

A CRISE NA UCRÂNIA E OS COMPLEXOS REGIONAIS EM SEGURANÇA INTERNACIONAL: UM EXERCÍCIO ANALÍTICO A PARTIR DA ESCOLA DE COPENHAGEN

The Ukrainian crisis and the levels of analysis in International Security studies: an analytical exercise based on the Copenhagen School of International Security

Bruno Hendler¹

Introdução

A conturbação política vivida pela sociedade ucraniana no final de 2013 e começo de 2014 está longe de ser apenas uma crise doméstica. Ainda que o muro de Berlim e a cortina de ferro tenham caído há mais de duas décadas, o país parece ser a nova fronteira de uma disputa pelo leste europeu, entre um polo ligado à Europa centro-ocidental (mais precisamente à Alemanha) e um polo oriental ligado à grande potência do *heartland* eurasiático, a Rússia.

Nesse contexto, as manifestações na Praça Maidan e a subsequente destituição do presidente Viktor Yanukovich não podem ser analisadas apenas sob o prisma da dinâmica interna do Estado ucraniano. É preciso identificar as pressões externas em diversos níveis e entender como elas se combinaram para provocar os referidos impactos domésticos.

Para tanto, utiliza-se do método desenvolvido por Barry Buzan e Ole Waever (2003), que separa as variáveis de acordo com os níveis de análise: doméstico, regional, inter-regional e global. Os autores, que são referência em questões de segurança internacional, criticam os estudos que versam, de forma simplista, apenas sobre a

¹ Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e professor do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Curitiba (Unicuriitiba). Email: bruno_hendler@hotmail.com

interação entre a esfera doméstica do Estado e o sistema internacional. Para eles, há um nível intermediário imprescindível que não deve ser deixado de lado: a esfera regional.

Para compreender as dinâmicas de poder específicas de cada região, o mundo é dividido em Complexos Regionais de Segurança (CRS). Um CRS pode ser definido quando os processos de securitização e dessecuritização de um grupo específico de agentes estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser interpretados ou resolvidos de forma separada (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 44). Em outras palavras, tem-se um CRS quando os dilemas de segurança de uma determinada região são característicos e peculiares aos Estados e aos outros agentes que a compõem.

Para os autores, um processo de securitização é definido pela construção discursiva em que um fenômeno da realidade é percebido por determinado agente-securitizador como uma ameaça à sua existência, induzindo-o a adotar ações de resposta a tal ameaça. Esse conjunto de respostas é definido como um processo de securitização no momento em que extrapola os canais normais de decisão política, ou seja, quando o agente-securitizador adota “medidas extraordinárias” para combater tal ameaça.

A própria utilização do conceito significa uma ampliação dos estudos em segurança internacional, posto que a visão restrita de ameaças (ligada historicamente a temas político-militares) passou a dividir atenções com linhas de pesquisa da chamada visão abrangente, que trata de temas econômicos, sociais e ambientais como questões passíveis de serem securitizadas. Conforme visto adiante, essa visão abrangente é de fundamental importância para se compreender a interação entre, Ucrânia, Rússia, União Europeia e Estados Unidos.

A partir desse marco teórico, propõe-se a seguinte hipótese: um fator inter-regional (a possível cooperação econômica da União Europeia (UE) com a Ucrânia), combinado a um fator regional (o ressurgimento geopolítico da Rússia de Putin) e somado a um fator global (a expansão da OTAN no leste europeu e a projeção de poder dos EUA sobre a região) fez emergir ameaças latentes, desde o final da Guerra Fria, no nível doméstico da Ucrânia. Logo, tendo como foco o período pós Guerra Fria, pretende-se demonstrar a ocorrência das variáveis externas citadas para, em seguida,

verificar um possível nexos causal destas com as questões domésticas de instabilidade na Ucrânia.

Para tanto, ressalta-se que este artigo não se propõe a analisar o subsequente imbróglio diplomático envolvendo o Ocidente e a Rússia em torno da adesão da República da Crimeia à Federação Russa, limitando-se a identificar as principais causas das manifestações na Praça Maidan, que resultaram na deposição do então presidente Viktor Yanukovich.

