

## DESAFIOS DE SEGURANÇA NAS VIZINHANÇAS ORIENTAL E MERIDIONAL DA EUROPA

*Thanos Dokos*

A Europa está sendo confrontada com preocupações e desafios substanciais tanto ao sul quanto a leste de seu território. Ao mesmo tempo, a crescente crise financeira enfraqueceu a UE estrategicamente. Há uma crescente preocupação de que a Europa esteja deslizando para uma insignificância estratégica, perdendo seu papel global e sua influência uma vez que se torna cada vez mais introvertida como resultado de sua própria crise econômica e política mas também pela sua falta de ambição estratégica. Tendo em vista o declínio da influência e do apelo do *soft power* europeu e em face das grandes mudanças ocorrendo em grande parte do Mundo Árabe, assim como os desafios representados pelas políticas russas na Ucrânia e em outros espaços da antiga União Soviética, a UE precisa devotar mais recursos e atenção estratégica de modo a desenvolver uma política abrangente vis-à-vis sua vizinhança, empregando todos os instrumentos existentes para redefinir seu relacionamento e fortalecer seu papel regional. Ter um entendimento dos desafios tanto na vizinhança meridional quanto oriental é um primeiro passo essencial para desenvolver as políticas corretas.

### 1. A VIZINHANÇA MERIDIONAL

O Oriente Médio e suas regiões adjacentes continuam a ser áreas extremamente turbulentas e instáveis e o ambiente de segurança continua a ser 'Hobbesiano'. Há uma longa lista de problemas de segurança, que interagem frequentemente, incluindo conflitos civis, a emergência de Estados frágeis, instáveis, disfuncionais ou mesmo falidos, a possibilidade de *de facto* (e mesmo *de jure*) haver mudanças no traçado das fronteiras em diversas partes da região, o papel

político do Islam e tensões sectárias, o terrorismo jihadista, a desigualdade extrema na distribuição de renda, o déficit democrático, os fluxos populacionais, a proliferação de armas nucleares, assim como de armamento leve e armas de pequeno calibre, os conflitos regionais existentes, as agendas ambiciosas das potências regionais (inclusive Irã, Turquia, Arábia Saudita e Israel), a competição por recursos energéticos, a falta de uma arquitetura regional de segurança, o declínio relativo da presença e dos interesses dos EUA na região e uma crise estrutural profunda na UE que afeta sua influência regional e global e suas políticas. Todos esses fatores combinados quase causam uma tempestade perfeita no Mediterrâneo e no Oriente Médio. Devido à complexidade dos problemas acima mencionados e à forte interação entre muitos deles, não há soluções fáceis, rápidas ou unidimensionais. Há também uma considerável incerteza sobre a evolução do ambiente de segurança regional como resultado das diversas variáveis desconhecidas na equação de segurança.

### **a. Analisando o Quadro Geral**

Apesar de sua importância crítica, as revoltas árabes e os desenvolvimentos de segurança relacionados a elas não são os únicos fatores que moldam o equilíbrio e a segurança regional no Oriente Médio. As coisas não estão acontecendo em um vácuo. O impacto das revoltas árabes está somado ao impacto de outras tendências e motores globais e regionais, tais como a emergência de potências não-ocidentais e a mudança no equilíbrio global de poder, mudanças demográficas, avanços tecnológicos, a globalização e as mudanças climáticas. Motores regionais incluem a proliferação de armas nucleares (mais especificamente o problema iraniano), a luta sectária e a violência salafista, o futuro dos curdos e, é claro, a única coisa que, infelizmente, tem permanecido constante nos últimos 60 anos, o problema palestino.

#### *A mudança do papel de atores extra-regionais e sua influência*

Não pode haver dúvida de que estamos testemunhando mudanças na configuração de equilíbrio global de poder e um deslocamento de poder econômico e potencialmente geopolítico do Atlântico para o Pacífico. Potências ocidentais estão perdendo espaço – em termos relativos, mas provavelmente também em termos absolutos – e os chamados BRICS estão avançando. É claro que a evo-

lução do sistema internacional quase nunca é linear e as potências emergentes têm substanciais desafios e problemas atuais e futuros para enfrentar.

Mudanças no equilíbrio global de poder também se refletem no Oriente Médio. A China adotou a política de manter relações estreitas com países ricos em recursos naturais na África e na região do Golfo. A Rússia também está tentando – com algum sucesso – reconquistar parte de sua influência na região e espera-se que a presença da Índia seja sentida mais fortemente no futuro. Por ora, a China limita seu envolvimento regional à esfera econômica, satisfeita com a garantia dada pelos EUA de manter seguras as linhas de abastecimento. No entanto, isso vai provavelmente mudar devido à sua crescente dependência energética. A UE parece estar perdendo parte de sua influência regional. O outro parceiro transatlântico, os Estados Unidos, está gradualmente deslocando sua atenção estratégica para a Ásia e tem buscado reduzir sua presença militar no Mediterrâneo ao delegar responsabilidades sobre o Mediterrâneo ocidental e partes da África Subsaariana à UE e sobre o Mediterrâneo oriental a parceiros regionais e aliados como Israel e Turquia.

