

A UE, A OTAN E A PARCERIA ORIENTAL: O INSOLÚVEL DILEMA SOBRE SEGURANÇA

Jolyon Howorth

“Sem a ampliação, a Europa Ocidental sempre
estará diante da ameaça de instabilidade, conflitos e
migração em massa em suas fronteiras.”

TONY BLAIR

*Discurso na Bolsa de Valores da Polônia,
Varsóvia, 6 de outubro de 2000*

O problema com a abordagem de Blair, obviamente, é que cada ampliação provocou instabilidades ainda maiores nas fronteiras. Blair estava defendendo a ampliação para a Polônia, para evitar instabilidade na fronteira germano-polonesa. O resultado foi que a UE passou a fazer fronteira com a Bielorrússia e a Ucrânia. A lógica do discurso de Blair é que estes dois países deveriam, portanto, ingressar na UE para evitar instabilidade nestas fronteiras. A fronteira, então, passaria a ser a Rússia. A ampliação para a Turquia criaria as fronteiras da UE com a Síria, o Iraque e o Irã. A “lógica” de Blair está fatalmente equivocada. O dilema sobre segurança fundamental colocado com a “ampliação” da UE e da OTAN tem sido de que, à medida em que as duas entidades se aproximam cada vez mais da Rússia, a contra-resposta de Moscou se torna cada vez mais séria. Com os eventos na Ucrânia na primavera e no verão de 2014, o dilema ficou agudo.

AS OPÇÕES DE AMPLIAÇÃO PÓS-1989: UE E OTAN

A partir do momento em que o Muro de Berlim caiu, a questão da ampliação se impôs com urgência à pauta da UE. Inicialmente, os líderes políticos euro-

peus foram cautelosos ou até mesmo negativos. Margaret Thatcher se empenhou bastante para evitar até mesmo a reunificação da Alemanha (a primeira ampliação do tipo)¹. O ex-presidente francês, Valéry Giscard d'Estaing, chegou ao ponto de declarar que não desejava pertencer a uma Europa que incluísse a Polônia². Uma acirrada controvérsia envolve os supostos esforços de François Mitterrand para se juntar a Mikhail Gorbachev na desaceleração do ritmo de mudanças na Europa³. A proposta de Mitterrand, em 1º de janeiro de 1990, de criar uma “Confederação Europeia” que incluísse todos os países da Europa continental, incluindo a Rússia, foi uma tênue tentativa disfarçada de oferecer à Europa Central e ao Leste Europeu uma *alternativa* à associação à UE⁴. O debate, na época, contrapunha os que sentiam que o *aprofundamento* das instituições e dos procedimentos existentes da UE deveria ser priorizado em relação à *ampliação*. No período imediatamente após a queda do Muro de Berlim, a maioria dos estadistas europeus concentrou-se no primeiro aspecto, enquanto os líderes da Europa Central e do Leste Europeu almejavam o segundo⁵. Rapidamente ficou claro para todos que a ampliação da UE seria um processo longo e complicado. Em junho de 1993, os “Critérios de Copenhague” foram elaborados pelo Conselho Europeu como as metas a serem atingidas por qualquer aspirante a estado-membro da UE proveniente da Europa Central e Leste Europeu, de modo a qualificar-se para a adesão: “estabilidade de instituições garantindo a democracia, o estado de direito, direitos humanos, respeito e proteção de minorias, a existência de uma economia de mercado operante, bem como a capacidade de conviver com pressões de concorrência e forças de mer-

1 Margaret Thatcher, *Downing Street Years*, New York, Harper Collins, 1993, p.796-98

2 Valéry Giscard d'Estaing, “Notre Europe Telle Que Je La Vois”, *Paris Match*, 19 de julho de 1990

3 Frédéric Bozo, *Mitterrand, the End of the Cold War and German Unification*, Oxford Berghahn, 2009; Tilo Schabert, *How World Politics is Made: France and the Reunification of Germany*, Columbia, University of Missouri Press, 2009; Jolyon Howorth, “France and the Unification of Germany: Clio’s Verdict”, *French Politics, Culture and Society*, 29/1, Primavera de 2011.

4 Frédéric Bozo, “The Failure of a Grand Design: Mitterrand’s European Confederation 1989-1991”, *Contemporary European History*, 17/3, Agosto de 2008; Roland Dumas, “Un Projet mort-né: la Confédération européenne”, *Politique Etrangère*, 66/3, 2001.

