa de conquista territorial do solo soberano da Ucrânia por parte da Rússia. Algo que se julgava inimaginável na Europa do século XXI, mas que aconteceu. E que tem duas consequências principais: por um lado, evidencia o caráter intolerável da liderança russa e do seu regime e, por outro lado, faz entender que falar em negociação tem para a Rússia uma perspectiva de cedência de soberania ucraniana, enquanto que para a Ucrânia tal entendimento não pode ser aceitável.

Também se confirmaram muitos aspetos que há um ano poderiam parecer labirínticos no espírito de Putin, mas que hoje podemos seguramente ler como sendo autênticos boomerangs que lhe caíram em cima. Sem ser inteiramente exaustivo: a comunidade ocidental reagiu em apreciável uníssono; os EUA e a Europa não se dividiram; a NATO reagiu com clareza e unidade; a UE não só não se dividiu, como deu passos aparentemente irreversíveis

no sentido da reforçada afirmação da sua postura estratégica; a Finlândia e a Suécia decidiram aderir à NATO, a Dinamarca decidiu passar a ser parte da PCSD; a Ucrânia passou a ser percebida como um país do Ocidente, com via aberta para UE e porventura para a NATO; mais do que se tornarem temidos, Putin e o Estado russo que ele personifica são vistos como uma “encarnação do mal”; a China faz sentir que há limites para o seu comprometimento com esta Rússia.

E outras coisas também aconteceram. Ficaram mais nítidos as fragilidades e os limites do poder russo. Vimos a Europa a tomar medidas para se afastar da dependência energética em relação à Rússia. A oposição interna ao regime de Putin manifestou-se como nunca. Meio milhão de russos já abandonaram o país, em protesto contras a agressão russa e fugindo à mobilização militar. E a falácia dos pretensos referendos nas regiões ditas “anexadas” esfumou-se, também aqui funcionando no sentido oposto ao pretendido pelos seus arquitetos.

Ficaram expostos a desmotivação e impreparação dos contingentes russos, a má qualidade do seu armamento e equipamento, as insuficiências e muitas falhas da sua cadeia logística, a fraqueza das suas capacidades cibernéticas, antes julgadas muito boas e, surpreendentemente, a manifesta incompetência estratégica e operacional das lideranças militares russas. A *intelligence* ucraniana afirma que diariamente perdem a vida 600 a 800 militares russos, na maioria jovens. Estes números podem estar tocados por alguma pretensão propagandística, mas em nada alteram o reconhecimento

que as baixas russas são muito volumosas e constantes, atingindo valores elevados, que certamente Moscovo estava muito longe de antecipar.

Opostamente, do lado ucraniano, ficámos cientes da validade de uma liderança política que talvez antes gerasse reservas, da determinação, coragem e espírito de sacrifício de um povo na defesa da sua soberania e liberdade o que, naturalmente se reflete no espírito e na postura dos seus contingentes militares, da qualidade e sentido de oportunidade da sua liderança militar e da rapidez e eficácia como novas tecnologias e novos equipamentos são introduzidos e utilizados.

No terreno assinalam-se a ilusão russa quanto a uma derrota ucraniana em prazo curto, os limites da ofensiva russa no Leste da Ucrânia e as bem-sucedidas, ainda que limitadas, contraofensivas ucranianas e algumas ações espetaculares levadas a cabo pela Ucrânia na Crimeia, atestando boas capacidades de informações e de guerra eletrónica e afetando e condicionando muito seriamente a liberdade de ação da Marinha russa no Mar Negro. Vimos também como o recurso massivo pelos russos aos sistemas de mísseis, embora com pesadas consequências, incluindo humanitárias, tem vindo a ser extensamente contrariado e degradado pela defesa ucraniana. Não se pode com propriedade dizer que no presente estamos perante um conflito congelado e em impasse estratégico e operacional. É mais correto compreender que ambas as partes estão numa fase de preparação de ofensivas e contraofensivas de algum volume e ímpeto.

Do lado russo anuncia-se uma mobilização de 500.000 novos militares. Parecendo razoável antever que virão principalmente da parte leste da Federação Russa, logo muito arredados da hipotética questão ucraniana, como tal desmotivados e conseqüentemente impreparados, com baixo padrão de disciplina e vulneráveis. Em paralelo a Rússia continuará a depender do Grupo Wagner (mais do que mercenários uma “mão suja” do Kremlin), de milícias chechenas e do recrutamento de reclusos. Nada disto pode sugerir um bom produto militar...

