POLÍTICA EXTERNA DA UE PARA O LESTE PÓS-GUERRA FRIA: MUDANÇAS DE ROTA NO CONTEXTO DA INVASÃO DA UCRÂNIA

EU foreign policy for the post-Cold War east: Route changes in the context of the invasion of Ukraine

Ana Paula Balthazar Tostes¹

¹Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. **E-mail:** aptostes3@gmail.com **ORCID:** <http://orcid.org/0000-0002-9642-6211>

Recebido em: 31 mai. 2022 | Aceito em: 29 nov. 2022.

RESUMO

A arquitetura institucional da UE gerou uma envergadura de actorness no contexto global (Hettne; Söderbaum, 2005) e levou a investimentos em políticas de vizinhança, para expandir seus valores e princípios comunitários no seu entorno (Lucarelli; Manners, 2006). Desde o alargamento da União para o leste, foram lançadas a Política Europeia de Vizinhança e a Parceria Oriental, como orientações pragmáticas de sua política externa para a região de disputa de influência com a Rússia desde o fim da Guerra Fria. O artigo busca contribuir com uma análise deste cenário de contendas e interdependência, em que condições de tolerância sustentam “conflitos congelados” (Coyle 2019; European Parliament, 2016) na região. Especialmente, o caso da Ucrânia oferece instrumentos de análise sobre arranjos e colapso de negociações baseadas em tensões e interesses alinhados aos diferentes projetos políticos representados pela Rússia e UE, e busca oferecer elementos históricos e políticos para o exame sobre condicionantes e desdobramentos da guerra.

Palavras-chave: Política Externa da UE; Crise na Ucrânia; conflito congelado.

ABSTRACT

The institutional architecture of the EU has generated a scale of actorness in the global context (Hettne; Söderbaum, 2005) and has led to investments in neighborhood policies to expand its community values and principles in its surroundings (Lucarelli; Manners, 2006). Since the enlargement of the Union to the east, the European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership were launched, as pragmatic guidelines of its foreign policy for the region of Influence dispute with Russia since the end of the Cold War. The article seeks to contribute to an analysis of this scenario of disputes and interdependence, in which conditions of tolerance sustain “frozen conflicts” (Coyle 2019; European Parliament, 2016) in the region. In particular, the case of Ukraine offers tools for analyzing the arrangements and collapse of negotiations based on tensions and interests aligned with the different political projects represented by Russia and the EU, and seeks to offer historical and political elements for the examination of the constraints and unfolding of the war.

Keywords: EU Foreign Policy; Crisis in Ukraine; frozen conflict.

INTRODUÇÃO

A guerra na Ucrânia, que se estende por mais tempo do que o previsto pelos analistas internacionais, se torna um novo objeto de estudo, considerando-se complexidades temáticas que perpassam o tema da segurança, do papel do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da dependência

energética da UE pela Rússia, de mudanças de percurso na transição verde e energética europeia, dentre outros. O acirramento dos conflitos na Ucrânia que resultaram na invasão do país em fevereiro de 2022, levou a sociedade internacional a se voltar para a história política e econômica da região fronteira entre Rússia e União Europeia (UE) e a buscar compreender as relações de cooperação e competição que se equilibraram entre os dois blocos de poder sobre uma mesma zona de influência. Em especial, este artigo ressalta a política externa da UE para países ao leste de sua fronteira, que representam objeto de relevo de sua política externa.

Por que a UE mantinha um “casamento de conveniência” (Casier, 2016; Danilov, 2017) com a Rússia, acomodando-se a conflitos congelados em países do leste europeu, com os quais mantinha parcerias e cooperação? Como interpretar as relações perigosas de dependência comercial e energética entre UE e Rússia e a competição sobre influência em uma mesma zona fronteira formada por países que mantêm uma diáspora russa, com episódios de levantes separatistas, por três décadas? Quais as consequências do descongelamento do ‘conflito congelado’ na Ucrânia, mantido desde 2014, para outras regiões que guardam a mesma condição de conflito, como é o caso da região da Transnístria, na Moldávia?