O nível regional: o Complexo Regional de Segurança pós-soviético

O CRS pós-soviético é composto pela Rússia e pelos outros Estados que compuseram a antiga URSS, tendo como sub-regiões a Ásia Central, o Cáucaso, os países bálticos e os países da porção ocidental (Ucrânia, Belarus Moldova) (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 397). A principal característica deste CRS é a assimetria de poder da Rússia em relação aos demais países, que tendem a pautar suas percepções de segurança a partir da relação com o grande vizinho.

Por ser parte do CRS pós-soviético, a Ucrânia compõe a esfera de interesses especiais da Rússia, sendo alvo de influência política e atração econômica deste país. Apesar da criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI) em 1991, o grande CRS *soviético* tornou-se um CRS *pós-soviético* encolhido, com uma Rússia enfraquecida, com problemas internos de separatismo e com pouca projeção sobre seu entorno. Mas, desde a eleição para presidente de Vladimir Putin no começo da década de 2000, o país tem demonstrado ambições e condições de retomar o protagonismo em seu cenário regional. E, ao invés da intervenção militar direta (utilizada abertamente contra a Geórgia em 2008), o principal mecanismo de controle russo sobre seu CRS é a manipulação do cenário político interno dos demais países, apoiando líderes pró-Rússia e explorando a dependência econômica de seus vizinhos (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 409).

Diante da centralidade russa no CRS pós-soviético, os autores apontam para um grupo de países que poderiam exercer uma espécie de contrapeso à Rússia: o “GUUAM”, derivado das iniciais de: Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão, Azerbaijão e

Moldova. Naturalmente, os países GUUAM não têm condições materiais de fazer oposição militar ou econômica à Rússia, mas a cooperação entre si e com o Ocidente pode significar um CRS “menos dominado pela Rússia: se não totalmente equilibrado, pelo menos uma região onde a Rússia não seja capaz de controlar a todos ao dividir para governar” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 412).

Dentre os GUUAM, a Ucrânia é o país mais relevante para a Rússia por fatores: a) geopolíticos: a cidade ucraniana de Sebastopol, na Crimeia, abriga a maior base naval russa no Mar Negro; b) identitários: a Ucrânia, e especialmente Kiev, é vista como o centro histórico da cultura eslava. Ademais, ao contrário da maioria dos países do leste europeu, a Ucrânia foi uma das repúblicas fundadoras da URSS, estando ligada a Moscou desde 1922 e não apenas em 1945, como é o caso dos países que fizeram parte da cortina de ferro e; c) econômicos: o país é uma das principais rotas dos gasodutos russos que abastecem os países europeus. Assim, no contexto de ressurgimento geopolítico da Rússia de Putin, não é de se esperar que o país abra mão dos benefícios da proximidade com a Ucrânia.

Se os GUUAM não dispõem de recursos de poder suficientes para se contrapor à influência de Moscou, eles têm se articulado com agentes extra-regionais e globais para contrabalancear a projeção russa. Logo, a atração exercida por Moscou, não apenas sobre Kiev, mas sobre todo o CRS pós-soviético, tem enfrentado contrapesos importantes nos níveis inter-regional (Alemanha através da UE) e global (EUA através da OTAN), conforme visto a seguir.

O nível inter-regional: a interação entre o CRS pós-soviético e o CRS europeu

Ao longo do século XIX, as comunidades do leste europeu sofreram pressões de Estados mais poderosos a leste (principalmente do Império Russo, mas também do Império Turco-Otomano) e a oeste (do Império Austro-Húngaro e do Império Alemão). No período entre guerras, muitas dessas nações conquistaram a independência através da criação de Estados-tampão que, de acordo com os planos de franceses e ingleses, evitariam uma possível conexão geográfica direta entre alemães e russos. Ao final da Segunda Guerra Mundial, boa parte da região foi ocupada pela URSS e seus pequenos

Estados tornaram-se satélites de Moscou. Já ao final da Guerra Fria, a região historicamente disputada por um polo de poder eslavo e outro germânico voltou a pender para o último, com a atração exercida pela Alemanha reunificada através da UE.