5 Ver os debates realizados no 9th *Festival International de Géographie*, Saint Dié des Vosges, 1-4 de outubro de 1998. A Conferência foi dedicada ao tema “L’Europe: Un Continent à Géographie Variable”.

cado dentro da União”.⁶ Ao mesmo tempo, havia o receio generalizado de que problemas de segurança não solucionados derivados do Tratado de Versalhes, de 1919, – fronteiras e minorias por grande parte da Europa Central – provocariam conflitos semelhantes ao que eclodiu na Iugoslávia⁷. O “Projeto Balladur” em 1994-1995, que recebeu o nome do primeiro-ministro francês, constituiu um processo diplomático complexo, segundo o qual todos os países da Europa Central e do Leste Europeu foram obrigados a assinar tratados com todos os vizinhos comprometendo-se à resolução de todas as questões de segurança excepcionais entre os mesmos. Esta também foi uma condição para a adesão à UE. Estes tratados encontram-se guardados coletivamente com a OSCE⁸. A ampliação da UE tornou-se um caminho de importante obstáculo e somente quinze anos após o fim da Guerra Fria, em 2004, é que os países da Europa Central e do Leste Europeu, juntamente com Chipre e Malta e os estados bálticos, foram finalmente aceitos.

Dada a evidente complexidade de se ingressar na UE, não surpreende de modo algum que os estados da Europa Central e do Leste Europeu priorizassem a adesão à OTAN. Em um encontro para inaugurar o Museu do Holocausto, em Washington, D.C. em abril de 1993, o Presidente Clinton recebeu rapidamente os líderes da Europa Central e Leste Europeu, um por vez. Todos fizeram a mesma solicitação: ingressar na OTAN⁹. Clinton concordou e seis meses depois lançou a iniciativa *Parceria para a Paz* em um encontro dos ministros da defesa da OTAN em Travemünde. No período de quatro anos, Polônia, República Tcheca e Hungria foram convidadas a ingressar e a tornar-se membros titulares em 1999¹⁰. Mas a ampliação da OTAN, diferentemente da expansão

6 Frank Schimmelfennig, “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Organization*, 55/1, 2001; Christophe Hillion, “The Copenhagen Criteria and their Progeny”, *Leiden University Papers*, 6 de março de 2014; Tim Haughton, “When does the EU make a difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review*, 5/7, 2007.

7 Michel Foucher, *Fronts et Frontières, un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991.

8 Lykke Friis & Anna Murphy, “‘Turbo-Charged Negotiations’: The EU and the Stability Pact for South Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 7/5, 2000; Fraser Cameron e Rosa Balfour, “The European Neighbourhood Policy as a Conflict-Prevention Tool”, *European Policy Centre Issue Paper No.47*, junho de 2006.

9 Catherine Kelleher, *The Future of European Security*, Washington DC, Brookings, 1995.

10 Wade Jacoby, *The Enlargement of the European Union and NATO. Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge University Press, 2006.

da UE, foi percebida pela Rússia como um grande problema de segurança. Embora o convite aos três países da Europa Central tenha sido acompanhado por uma abertura paralela para Moscou, com a oferta de diálogo e cooperação por meio de um “Ato Fundador sobre Relações Mútuas, Cooperação e Segurança”, nada tranqüilizou a comunidade de segurança da Rússia. A ampliação da OTAN foi retratada por seus defensores como um projeto benéfico para a estabilização da Europa Central, sem implicações hostis para a Rússia. De fato, defendeu-se que, ao trazer estabilidade para a região do interior da Rússia, isso estaria diretamente em consonância com os próprios interesses da Rússia¹¹. Ao contrário, muitos dos opositores, nos EUA, viram isso, nas palavras de seu crítico mais feroz, talvez, - o pai da “contenção”, George Kennan – como “o erro mais fatídico da política americana em toda a era pós-guerra fria”¹². Em uma entrevista de 1998 para Thomas Friedman, colunista do *New York Times*, Kennan argumentou que “a expansão da OTAN configurou uma situação em que a OTAN agora precisa ser ampliada completamente até a fronteira com a Rússia, acionando uma nova guerra fria, ou interromper a expansão com esses três novos países e criar uma nova linha divisória através da Europa”¹³. Os acontecimentos na Ucrânia em 2014 constituem um eco assustador desta afirmação. Líderes russos, de Gorbachev a Putin, têm insistido que, durante as discussões sobre a unificação alemã, Moscou recebeu “garantias” informais de oficiais ocidentais que asseguraram que a ampliação da OTAN não se estenderia além do território da antiga Alemanha Oriental¹⁴. Isso foi repetido no discurso de Putin no Kremlin, em 18 de março de 2014, após a anexação da Criméia¹⁵.