O artigo não responde plenamente as três perguntas acima, especialmente pela falta de elementos capazes de contribuir para uma resposta segura para a última pergunta. As duas primeiras serão exploradas no artigo, visando esclarecer aspectos históricos e geopolíticos que podem contribuir para uma futura resposta sobre a terceira pergunta.

O artigo explora e esclarece o conceito de ‘conflito congelado’ reconhecido pelo Parlamento Europeu, suas origens e condições de manutenção (Coyle 2019; Waal *et al.*, 2020; European Parliament, 2016), destacando-se que a Ucrânia é um dos países que mantinha com a UE condições de tolerância para a manutenção deste tipo de conflito. Após esclarecer o conceito e a política externa da UE para a região fronteira com a Rússia, o *near abroad*, a segunda seção do artigo trata da condição geopoliticamente relevante da Ucrânia para o projeto nacionalista de Vladimir Putin. Na terceira seção analisamos fatores descritos nas duas seções anteriores que colaboram para a compreensão do descongelamento do conflito na Ucrânia e o desencadeamento da guerra. No fim apresentamos notas conclusivas.

POLÍTICAS DA UE PARA A REGIÃO FRONTEIRIÇA COM A RÚSSIA PÓS-GUERRA FRIA

A Rússia sai da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) caracterizada por uma economia centralmente planejada, em substituição e adaptação de suas instituições, normas e rotinas a um sistema político e econômico baseado no mercado e dependente do comércio internacional. Desde 1999, UE e Rússia declararam-se parceiros estratégicos, parceria reforçada pela presidência do Conselho Europeu de Jacques Chirac em 2000, e continuada através de diálogos em diversos Summits nos anos seguintes: em Paris, Moscow, Bruxelas, etc.; mesmo período em que a UE promovia a participação da Rússia na Organização Mundial do Comércio (OMC) (Casier, 2020). Ao tempo em que a Rússia pós-soviética se inseria nas relações

internacionais e construía um diálogo de cooperação com a UE, reconstruía seu novo modelo de política nacional, ainda sem tradições institucionais representativas e com uma sociedade cindida entre demandas de constituição de uma nova identidade nacional.

Em função do fim da Guerra Fria, cabe destacar que uma relevante diáspora russa permaneceu em regiões de países novos, oriundos de um remapeamento da Europa. Como consequência, emergiram movimentos separatistas desde a década de 1990 e ficaram congelados alguns conflitos. Ou seja, aqueles que permaneceram em suspenso e sem solução, mas que interromperam ações violentas e se mantiveram por medidas de tolerância e complacência entre líderes negociadores e povos rebeldes (Coyle 2019; Waal *et al.*, 2020), como se deu na Ucrânia desde 2014.

Enquanto por um lado, os princípios de política externa da UE, destacados por Lucarelli e Manners (2006), podem ser sintetizados pela busca da preservação da paz, defesa de valores fundamentais da dignidade e respeito a direitos humanos, proteção ambiental, multilateralismo, defesa do livre comércio, dentre outros associados à democracia, igualdade, justiça, estado de direito, solidariedade e liberdade; por outro lado, os conflitos congelados em que a UE atua como agente negociador são reconhecidos pela Comissão e pelo Parlamento Europeu (European Parliament, 2016), marcando-se entretanto seu status de excepcionalidade da política externa europeia.

O projeto da integração na Europa, que já se encontrava avançado no fim da década de 1990, foi considerado uma alternativa de inserção ao modelo democrático do ocidente por lideranças e sociedades dos novos países que se formam na Europa central e ao leste. Tal projeto foi parcialmente bem-sucedido, especialmente nos casos daqueles que se fundaram em bases sociais que guardavam elementos culturais e afinidades políticas com o modelo europeu e ocidental. Nesse contexto, vimos desembocarem diferentes consequências diplomáticas e ajustes constitucionais de novos Estados ao leste da UE, diante de oportunidades de adesão ao projeto de integração regional, seja como Estado membro ou parceiro econômico, como foi o caso da Ucrânia.

