

Rússia, NATO ou neutralidade? As alternativas para a Ucrânia

José Pedro Teixeira Fernandes | *Público* | 21 de janeiro de 2022

1. Na Europa, ainda hoje se sentem as sequelas do final da Guerra Fria e da dissolução da União Soviética em 1991. Um mapa político europeu reconfigurado emergiu nessa altura. Resultado dessas transformações, as instituições euro-atlânticas, a União Europeia e a NATO, alargaram-se substancialmente ao centro e leste europeu. Ultimamente, duas realidades geopolíticas competem pela reconfiguração do espaço europeu: a União Europeia/NATO e a Rússia que regressou em força. Entre ambas ficaram os antigos territórios soviéticos da Bielorrússia, Ucrânia e Moldávia. Não por acaso, estão no centro de instabilidade e tensões políticas, algo que é particularmente visível e intenso na Ucrânia.

2. A Ucrânia é o Estado mais importante que resultou da dissolução da União Soviética a Ocidente, algo que a sua área de cerca de 600 mil km² e população de 44 milhões de habitantes já sugerem. Ao contrário dos pequenos Estados Bálticos — Estónia, Letónia e Lituânia — também eles saídos da antiga União Soviética, a Ucrânia não passou a fazer parte das instituições euro-atlânticas. Também não seguiu o [caminho da Bielorrússia que se manteve politicamente próxima da Rússia](#). Nem da Moldávia que se declarou neutral. Em teoria, a Ucrânia dispõe também desses três caminhos possíveis: uma orientação pró-russa similar à da Bielorrússia; uma orientação pró-ocidental seguindo o percurso dos Estados Bálticos; uma atitude de neutralidade permanente tal como fez a Moldávia. Na realidade, a Ucrânia independente desde finais de 1991 nunca encontrou um posicionamento estável. A sua geopolítica explica essa dificuldade como veremos.

3. No plano das relações internacionais existem diversos Estados que se declararam neutrais de forma permanente. Os casos da Suíça e da Suécia datam originalmente à Europa de inícios do século XIX e devem-se aos conflitos entre as grandes potências europeias do passado. O caso da Irlanda está ligado à sua luta pela independência do Reino Unido em inícios do século XX, que acabou por conseguir em 1921. Quanto à Finlândia e Áustria são casos mais recentes. Resultam sobretudo dos acontecimentos da II Guerra Mundial e das circunstâncias políticas da subsequente Guerra Fria entre os EUA e a União Soviética. Em ambos, a relação com a União Soviética/Rússia foi decisiva para a neutralidade permanente. É assim útil olhar para estes dois Estados, ambos democracias liberais e economias de mercado prósperas, para procurar perceber em que medida o seu caminho no passado pode, de alguma forma, ser um modelo para a Ucrânia e uma forma de estabilizar a sua área geopolítica entre a União Europeia/NATO e a Rússia.

4. No caso da Finlândia, a neutralidade explica-se pelo passado histórico e contexto geopolítico. Desde inícios do século XIV até inícios do século XIX a maior parte do seu território fez parte da Suécia. Nesse longo período foi uma zona tampão, mas a Rússia acabou por conquistar a Finlândia à Suécia em inícios do século XIX, transformando-a

em Grão-Ducado dentro do império russo. Na altura da I Guerra Mundial e da revolução bolchevique de Outubro de 1917, a Finlândia declarou a independência. Um período crítico ocorreu durante a II Guerra Mundial, com a guerra soviético-finlandesa de 1939-1940 (também conhecida como Guerra de Inverno) e a segunda guerra soviético-finlandesa de 1941-1944, acabando a União Soviética por obter várias concessões territoriais. Para além desse passado belicoso, a longa fronteira da Finlândia com a União Soviética/Rússia, com cerca de 1300 km, foi uma realidade geopolítica decisiva para a procura da neutralidade. Levou ao Tratado Soviético-Finlandês de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua, assinado em 1948 e várias vezes renovado durante a Guerra Fria.