11 James M. Goldgeier, *Not Whether but When: The US Decision to Enlarge NATO*, Washington D.C., Brookings, 1999; Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door: How The Alliance Remade Itself for a New Era*, Nova York, Columbia University Press, 2004; Gerald B. Solomon, *The NATO Enlargement Debate 1990-1997: The Blessings of Liberty*, Nova York, Praeger, 1998.

12 George Kennan, “A Fateful Error”, *New York Times*, 5 de fevereiro de 1997.

13 Thomas Friedman, “Foreign Affairs: Now a Word from ‘X’”, *New York Times*, 2 de maio de 1998.

14 J.L.Black, *Russia Faces NATO Expansion: Bearing Gifts or Bearing Arms?*, Lanham, Rowman& Little field, 1999, pp.7-22. Alexander A. Sergounin, “Russian Domestic Debate on NATO Enlargement: From Phobia to Damage Limitation”, *European Security*, 6/4, 1997; Ver também Sean Kay, *NATO and the Future of European Security*, Lanham, Rowman& Littlefield, 1998.

15 Discurso do Presidente da Federação Russa, <http://eng.news.kremlin.ru/news/6889>

Os oficiais ocidentais sempre negaram que tais garantias tenham sido dadas¹⁶, mas parece evidente que houve, no mínimo, um entendimento tácito de que a OTAN não avançaria para dentro do Leste Europeu. A crise do Kosovo apenas exacerbou essa situação, no exato momento em que os três primeiros novos membros foram finalmente aceitos na Aliança. Ela precipitou “a mais perigosa virada nas relações Rússia-Occidente desde o início da década de 1980”¹⁷. Este não é o lugar para elaborar detalhadamente as disputas prolongadas, e cada vez mais amargas, entres oficiais russos e ocidentais (e, de fato, *dentro* das elites formuladoras de políticas ocidentais) no que tange a ampliação da OTAN. É suficiente observar que os oponentes têm sido bem mais precisos do que defensores em suas avaliações dos possíveis efeitos sobre a Rússia no processo de ampliação. Michael Brown, acadêmico de Harvard, previu em 1995 que:

A agressão russa no Leste Europeu será encorajada, e não desencorajada, pela expansão da OTAN. A ameaça com a qual as incursões da OTAN deveriam lidar poderia ser acionada pelas ações da OTAN, uma vez mais dividindo a Europa em dois blocos. A segurança européia como um todo – particularmente a segurança da Europa Central e do Leste Europeu – seria diminuída, e não ampliada.¹⁸

A crise na Geórgia, em 2008, e as crises da Ucrânia/Crimeia, em 2014, são provas da sabedoria antecipada desta observação.

A POLÍTICA DE VIZINHANÇA EUROPEIA

A possibilidade de ampliação para dez novos membros no Leste e no Sul levantou, de forma mais concreta, a questão a que Tony Blair havia aludido em seu discurso em Varsóvia: o que acontecerá depois? Uma coisa é dar as boas-vindas, dentro da comunidade de estados-membros da UE, a uma quantidade de antigos membros da União Soviética e/ou do Pacto de Varsóvia¹⁹. Outra

16 Asmus, op.cit.&Goldgeier, op.cit.

17 Oksana Antonenko, “Russia, NATO and European Security after Kosovo”, *Survival*, 41/4, 1999-2000.

18 Michael E. Brown, “The Flawed Logic of NATO Expansion”, *Survival*, 37/1, 1995. Em 26 de junho de 1997, um grupo de 50 especialistas em política externa altamente proeminentes enviou uma carta aberta ao Presidente Clinton expressando sua forte oposição à expansão da OTAN. Ver: <http://www.armscontrol.org/print/221>

19 Milada Vachudova, *Europe (Un)Divided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford University Press, 2005.

