

## Índice

Lista de Mapas e Tabelas	9
Prefácio	11
Agradecimentos	15
Lista de Pessoas-Chave	17
1. As Origens do Conflito pela Ucrânia	19
2. Uma Nova Ordem Mundial? 1989-1993	53
3. Esperança e Dificuldades, 1994-1999	101
4. Autocracia e Revolução, 1999-2004	147
5. Reforma e Retrocesso, 2004-2010	189
6. Viktor Yanukovych e a Via da Confrontação, 2010-2013	235
7. Da Revolução à Guerra, 2013-2015	279
8. O Conflito Latente: 2015-2021	331
9. Guerra	367
10. Conclusão: Da Guerra Fria à Guerra Quente	411
Bibliografia	443

## 1. As Origens do Conflito pela Ucrânia

Porém, a nossa ideia é alimentar os lobos e proteger as ovelhas.

Lev Tolstói, *Guerra e Paz*

Na madrugada de 24 de fevereiro de 2022, a Rússia atacou a Ucrânia ao longo de quatro eixos, com mais de 150 mil soldados apoiados por aeronaves, mísseis, *drones*, artilharia e blindagem. Embora a imprensa mundial dissesse que a Rússia “invadira” a Ucrânia, os ucranianos e os seus apoiantes sublinharam que a invasão começara verdadeiramente oito anos antes, em 2014, quando a Rússia invadiu a Crimeia e atacou os *oblasts* de Donetsk e Luhansk, um conflito que vitimou mais de 13 mil pessoas. No outono de 2022, apesar de milhares de baixas em ambos os lados, a guerra não mostrou sinais de abrandamento. Em vez disso, os observadores informados preparavam-se para uma longa guerra.

O que começou por ser um “divórcio civilizado”<sup>1</sup>, depois do colapso da União Soviética em 1991, tornou-se a maior guerra na Europa desde 1945, com consequências que se repercutiram por todo o mundo. A independência da Ucrânia em 1991 ocorreu sem derramamento de sangue. As tensões este-oeste que definiram a Guerra Fria haviam desvanecido. Durante anos, os líderes russos enfatizaram que os russos e os ucranianos eram um só povo. Contudo, em 2014, a Rússia atacou, in-

1 O termo “divórcio civilizado” foi utilizado para descrever a dissolução da União Soviética mesmo antes do seu colapso, sendo repetidamente utilizado durante o início do período pós-Soviético.

vadindo o território ucraniano e conduzindo a Rússia e o Ocidente ao que muitos consideraram uma nova Guerra Fria. E, em 2022, a Rússia intensificou drasticamente o conflito, atacando civis e apelando à destruição do Estado e da nação ucraniana.

Como é que isto aconteceu e porquê? Como é que dois Estados com uma ligação tão profunda, como a Ucrânia e a Rússia, entraram em guerra? Como é que a sua relação veio precipitar o conflito do Ocidente com a Rússia? A forma como respondemos a estas questões irá determinar, em grande parte, a forma como os intervenientes de todos lados encaram as decisões ainda por tomar, incluindo como estabelecer a paz entre a Ucrânia e a Rússia e como reconstruir as relações entre a Rússia, os países vizinhos e o Ocidente no período pós-guerra. Há muita coisa em jogo na forma como entendemos este conflito, mas os entendimentos predominantes estão profundamente em desacordo uns com os outros: uma escola de pensamento considera que o conflito foi causado por revanchismo russo; outra atribui-o à necessidade de Putin de consolidar o seu regime autocrático; e outra ainda responsabiliza o expansionismo ocidental e o nacionalismo ucraniano. As duas primeiras perspectivas apontam para uma estratégia do Ocidente que implica esperar que Putin saia de cena, contendo a Rússia no entretanto. A terceira aponta para admitir as necessidades de segurança alegadas pela Rússia, aceitando o seu desejo de controlar a Ucrânia.

O presente livro irá demonstrar por que motivo é provável que nenhuma destas estratégias possa funcionar a curto prazo. As raízes do conflito são mais profundas do que se reconhece geralmente, portanto, irão resistir a uma simples mudança de política ou liderança. A guerra entre a Rússia e a Ucrânia, e entre a Rússia e o Ocidente, resultou de vastas forças “tectónicas”, assim como de estímulos a curto prazo. O conflito entre a Ucrânia e a Rússia baseia-se em fatores estruturais inerentes à política internacional, assim como em profundas divergências normativas. Embora possamos culpabilizar os líderes por muitas das decisões que tomaram, os seus erros não provocaram os conflitos subjacentes, que já estavam em evidência na década de 1990, quando a confiança mútua do pós-Guerra Fria estava no seu auge.