### *Energia*

O cenário energético mundial está mudando, moldado pela mudança nos padrões de demanda, novas reservas e campos entrando na fase de produção, novos atores, alinhamentos e a evolução das regras. A dimensão energética continuará a ser extremamente importante no Oriente Médio ampliado. A visão consensual sugere que os recursos da região do Cáspio representarão uma fonte de energia adicional no longo prazo para os mercados mundiais, apesar de serem menos significativos que as fontes do Oriente Médio. A dependência europeia no petróleo do Oriente Médio continuará fornecendo, assim, um forte incentivo para garantir o abastecimento contínuo de produtos energéticos. É claro que os desenvolvimentos relativos ao gás de xisto e ao petróleo nos EUA e sua esperada transformação em exportador de energia (combinado a outros desenvolvimentos como a articulação com a Ásia e uma possível aproximação com o Irã) podem afetar profundamente a percepção e a política americanas vis-à-vis o Oriente Médio.

A questão da segurança energética europeia e a necessidade de diversificar os fornecedores europeus de gás natural chamou a atenção para a importância estratégica do Sudeste da Europa como um *hub* (centro) de transporte de

gás natural da região do Cáspio e, potencialmente, do Mediterrâneo oriental. Para atender à crescente demanda por gás natural e reduzir o alto nível hoje de dependência energética do Leste e Sudeste da Europa, hoje concentrado em um único fornecedor, a Rússia, as autoridades europeias têm promovido a realização de projetos para contribuir com a diversificação do fornecimento de gás natural.<sup>1</sup>

A estratégia europeia do Corredor Meridional de Gás baseia-se na necessidade de maximizar as importações de gás não-russo via território que não esteja sob o controle da Rússia, de modo a estabelecer uma terceira rota de diversificação do abastecimento, após Rússia, Noruega e África do Norte (Argélia, Líbia, Egito). A Comissão Europeia reconheceu como potenciais fontes de abastecimento para o Corredor Meridional de Gás não apenas o gás do Cáspio (Azerbaijão) e da Ásia Central (Uzbequistão, Cazaquistão e principalmente Turcomenistão), mas também o gás do Oriente Médio a partir da produção futura do Iraque, bem como do potencial de expansão das exportações líquidas do Egito, embora a instabilidade política que tem atormentado Iraque, Síria e Egito tenha neutralizado seu potencial de exportação a curto e médio prazos.<sup>2</sup>

A descoberta de reservas significativas de gás natural nas zonas econômicas exclusivas de Israel e do Chipre e as alegadas reservas da Bacia do Levante podem fornecer uma fonte adicional de energia fora do antigo espaço soviético e do Oriente Médio propriamente dito (apesar de que as atuais descobertas não se qualifiquem como uma “virada de jogo” para a Europa). A crescente cooperação em matéria de energia entre Israel e Chipre, com a Grécia como potencial parceira, [e um novo elemento na política regional no Mediterrâneo oriental e, até o momento, tem sido fonte de tensão com a Turquia. A cooperação regional pode ser, em princípio, viável sob circunstâncias muito específicas.

- 
- 1 As principais metas da UE relativas a segurança energética devem ser: reduzir a dependência de Estados-Membros individuais em fornecedores únicos e garantir que os mercados de energia sejam abertos, fluidos e que funcionem de acordo com regras de mercado estáveis em vez de lógicas de poder. É claro que a segurança energética precisa estar em equilíbrio com as preocupações de competitividade econômica e ambientais. (Iana Dreyer e Gerald Stang, *What energy security for the EU, EU-ISS, Briefs, No. 39, 2013, p. 5*)
  - 2 Ver inter alia, Gulmira Rzayeva & Theodoros Tsakiris, *Strategic Imperative: Azerbaijani Gas Strategy and the EU's Southern Corridor*, SAM Center for Strategic Studies under the President of Azerbaijan, SAM Review #5, (Baku: June 2012), p. 6-13.

## *Migração e fluxo de refugiados: um novo desafio de segurança para a Europa?*

No início de setembro de 2015, a ONU anunciou que havia 7 milhões de pessoas deslocadas na Síria de uma população pré-guerra de 22 milhões de pessoas, e mais de 4 milhões delas estavam buscando segurança fora da Síria. Desse, a ACNUR registrou 2,1 milhões de sírios no Egito, no Iraque, na Jordânia e no Líbano e 1,9 milhão foram registrados pelo governo turco. É possível que os números reais sejam mais altos, especialmente na Jordânia e no Líbano. Apesar de esses fatos serem conhecidos já há algum tempo, o repentino crescimento no fluxo de refugiados da Síria e outras regiões em conflito (Iraque, Eritreia, Afeganistão, etc) pegou a Europa de surpresa. Tendo a Grécia e a Itália como principais portas de entrada, a maioria dos que buscam asilo seguem o chamado Corredor dos Balcãs através da Macedônia, da Sérvia, da Croácia, da Hungria e da Áustria em um esforço de chegar à Alemanha e a outros países do norte da Europa. Os países de entrada, trânsito e destino final têm tentado, sem sucesso, administrar os fluxos de refugiados e migrantes.

O Acordo de Schengen, uma das realizações mais tangíveis e reconhecidas da Europa, enfrenta, agora, desafios consideráveis e até mesmo existenciais. O pouco entusiasmo demonstrado por diversos países da UE (especialmente na Europa Oriental, mas também em outras partes do continente), com as notáveis exceções de Alemanha e Suécia (apesar do primeiro já se encontrar sob muita pressão devido ao alto número de pedidos de asilo) em assumir quaisquer compromissos significativos no contexto do acordo para dividir responsabilidades promovido pela Comissão Europeia está, mais uma vez, pondo à prova o conceito de uma Europa sem fronteiras, os limites da solidariedade europeia e a ideia de políticas comuns europeias.