Ao contrário do CRS pós-soviético, o CRS europeu não é centrado em uma única potência – sua liderança é compartilhada por França, Inglaterra e Alemanha através de uma ampla instituição, a União Europeia. Com a reunificação alemã e a extinção do bloco soviético, a UE buscou novos integrantes precisamente no leste europeu, que permanecera por cerca de meio século sob controle direto de Moscou. Assim, a região que fora parte do bloco soviético através da cortina de ferro ou como uma das repúblicas socialistas soviéticas (no caso dos países bálticos), em poucos anos passara para a esfera de influência da Europa Ocidental, especialmente da Alemanha.

A aproximação da UE com os GUUAM é o fator inter-regional mais relevante para se compreender a crise na Ucrânia. O estopim para as revoltas na Praça Maidan foi, precisamente, a rodada de negociações de cooperação econômica do país com o bloco europeu, sendo interpretado por muitos como o primeiro passo para a adesão plena da Ucrânia à instituição. A própria chefe da pasta de política externa da UE, Catherine Ashton, deixou subentendido que o acordo de cooperação com a Ucrânia não seria o ponto final das negociações, sugerindo uma possível adesão plena no futuro (JOZWIAK, 2014).

Essa possível adesão se enquadra no projeto de expansão da UE capitaneado pela Alemanha, que, em termos macroeconômicos, foi o país que mais se beneficiou com a entrada do UE-8² ao bloco, em 2004. O interesse alemão nos países do leste europeu está voltado para a demanda de produtos de alto valor agregado e para a oferta de mão de obra. Entre 2004 e 2010, a Alemanha obteve superávits comerciais consideráveis: as exportações para os novos membros cresceram cerca de 7% enquanto as importações cresceram apenas 3,3% (BAAS; BRUCKER, 2011, p. 49). Ademais, os reduzidos custos de transação, se comparados com os outros gigantes da Europa, França e Inglaterra, são menores devido à proximidade geográfica e à infraestrutura logística de

²Sigla que se refere aos oito países que aderiram à União Europeia em 2004: República Tcheca, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia e Eslovênia.

exportação. E, apesar da crise financeira, a recuperação da economia do bloco tende a reforçar ainda mais a centralidade comercial alemã sobre uma periferia oriental em processo de ampliação.

A circulação de pessoas é outro fator relevante na expansão da UE e, no curto prazo, é visto como um jogo de soma positiva. Os novos países-membros reduzem suas taxas de desemprego conforme jovens universitários e recém-formados vão trabalhar nos grandes centros do lado ocidental. Já nesses países receptores, que sofrem com o envelhecimento da população e com a falta de mão de obra, o incremento da população economicamente ativa tende a elevar os índices de produção industrial e de serviços.

Com a entrada do UE-8 em 2004, a Alemanha aplicou o mecanismo jurídico de proibição à entrada para residência fixa de cidadãos dos novos países-membros por sete anos. Diante da crise financeira e da expiração deste mecanismo em 2011, a tendência é que Alemanha e Áustria substituam Reino Unido e Irlanda como maiores polos de atração demográfica para os migrantes do UE-8. Assim, além de incrementar a produção industrial e de serviços do país, a Alemanha passa a contar com uma força de trabalho qualificada e semiquificada que pode contribuir para setores estratégicos da economia.

A título de comparação, a adesão de Bulgária e Romênia (UE-2) à UE em 2007 segue a mesma lógica. Apesar da mão de obra menos qualificada e dos surtos xenofóbicos nos membros mais antigos do bloco, os dois novos países juntos compõem um mercado de quase 30 milhões de pessoas e um PIB de cerca de US\$200 bilhões. A Ucrânia, sozinha, tem cerca de 45 milhões de habitantes e um PIB de cerca de US\$170 bilhões. Logo, representa um forte mercado potencial não só para as empresas alemãs, mas também para francesas, inglesas, italianas e suecas.