Quanto à Ucrânia, hoje com 700.000 militares em armas, o que atenua a diferença teórica de potencial humano em relação à Rússia, e mais cerca de 2 milhões prontos a serem mobilizados, tudo evidencia que não se desvanecerá a motivação patriótica, ao contrário, talvez se reforce. Ao mesmo tempo a Ucrânia está num processo de receber da Europa e dos EUA blindados, sistemas de defesa aérea, munições e sobressalentes. O que só terá pleno significado se acontecer com a devida oportunidade e se forem prontas e competentes as correspondentes ações de instrução e treino.

Será difícil antever o desfecho. Se o apoio ocidental se mantiver efetivo e atempado talvez seja legítimo pensar que a Ucrânia pode vir a ganhar vantagem e com ela, um ímpeto renovado que lhe permita expulsar o invasor e voltar às fronteiras internacionalmente reconhecidas, isto é, às fronteiras existentes antes da anexação abusiva e violenta da Crimeia. Aí e no Donbass.

Refletindo sobre o fim deste conflito parece adequado entender que a Paz tem que resultar de Moscovo, da sociedade russa, das Forças

Armadas russas, da juventude russa. Gerando uma inflexão que permita à Rússia integrar-se na família dos Estados que observam o Direito Internacional, o primado da Lei e os Direitos Humanos, o que não se imagina possível com Putin. Do lado ucraniano o que se pode desejar é que reconheça como razoável e necessária a preservação da identidade cultural das suas populações russófonas, evidentemente sem os exageros que foram equacionados no quadro dos Acordos Minsk 2, como por exemplo, dando às correspondentes regiões autonomia judicial e poder de veto sobre as decisões de Política Externa do Estado ucraniano, leia-se sobre eventuais pedidos de adesão à UE e à NATO.

A Política Externa Russa um Ano Depois: (Des)continuidade e Inconsistência na Busca de Legitimidade

Maria Raquel Freire

Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

A política externa russa no último ano sinalizou alguma continuidade e até reinvenção, particularmente face a desenvolvimentos não intencionais da invasão russa de 24 de fevereiro de 2022, mas mais ainda revelou uma grande dose de descontinuidade. As consequências não intencionais desta invasão, dita “operação militar especial” em Moscovo, são evidentes na disrupção profunda das relações com o Ocidente, na forma como se quebraram processos de diálogo, reforçaram presenças militares, reduziram dependências económicas, e uniram vontades para sancionar a Rússia, a par do

apoio militar, político e económico aos esforços de defesa ucranianos. Esta não-intencionalidade é também visível nas alterações à geografia da política externa russa. O processo de reinvenção de uma política tradicionalmente euro-asiática, lida de forma lata, levou a uma maior dependência da China, não totalmente em linha com os objetivos de afirmação de Moscovo, e ao investimento em laços com países africanos e na América Latina, por exemplo, onde o regime de Putin encontra vozes de apoio. No entanto, até aos dias de hoje, nem a maior dependência da China, nem o envolvimento mais ativo em África, por exemplo, conseguiram substituir o volume das relações com o Ocidente. Aliás, a política russa de grande proatividade em África, com o ministro dos Negócios Estrangeiros russo Lavrov a realizar várias visitas ao continente num curto espaço de tempo, indica por um lado a necessidade de reforço de relações políticas e comerciais alternativas, mas por outro demonstra de forma clara os limites que esta política implica em termos efetivos, na desconfiança que alguns países africanos revelam face ao revisionismo russo e à sua atuação no contexto de guerra na Ucrânia, e estando a Rússia maioritariamente presente, política, económica e militarmente, em regimes sancionados pelas Nações Unidas. Mas talvez a dimensão mais evidente de descontinuidade na política externa russa seja a forma como toda a narrativa foi mudando de ênfase desde a apropriação de momentos históricos específicos, como a vitória na grande guerra patriótica, o maior destaque ao “mundo russo” e aos contornos civilizacionais da política externa (no discurso de 21