coisa muito diferente é decidir que tipo de relacionamento poderá ser travado com os vizinhos autoritários que permaneceram fora do círculo sedutor das democracias de mercados liberais²⁰. Não existe um ponto de corte óbvio para a ampliação²¹. A filosofia subjacente sugere que a UE poderia indefinidamente continuar a exportar os valores liberais para todos aqueles que desejassem somar-se ao grupo. Há um universalismo quase-Kantiano implícito ao processo, que não admite uma *finalité*. Por outro lado, de uma perspectiva puramente pragmática, muitos reconheceriam que a UE precisa parar em algum ponto. A UE começou a pensar sobre esse problema inicialmente sob pressão dos países ao sul do Mediterrâneo, que sentiram ter ficado de fora na promessa de ampliação. Em 1995, a União criou a *Parceria Euro-Mediterrânea*, também conhecida como o “Processo de Barcelona”²², numa tentativa de injetar uma medida de estabilização na vizinhança ao sul. Mas, Barcelona demonstrou ser um beco sem saída muito antes do colapso do processo de paz no Oriente Médio e da Primavera Árabe confiná-la à pilha de lixo da história²³. No final de 2002, o Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, deu início a uma nova direção política que deveria levar, em 2004, à PEV. A ideia subjacente era evitar a criação de novas divisões na Europa com a criação de um “círculo de amigos” em torno de toda a periferia²⁴. Raras vezes na história das relações internacionais houve tamanho abismo entre as intenções e os resultados.

Houve duas falhas fundamentais na implementação da PEV. A primeira foi a tentativa de conceber uma política “única” para uma vizinhança que, em todos os aspectos, contém um conjunto de vizinhos amplamente diferenciados. A abordagem de “tamanho único” obviamente caracterizou-se por uma

20 Daniela Donno, *Defending Democratic Norms: International Actors and the Politics of Electoral Misconduct*, Oxford University Press, 2013.

21 O Tratado de Roma oferece expansão aos “países europeus”, os quais, por qualquer definição estrita, excluíam a Turquia. No entanto, a Turquia está em negociações para ingressar há décadas. Ocasionalmente há discussões quanto à admissão da Rússia como estado-membro. Se isso ocorresse, a UE teria fronteiras com a China e o Japão...

22 Richard Gillespie, *The Euro-Mediterranean Partnership: Political and Economic Perspectives*, Londres, Frank Cass, 1997; Richard Gillespie & Richard Youngs (eds.), *The European Union and Democracy Promotion: the Case of North Africa*, Londres, Frank Cass, 2002.

23 Fulvio Attina, “The Barcelona Process, The Role of the European Union and the Lesson of the Western Mediterranean”, *The Journal of North African Studies*, 9/2, 2004.

24 Karen Smith, “The Outsiders: The European Neighbourhood Policy”, *International Affairs*, 81/4 2005; Michele Cornelli, “The Challenges of the European Neighbourhood Policy”, *The International Spectator*, 39/3, 2004.

suposição em Bruxelas de que o desembolso de grandes somas para auxílio (condicionado, é claro, por um movimento em direção às normas democráticas europeias) transformaria os vizinhos em clientes preparados para seguir os requisitos da UE. A segunda falha fatal (uma repetição dos erros da fracassada *Confédération* de 1991 de Mitterrand) foi oferecer uma política que concedeu todo tipo de possibilidades, *exceto a adesão*. Para os estados que estavam entusiasmados em ingressar, esta abordagem significou infinitas frustrações. Para os estados sem interesse em aderir, a insistência da UE quanto à *condicionalidade* consignou a política atual praticamente à irrelevância. Em todo caso, a condicionalidade foi aplicada de forma extremamente seletiva, com um país como a Bielorrússia, que tinha pouco a oferecer à UE, sendo severamente sancionado por seu autoritarismo, enquanto que o Azerbaijão, que é igualmente nada democrático, mas fornece recursos energéticos à UE, recebeu praticamente passe livre²⁵. Além disso, desde que a “política” foi inteiramente despida de quaisquer considerações geopolíticas e foi conduzida amplamente pela Comissão Europeia como um exercício de tecnocracia, ao seguir regras e procedimentos pré-estabelecidos, ela colidiu com o principal ator geoestratégico da vizinhança: a Rússia.