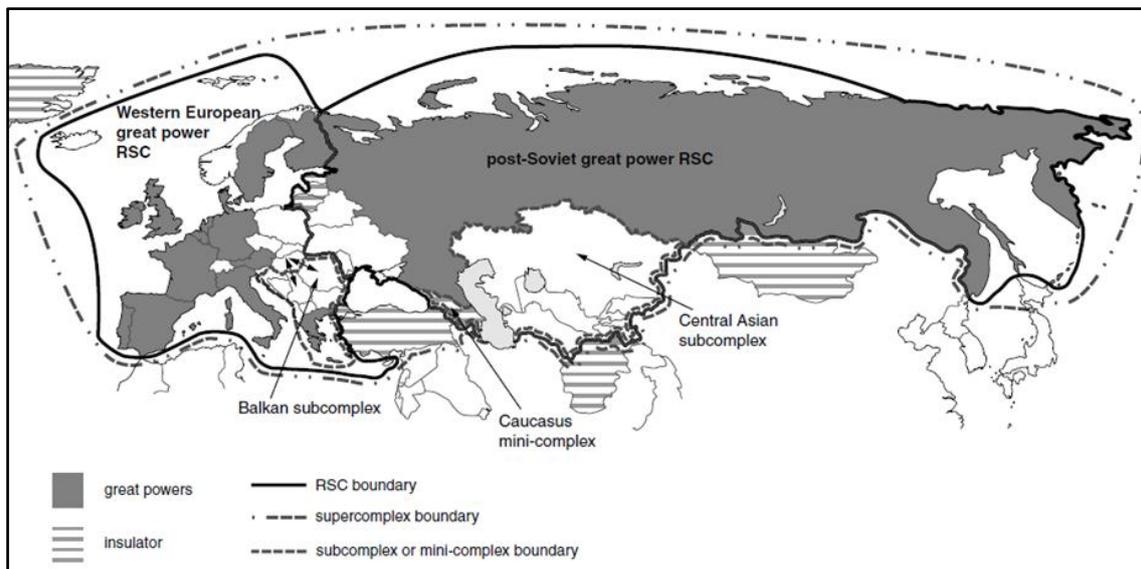
Portanto, a desestabilização do CRS pós-soviético é concomitante à expansão da UE sobre o leste europeu. Porém, se a Rússia pouco pôde fazer nos anos 1990 e 2000 em relação à adesão do UE-8 e do UE-2, a Ucrânia tornou-se a “linha vermelha” do limite da influência ocidental tolerado pelo. E o quebra-cabeça da região torna-se ainda mais complexo porque, desde o fim da URSS, a influência ocidental tem extrapolado a esfera econômica e atingido a esfera militar com a quase sobreposição da UE à OTAN,

acirrando ainda mais a percepção de ameaça e cercamento sentida pela Rússia em relação ao Ocidente.

O nível global: a influência dos Estados Unidos sobre o Supercomplexo Europeu

Buzan e Waever entendem o CRS europeu e o CRS pós-soviético como um grande “supercomplexo europeu frouxo”, ou seja, a interação na esfera da segurança entre as duas regiões não é intensa, mas existe e é relevante. Já em 2003 os autores apontavam para uma suposta tensão na fronteira entre ambos como fator de reaquecimento dos dilemas de segurança, fosse na Ucrânia, na Moldávia ou nos países bálticos. E, uma década depois, o cenário apontado se concretizou.

Complexo Regional de Segurança Europeu e Pós-Soviético



Fonte: BUZAN; WÆVER, 2003, p. 350.

Além da interação entre os dois CRSs, em termos tradicionais de segurança o “supercomplexo” europeu recebe a projeção de poder de um ator global, os EUA. A projeção militar norte-americana sobre o continente europeu data do final da Segunda Guerra Mundial e da subsequente divisão bipolar da Guerra Fria, quando os herdeiros norte-americanos da escola geopolítica inglesa, especialmente Nicholas Spykman,

passaram a ver na expansão da URSS sobre o leste europeu a materialização da potência continental do *heartland* eurasiático. Esse seria um verdadeiro pesadelo para potências marítimas como a Inglaterra e os EUA.