Embora o debate sobre migração não deva focar apenas em segurança, há uma importante dimensão de segurança que deve ser considerada, uma vez em que a entrada na Europa de indivíduos radicais (jihadistas) disfarçados de refugiados gera preocupação. Isso complica ainda mais a situação em um momento de crescente radicalização da sociedade e aumento da xenofobia e/ou islamofobia em vários países europeus. Apesar de a integração gradual de refugiados/imigrantes ter consequências benéficas no longo prazo para diversos países europeus que enfrentam a perspectiva de declínio demográfico (incluindo a Alemanha, mas também a Rússia), a chegada de muitos ‘convidados’ em um período relativamente curto de tempo pode constituir um desafio

significativo para a coesão social em vários países membros da UE. Para piorar as coisas, o número alto de refugiados e de migrantes econômicos deverá aumentar no futuro próximo uma vez que grande quantidade de pessoas, especialmente do mundo em desenvolvimento, pode ser forçada a deixar suas casas como resultado da mudança climática.

Portanto, torna-se urgente, além da adoção necessária de políticas de administração de migração, que a comunidade internacional, especialmente a UE, concentre seus esforços em dar fim a diversos conflitos o mais rapidamente possível. A Síria – um Estado falido que ameaça desestabilizar os países vizinhos, em especial o Líbano e a Jordânia, mas também a região mais ampla – é a prioridade óbvia e isso só será possível se a Rússia e o Irã apoiarem uma iniciativa internacional. O objetivo imediato deveria ser a cessação das hostilidades por meio do envio de uma força de paz da ONU, da criação de um governo provisório de unidade nacional com a participação dos elementos mais moderados do regime Assad e da oposição, e do início de um difícil processo de reconstrução e reconciliação. Para isso, seria necessária uma decisão unânime do Conselho de Segurança da ONU. Essa decisão seria resultado da retomada o processo negociador de Genebra-II, com a participação de todas as partes envolvidas, incluindo os já mencionados Rússia e Irã.

Como a Ásia continuará a ser a prioridade da política externados EUA, a UE, principal afetada pela crise de refugiados e pela instabilidade generalizada no Mediterrâneo Oriental, assim como pela confrontação continuada entre a Rússia e a Ucrânia, deverá liderar uma iniciativa diplomática para preparar o cenário para um acordo sobre a Síria.

Há duas opções para alcançar um entendimento com a Rússia: (a) uma grande barganha e (b) buscar uma história de sucesso com base em interesses comuns (ou ameaças comuns). No último caso, a Síria se encaixa perfeitamente, uma vez que a propagação do extremismo islâmico é uma preocupação doméstica para a Rússia e ambas as partes têm boas razões para cooperar (incluindo cooperação orientada entre as agências de inteligência e autoridades legais). Independentemente do quão agressiva ou não construtiva a política Rússia na Ucrânia tenha sido nos últimos dois anos (na sequência de uma série de erros cometidos pelo Ocidente), não devemos perder de vista o quadro geral e os riscos extremamente elevados no caso da Síria. É claro que não há garantias de que a Rússia irá aceitar esse tipo de abertura por parte da UE, mas, em diversas ocasiões, o presidente Putin provou ser pragmático em suas análises

de custo/benefício. Essa pode ser a sua última oportunidade para reverter um jogo praticamente perdido na Síria e para manter a presença e a influência russa no Mediterrâneo oriental.

Por fim, é importante ter em mente que, até o momento, chegaram “apenas” 230.000 pessoas (em comparação a 2014) e que esse número é suficiente para sobrecarregar até mesmo o país europeu mais desenvolvido, a Alemanha. Há algumas centenas de milhares de refugiados sírios (além de pessoas de outras regiões em conflito) esperando para vir para a Europa se as circunstâncias assim o permitirem. Além dos problemas práticos e de curto prazo, as consequências, no longo prazo, para a coesão social em diversos países europeus pode são inimagináveis caso o fluxo de refugiados continue sem impedimentos.

## 2. A VIZINHANÇA ORIENTAL

A crise na Ucrânia é o desafio de segurança mais grave da Europa no período pós- Guerra Fria desde a Guerra dos Balcãs. Após a derrubada do voo MH17 a situação escalou, até o momento esforços para resolver a crise por meios diplomáticos tiveram pouco sucesso e o resultado poderá ser uma nova Guerra Fria entre o Ocidente e a Rússia de duração e consequências indeterminadas.

Para melhor gerenciar as próximas fases da crise, é importante entender como a situação escalou a esse grau. Logo após a dissolução da União Soviética, a estratégia americana era de “fatiar” o império soviético e assegurar que a Rússia não voltasse a desafiar a supremacia dos EUA. John Mearsheimer descreveu a expansão da OTAN como o elemento central de uma estratégia para tirar vários Estados soviéticos e europeus orientais, incluindo a Ucrânia, da órbita da Rússia e integra-los ao mundo ocidental.<sup>3</sup> Essa visão é compartilhada por Alexander Lukin que declarou que, após o colapso da União Soviética, o Ocidente ‘tinha duas opções: esforçar-se para assimilar a Rússia ao sistema ocidental ou arrebatar peça por peça de sua antiga esfera de influência. A opção escolhida foi a segunda.’<sup>4</sup> Tucídides teria imediatamente reconhecido isso como um caso clássico do ‘mais forte impondo sua vontade e o mais fraco

3 John Mearsheimer, ‘Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault’, *Foreign Affairs*, September-October 2014.