As relações da UE com a Rússia são ao mesmo tempo complexas e relativamente simples. A Rússia nunca entendeu realmente – e certamente nunca levou a sério – a União Europeia como um ator unitário. De fato, aos olhos de Moscou, ela não é! Os estados-membros da UE continuam a permitir a si mesmos serem sugados pela Rússia em várias ações bilaterais, as quais são profundamente prejudiciais ao desenvolvimento de uma abordagem estratégica unificada em relação a Moscou. A Rússia possui aquilo que considera ser uma série de “relações especiais” com vários estados-membros da UE, especialmente a Alemanha, mas também França, Itália e, de uma forma bastante distinta, com a Polônia. Naturalmente, considerando-se tamanho e peso, e dada sua impressionante preocupação com os interesses nacionais à custa da moralidade ou ética, a Rússia fará todo o esforço necessário para dividir e governar em meio aos estados-membros europeus. Durante o período de grandes expectativas em torno do Tratado de Lisboa, houve sinais de que Moscou estava

25 Stefan Lehne, “Time to Reset the European Neighbourhood Policy”, Bruxelas, Carnegie Europe, Fevereiro de 2014 disponível em: <http://carnegieeurope.eu/2014/02/04/time-to-reset-european-neighborhood-policy/h02l>

começando a prestar atenção ao potencial da UE como ator internacional, mas eles duraram tanto quanto a excitação com relação a Lisboa *dentro da Europa*. A incapacidade da União de capitalizar com o potencial de Lisboa levou as relações com a Rússia de volta à “norma” bilateral²⁶.

A reeleição de Putin exacerbou isto ainda mais. Existe uma crença generalizada nos círculos diplomáticos dos dois lados do Atlântico de que esta reeleição dizimou o “recomeço”. O fato dos líderes europeus, bem como o Presidente Obama, não disfarçarem sua preferência em negociar com Dmitri Medvedev apenas revela até que ponto se estendem os desejos impossíveis existentes no Ocidente. Putin deixou claro que pensa que a maioria dos líderes ocidentais (incluindo Obama) são fracos e enganosos. Será que Putin alguma vez quis um recomeço? De algumas formas, desde que Putin foi eleito pela primeira vez em 1999, a UE vem constantemente tentando apertar o botão de “recomeçar”. Mas, como afirmou sabiamente Thomas Graham, “se você tiver que apertar o botão de reiniciar repetidamente, provavelmente você precisa de um computador novo [e] se um relacionamento nunca passa da fase de recomençar, provavelmente ele já nasceu essencialmente fracassado”²⁷. Por que um presidente, com as energias renovadas, que acredita fundamentalmente na *Realpolitik*, faria o favor à UE de levá-la a sério em seu papel, quando ela não consegue levar a sério a si mesma?

As “relações UE-Rússia” não podem nem mesmo *existir* realmente até que a UE saiba não apenas o que deseja alcançar (coletivamente) com a Rússia, mas também como conceituará e estruturará uma parceria estratégica que deixe claro para Moscou (ou seja, para Putin) que os interesses e objetivos em comum podem ser buscados em conjunto. No nível geoestratégico, tanto a UE quanto a Rússia sabem que a geografia condenou-as a desenvolver algum tipo de relacionamento que vá além dos jogos de soma zero. O “espaço comum”, que se encontra no coração deste relacionamento no momento, é o objeto de um cabo de guerra entre UE e Rússia. Antes da crise da Geórgia, em 2008, Moscou não parecia estar desnecessariamente alarmada com a possibilidade da ampliação da UE. A ampliação da OTAN é que enfureceu as elites políticas

26 Sabine Fischer, “A Changing Russia? Implications for EU-Russia Relations” em Sabine Fischer (ed.) *Russia: Insights from a Changing Country*, Paris, EU-ISS, Fevereiro de 2012, Relatório No. 11.

27 Thomas Graham, “The Future of US-Russian Relations”, Palestra principal, Yale University, Jackson Institute for Global Affairs, 21 de fevereiro de 2012

russas, e ao mesmo tempo, deu a elas uma forte convergência de objetivo que de outro modo talvez jamais se fizesse presente. Quando a PEV foi anunciada em 2004 não houve reação perceptível de Moscou. Somente quando a ideia da *Parceria Oriental* começou a emergir, na sequência da Guerra da Geórgia em 2008, a Rússia começou a ficar alarmada. O plano para uma *Parceria Oriental* (EP, Eastern Partnership) – definindo um relacionamento muito mais próximo com todos os países localizados geograficamente entre a UE e a Rússia propriamente – seguiu de forma relativamente lógica o lançamento, em 2007, da *União para o Mediterrâneo* (UfM, Union for the Mediterranean), um projeto francês para substituir o processo Barcelona, moribundo, com uma iniciativa reformulada para a vizinhança do sul²⁸. O que isto envolveu, é claro, foi uma “política” negociada com os ditadores incrustados que governavam a maior parte do Norte da África. Quando a Primavera Árabe eclodiu, em 2011, a UfM demonstrou ser absolutamente irrelevante para o acontecimento mais importante na vizinhança da UE desde o fim da Guerra Fria²⁹. O mesmo não pôde ser dito a respeito da crise que eclodiu na vizinhança oriental em 2013-2014.