Nesse contexto, a formação da OTAN (em 1949) como aliança militar foi fundamental para reduzir a ameaça do avanço soviético sobre a Europa (OTAN, 2004, p. 3). Sob uma perspectiva realista, alianças militares são flexíveis e se alteram de acordo com as diferentes ameaças à sobrevivência dos Estados que a compõem (WALT, 1985, p. 4). No caso da OTAN, a aliança preservou o equilíbrio de poder e a soberania das nações europeias ameaçadas pela URSS. Porém, com o final da Guerra Fria, a aliança ganhou contornos de uma instituição permanente, pois seu grande oponente, o Pacto de Varsóvia liderado pelos soviéticos, deixara de existir. E é precisamente a transição de uma aliança flexível para uma organização militar permanente e em constante ampliação, que eleva a percepção de ameaça do Kremlin.

Ainda sob uma perspectiva realista, depreende-se que organizações internacionais servem para garantir os interesses dos Estados que as compõem (MEARSHEIMER, 1995, p. 11). Assim, é possível afirmar que a continuidade e a ampliação da OTAN sem um inimigo claro após a dissolução da URSS refletem o interesse de seu membro mais poderoso, os EUA. De acordo com Bertazzo (2010, p. 100-101), “a OTAN teve um sentido claro de abrigar sob sua proteção o território do arranjo anteriormente adversário, o Pacto de Varsóvia, com a notável exceção da Federação Russa”, que permaneceu como uma ameaça aos aliados no conceito estratégico da organização.

Portanto, a manutenção da Rússia enquanto ameaça à Europa centro-ocidental reflete um interesse específico dos EUA. Segundo Immanuel Wallerstein (2014), o eixo de aproximação Paris-Berlim-Moscou é o pesadelo dos *policymakers* norte-americanos, pois fortalece o bloco da Eurásia em detrimento dos laços do Atlântico Norte. Já do ponto de vista franco-alemão e russo, a aproximação mútua, principalmente em termos econômicos, seria um contrapeso à crescente interdependência comercial e financeira entre China e EUA. Portanto, o fortalecimento e a ampliação da OTAN sobre o leste europeu refletem uma tentativa norte-americana de evitar, através do tabuleiro político-

militar, um rearranjo no tabuleiro econômico da Eurásia que conceda aos seus tradicionais aliados europeus (França e Alemanha) uma maior autonomia ao estreitar os laços econômicos com a Rússia.

As pressões externas e o cenário doméstico ucraniano

A projeção regional da Rússia, inter-regional da Alemanha por meio da UE, e global dos EUA por meio da OTAN gerou um nível de pressão sobre o Estado ucraniano muito além do que este poderia suportar sem danos colaterais. Com um cenário doméstico delicado, no final de 2013 a população de Kiev reuniu-se na Praça Maidan exigindo a retomada das negociações de cooperação com a UE. Mais do que uma simples petição popular, este fato desencadeou uma série de manobras político-diplomáticas (juridicamente contestadas) que culminaram na deposição do presidente Yanukovich e na anexação da Crimeia pela Rússia. Estes fatos não podem ser encarados de forma isolada e refletem a combinação das pressões externas com um cenário de fragilidade interna da Ucrânia.

No nível doméstico, inúmeras ameaças à ordem foram ativadas pela combinação das pressões externas. Em primeiro lugar, a questão identitária: em torno de 17% da população da Ucrânia é composta por russos, que vivem majoritariamente no leste e no sul do país. Essa minoria possui laços culturais e familiares com a pátria-mãe e tende a se opor à aproximação com a UE. Com o aprofundamento dessa divisão, a anexação da Crimeia pela Rússia pode tornar-se um exemplo a ser seguido por outras regiões da Ucrânia e encaixar-se na postura de reafirmação russa sobre o CRS pós-soviético.

O pífio desempenho econômico da Ucrânia nos últimos anos é outro fator que contribuiu para o acirramento das tensões domésticas. As indústrias estatais dos tempos soviéticos foram privatizadas por grupos ligados ao *establishment* político e mantiveram-se no ramo das *commodities*, sem grandes inovações, dependendo do gás importado da Rússia e subsidiado pelo próprio governo (ASSOCIATED PRESS, 2014). Apesar da estagnação tecnológica, a produção agropecuária e industrial garantiu crescimento econômico até a crise de 2008 devido à alta dos preços das *commodities*, estimulada pela demanda chinesa. Porém, no ano seguinte o desemprego saltou de 6,5%

para 10% da população (TRADING ECONOMICS, 2014). Assim, o movimento da Praça Maidan tem um forte componente econômico, pois a revolta pró-UE é também a revolta contra um modelo econômico ultrapassado e dependente de energia e tecnologias fornecidas pela Rússia.