de fevereiro de 2023 Putin volta a sublinhar a corrupção dos valores ocidentais), a reconstrução do diferencial “eu-outro”, e a tentativa de recuperação do imperialismo russo, seguindo o entendimento de que a afirmação da grande potência não pode ficar confinada às fronteiras existentes. Como afirmava Catarina II, Imperatriz russa, “não tenho forma de defender as fronteiras a não ser estendê-las”. E esta parece ser na visão de Putin a forma encontrada para a afirmação da grande potência. No imaginário russo a estratégia não é de recuperação da antiga União Soviética, apesar das famosas palavras de Putin sobre o fim desta como a maior catástrofe geopolítica do século XX, que se tornou dramática para a população e revelou espaços de potencial fragmentação interna na Rússia. Na realidade, Putin critica Lenine pelas suas políticas federalistas e pela possibilidade escrita de secessão das repúblicas constituintes da então recém-criada União Soviética, como tendo semeado as sementes de fragmentação que acabaram por levar ao fim desta. Putin não pretende recriar a União Soviética, Putin pretende o regresso às políticas imperiais de conquista e controlo, onde qualquer tentativa de fragmentação interna seja severamente reprimida. O objetivo (revisto) de anexação de território ucraniano é um exemplo claro desta linha de ação que tem revelado sérios limites à estratégia russa. Esta reinterpretação histórica traduzida para o presente manifesta-se na agressividade militar e na política territorial expansionista russa. Uma narrativa que transborda para as dinâmicas internas, procurando reforçar legitimidade numa sociedade cada vez mais reprimida, mas não

necessariamente ao lado do seu líder.

Este revisionismo militarizado que viola o regime de fronteiras na Europa, além de vários tratados e acordos internacionais, abre um precedente sem limites que pode implicar um contexto de instabilidade e violência permanente no espaço europeu. A violação do princípio da soberania dos Estados, através de guerras de conquista territorial expansionistas quebra um dos princípios estruturantes da ordem internacional. Putin parece pretender regressar a um passado onde os mais fortes definiam as fronteiras e dividiam territórios. Mas a Europa de hoje, não é a Europa de então. A Rússia de hoje também não é a Rússia imperial. E velhos ventos em novos tempos têm revelado a Rússia como um Estado que replica o que foi criticando noutros, que regressa às narrativas das esferas de influência, do domínio das grandes potências e da subjugação de outros, num exercício acompanhado por narrativas incoerentes. A Ucrânia tornou-se um meio e um fim neste novo alinhamento da política externa russa. O propósito de “desnazificação e desmilitarização” da Ucrânia, traduz uma narrativa de reinterpretação histórica que contraria várias instâncias formais de reconhecimento da sua soberania, incluindo pela Rússia, assumindo que a Ucrânia não tem direito à sua existência soberana pois historicamente é parte integrante da grande Federação Russa. Ou a narrativa do Ocidente-agressor e da ameaça existencial que o Ocidente e as suas instituições implicam para a Rússia, cujo tom vai escalando e que implica uma leitura reducionista que artificializa linearidade nestas relações. No discurso sobre o Estado da Nação,

a 21 de fevereiro de 2023, Putin afirmou, “Foram eles que começaram a guerra. E estamos agora a usar a força para a terminar”, anunciando ainda a suspensão da participação russa no Tratado *New Start*, o último reduto do regime de controlo de armamento que sustentava a arquitetura de segurança europeia. O caminho trilhado revela enormes inconsistências e contradições na busca de legitimidade. A realidade dos factos é que a Rússia invadiu a Ucrânia no dia 24 de fevereiro de 2022, escalando esta guerra que havia iniciado em 2014.

Quatro Ilusões e Um Ano de Guerra

Mónica Dias

IEP-UCP, Professora Associada e Investigadora.

Vice-Diretora do Instituto de Ciência Política da UCP.

Provavelmente vamos recordar, um dia, o 24 de fevereiro de 2022 como *Zeitenwende*, um momento que marca uma mudança de era, pois representa uma rutura com um sistema internacional que tinha saído dos eixos desde o desmoronamento do muro de Berlim e que procurava entre turbulências e incertezas, descomprometidamente, um novo rumo.

Um ano depois da invasão da Ucrânia pela Federação Russa, esse mundo transformou-se. Definitivamente. E como primeira consequência entendemos que muitas das grandes expectativas que tínhamos sobre o ajustamento da ordem mundial eram apenas ilusões. Ao mesmo tempo também percebemos que é necessário mais determinação e um maior compromisso por parte das

Democracias liberais se quiserem realmente definir a geopolítica – e assim defender os seus valores. Mas a guerra de agressão de Moscovo revelou muito mais, trazendo nitidez ao que há décadas permanecia vago e indefinido.