A reação de Vladimir Putin ao lançamento da *Parceria Oriental* foi lançar, em 2011, o próprio projeto para uma *União Econômica Euroasiática* (UEE), que foi apresentado como fonte alternativa de integração para a maioria daqueles mesmos países. De fato, Putin propôs até mesmo que os antigos “vizinhos” da Rússia, como Finlândia, Bulgária e também a República Tcheca e a Hungria, pudessem vir a ser membros da *União Euroasiática*³⁰. Isso foi um desafio direto à UE, já que a associação com a união alfandegária russa seria incompatível com a associação com a *Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada* (ZCLAA) que a Comissão Europeia estava pressionando junto aos países envolvidos na EP: Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldova e Ucrânia. Em vez de evitar disputar um concurso de beleza com o Kremlin a respeito dos atrativos rivais destas duas opções, a UE adotou o ponto de vista de que os países parceiros simplesmente teriam que escolher. É aqui que outra fa-

28 Richard Gillespie, “A ‘Union for the Mediterranean’ or for the EU?”, *Mediterranean Politics*, 13/2, 2008.

29 Volker Perthes, “Europe and the Arab Spring”, *Survival*, 53/6, 2011; Ana Echagüe et alii, “Europe & the Arab Uprisings: EU Vision versus Member State Action”, *Mediterranean Politics*, 16/2, 2011;

30 RilkaDragneva&KatarynaWolczuk, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?* Londres, Chatham House Briefing Paper, Agosto de 2012.

lha da PEV apareceu. A abordagem da UE em relação aos vizinhos revelou um profundo eurocentrismo que nunca duvidou para qual lado os parceiros se voltariam, e que, com arrogância, rejeitou a Rússia como um fator quase que irrelevante na competição. O resto da história é bem conhecido. Putin fez pressão máxima sobre os seis estados pós-soviéticos, teve êxito em persuadir a Armênia a optar pela UEE e em subornar o presidente da Ucrânia, Viktor Yanukovych, para deixar de lado o compromisso de juntar-se à ZCLAA feito em uma reunião de cúpula na Lituânia em novembro de 2013. Seguiram-se a isso os protestos “EuroMaidan” em Kiev, a intervenção de três ministros de relações exteriores da UE, a fuga do Presidente Yanukovych e a crise da primavera e do verão de 2014, que levou à anexação da Criméia pela Rússia e a uma guerra civil incipiente na Ucrânia³¹.

Até que ponto o processo de ampliação da UE em geral e a EP em particular podem ser considerados responsáveis pela conjuntura na Ucrânia que persistiu até o outono de 2014? Para alguns analistas, a gestão despreocupada e inadequada das complexas relações com os parceiros do Leste e com a Rússia é um fator importante que contribuiu para o caos do verão de 2014. Neil MacFarlane e Anand Menon, professores de relações internacionais britânicos, afirmam que a EP “foi um exemplo clássico da proclividade da UE ao responder aos acontecimentos adicionando rebites de longo prazo e grande força retórica, mas pobre em recursos à política existente [...] o acordo oferecido pela UE foi lamentavelmente inadequado em termos das determinantes de curto prazo oferecidas: assinar a ZCLAA prometia sofrimento imediato para a Ucrânia em troca de crescimento econômico de longo prazo”³². Esta crítica ecoa grande parte dos comentários negativos que animaram as discussões de especialistas em relações internacionais americanos na primavera de 2014³³. Para outros, foi a falta de intenções precisas vis-à-vis a Ucrânia por parte da UE que gerou tamanha confusão política e psicológica em meio à população ucraniana. Alyona Getmanchuk, diretor do Instituto de Política Mundial, em Kiev, ao argumentar que a UE subestimou os sentimentos pró-UE da população ucraniana e subestimou a capacidade da Rússia de minar planos da UE,