Por fim, a fragilidade das instituições é outro fator interno relevante. Transparência é uma palavra rara, não apenas no parlamento, mas também no processo de privatização das empresas estatais, que proporcionaram fortunas instantâneas a pessoas ligadas à política do antigo regime socialista. Ademais, a prisão relâmpago da ex-presidente Yulia Tymoshenko em 2011 coloca em dúvida a separação dos poderes do país (a libertação de Tymoshenko – alcançada há alguns dias – tornou-se mais uma das bandeiras da manifestação em Kiev). Portanto, a revolta é também em relação ao sistema político ucraniano, que herdou vícios do socialismo e é identificado com a Rússia, em oposição ao sistema europeu, mais aberto e transparente.

Considerações finais

As manifestações da Praça Maidan e a escalada da violência, que culminaram na deposição do presidente Yanukovich e na anexação da Crimeia pela Rússia, não podem ser dissociados de seu contexto particular da Europa Oriental. Além da frágil conjuntura doméstica da Ucrânia, as conturbações sociais iniciadas no final de 2013 apresentam um caráter geopolítico específico de extrema complexidade, característico do corredor de países que se interpõe entre a Rússia e a Alemanha e se estende do Mar Báltico ao Mar Negro.

A conturbação política e social na Ucrânia está distante de uma resolução ordeira e pacífica. Não nos cabe aqui, estabelecer quaisquer cenários possíveis para seu desfecho, do mais otimista ao mais pessimista. Busca-se, a partir de um marco teórico bem definido, compreender as raízes regionais, inter-regionais e globais da crise doméstica vivida pelo Estado ucraniano nos últimos meses. E, talvez, a partir da relação entre as variáveis expostas, seja possível compreender a postura das grandes potências em uma crise que insiste em não terminar.

Referências

ASSOCIATED PRESS. **How Ukraine's economic decay fueled protests.** Disponível em: <http://www.financialexpress.com/news/how-ukraines-economic-decay-fueled-protests/1228450/0>. Data de acesso: 25/02/2014.

BAAS, Timo; BRÜCKER, Herbert. **EU Eastern Enlargement: the Benefits from Integration and Free Labour movement.** Fonte: CESifo DICE Report 2/2011. Disponível em: <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=16133913> Data de acesso: 10/03/2014.

BERTAZZO, Juliana. **Atuação da OTAN no Pós-Guerra Fria:** Implicações para a Segurança Internacional e para a ONU. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, Vol 32, No 1, 2010.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

JOZWIAK, Rikard. **EU: Association Agreement With Ukraine Not Final Goal.** Fonte: Radio Free Europe, 10/02/2014. Data de acesso: 10/03/2014.

MEARSHEIMER, John J. **The False Promise of International Institutions.** International Security, Vol. 19, No 3, 1995.

TRADING ECONOMICS: Ukraine unemployment rate. Disponível em: <tradingeconomics.com> Data de acesso: 25/02/2014.

WALT, Stephen M. **Alliance Formation and the Balance of World Power.** International Security, Vol. 9, No 4, 1985.

Resumo

A partir da abordagem teórico-metodológica da Escola de Segurança Internacional de Copenhague, busca-se compreender as raízes da crise interna do Estado ucraniano a partir da identificação dos atores externos relevantes no nível regional, inter-regional e global.

Palavras-chave

Segurança Internacional; Crise Ucraniana; política externa das grandes potências.

Abstract

Based on the theoretical and methodological approach of the Copenhagen School of International Security, the present article seeks to understand the roots of the domestic crisis of the Ukrainian state based on the identification of relevant external actors in regional, inter-regional and global levels.

Keywords

International Security; Ukrainian crisis; foreign policy of the great powers.

Artigo recebido em 07 de julho de 2014.

Aprovado em 20 de outubro de 2014.