4 Alexander Lukin, ‘What the Kremlin is Thinking’, *Foreign Affairs*, July/August 2014, p. 85-93.

aceitando seu destino’. De acordo com Simon Serfaty, ‘o erro, então, foi não dar suficiente atenção aos legítimos interesses e preocupações da Rússia. Agora que a Rússia se fortaleceu, o erro seria exagerar a importância e a relevância desses interesses’.<sup>5</sup>

Diversas repúblicas soviéticas ou “aliadas” na Europa Oriental foram convidadas a se juntar à OTAN e à UE (duas ‘criaturas’ diferentes aos olhos russos em termos de percepção de ameaça e aceitação, apesar de isso estar mudando recentemente<sup>6</sup>). Seria injusto negar os efeitos positivos da estratégia de expansão para a estabilidade europeia, mas quando os EUA começaram a promover a ascensão ao poder de partidos fortemente pró-ocidentais em países como a Geórgia e a Ucrânia, ficou claro que a estratégia havia chegado a seu limite e um novo alargamento seria muito problemático.

Sem surpresa, as elites russas estavam preocupadas com o novo status de facto da Rússia de potência de segunda classe. Após a consolidação de Vladimir Putin no poder em detrimento da democracia e os erros importantes dos neoconservadores americanos (as guerras no Afeganistão e – especialmente – no Iraque), que prejudicaram seriamente a imagem e o poder dos EUA, era de se esperar que Putin tentaria reverter o declínio da Rússia em todas as oportunidades.

Nesse contexto, a Europa e os EUA falharam em entender Putin, a maneira dos ‘siloviki’ de pensar e seus objetivos e, como resultado, subestimaram sua determinação e crueldade. Como consequência, no caso da Ucrânia, a Europa e os EUA não souberam lidar com a crise. Houve alertas da forte reação da Rússia que levou à anexação da Crimeia que, aparentemente, passou despercebida. Em 2008, por exemplo, a Rússia tentou usar a independência de facto de Kosovo após a intervenção da OTAN como justificativa para obter o reconhecimento internacional do novo status da Abecásia e da Ossétia do Sul. É claro que a OTAN tentou argumentar que Kosovo era uma ‘exceção’ que não deveria criar um precedente em relações internacionais. Comparando a

---

5 Simon Serfaty, ‘Why we need to be patient with Russia’, *Europe’s World*, Summer 2014 (<http://europesworld.org/2014/06/15/why-we-need-to-be-patient-with-russia/#.Vl7by-9LhDGg>)

6 Nicu Popescu declara que Moscou entende qualquer passo em direção à integração econômica como uma ameaça a seus objetivos geopolíticos mais amplos. (Nicu Popescu, ‘First lessons from the Ukrainian crisis’, EU-ISS, October 2014, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert\\_41\\_Ukraine\\_lessons.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_41_Ukraine_lessons.pdf), p. 1)

situação de Kosovo com a da Crimeia, não houve registro de ameaças reais feitas a cidadãos de língua russa na Crimeia, enquanto a comunidade albanesa de Kosovo enfrentava uma ameaça concreta à sua segurança no longo prazo. Parece, no entanto, que tais diferenças sutis podem ter sido perdidas para um público não-ocidental. Em todo caso, durante a guerra de 2008 entre a Rússia e a Geórgia, Putin enviou uma mensagem muito clara de que estava preparado para fazer uso de força militar para promover seus objetivos de política externa.

Apesar dos esforços do presidente Barack Obama para restabelecer relações com a Rússia, os EUA não levaram em consideração os interesses russos em dois outros casos: Líbia e Síria. Com relação à Líbia, as potências ocidentais (provavelmente com razão) foram além do disposto na Resolução 1973 do CS da ONU ao apoiar a mudança de Regime no país (apesar da ausência de uma estratégia de acompanhamento da comunidade internacional ter contribuído para a transformação da Líbia em um Estado falido), mas ignoraram completamente os interesses da Rússia naquele país e a necessidade de Moscou de ser tratado como um ator importante e ser ouvido na tomada de decisão. Os esforços para administrar a guerra civil na Síria, até o momento, não têm tido êxito devido a uma variedade de razões e a relutância americana e europeia de intervir militarmente nesse conflito deu a Putin a oportunidade de vencer a primeira rodada, melhorando tanto a imagem internacional da Rússia e sua própria autoconfiança. Desde então, o conflito sírio deu uma guinada para pior com o fortalecimento do ISIS.