Apesar de sofrer críticas sobre sua eficiência e motivações (Gstöhj, Lannon, 2014), a busca da segurança das fronteiras da União com a promoção de estabilidade política e econômica é uma forma de “governança externa” (Gawrich *et al.*, 2009) que faz parte da estratégia de estabilidade da região. Assim, as medidas de cooperação e parceria com novos países da antiga URSS incluíram investimentos em setores chave para o fortalecimento das instituições democráticas e da economia de mercado na novas Repúblicas. A criação de um diálogo político reforçado com parcerias e cooperação foi uma medida de pragmatismo europeu, traduzido na construção de alianças diplomáticas e econômicas nas suas fronteiras.

Um longo processo de candidaturas para ingresso na UE se abriu na década de 1990, com etapas de negociações, investimentos e ajustes constitucionais adotados na transição

democrática e econômica de países recentemente constituídos após o colapso da Guerra Fria. Esse período culminou no grande alargamento para o leste em 2004, ano marcado pela entrada de dez novos Estados membros, seguindo-se sua expansão até 2013, quando houve o último ingresso de um Estado-membro na União.

Em consonância com o alargamento da UE consolidado em 2004, foi lançada a Política Europeia de Vizinhança (European Neighbourhood Policy – ENP). A ENP é uma estratégia de política externa concebida com o objetivo de criar medidas de cooperação e investimento na transição democrática e econômica em países vizinhos do sul e do leste da fronteira da UE. Na ocasião, a Rússia foi convidada e decidiu não participar, já refletindo mudança de “humor” em relação às iniciativas anteriores de aproximação com a União (Casier, 2016). A Parceria Oriental Europeia (Eastern Partnership Policy – EaP) foi um pacote de políticas lançado em 2009, que também se configura como uma orientação pragmática de política externa da UE para países do leste, região que guardava disputas no campo da geopolítica e de influências europeia e russa. Segundo Popescu (2005), a EaP, formada por seis países (Geórgia, Moldávia, Ucrânia, Azerbaijão, Belarus e Armênia), foi criada com o desígnio assumido de expandir valores e normas fundamentais da UE em um anel de países do entorno da área de integração. Em quatro dos países da EaP há situações de conflitos separatistas e disputas territoriais por áreas ocupadas por povos russos (Ucrânia, Moldávia, Azerbaijão e Geórgia). Nos demais também existem questões territoriais de dimensões variadas e uma conhecida presença militar na Belarus.

Charillon (2004) destaca o uso do termo *near abroad* para indicar a zona fronteiriça, em designação a países que se localizam em uma esfera de influência relevante para a garantia de segurança e alcance de condições de realização da própria política comunitária europeia. Políticas de incentivo, concessões comerciais e ajuda da UE para os países do *near abroad* são condicionadas a progressos no sentido da consolidação democrática e proteção a direitos humanos, bem como no estabelecimento de um sistema de livre comércio e normas propícias ao modelo liberal democrático (Charillon, 2004, pp. 257-258). No entanto, o conceito foi cunhado pela primeira vez para fazer referência à política externa da URSS (Skak, 1996; Hopf, 1999), buscando descrever a posição soviética sobre sua vizinhança geográfica, considerada uma prioridade para a segurança e para setores chave da política interna, e não apenas à sua política externa.

A GEOPOLÍTICA DA UCRÂNIA EM PERSPECTIVA

A República da Ucrânia é um dos países não membros da UE que mantém parcela de sua população alinhada culturalmente e etnicamente com a Rússia. O país não representava uma economia forte ou estável, mesmo antes da guerra de 2022, mas é um dos três maiores exportadores de grãos do mundo (OECDiLibrary, 2021) e se localiza em uma das dez regiões mais atraentes do planeta para a compra de terras agrícolas, em função de sua fertilidade (Leshchenko, 2021). Geograficamente, guarda a passagem do Mar Negro para o Mar Azov, com saída para o

Mediterrâneo (através dos estreitos de Bósforo e Dardanelos), razões pelas quais vimos históricos eventos de disputas na região desde antes do período imperial russo.

