



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

OCCASIONAL PAPER N.º 57

A CRISE NA UCRÂNIA: A MUDANÇA ALEMÃ

Patrícia Daehnhardt,

IPRI-UNL

21 | Março | 2014

O Ocidente enfrenta hoje um desafio geopolítico, como já não acontecia no espaço euro-atlântico desde o fim da Guerra Fria: um reordenamento no antigo espaço soviético – que a Rússia prossegue e que o Ocidente contesta – que põe em causa a ordem euro-atlântica criada com o fim da hegemonia soviética sobre a Europa de leste, a queda do muro de Berlim e a implosão da União Soviética. Este desafio marca o início do fim da parceria estratégica NATO-Rússia e da política de ‘reset’ da administração Obama. O afastamento da Rússia em querer integrar a comunidade de segurança transatlântica traduzem na crise na Ucrânia a maior ameaça à segurança europeia desde o fim da Guerra Fria. Ao fazê-lo, a Rússia está a pôr em causa as regras e normas da ordem liberal internacional, através de uma contestação fora dos contornos dessa mesma ordem. Perante a incerteza de quais são os limites da política revisionista do presidente Vladimir Putin, a dificuldade para o Ocidente – a União Europeia (UE) e a NATO - é definir como deverá responder no caso de à anexação da Crimeia se seguir uma intervenção russa na Ucrânia oriental. Como afirmou o ministro dos negócios estrangeiros Frank-Walter Steinmeier, a questão da guerra e da paz regressou inesperadamente ao continente, com o risco de uma divisão da Europa. A Europa e os Estados Unidos têm de reagir, em

conjunto e decididamente, porque em jogo está não apenas o futuro da Ucrânia, dos países da Europa oriental e da Rússia, mas também o futuro da Europa e da aliança transatlântica.

A política revisionista russa corresponde à inversão da fórmula de retraimento estratégico da União Soviética no final da Guerra Fria, quando esse retraimento se procedeu 'de fora para dentro', perdendo influência nas zonas mais longínquas extra-europeias, passando pela Europa de leste e, em 1991, perdendo o poder sobre as antigas repúblicas soviéticas. A partir de 2000 definiu-se a lógica inversa, de gradual recuperação de poder junto dos novos Estados soberanos da antiga URSS, com Moscovo a apoiar regimes simpatizantes e a frustrar apoios ocidentais à democratização nesses países, como aconteceu na Geórgia, Ucrânia ou Quirgístão. Nesse percurso de revisão do estatuto de poder reinstituíram-se a desconfiança e incerteza mútuas no espaço euro-atlântico. Ao mesmo tempo que considerava os alargamentos institucionais do Ocidente uma potencial ameaça à sua segurança Moscovo era pouco construtiva no debate sobre uma maior aproximação (incluindo até a possibilidade longínqua de a Rússia vir a tornar-se membro da Aliança Atlântica, como na altura sugeriam alguns membros da elite alemã) às instituições transatlânticas. Neste processo, o papel da Rússia na redefinição conjunta de uma ordem euro-atlântica de segurança foi-se gradualmente desvanecendo.

Na prática, contudo, a cooperação entre a Aliança Atlântica e a Rússia nunca foi desprovida de tensões, e assentava na gestão de um frágil equilíbrio, como revelaram as posições divergentes sobre os sucessivos alargamentos da NATO até às fronteiras da antiga União Soviética, as revoluções coloridas na Geórgia, Ucrânia e Quirguístão, os conflitos congelados na Transnístria, Nagorno-Karabakh, Abkhazia e Ossétia do Sul, oposição à livre escolha da Ucrânia, Geórgia e Arménia quanto a negociações de associação com a UE, embargos de gás, ou o projeto de defesa antimíssil norte-americano.

Também a história da relação entre a Alemanha e a Rússia, as duas potências centrais do continente europeu, caracteriza-se por momentos de cooperação, rivalidade e tensão. Após 1990, a Alemanha unificada e com poder acrescido tornou-se o elo de articulação entre a União Europeia, os Estados Unidos e a Rússia, na medida em que a forma como a Alemanha definia a sua relação com a Rússia tinha repercussões sobre como estes atores lidavam com Moscovo. Foi o que se verificou quando, em 2008, Berlim desacelerou o

processo de alargamento da NATO à Geórgia e Ucrânia por considerar as sensibilidades do vizinho russo e possíveis repercussões sobre a estabilidade da ordem europeia. Por seu turno, era através de Berlim que a Rússia exercia influência na Europa, tornando-se a Alemanha a interlocutora privilegiada de Moscovo no palco europeu e transatlântico: a Rússia articulava os seus interesses securitários e energéticos em cooperação com a Alemanha para reforçar a sua posição junto dos restantes atores políticos do quadro euro-atlântico. Mas a crise da Ucrânia e a anexação da Crimeia acabaram por alterar a diplomacia de Berlim. A chanceler Angela Merkel, o governo e todos os partidos do Bundestag condenaram a anexação da Crimeia como inaceitável por constituir uma violação do direito internacional e dos princípios da Carta das Nações Unidas. As propostas de Steinmeier para a constituição de um ‘grupo de contacto’ ou uma missão de observadores da OSCE para a Ucrânia não tiveram, até à data, resposta positiva de Moscovo. Assim, Vladimir Putin parece desistir da relação privilegiada com Berlim, uma relação que servia de ponte de ligação nas relações políticas com o Ocidente, para além dos óbvios interesses económicos e energéticos envolvidos. Ter Berlim como o interlocutor preferencial no relacionamento com a UE, e, em menor grau, na relação com a NATO e os EUA, era um trunfo da diplomacia russa na relação com o Ocidente euro-atlântico que está agora em causa.