*A parceria oriental da UE foi concebida como substituto à entrada como membro e, apesar de ser um instrumento útil, deve ser utilizado com cautela, considerando as políticas europeias mais amplas com relação a seus vizinhos e às relações com a Rússia. De acordo com o IISS, 'apesar da parceria oriental não ter sido formada contra a Rússia, é fácil entender por que Moscou pode ter entendido o programa como um desafio e seus interesses'. Michael Leigh declarou que a parceria oriental 'contribuiu para a escalada dramática das tensões regionais no caso da Ucrânia'.*

*No caso da Ucrânia, há uma forte impressão de que a parceria oriental foi fortemente influenciada por um grupo de Estados membros da UE que não inclui as grandes potências europeias tradicionais. A prioridade imediata da UE deveria ser a de construir uma posição coesa sobre a Rússia, com o objetivo*

*de estabilizar as relações UE-Rússia e preparar o terreno para melhorias na Era Putin ou pós-Putin (apesar de que o sr. Putin poderá permanecer no poder por mais uma década). Para aqueles que acreditam que o objetivo político das sanções deveria ser uma mudança suave de regime, a resposta é que esse é um jogo muito arriscado. Mesmo que essa política tenha êxito, não há garantias (ou mesmo probabilidade) de que o próximo líder russo será mais democrático ou moderado.*

A Ucrânia tem sido um ponto de atrito quase permanente entre o Ocidente e a Rússia no século 21. As raízes da crise ucraniana remontam a 2004 ou talvez até a criação de uma Ucrânia independente em 1991. Durante o século 20, o relacionamento entre a Rússia e a Ucrânia também foi complicado. A atual crise política e econômica na Ucrânia começou em um momento de interesse limitado dos Estados Unidos no espaço pós-soviético (tendo em vista a articulação estratégica com a Ásia) e de uma profunda crise estrutural europeia que afetou também as políticas globais e regionais da UE, incluindo o limitado interesse político e o apoio financeiro disponível para a Política para a Vizinhança Oriental.

Sob essas circunstâncias desfavoráveis, a UE decidiu, na Cúpula de Vilnius (novembro de 2013), fazer um esforço tímido para trazer a Ucrânia – um país altamente endividado e dependente da energia russa – para mais perto da órbita europeia. O apoio financeiro que seria oferecido por meio do acordo proposto para equilibrar os custos de abrir ainda mais o mercado doméstico ucraniano às empresas europeias, era tão baixo que teria garantido a deterioração da economia ucraniana no curto prazo, apenas para o país poder desfrutar de alguns benefícios a longo prazo caso tudo ocorresse conforme o planejado. Essa iniciativa europeia obviamente subestimou a importância percebida aos olhos russos de ter uma Ucrânia amigável ou, na pior das hipóteses, neutra – há muito percebida como um estado-tampão de significativa importância estratégica para a Rússia e um país onde nenhum interesse vital europeu ou americano estava em jogo. Ignorar o fato de que Putin tinha motivos fortes, os meios e, agora, a oportunidade de reagir fortemente às propostas europeias à Ucrânia foi um erro fundamental a nível estratégico. E foi rapidamente seguido por outros erros táticos.

Também deveria ter sido claro para as autoridades ocidentais que a Rússia não é uma potência pós-moderna. Putin joga pelas regras tradicionais de polí-

tica externa (isto é, o uso de *hard power* em vez de *soft power*)<sup>7</sup> e deveria ter sido previsto que ele aproveitaria a oportunidade de retomar a Crimeia e negociar com o Ocidente a partir de uma posição de poder. Ao mesmo tempo, ele conseguiu melhorar substancialmente sua posição interna ao engajar a população russa na causa nacionalista.

A crítica feita à gestão da crise pelo Ocidente não deve ser percebida como uma tentativa de exonerar a Rússia. Apesar do fato de que houve erros de ambos lados do conflito, está claro que a Rússia violou a regra fundamental de política internacional, que é o redesenho de fronteiras por meio do uso de força. Esse comportamento belicoso gera insegurança nos países europeus vizinhos que, historicamente mantêm um relacionamento difícil com a Rússia. Embora a perspectiva de uma agressão militar por parte da Rússia contra os Estados bálticos, sem falar na Polônia, parece ser muito improvável, tais preocupações precisam ser abordadas no contexto de união supranacional como a UE ou de aliança militar como a OTAN. A tentação para este último buscar uma nova *raison d'être* pode ser forte, mas seria um grave erro estratégico voltar a ter um papel que a OTAN desempenha bem, mas que pode não ser apropriado para os desafios de segurança do século 21. A OTAN permanece uma instituição chave para a segurança europeia e global, e não deve desperdiçar seus 'limitados' recursos em uma Guerra Fria contra a Rússia, que pode ser evitada, antes de exaurir todas as demais alternativas razoáveis.

Depois de analisar a situação após a derrubada do MH17, o Ocidente sentiu, com razão, que não havia opção além de impor sanções ainda mais pesadas a Moscou. Em resposta, Moscou tentou retaliar insinuando que uma guerra por energia no próximo outono ou inverno não estaria fora de questão. Na Cúpula de Gales (setembro de 2014), a OTAN discutiu propostas para aumentar a sua 'pegada militar' na Europa oriental, inclusive a reorientação de seu escudo antimísseis (um sistema de utilidade duvidosa caso uma aproximação entre o Ocidente e o Irã se tornasse permanente) do Oriente Médio para a Rússia.