31 Lehne, op.cit. p. 7-9.

32 Neil MacFarlane e Anand Menon, “The EU & Ukraine”, *Survival*, 56/3, junho-julho de 2014.

33 Postagens privadas em grupo virtual de fevereiro e março de 2014.

concluiu que: “neste momento é crucial que a UE finalmente determine onde deseja ver a Ucrânia no longo prazo: dentro da União Europeia ou fora dela? Um dos principais problemas que contribuem para a crise é que Rússia sabe exatamente o que quer da Ucrânia, enquanto a Ucrânia sabe claramente o que quer da UE; mas a UE não tem um objetivo político claro”³⁴. Antes da eclosão da crise, a população ucraniana estava quase que exatamente dividida em 50/50 na escolha entre a preferência pela ZCLAA e pela UEE. Desde a anexação da Crimeia pela Rússia, o apoio à UEE caiu para aproximadamente 25%. Mas o que os ucranianos pró-UE realmente desejam não é um acordo de livre comércio. Eles querem ser membros da UE. Provavelmente, isso é exatamente o que permanecerá fora da pauta. Em outras palavras, a UE foi bem-sucedida em estimular de forma maciça as aspirações as quais está em vias de frustrar. É provável que a UE acabe ficando tanto sem ampliações quanto estabilidade nas fronteiras. Sem recuar, a UE foi adiante em julho de 2014 e finalmente assinou Acordos de Associação – inclusive uma ZCLAA – com a Geórgia, a Moldova e a Ucrânia. A capacidade da Rússia de reagir contra o deslocamento da Moldova em direção à UE é considerável – sem dúvida ela poderia tornar a Moldova disfuncional se assim o desejasse³⁵. Assim sendo, a UE está embarcando numa direção que suscita, de modo dramático, dúvidas quanto à natureza de suas relações atuais com a Rússia, que agora encontram-se exatamente no âmago do programa de ampliação.

Os planos de ação relacionados à defesa e segurança para este mesmo “espaço comum” entre a UE e a Rússia também viraram um cabo de guerra semelhante. Dmitri Medvedev divulgou as propostas russas para uma “nova arquitetura de segurança” na Europa em outubro de 2008, que envolviam alguma estrutura envolvendo a UE e grande parte da antiga União Soviética³⁶. Os detalhes ficaram mais claros em junho de 2009 quando o Ministro das Relações Exteriores, Serguei Lavrov, apresentou um esboço de proposta à Conferência Anual da OSCE, em Viena. Os russos sempre insistiram que suas propostas são apenas o ponto de partida para uma discussão necessária sobre

34 Alyona Getmanchuk, “Tracing the Origins of the Ukraine Crisis: Should the EU Share the Blame?”, *Europe's World*, 15 de junho de 2014.

35 Jos Boonstra, “Moldova Signs, Moscow Sighs ...for Now”, Madrid FRIDE Commentary No.12, June 2014.

36 Bobo Lo, “Medvedev and the New European Security Architecture”, London, Centre for European Reform Policy Brief, July 2009.

interesses comuns, mas os elementos principais, no que tange as preocupações do Ocidente, são propostas para um novo plano de segurança abrangente: um tratado com vinculação jurídica; a restrição das discussões a questões de sérias ameaças à segurança; e poder de veto para qualquer país que se sentisse ameaçado por avanços de outro. Até o momento, somente França e Alemanha demonstraram interesse verdadeiro e não está claro se Putin defenderá a ideia. Embora na erupção da Guerra da Geórgia a ideia de oferecer à Geórgia e à Ucrânia o ingresso na OTAN tenha sido discretamente arquivada, ela jamais foi enterrada e, formalmente, no aquecimento para a reunião de cúpula da OTAN no País de Gales, em setembro de 2014, a OTAN ainda mantém tal promessa para quando for o momento oportuno. No entanto, o Ocidente sabe bastante bem que esta é uma importante “linha vermelha” para a Rússia³⁷, e o desafio para a diplomacia deveria ser encontrar uma maneira de transcender esta persistente charada de arquitetura de segurança.