Por conseguinte, esperar simplesmente que Putin saia de cena na Rússia ou por uma política mais flexível da parte da União Europeia ou dos Estados Unidos, não trará a reconciliação. Um regresso à paz e à segurança exigiria um acordo sobre uma nova arquitetura de segurança

na Europa. Tal arquitetura não foi possível de negociar mesmo quando a Guerra Fria acabou e a Rússia se encontrava em processo de democratização. Com uma Rússia cada vez mais autocrática, um antagonismo profundo entre este e oeste e uma guerra brutal na Ucrânia, uma nova arquitetura de segurança é ainda menos alcançável agora do que há uns anos. Apenas mudanças profundas, tais como uma nova democratização da Rússia ou um abandono das normas ocidentais do pós-Segunda Guerra Mundial, poderão melhorar as perspectivas. A fronteira entre a Rússia e a Ucrânia, e, conseqüentemente, entre a Europa livre e não livre, será determinada no campo de batalha. Mesmo quando a atual guerra terminar, o confronto entre a Rússia e a Ucrânia e entre a Rússia e o Ocidente permanecerá. Quer se goste quer não, a Ucrânia e o Ocidente estão destinados a permanecer em conflito com a Rússia durante muito mais anos.

Este livro tem dois objetivos conexos. O primeiro é explicar de que modo e por que motivo surgiu este conflito. O segundo é apresentar uma narrativa da relação entre a Ucrânia, a Rússia, a Europa e os Estados Unidos desde o final da Guerra Fria, em 1989, até à guerra de 2022. A cronologia é em si um objetivo, pois não existe uma visão geral das relações entre a Ucrânia e a Rússia. É igualmente fundamental para compreender o conflito, uma vez que uma das principais controvérsias deste livro estabelece que os problemas que conduziram ao conflito em 2014 e 2022 surgiram no início do período pós-Guerra Fria, tornando-se cada vez mais pertinentes ao longo do tempo. As decisões para entrar em guerra em 2014, e novamente em 2022, estiveram a cargo de Vladimir Putin, mas as causas subjacentes ao conflito eram bastante mais profundas. O presente livro centra-se nas causas subjacentes, não por tornarem a guerra inevitável, mas por revelarem a razão pela qual Putin e a liderança russa consideraram que não alcançariam os seus objetivos sem entrar em guerra.

### *Perspetivas e Interesses Antagónicos após a Guerra Fria*

Resumindo o argumento à sua versão mais simples, o final da Guerra Fria desencadeou duas forças inevitavelmente em tensão: a democratização da Europa de Leste e a demanda da Rússia para recuperar o seu estatuto de “grande potência” e domínio sobre os países vizinhos. A Ucrâ-

nia era o território onde a democracia e a independência mais desafiavam a concepção da Rússia relativamente aos seus interesses nacionais. Não era inevitável que este conflito conduzisse à violência, mas também não era provável que se resolvesse sozinho.<sup>2</sup>

Ao mesmo tempo que a Rússia estava determinada a permanecer uma grande potência e a manter o poder hegemónico regional, a Ucrânia estava empenhada na sua independência. Até os líderes ucranianos que mantinham estreitos laços económicos com a Rússia defendiam resolutamente a soberania da Ucrânia. Enquanto a definição da Rússia relativamente ao seu estatuto de grande potência incluísse o controlo da Ucrânia, a Rússia e a Ucrânia ocupariam posições antagónicas. Foi o que aconteceu em 1991 e, desde então, não se alterou nos seus fundamentos.

Duas dinâmicas mais abrangentes — por um lado, um problema típico da política internacional, por outro, uma novidade na era do pós-Guerra Fria — ligavam o conflito entre a Rússia e a Ucrânia a assuntos europeus mais abrangentes, tornando mais difícil lidar com ambas. Em primeiro lugar, o dilema da segurança, um problema persistente nas relações internacionais, significava que os passos dados por cada Estado para proteger a sua segurança eram inevitavelmente considerados ameaçadores pelos outros, provocando um ciclo de ação e reação. A “manutenção da paz” na Moldova e na Geórgia pela Rússia era um exemplo. A expansão para Leste da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) era outro.