O custo das sanções impostas não é negligenciável para a UE, que ainda tenta sair de sua própria séria crise econômica; uma vez que a dependência energética (gás natural) da Rússia é uma situação que não pode ser mudada

---

7 Segundo John Mearsheimer, 'os dois lados têm operado por cartilhas diferentes: a Rússia por uma cartilha realista e a UE por uma cartilha liberal'.

no curto prazo. O custo político adicional refere-se às complicações para gerenciar o conflito sírio ou o programa nuclear iraniano com a Rússia jogando como sabotador (Moscou pode jogar esse jogo de maneira eficaz mas, ao contrário da China, não tem o poder de realmente desafiar o *status quo*), mas também a aproximação ‘acelerada’ entre Moscou e Pequim. É claro que o custo de qualquer confronto com o Ocidente também não seria baixo para a Rússia, uma vez que sua economia é vulnerável às transferências internacionais de capital e precisa de investimentos internacionais significativos para modernizar a sua infraestrutura energética e permanece fortemente dependente da exportação de produtos de energia e não poderia, portanto, arcar com a ‘perda’ do mercado europeu. Além disso, subsidiar a Crimeia poderá ser aceitável para a Rússia, mas não sairá barato.

Devido à continuada instabilidade e até mesmo a uma escalada – cenário que não pode ser descartado – é extremamente importante que o Ocidente tente resolver a crise por meio de um conjunto de propostas que permitisse a ambos lados acordar um cessar-fogo permanente e resguardar sua imagem (especialmente no caso da Rússia, onde a questão tem maior relevância). Tais propostas envolveriam simultaneamente a Rússia, a Ucrânia, a UE e os EUA em um exercício diplomático cujo objetivo seria construir confiança, reparar os danos à estrutura europeia de segurança e preparar o caminho para a reconstrução de uma parceria estratégica entre a UE e a Rússia (desde que, é claro, a Rússia também esteja alinhada a esse pensamento). Essa parceria também deveria incluir várias *linhas vermelhas* claras e exequíveis. Segundo Michael Leigh, a UE ‘precisa tanto defender os princípios que têm, de modo geral, assegurado a paz e a estabilidade europeias no período pós Guerra Fria e ser pragmática ao levar em conta as percepções russas de seus próprios interesses e as mudanças no equilíbrio de poder na Europa.’<sup>8</sup>

Será que a Rússia teria uma reação positiva a tal abertura? Como já foi mencionado, apesar dos ganhos iniciais, Vladimir Putin está começando a perceber que os custos de longo prazo de sua ‘aventura’ ucraniana podem ser muito altos para o seu país, desde que ele foi forçado a aproximar a Rússia da China por meio de um acordo em matéria de energia em que Moscou é o só-

---

8 Michael Leigh, ‘A New Strategy for Europe’s Neighborhood’, GMF Policy Brief, September 2014 (file:///C:/Documents%20and%20Settings/thanosd/My%20Documents/Downloads/1409689683Leigh\_NewStrategyforNeighborhood\_Aug14.pdf)

cio minoritário nesse relacionamento. A anexação da Crimeia pode ter gerado preocupação em alguns Estados ex-soviéticos que têm grande população russa em seu território, está prejudicando a economia russa e provavelmente a fará ‘perder’ grande parte da Ucrânia permanentemente.<sup>9</sup> Os erros de Putin e o fato de ele ter pouca margem de manobra, uma vez que ele está acuado, fazem deste um desafio ainda maior para a segurança europeia.

### 3. IMPLICAÇÕES PARA A UE

#### a. Buscando um *modus vivendi* com a Rússia

É certo e surpreendente que hoje nos encontremos mais próximos de uma Guerra Fria entre o Ocidente e a Rússia ao estilo do século 20 do que de um relacionamento estratégico mais bem adaptado para lidar com os desafios do século 21.

Se o envolvimento da Europa na crise ucraniana tiver sido uma decisão deliberada [coletiva] da UE para desafiar a influência russa na Ucrânia, tanto a estratégia quanto o momento foram mal escolhidos. Parece, no entanto, que esse foi mais um caso de erro de cálculo e má gestão aliados a um forte sentimento anti-russo em certos países europeus. A gestão da crise na Ucrânia é um bom exemplo da miopia estratégica da UE, que não consegue antever a reação da Rússia e da falta de percepção de que geopolítica e *hard power* não têm mais importância nas questões europeias de segurança. As instituições europeias de política externa deveriam tirar as conclusões necessárias para futuras crises.

Uma Ucrânia desestabilizada permanentemente – um novo conflito congelado no ex espaço soviético – constituiria um grande problema tanto para a Europa quanto para a Rússia. No caso dos EUA (para quem o custo das sanções é menor), o enfraquecimento das relações entre Berlim e Moscou talvez não seja entendido como algo catastrófico. Portanto, é essencial que os Estados membros da UE cheguem a um acordo sobre uma posição

---

9 Nesse contexto, Popescu diz que “certas tendências que a Rússia tentou evitar estão acelerando: OS EUA e a OTAN têm um forte compromisso para com a Europa central, a UE está investindo mais em segurança energética, há um sentimento anti-Rússia na Ucrânia e uma redução de investimentos estrangeiros diretos na economia russa. Ucrânia, Moldávia e Geórgia assinaram acordos de associação com a UE” (Popescu, *ibid*, p. 2)

comum vis-à-vis a Rússia. É também essencial que ambas as partes abandonem gradualmente as percepções de jogo de soma zero e adotem uma abordagem ganha-ganha (win-win) enfatizando interesses comuns e, se possível, buscando casos de sucesso (bem como a retomada das negociações sobre a Síria e um acordo para uma solução diplomática que também abordasse o problema do ISIS).