5. Paralelamente ao caso da Finlândia há o caso da Áustria que tem os seus próprios contornos. É nas circunstâncias específicas do pós-II Guerra Mundial que está a origem da neutralidade austríaca. Em Viena o ambiente político e social desse período foi notavelmente captado num filme *noir*, [O Terceiro Homem](#) (*The Third Man*, 1949), realizado por Carol Reed e com Orson Welles (Harry Lime) como um dos protagonistas. Espelha a outrora grandiosa capital de um dos grandes impérios da Europa central do passado, semi-destruída, decadente e sob ocupação militar. Nessa época, tal como a Alemanha e Berlim, também a Áustria e Viena estavam divididas em quatro zonas: a soviética, a americana, a britânica e a francesa. Em 1955, a União Soviética, os EUA, o Reino Unido e a França assinaram um tratado que permitiu o país voltar a readquirir a sua soberania — esse foi o maior atractivo. A data simbólica é 26 de Outubro de 1955, quando se retirou o último soldado soviético, tendo a neutralidade permanente sido inscrita na sua Constituição.

6. A Ucrânia confronta-se hoje com questões geopolíticas similares às que a Finlândia teve de gerir após a sua independência. Tal como a Finlândia, tem uma extensa fronteira com a Rússia que, no seu caso, supera os 1900 quilómetros. No passado ambos os Estados fizeram parte do Estado russo/soviético, o que foi mais acentuado na Ucrânia. Em ambos os casos, a Rússia opõe-se a políticas externas e de segurança em rota de colisão com os seus interesses fundamentais. Claro que em termos de Direito Internacional é fortemente criticável a atitude russa. A Ucrânia é um Estado soberano, pelo que deveria poder seguir a sua própria política sem constrangimentos. Todavia, é uma constante histórica para os Estados que não são grandes potências, que a realidade geopolítica restringe as suas opções efectivas. A neutralidade permanente é uma alternativa em circunstâncias geopolíticas adversas, quando não é viável (ou tem riscos elevados) uma aliança com uma grande potência que garanta efectivamente a sua segurança. O objectivo é claro: manter-se fora dos conflitos e interesses contraditórios das grandes potências para garantir a sua segurança, estabilidade e independência.

7. As profundas divisões internas da Ucrânia tornam as opções pró-Rússia ou pró-NATO/União Europeia num [fracturante campo de batalha político](#), como temos visto nos últimos anos. Se a Ucrânia quiser afastar-se dessa instabilidade crónica, terá de encontrar uma alternativa viável. A opção de adesão à NATO é a mais tentadora para contrariar o poder da Rússia e a percepção de uma séria ameaça à sua integridade territorial. Todavia, convém ter claro que implicaria para a organização internalizar um

conflito em curso. O que faria a NATO na região de Donbass e na Crimeia? Como seria defendida a extensíssima fronteira ucraniana com a Rússia? Provavelmente, seriam necessárias forças militares substanciais no seu território e/ou uma renuclearização. Paradoxalmente, no imediato, o resultado seria aumentar a probabilidade de guerra devido ao dispositivo de defesa colectiva do artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte se aplicar ao território ucraniano.

8. O Ocidente deve deixar de fazer promessas não sérias à Ucrânia. Alimentar irrealisticamente a ideia da sua adesão à NATO é contribuir para a engrenagem do conflito e da instabilidade no leste europeu. A actual situação da Ucrânia é uma fonte de instabilidade interna e externa e torna a sua relação com a NATO e a Rússia uma questão insolúvel. Talvez a melhor maneira de o Ocidente ajudar a Ucrânia seja estimular os próprios ucranianos a encontrarem soluções políticas engenhosas, adaptadas ao seu caso, como fizeram a Finlândia e a Áustria no passado. Implicam certamente preservar os seus legítimos interesses de independência e segurança, mas também um compromisso com a Rússia. Alguns agitarão o espectro da “Finlandização”, termo negativo surgido na Guerra Fria para designar a pressão e influência exercida pela União Soviética sobre a Finlândia. Mas viver com a Rússia ao lado é algo que a geografia impõe permanentemente à Ucrânia.

<https://www.publico.pt/2022/01/21/mundo/analise/russia-nato-neutralidade-alternativas-ucrania-1992715>