O termo *Zeitenwende* foi utilizado pela primeira vez neste contexto por Olaf Scholz, num discurso proferido apenas três dias depois do início da guerra de agressão russa em que apelava a uma fundamental e inevitável mudança de orientação da política alemã, mas aplica-se, na verdade, a toda a política internacional. Parece-nos importante analisarmos essa viragem dos tempos que representa o “fim de uma era histórico-política” a partir de quatro ilusões ou pressupostos de uma ordem mundial estável e que indicam um novo caminho que terá de ser percorrido.

1. A dupla ilusão da Rússia

A primeira ilusão que o assalto à Ucrânia revelou foi a admirável, mas vã esperança ocidental, de uma integração da Rússia no círculo dos Estados que se baseiam nos princípios do Estado de Direito, da Liberdade e dos Direitos Humanos, tal como tinha acontecido com tantos outros países da antiga Europa de Leste. Durante anos, apostou-se na ideia de que os laços comerciais e os interesses económicos comuns poderiam trazer não só uma maior cooperação (que se fez de facto sentir em inúmeros projetos culturais, técnicos, científicos e até militares), mas também estimular uma confiança ao nível político que acabaria por transformar Moscovo num aliado. A inclusão da Rússia no G8 (ou G20) ou o convite para as Conferências de Segurança em Munique, são apenas alguns exemplos desse

cálculo que aspirava ainda a um fortalecimento da sociedade civil russa e de uma consequente mudança política no Kremlin. Na verdade, a eleição do ex-KGB Vladimir Putin em 2000 (talvez a última eleição aproximadamente livre e transparente do breve processo de transição político russo) já sinalizava a inviabilidade dessas esperanças. A sequência de desilusões começou no acutilante discurso na Conferência de Segurança de Munique em 2007 e continuou, entre outros, na invasão da Geórgia em 2008, e por fim na invasão da Crimeia em violação prepotente do Direito Internacional fundado na Carta das Nações Unidas.

Contudo, após um ano de guerra, também se revelou claramente que as expectativas de Putin eram tanto ou ainda mais ilusórias, pois o seu plano de uma conquista rápida da Ucrânia e uma integração deste território na federação russa – catapultando Moscovo novamente para uma posição de grande ator geoestratégico ao lado dos EUA e da China – falhou em toda a linha e abriu fissuras sobre todo o seu sistema de poder. A Rússia está hoje mais enfraquecida e isolada e enfrenta não só graves problemas económicos e financeiros, mas sobretudo uma catástrofe humanitária como resultado das elevadas baixas da guerra e a que Putin tenta resistir com uma musculada repressão da sua população, um forte controlo do partido e o habitual desprezo pelos homens e pelas mulheres. No entanto, nem a sua poderosa propaganda de guerra consegue já esconder os erros de avaliação desta operação militar cujo desfecho vai certamente ditar o destino deste líder

que sonhou ser um novo Pedro da Rússia.

O discurso de nação que Putin apresentou na véspera do dia que sinalizou um ano de guerra demonstrou, assim, uma postura mais defensiva em que tentou justificar a invasão em termos quase orwellianos, distorcendo mais uma vez factos, objetivos e narrativas. O desmentido desta visão reside, porém, na evidência de que perdeu aliados (e lançou uma crise sobre partidos comunistas e socialistas de inspiração soviética em todo o mundo), o que também ficou visível nas votações da Assembleia Geral das Nações Unidas contra a invasão da Ucrânia, e que enfrenta hoje sanções que serão muito difíceis de compensar. A maior desilusão é, finalmente, a da sua posição como líder absoluto e do seu poder julgado como inabalável, pois tornou-se mais vulnerável a uma crise política interna e que poderá tomar dimensões violentas e desestabilizadoras com elevados riscos – até para a segurança internacional.

2. A ilusão da paz perpétua na Europa

A segunda ilusão que terminou no dia 24 de fevereiro é a de que a Paz na Europa seria garantida e gratuita. Uma leitura mais atenta de Kant informaria, no entanto, que a paz perpétua só existe nos cemitérios e mesmo que as últimas três décadas tenham sido mais determinadas pelas designadas “novas guerras”, com múltiplos atores e causas complexas (incluindo na região da antiga Jugoslávia), não deveríamos ter esperado que as guerras de agressão de um Estado contra outro e em clara violação da Carta das Nações Unidas tivessem sido eliminadas para sempre. Mas foi

isso mesmo que nos perturbou: a invasão de um Estado soberano na Europa por um membro permanente do Conselho de Segurança e uma guerra de enorme violência, com milhares de mortes em ambos os lados, um rasto de medo e destruição e milhões de deslocados. Sabemos hoje que esta guerra será longa e que trará, como todas as guerras, muito sofrimento, e que alastrará para além da fronteira entre a Rússia e a Ucrânia envolvendo não só a Europa, mas o mundo.