A visão sobre a importância geopolítica da região da Ucrânia não surge no século XXI, nem está circunscrita à uma política externa expansionista característica do governo de Vladimir Putin. Eventos do século XVIII, em 1783, remontam a primeira anexação da península da Crimeia pela czarina Catarina, a Grande. Catarina foi a responsável pela construção do Porto e criação da Frota Naval de Sevastopol, frota russa até os dias atuais (Magocsi, 1996). Desde então, não foram mais abandonadas a ambição russa de acesso ao porto de sua frota e a ambição da ocupação territorial da península que garante acesso a mares navegáveis para comércio, escoamento pelo mediterrâneo. Um bloqueio de circulação naval na região da Crimeia deixaria a Rússia vulnerável, por ser cercada ao norte pelo Ártico (com evidentes problemas de navegação no inverno), enquanto as rotas pelo Atlântico ou pelo Mar Báltico são excessivamente longas.

No século XIX, a região da Crimeia foi cenário de uma grande guerra entre o império russo e o império Austro-húngaro, tendo passado a ser dominada pelos austro-húngaros até a Primeira Guerra Mundial, quando os russos retomaram a península (Magocsi, 1996). Durante a existência da URSS, contudo, a Crimeia foi transferida para a Ucrânia em troca de apoio e aproximação com os vizinhos. Em 1954 a península foi entregue à tutela do Estado da Ucrânia por Nikita Khrushchev, já sob o governo soviético e desde o fim da guerra fria assim se mantinha.

Apesar de terem sido promovidas eventualmente, no âmbito nacional da Ucrânia, políticas e medidas de integração dos povos russos que vivem ao leste e ao sul do país, a perpetuação de uma demografia cindida é um legado histórico secular não superado. Muitas vezes usado como instrumento de manipulação de políticos, assistimos diferenças de projetos nacionais no país desde sua fundação em 1991, que se alternaram entre governos pró Rússia ou pró UE.

Em 2014, uma sequência de tensões e eventos domésticos que já se estendem por cerca de uma década, desde a Revolução Laranja de 2004 (Dickinson, 2020; D'Anieri, 2005), culminaram em uma cisão territorial com consequências regionais e globais. A Revolução Laranja de 2004, que se deu no mesmo ano do alargamento da UE, uma vez compreendida em sua complexidade, contribui para o entendimento dos motivadores e consequências da Revolução de fevereiro de 2014, designada como Revolução Euromaidan.

A Revolução de 2004 foi a primeira revolução na Ucrânia pela democracia, emerge como protestos de denúncia de corrupção dos primeiros governos que dominaram a política no país desde a fundação e, principalmente, à fraude eleitoral no pleito de 21 de novembro de 2004. A eleição de 2004 teria dado vitória ao ex-primeiro-ministro do Presidente na ocasião (tendo cumprido dois mandatos: 1994-2004). O governista Viktor Yanukovich, político de origem do leste da Ucrânia, com identidade e conexões com a Rússia de Putin foi apontado como vitorioso, mas o resultado contestado popularmente culminou na Revolução Laranja.

Ambas as revoluções recentes da Ucrânia foram marcadas por divisões sociais e alinhamentos políticos pelas influências em disputa da Rússia e do ocidente, inicialmente mais representadas pela aproximação com a Europa do que com os Estados Unidos da América (EUA). Apesar da Revolução de 2014 ter culminado na vitória eleitoral de Petro Poroschenko, do partido Solidariedade Europeia, deixou um legado de conflitos territoriais com a anexação da Crimeia pela Rússia e autoproclamação de Repúblicas russas autônomas no leste do país.

Vladimir Putin, alegando a demanda de povos russos por suporte à anexação de uma região com alta concentração de uma população de origem russa, mandou “tropas de segurança” para garantir o território militarmente. Em 16 de março de 2014, duas semanas após a ocupação de tropas russas na península da Crimeia, foi realizado um referendo, não aprovado pela constituição da Ucrânia nem reconhecido pela Organização das Nações Unidas. Os votantes, como dito acima, em sua maioria cidadãos que se identificam mais com a Rússia do que com a Ucrânia republicana, decidiram por 96.8% dar suporte à secessão da península e reintegração da Crimeia à Rússia. Apesar de contestado o peso da maioria que votou em prol da anexação, seja em função de eventual manipulação de resultados ou denúncias sobre o próprio modelo da cédula e da pergunta conduzida no referendo, não havia contestação sobre o fato de que cerca de mais de 60% da população da península era russa – o que apontava para a expectativa de um resultado favorável à anexação.