Em segundo lugar, a difusão da democracia alimentava o dilema da segurança, fazendo com que os Estados do Ocidente se sentissem mais seguros, porém, comprometendo o aparente interesse nacional da Rússia. Uma vez que acreditavam na importância da democracia e que a democracia fortalecia a segurança, os líderes ocidentais promoviam a expansão da democracia e as instituições que a apoiavam. Embora a Rússia não parecesse opor-se à democracia em si, sentia-se ameaçada ao ver novas democracias procurando juntar-se às principais instituições da democracia europeia, a NATO e a União Europeia. Quanto mais este processo avançava, mais a Rússia se ressentia. Simultaneamente, a Ucrânia era mais importante para a perceção da Rússia relati-

2 Sobre os conflitos de interesse entre a Rússia e o Ocidente, ver William C. Wohlforth e Vladislav Zubok, “An Abiding Antagonism: Realism, Idealism, and the Mirage of Western-Russian Partnership after the Cold War”, *International Politics* 54, 4 (2017): 405-419.

vamente aos seus próprios interesses, para a sua identidade nacional e para o regime de Putin do que qualquer outro país. Fyodor Lukyanov escreveu que “Na sua perspectiva [dos russos], a posição subordinada da Rússia é o resultado ilegítimo de uma campanha interminável dos Estados Unidos para controlar a Rússia e impedi-la de recuperar o seu devido estatuto”.<sup>3</sup>

Esta fusão entre democracia e geopolítica era novidade, porém, o seu efeito parecia familiar. Enquanto a Rússia se afastava da democracia liberal e a Europa a adotava, era inevitável que surgisse uma fronteira entre a Europa democrática e não democrática. Anteriormente, chamou-se a isto a “cortina de ferro”. Ficaria esta nova linha divisória na fronteira da Rússia com a Ucrânia, na fronteira da Ucrânia com a Polónia, ou noutra local? Poderia uma zona de membros neutrais proporcionar um “tampão” entre as regiões democráticas e não democráticas da Europa? Talvez, mas ninguém queria estar nessa zona e a própria ideia entrava em conflito com as normas europeias. Uma nova divisão da Europa podia evitar-se apenas se a Rússia consolidasse a democracia e desistisse das suas aspirações de grande potência. A primeira hipótese falhou e a segunda foi rejeitada. A Ucrânia tem tido o azar de ver o conflito ser disputado no seu território, como tem sido tantas vezes o caso ao longo da história.

### *Debatendo as Causas da Guerra*

Desde o início do conflito, em 2014, tem surgido bastante literatura sobre o assunto, e com três características determinantes. Primeiro, grande parte desta literatura incide sobre a atribuição de culpas. Segundo, a maioria centra-se em acontecimentos que tiveram início em 2013, analisando desenvolvimentos anteriores apenas de forma seletiva. Terceiro, as obras tendem a incidir sobre fontes de comportamento externas ou internas em vez de analisarem a forma como estas fontes interagem.

Embora a maioria das obras publicadas no Ocidente parta do princípio de que a Rússia é responsável pelo conflito, uma exuberante minoria assume a posição, mais próxima da do governo russo, de que o

3 Fyodor Lukyanov, “Putin’s Foreign Policy: The Quest to Restore Russia’s Rightful Place”, *Foreign Affairs* 95, 3 (maio/junho de 2016): 30-37.

Ocidente e a Ucrânia encurralaram a Rússia de tal modo que a sua única hipótese era agir.<sup>4</sup>

Embora a atribuição de culpas seja irresistível, as obras que acusam um ou outro lado tendem a escolher factos e a agrupá-los seletivamente de uma forma, na melhor das hipóteses, unilateral e, na pior, enganadora. Até excelentes académicos recorreram a representações simplistas da culpa: John Mearsheimer declarou que “a Culpa da Crise da Ucrânia é do Ocidente”, enquanto Andrew Wilson escreveu, “os russos passaram-se”.<sup>5</sup>

A atribuição de culpas leva-nos a creditar numa considerável liberdade de escolha aos líderes, minimizando os constrangimentos que estes tiveram de enfrentar. Mesmo as obras mais equilibradas na atribuição de culpas têm tendência a evidenciar a capacidade de os líderes influenciarem acontecimentos e a subestimar os constrangimentos políticos externos e internos das suas opções políticas. Alguns autores