3. A ilusão da prescindibilidade da NATO

Ligada a ao falso pressuposto da Paz gratuita na Europa está a ilusão de que a NATO se teria tornado obsoleta e de que não seria necessário, nem faria sentido, investir em segurança e defesa, muito menos em armamento e formação de militares. A extraordinária capacidade de defesa dos ucranianos veio provar o contrário, mostrando a importância dos meios para a autodefesa (como previsto no artigo 51.^a da Carta da ONU) e da importância da capacidade militar para garantia da paz. Curiosamente esta desilusão trouxe algo positivo: Mais do que nunca, a NATO encontrou na resposta à invasão russa uma nova razão de ser, tendo unido os seus aliados e atraído novos candidatos. A NATO revigorou-se e tornou-se uma nova referência política e militar. E ao longo do último ano, a opinião pública na Europa mudou drasticamente de um pacifismo de consciência que insistia na redução das despesas militares e idealmente na eliminação de todo o armamento pesado, para um pacifismo de responsabilidade em que a defesa daqueles que são atacados e agredidos tem de ser garantida com

todos os meios validados pelas convenções internacionais.

O fortalecimento da NATO não foi, porém, um episódio isolado, pois também outras instituições conheceram uma nova dinâmica, sendo provavelmente o melhor exemplo o da União Europeia, que conseguiu alinhar diferentes posições e falar a uma só voz, revelando uma nova (e por vezes surpreendente) unidade e determinação.

4. A ilusão de um papel discreto da Alemanha

Outra evidência que resulta da guerra é a de que o papel da Alemanha no espaço internacional vai mesmo mudar. Assim, a ideia da *Zeitenwende* justificou duas novas orientações da política germânica: em primeiro lugar, o aumento extraordinário do investimento na área da defesa, que inclui, para além dos 100 mil milhões do orçamento de 2022, o cumprimento da quota mínima dos 2% do PIB exigida pela NATO (o que equivale a 77 mil milhões de euros anuais). Este esforço vai transformar a Alemanha na maior potência militar da União Europeia – e numa das maiores ao nível mundial – e atribuir ao país inevitavelmente um novo protagonismo político no palco mundial. Apesar das reticências alemãs (historicamente compreensíveis) em relação a um papel de liderança, o tempo da discrição terminou. A segunda reorientação da Alemanha face à guerra tem a ver com a sua relação complexa com a Rússia – e que agora ficou inequívoca. Assim, pode dizer-se que a Rússia pôs fim a uma ilusão de parceria económica promissora quando assaltou a Ucrânia, tendo por consequência o fecho da Nordstream I e II, o cancelamento de inúmeros projetos

de cooperação e a imposição de pesadas sanções contra a Federação Russa. Hoje, a posição da Alemanha ficou muito mais clara – e isso é bom para a Europa, mas também para as instituições internacionais a um nível global.

Por terrível que esta guerra seja, e por muito tempo que possa perdurar, trouxe uma clareza que faltava no espaço geopolítico. É hoje muito nítido que o que está em causa nesta nova guerra na Europa é uma divisão entre o princípio do respeito pelo Direito Internacional fundado na soberania e autodeterminação de cada Estado (seja grande ou pequeno) e da liberdade de escolha dos povos, por um lado, e a lógica da afirmação da vontade dos Estados mais poderosos, uma vontade autoritária sem regras e limites e que nos arremessaria não para uma possível paz (de imposição), mas para uma guerra perpétua de conflito e repressão. Chegou o momento de tomarmos partido. E de nos inspirarmos, talvez, na coragem e resiliência de um dos líderes menos prováveis, mas mais importantes desta história – Volodymyr Zelensky. Pelas razões expostas, a *Zeitenwende* não é, então, o início de uma nova Guerra Fria, mas o seu fim. O fim das ilusões. O fim das indefinições. Não é possível vislumbrar hoje para onde nos vamos encaminhar, mas a guerra da Ucrânia permitiu um despertar das ilusões e constitui provavelmente o impulso de que necessitávamos para conseguir novos consensos, novas reformas, e assim inventar um novo sistema internacional baseado no multilateralismo e na Lei ajustando a ordem mundial ao admirável novo mundo do século XXI.