*Segundo Kissinger, a Rússia deve aceitar o fato de que tentar forçar a Ucrânia a um status de Estado-satélite e, assim, mover novamente as fronteiras russas, iria condenar Moscou a repetir sua história de ciclos auto-realizáveis de pressões mútuas com a UE e os EUA.*

*O Ocidente deve entender que, para a Rússia, a Ucrânia nunca poderá ser apenas um país estrangeiro e.... deve funcionar como ponte entre a Rússia e o Ocidente’.*

*(Henry Kissinger, ‘to settle the Ukraine crisis, start at the end’, Washington Post, March 5, 2014)*

Caso a Rússia demonstrasse a boa vontade necessária e o Ocidente mantivesse a calma, a questão da Ucrânia poderia ser resolvida com um sistema federativo que fornecesse autonomia razoável às regiões de língua russa.<sup>10</sup> A Crimeia é uma questão espinhosa e provavelmente continuará a ser um conflito congelado, não reconhecido pela comunidade internacional. Nas palavras de Sven Biscop, ‘A política da UE não conseguirá devolver a Crimeia para a Ucrânia. A península se juntará à Ossétia do Sul, Abecásia e outros da categoria de territórios cujos status proclamado não reconhecemos mas também não tentamos mudar’.<sup>11</sup> Todavia, a questão tem importância mais ampla, pois diversos analistas declaram que ela se tornou um exemplo para líderes de outras regiões de que a ordem do Ocidente é fraca e que eles devem esperar o momento certo para promover seus interesses pela força se necessário.

---

10 Nesse ponto, mas também em outros temas relacionados, o autor se beneficiou bastante de sua participação na Conferência Annual do Instituto para Estudos em Segurança, da UE, realizado em setembro de 2014 e, especialmente do painel sobre ‘Vizinhos orientais e a Rússia: os dilemas da UE’.

11 Sven Biscop, *Winter is coming-Will spring follow? Ukraine and the future of EU-Russia relations*, 3/9/2014 (<https://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/winter-coming-%E2%80%93-will-spring-follow-ukraine-and-future-eu-russia-relations>)

Buscar um certo *'droit de regard'* na vizinhança de uma grande potencia pode parecer um conceito do século 19 ou 20, mas seu apelo não se limita à Rússia mesmo no século 21 em que interesses pesam mais do que valor. É claro que os países devem ter o direito de decidir seu futuro, mesmo no caso de países com população muito dividida como a Ucrânia, e soluções com compromissos viáveis devem ser buscados. Nesse contexto, valeria a pena considerar os modelos finlandês ou austríaco que preveem uma possível associação como Estado membro à UE, mas não à OTAN.

*'Precisamos de uma estratégia dupla que não permita à Rússia dividir a Europa enquanto se busca um diálogo com Putin sobre cooperação, por mais difícil que seja... no longo prazo, teremos que retomar o debate sobre a construção de uma infraestrutura europeia de segurança mais resiliente. Qualquer acordo amplo com a Rússia deverá estar atrelado à aceitação pela Rússia da soberania dos países vizinhos. Há compromissos a serem selados, mas não com relação aos princípios fundamentais acordados em Helsinque, em Paris e nas duas décadas seguintes'. (Wolfgang Ischinger, 'Ukraine's Wake-up call should yield a twin-track EU security strategy', Europe's World, Autumn 2014)*

Obviamente, é mais fácil colaborar com parceiros que pensem de maneira similar e compartilhem valores comuns. Porém, a parte mais desafiadora da diplomacia é tentar encontrar terreno comum com vizinhos difíceis, que têm valores diferentes ou o que pode ser considerado como práticas desagradáveis mas com alguns interesses em comum. Há diferenças óbvias em uma série de temas e interesses de curto e médio prazos divergentes entre o Ocidente e a Rússia. No entanto, dada a [inter] dependência em matéria de energia e interesses geoestratégicos [quase] convergentes entre a UE e a Rússia, há muitas boas razões para evitar a escalada da crise. É claro que acidentes e falhas constituem parte integral da política internacional, conforme demonstrado pela explosiva eclosão da I Guerra Mundial há exatos cem anos.<sup>12</sup>

---

12 Thanos Dokos, *The Ukraine Crisis: A Tale of Misperceptions, Miscalculations & Mismanagement Is There Still Time to Avoid Permanent Damage to the European Security Order?*, ELIAMEP Thesis Dec. 2014 1/2014 (<http://www.eliamep.gr/en/security-regional-developments/>)

## b. Desenvolvendo uma estratégia para a vizinhança meridional

Dado que o que acontece no mundo árabe e no Oriente Médio ampliado tem implicações extra-regionais óbvias, atores não-regionais devem preparar novos planos de gestão de crise e estratégias de prazo mais longo. Ao mesmo tempo em que a UE – que, junto com os EUA, ainda carrega o estigma de apoiar regimes autoritários na região – tiver interesses políticos, econômicos e de segurança legítimos em sua vizinhança meridional, deve desenvolver políticas ativas para salvaguardar esses interesses e evitar envolver-se militarmente, exceto nos casos a seguir: (1) a fim de evitar um iminente desastre humanitário; (2) para evitar a escalada de um conflito regional e; (3) para se defender contra uma ameaça direta a seus interesses de segurança. E, mesmo nesses casos, todo esforço deve ser feito para evitar o envolvimento unilateral. O envolvimento político no caso de violações generalizadas aos direitos humanos ou de golpe de estado seria um caso à parte, embora qualquer esforço para claramente influenciar desenvolvimentos domésticos no Oriente Médio pode muito bem revelar-se contraproducente. No entanto, o cuidado sugerido contra a interferência nos assuntos internos não deve ser tomada como uma desculpa para a UE não desenvolver uma política mais consistente e eficaz para o Mediterrâneo/Méio Oriente.