4 A tendência para a atribuição de culpas é discutida em Paul D'Anieri, “Ukraine, Russia, and the West: The Battle over Blame”, *The Russian Review* 75 (julho 2016): 498-503. Para outras revisões de literatura, ver Peter Rutland, “Geopolitics and the Roots of Putin’s Foreign Policy”, *Russian History* 43, 3-4 (2016): 425-436 e Michael E. Aleprete, Jr., “Minimizing Loss: Explaining Russian Policy: Choices during the Ukrainian Crisis”, *Soviet and Post-Soviet Review* 44 (2017): 53-75. Entre aqueles que culpam o Ocidente e os nacionalistas ucranianos estão dois proeminentes especialistas em política russa, Richard Sakwa e Stephen Cohen, e dois proeminentes especialistas em segurança internacional, John Mearsheimer e Stephen Walt, assim como o especialista em política internacional russa, Andrei Tsygankov. Ver Richard Sakwa, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands* (Londres: I. B. Tauris, 2014); Katrina Vanden Heuvel e Stephen F. Cohen, “Cold War against Russia — Without Debate”, *The Nation*, 19 de maio de 2014; John Mearsheimer, “Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin”, *Foreign Affairs* 93, 5 (setembro/outubro de 2014): 77-89; Stephen M. Walt, “What Would a Realist World Have Looked Like”, *ForeignPolicy.com*, 8 de janeiro de 2016; e Andrei Tsygankov, “Vladimir Putin’s Last Stand: The Sources of Russia’s Ukraine Policy”, *Post-Soviet Affairs* 31, 4 (2015): 279-303. Para aqueles que culpabilizam a Rússia, ver Andrew Wilson, *Ukraine Crisis: What It Means for the West* (New Haven, CT: Yale University Press, 2014); Taras Kuzio, *Putin’s War against Ukraine: Revolution, Nationalism, and Crime* (Toronto: Chair of Ukrainian Studies, University of Toronto); Charles Clover, *Black Wind, White Snow: The Rise of Russia’s New Nationalism* (New Haven, CT: Yale University Press, 2016); e Michael McFaul, *From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin’s Russia* (Nova Iorque: Houghton Mifflin Harcourt, 2018), particularmente o capítulo 23. Para uma obra que atribui culpas de forma mais uniforme, ver Samuel Charap e Timothy Colton, *Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia* (Londres: Routledge, 2017).

5 Mearsheimer, “Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault”, 1; Wilson, *Ukraine Crisis*, vii.

criticam o Ocidente pelas suas ações, outros pela falta delas<sup>6</sup>, sendo o pressuposto comum de que os líderes teriam uma latitude considerável de opções. A análise dos debates da altura esclarece que, frequentemente, os próprios líderes não viam a situação dessa forma. Os decisores políticos sentiam-se muitas vezes consideravelmente limitados. A explicação aqui avançada explora essas limitações, incluindo o dilema da segurança, o impacto da democratização e as políticas internas.

Em segundo lugar, grande parte do trabalho académico sobre o conflito tem estado incompleto do ponto de vista temporal. Grande parte deste trabalho incide, de forma bastante razoável, no período desde novembro de 2013, passando pela primavera de 2014, ou no início da guerra em 2022 (sobre o qual o trabalho académico começa agora a surgir). Daniel Treisman concentrou-se na decisão de Vladimir Putin invadir a Crimeia, identificando quatro escolas de pensamento: “Putin o defensor”, respondendo à probabilidade de a Ucrânia aderir à NATO; “Putin o imperialista”, invadindo a Crimeia como parte de um projeto mais amplo para recriar a União Soviética; “Putin o populista”, servindo-se da anexação da Crimeia para obter o apoio popular perante a decadência económica; e “Putin o improvisador”, aproveitando uma fantástica oportunidade.<sup>7</sup> Explorar esta decisão é crucial, porém, não explica como se chegou a este ponto ou por que motivo Putin decidiu iniciar um conflito muito maior em 2022.

O conflito de 2014 não foi provocado simplesmente pela deposição do governo de Yanukovych, assim como a Primeira Guerra Mundial não foi apenas provocada pelo assassinato do arquiduque Franz Ferdinand. Em ambos os casos, profundos receios mútuos de que o *statu quo* na Europa de Leste pudesse mudar de modo irreversível motivou os líderes a aceitarem mais riscos do que normalmente aceitariam (a diferença crucial foi que, em 2014, ao contrário de 1914, as outras potências europeias não se precipitaram a juntar-se ao conflito). Do mesmo

6 Ver Kathryn Stoner e Michael McFaul, “Who Lost Russia (This Time)? Vladimir Putin”, *The Washington Quarterly* 38, 2 (2015): 167-187.

7 Daniel Treisman, *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin's Russia* (Washington, DC: Brookings Institution, 2018), capítulo 11. Treisman identifica problemas nas quatro explicações e acaba por argumentar que o principal objetivo era evitar a perda da base naval de Sebastopol. Assinala que, embora a parte militar da operação parecesse bem preparada e tivesse funcionado tranquilamente, as medidas políticas, incluindo quem ficaria responsável pela Crimeia e se a Crimeia procuraria a autonomia ou juntar-se à Rússia, pareciam caóticas e improvisadas.