Os conflitos territoriais que se seguiram à Revolução de 2014 culminaram ainda na tomada de parte da região de Donbass por rebeldes russos. Foram declarados territórios autônomos em Donetsk e Lugansk e criada uma “Nova Rússia” com um projeto de confederação, bandeira própria e capital estabelecida em Donetsk. Tudo com o apoio do Kremlin, que passou a defender uma reforma constitucional na Ucrânia e eleições locais para reconhecimento da legalidade das regiões autodeclaradas autônomas. Na região de Donbass, há dois portos em Berdyansk e Mariupol, localizados na costa do rio Azov, anexados pela Rússia desde 2014, na província de Oblast. Mariupol se tornou o centro administrativo provisório dos rebeldes, onde se localizam indústrias metalúrgicas do país.

Em fevereiro de 2015, líderes políticos assinaram um acordo multilateral com um elenco de medidas para o estabelecimento da paz na região, designado como Protocolo ou Memorando de Paz de Minsk: Acordo realizado entre o Presidente Petro Poroshenko (Presidente da Ucrânia), Angela Merkel e François Hollande (representando as forças europeias da Alemanha e França), Vladimir Putin e outros líderes políticos e representantes da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). No Acordo de Minsk se estabeleceu uma divisão territorial e um processo de cessar-fogo para a segurança do povo da Crimeia, com cláusulas sobre libertação de prisioneiros e anistia entre combatentes no leste do país. Negociações e esforços de cooperação também levaram à conclusão do Acordo de Associação entre Ucrânia e UE, o mesmo anteriormente rejeitado pelo Presidente Yanukovich, deposto em 2014, tendo entrado em vigor em 1 de setembro de 2017.

DO CONFLITO CONGELADO AO INÍCIO DAS TENSÕES

O conceito de ‘conflito congelado’, que designa uma situação de conflitos armados mantidos em suspenso e sob tensões, mas sem solução (Coyle 2019; Waal et al., 2020; European Parliament, 2016), reflete uma condição de exceção de uma política externa avessa a embates violentos e guerra. O sentido de tal natureza de conflito, como o que se mantinha na Crimeia desde 2014 até a guerra de 2022, sintetiza o posicionamento da UE em privilegiar a diplomacia e a busca de cooperação com a Rússia.

O projeto liberal europeu, baseado na criação de um mercado comum e tendo avançado para uma arquitetura institucional singular, que gerou uma envergadura de *actorness* no contexto global, depende da estabilidade no entorno de suas fronteiras (Khakee, 2022; Maurer, 2022; Hettne; Söderbaum, 2005). A ENP procurou reforçar a governança fora das fronteiras da UE e expandir modelos institucionais, regulações, políticas e valores da UE, atendendo a interesses regionais e geopolíticos na região. Assim, a resiliência quanto à presença de tensões na Ucrânia desde 2014 e em outros países parceiros orientais, tal como na Moldávia, não deixou de receber críticas internacionais em função da flexibilidade da UE na sua defesa de valores e princípios que norteiam as diretrizes gerais de sua política externa, tais como o respeito e defesa de direitos humanos, a busca da preservação da paz e defesa da democracia (Lucarelli; Manners, 2006).

O período de 2014 a 2019, apesar da anexação da Crimeia, é marcado por oscilações, ações de cooperação e tensões entre lideranças ocidentais e russas a respeito da condição dos conflitos territoriais na Ucrânia, ao sul e ao leste, e das relações diplomáticas entre UE e Rússia. Esforços de cooperação e governança sobre as tensões fronteiriças ocuparam a agenda de atores multilaterais e da UE, com representantes da Ucrânia, da Rússia, das forças locais da Crimeia e da OSCE, passando a se reunirem regularmente para negociar a implementação das negociações de paz. Vimos, inclusive, episódios de movimentos de recuo de tropas e trocas de reféns e prisioneiros nas regiões separatistas do leste antes de 2021. Putin e lideranças da UE mantinham relações diplomáticas que beneficiavam a curto prazo o comércio e a paz na região, ao mesmo tempo em que não cediam quanto às suas posições contrárias a respeito da legalidade da anexação da península.