Quais seriam os elementos de uma parceria estratégica em que a UE pudesse potencializar seus interesses compartilhados com a Rússia? Para começar, a UE e a Rússia compartilham a preocupação com o crescimento da China. No mundo multipolarizado emergente, ambos são potências em declínio. Não estão prestes a iniciar negociações bilaterais entre si a respeito “do que fazer quanto” à ascensão da China porque ambos estão muito preocupados em não prejudicar as próprias relações bilaterais com Pequim. Mas eles compartilham, sim, um interesse em comum neste ponto. O contra-terrorismo é outra questão que compartilham (com os EUA e com certeza com a China e Índia) – já desde bem antes do 11 de setembro. Ambos almejam encontrar uma solução para o impasse iraniano. Os dois países estão preocupados em encontrar uma solução definitiva para o problema de Israel-Palestina e provavelmente compartilham mais interesses nesta questão do que qualquer um dos dois compartilha com os EUA – apesar da retórica transatlântica. Possuem interesse em comum em criar bases para a estabilidade na região do Cáucaso/Mar Negro. Compartilham preocupações com a proliferação nuclear. Enquanto a situação no Afeganistão permanecer volátil, a Rússia continuará profundamente preocupada com a possibilidade de uma retirada ocidental precipitada provocar o

37 Andrei Zagorsky argues that Moscow believes “Russia can only prevail in a globalized world if it succeeds in preventing further erosion of the ‘post-Soviet space’” in Sabine Fischer, *op.cit.* p. 55.

caos na região – e até mesmo Putin realizou recentemente o incrível esforço de oficializar o trânsito da OTAN na cidade de Ulyanov, no centro da Rússia³⁸. Isso em um momento em que o presidente russo estava acusando a OTAN de abusar da Resolução 1973 na Líbia e de fomentar dissidências na Síria. A Rússia e a UE certamente compartilham um interesse vital em estabilizar o fluxo de gás e petróleo do leste para o oeste. Embora a Rússia pudesse, teoricamente, passar a ter a China como principal cliente, todos os dutos escoam na outra direção, e as dificuldades de se construir e garantir canais adequados, que cruzem as vastas extensões de terra da Sibéria, são enormes.

Além disso, como podem os dois lados lidar com diferenças profundamente arraigadas: direitos humanos, democracia, estado de direito, corrupção e crime organizado? Não há dúvida de que a UE teme que nada disso melhore sob Putin II. Mas a promoção dos “valores” ocidentais na Rússia é uma faca de dois gumes. Há pouca dúvida de que Putin está mais preocupado com o alastramento de valores ocidentais dentro da Rússia do que está com a OTAN. Quanto mais os políticos europeus e a mídia expressam apoio a ativistas presos e liberais, como Khodorkovsky, mais estes indivíduos são considerados suspeitos por grande espectro da opinião pública russa³⁹. O ponto chave aqui é o Ocidente diferenciar as duas Rússias, de modo a reconhecer a existência daquilo que a geógrafa política Natalia Zubarevich chamou de “Quatro Rússias” e a concentrar sua comunicação com muita sutileza na “Rússia Nº 1: a terra das cidades pós-industriais”, onde os valores ocidentais são levados incrivelmente a sério por uma classe média crescente e ativa⁴⁰. As outras três Rússias, de forma alguma, prestarão qualquer atenção à Europa.

Os riscos são muito altos. O relacionamento com a Rússia – o vizinho gigante e irremediável – é justificadamente o mais importante da União Europeia. Sem uma abordagem estratégica da UE, os russos continuarão a envolver os estados-membros da UE. E estes estados serão os principais perdedores, independentemente de quanto cada um deles possa achar que ganhará em vantagem estratégica, um sobre o outro, por meio de acordos bilaterais com Mos-

38 Heidi Reisinger, “A NATO transit hub in Ulyanovsk – what’s behind the Russian debate?”, NATO Defence College, Rome, Research Report April 2012.

39 Ver, a este respeito, Konstantin von Eggert, “Russian Power, Russian Weakness”, *Policy Review*, No.172, 30 de março de 2010.

40 Natalia Zubarevich, “Four Russias: Re-thinking the post-Soviet Map”, *Open Democracy* 29 de março de 2012.

cou. O item mais urgente nos planos de ampliação da UE no verão de 2014 é a concepção de uma verdadeira parceria estratégica com a Rússia. Infelizmente, as perspectivas de que isso aconteça parecem estar cada vez mais distantes.

JOLYON HOWORTH é Professor Jean Monnet de Política Europeia ad personam e Professor Emérito de Estudos Europeus na Universidade de Bath (UK). Ele tem sido professor visitante de Ciência Política em Yale desde 2002. Suas publicações mais recentes incluem “Security and Defence Policy in the European Union”, (Palgrave, 2007) e “Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy” (Palgrave, 2003).