Três implicações decorrem das acções da Rússia. Em primeiro lugar, a já referida redefinição da ordem do pós-Guerra Fria no espaço euro-atlântico. Pela sua trajetória de revisionismo da ordem europeia, e de afirmação enquanto ator hegemónico no que denomina ser o estrangeiro próximo, Moscovo auto-excluiu-se do papel de parceiro na construção de uma ordem securitária europeia, com algum risco de isolamento internacional, o que enfraquece a sua posição. Por um lado, enquanto Viktor Yanukovich era presidente, Moscovo exercia controlo sobre toda a Ucrânia; agora exerce um controlo muito fragmentado e depara-se com populações anti-russas o que marcará a futura relação entre os dois países. Por outro lado, vizinhos da Rússia, como o Cazaquistão e a Bielorrússia poderão adoptar uma atitude mais crítica face a Moscovo e ao projeto de União Euroasiática já que o argumento russo da proteção da população de língua e etnia russa poderá ser aplicável a todos os Estados sucessores da União Soviética com minorias russas.

Em segundo lugar, a crise está a ser o catalizador de uma nova convergência de interesses entre europeus e norte-americanos e da integração europeia. Depois de momentos de ressentimento no ano passado devido ao escândalo de escutas NSA, a

cooperação entre os dois lados do Atlântico volta a ser crucial, e o papel dos EUA e da Alemanha são aqui determinantes. Esta nova convergência produz quatro implicações. Primeiro, o reforço do grau de envolvimento de Washington nos assuntos securitários do espaço euro-atlântico quando os Estados Unidos se estavam a reposicionar estrategicamente para o Pacífico. As fragilidades securitárias reemergiram no continente europeu, e os EUA poderão ter de re-reorientar-se mais uma vez para o continente europeu. O presidente Obama declarou a aplicação de sanções à Rússia, em convergência com os seus parceiros europeus, e assegurou garantias de segurança aos países bálticos e à Polónia, mas tem deixado a Europa assumir a condução do processo. Segundo, dependendo do grau de interesse estratégico e político, os Estados Unidos poderão delegar na Alemanha o papel de principal potência ordenadora no continente europeu, o que lhes permitiria manter a reorientação estratégica em curso. Terceiro, a NATO poderá encontrar nesta crise o seu papel no período pós-Afeganistão, com possíveis adesões de países como a Suécia e a Finlândia à Aliança Atlântica, para além da resposta a dar ao sentimento de vulnerabilidade dos Estados bálticos e da Polónia. Por último, é de sublinhar o papel de consensualidade da União Europeia na crise da Ucrânia e nas relações com a Rússia. A UE tem assumido uma posição decidida e unida na sua reacção à política de Moscovo, tanto na elaboração e implementação do pacote de sanções em três fases como no apoio assertivo à democratização na Ucrânia. No Conselho Europeu de quinta e sexta-feira, os chefes de Estado e de Governo da União decidiram o alargamento das sanções da segunda fase à Rússia, ou seja, o bloqueio do acesso a contas bancárias e vistos de entrada a um maior número de pessoas. Assinaram ainda com o governo interino da Ucrânia as disposições de cooperação política do acordo de associação entre a UE e Ucrânia, num sinal unido de solidariedade. E para além de exigirem o envio de uma missão da OSCE à Ucrânia anunciaram que iriam iniciar consultas sobre a aplicação de sanções da terceira fase, ou seja, sanções económicas (que, tem que reconhecer-se, testarão a verdadeira unidade entre os Estados membros; a França está a negociar o maior contrato europeu de armamento com a Rússia; a Alemanha tem fortes interesses económicos e energéticos e o Reino Unido tem interesses financeiros envolvidos). Tanto a UE como a Alemanha querem resolver a crise diplomaticamente e defendem que a aproximação da Ucrânia à Europa não precisa de ser feita à custa do relacionamento com a Rússia, porque num quadro de interdependência crescente todos os Estados, incluindo a Rússia, podem integrar a parceria de cooperação que a Europa defende; só não a poderá integrar quem não

respeitar as regras e normas vigentes nesse quadro.

A terceira implicação da crise da Ucrânia é a mudança do papel crucial da Alemanha. Berlim, que sempre tentou integrar as preocupações securitárias da Rússia no espaço euro-atlântico, está a mudar a sua política em relação a Moscovo. Apesar de manter a via diplomática para encontrar soluções multilaterais, esta crise evidenciou os limites da *Ostpolitik* alemã para a Rússia, com Berlim a assumir uma posição muito crítica face às acções de Putin. O governo alemão parece assim estar finalmente a responder às expectativas de alguns dos seus parceiros (Polónia, por exemplo) de liderança nesta crise, e aos recentes apelos do presidente alemão Joachim Gauck, do ministro dos negócios estrangeiros Frank-Walter Steinmeier e da ministra da defesa Ursula von der Leyen, para que a Alemanha assuma maiores responsabilidades na política internacional. Num contexto em que os vários parceiros europeus ainda se defrontam com a crise do euro, e em que a Alemanha tem interesses económicos e energéticos a defender, esta expectativa dificilmente poderá ser ignorada por Berlim. Nesse sentido, mesmo antes de partir para Bruxelas, a chanceler Merkel disse no seu discurso ao Bundestag que a UE iria considerar a aplicação de sanções da terceira fase, ou seja, sanções económicas à Rússia, numa mensagem também dirigida aos empresários alemães com interesses económicos na Rússia, de que a Alemanha estaria disposta a custear os custos envolvidos na resolução da crise. Por estas várias razões, a actual crise na Ucrânia e a crise nas relações entre o Ocidente e a Rússia são um momento definidor de um novo relacionamento entre todos os actores políticos do espaço euro-atlântico.