É claro que não é segredo que a crescente crise financeira enfraqueceu a UE estrategicamente. Há uma crescente preocupação de a Europa estar se tornando estrategicamente insignificante, perdendo seu papel e influência globais à medida em que está se tornando cada vez mais introvertida como resultado de sua própria crise política e econômica, mas também por falta de ambição. Em face da redução de influência e apelo do *soft power* europeu e das mudanças em larga escala ocorrendo no mundo árabe, a UE precisa empregar mais recursos e aumentar sua atenção estratégica para desenvolver uma política abrangente vis-à-vis o mundo árabe, utilizando todas as ferramentas existentes para redefinir seu relacionamento e fortalecer seu papel regional. Nesse contexto, a UPM (União para o Mediterrâneo) pode se revelar útil, apesar de seus problemas iniciais, como um instrumento complementar à cooperação norte-sul no Mediterrâneo; mas, logicamente, muito mais precisa ser feito. A OTAN também deveria repensar o seu possível papel no cenário emergente em termos de segurança no Mediterrâneo e no Oriente Médio, assim como na Europa oriental.

A visão da UE para a região incluiria os valores e princípios que o bloco defende, quais sejam, respeito pelos direitos humanos, estado de direito, governo representativo. Também incluiria conceitos tais como estabilidade e democracia, mais diferenciação – em oposição a um mesmo modelo para todos, relacionamento baseado em parceria, condicionalidade: mais por mais, menos por menos. Todas as ferramentas e instrumentos disponíveis devem ser desenvolvidos e utilizados, inclusive o Fundo Europeu para a Democracia, o Plano Solar Mediterrâneo, a Comunidade de Energia, Erasmus Mundus, Tempus, etc.

Mas, apesar de suas nobres intenções e palavras, como a crise no Egito demonstra claramente, no final das contas, a UE ainda enfrentará o mesmo velho dilema: estabilidade x democracia. E não há alternativas óbvias (ou fáceis) com respeito à resposta a esse dilema em particular e o histórico europeu está longe de ser exemplar.

Eu vou concluir com seis considerações:

- (a) Aspectos de segurança, demografia, políticos e socioeconômicos no Mediterrâneo e no Oriente Médio vão pressionar ainda mais os países do sul da Europa (que são os Estados de frente, independentemente do Mediterrâneo ser considerado uma falha geológica, uma ponte ou uma barreira). A conclusão lógica é que essa é a fronteira mais importante da UE e deveria ser prioridade para a política externa do bloco apesar da pesada competição com a vizinhança oriental devido aos desenvolvimentos na Ucrânia;
- (b) A solução do problema palestino continua sendo necessária – mas não é mais suficiente para que haja uma melhoria substancial da situação de segurança da região;
- (c) Independentemente de qual cenário irá refletir de maneira mais precisa os desenvolvimentos futuros na região, é bastante seguro prever que o Oriente Médio ampliado está evoluindo para um sistema de segurança com múltiplos atores no longo prazo e que o Ocidente talvez precise se adaptar a uma nova realidade em que sua influência no Oriente Médio irá diminuir, ao menos em termos relativos;
- (d) O Ocidente deveria superar seus preconceitos quanto a se envolver com forças políticas islamistas, uma vez que elas têm papel cada vez mais importante nos países da região; Canais de comunicação abertos deveriam ser mantidos com todas as forças políticas da região. E excluir uma força política que, ao menos, esteja flertando com a ideia de democracia do

- processo político (como aconteceu no Egito) pode ser contraproducente e, portanto, deveria ser inaceitável para a UE;
- (e) O acordo entre o P-5+1 e o Irã com relação ao programa nuclear do último é, talvez, a única boa notícia no Oriente Médio dos últimos anos e poderia se revelar um vetor de mudança para a segurança regional, desde que seja implementado por completo por ambas as partes. Mas ainda há obstáculos a superar.
  - (f) A Síria ainda é o maior problema regional. Seria muito difícil alcançar uma solução diplomática em o envolvimento tanto da Rússia quando do Irã. Apesar de Assad talvez não estar disposto a deixar a presidência, é difícil imaginar uma solução com Bashir no poder por qualquer período de tempo. No entanto, membros moderados do regime teriam que ser incluídos em um governo de transição enquanto radicais na oposição teriam que ser isolados e marginalizados por todos os meios possíveis. O tempo é um fator crítico uma vez que um acordo tem que ser alcançado antes de que o conflito na Síria, e especialmente o ISIS, ‘contaminem’ ainda mais os países vizinhos, enviando multidões de refugiados para a Europa. O ataque terrorista a Paris e a explosão do jato comercial russo ressaltam a urgência da situação.