Ao tempo em que a paz não se resolvia, altos aportes de investimentos em infraestrutura foram realizados pela Rússia desde 2015, com destaque para a construção de um novo gasoduto, da ponte na Crimeia e da extensão da sua via-férrea, que passou a conectar por terra a cidade de São Petersburgo, localizada ao norte da Rússia, ao Porto de Sevastopol, situado ao leste da península, passando pela ponte construída pela Federação Russa. A ponte Kerch se tornou a mais longa da Europa, formada por duas vias paralelas, acomodando uma via rodoviária e outra férrea, sobre o estreito de Kerch. Com 17 quilômetros de extensão, a nova ponte ligou a península à Rússia e foi inaugurada ao silêncio do ocidente e da UE em 2019, com pompa e propaganda do governo Putin. Em 2019 era esperada ainda a inauguração do novo gasoduto designado como Nord Stream II (por ser um novo braço do gasoduto Nord Stream já existente, que leva o gás russo

para a Alemanha através do Mar báltico), o que foi adiado por uma série de eventos e negociações, como, por exemplo, as consequências econômicas que impactariam na Ucrânia. Neste mesmo período, a política nacional ucraniana entra em uma nova fase, com eleições em 2019.

A vitória do novo presidente Volodymyr Zelensky, que foi a segundo turno contra Petro Poroshenko, foi marcada pelo apoio de 73% dos votos populares. As expectativas eram de uma renovação da política em um país marcado por lideranças conhecidas e insatisfação popular quanto ao domínio de oligarquias políticas e econômicas. Zelensky é um novo personagem da onda de candidatos não-políticos que se apresentam como alternativa às cansativas alternâncias de poder entre elites históricas. O candidato, conhecido ator e comediante no país, apresentou um projeto de governo desvinculado da política tradicional marcada por alinhamentos pró UE ou pró Rússia, trazendo para a agenda de sua política externa uma aproximação com os EUA e, uma vez eleito, passa a cobrar uma promessa realizada no passado de possível entrada da Ucrânia na OTAN. Discursos efusivos, guerra de palavras entre Putin e Zelensky e aumento das tensões militares nas áreas de conflito em Donbass e na Crimeia refletiram na popularidade do Presidente, tendo uma queda para 21% no ano de 2021, bem como pesquisas de intenção de voto em Zelensky realizadas em novembro do mesmo ano revelaram 18% de preferência popular. Credores internacionais da Ucrânia levantaram alertas sobre a política econômica e denúncias de corrupção começaram a se deflagrar (Clark, 2021), ao mesmo tempo em que alegações por parte de Zelensky de que haveria uma conspiração contra seu governo e tentativa de golpe de Estado (com apoio da Rússia) foi anunciada em novembro de 2021 (BBC, 2021). O caos político estava instalado no país no ano anterior à guerra.

A história que se segue não é curta ou simples, mas para aderirmos aos fatos e à história, a partir do fim do ano de 2021, o descongelamento do conflito entre Rússia e UE no território da Ucrânia revelou sua face de equilíbrio frágil até deflagrar-se a invasão no país e a condição de desmonte da cooperação baseada na interdependência entre as duas potências. A consequência é a revisão da EaP e uma releitura sobre a possibilidade de manutenção de outros conflitos congelados, diante do acirramento de posicionamentos da UE e da Rússia a respeito de reivindicações territoriais em países constituídos após o fim da Guerra Fria. Este artigo não avança além do mapeamento das condições políticas que estruturaram posicionamentos, ações e mudanças de percurso nas relações internacionais entre os países envolvidos no conflito regional.

NOTAS FINAIS

O equilíbrio frágil das condições dos conflitos territoriais sem solução mantidos na Ucrânia por oito anos, desde a anexação da Crimeia, e outros eventos no leste do país, dependeu de cooperação e da construção de instâncias de representação e diálogo que esmoreceram, até o fracasso e a deflagração da guerra. O objetivo deste artigo foi o de apresentar uma análise do cenário de políticas regionais e da política externa da UE para países não membros ao leste, para que se configure a condição anterior à guerra na Ucrânia, de oscilações entre diplomacia e desconfianças, cooperação e disputas de influência da Rússia e da UE sobre países no entorno

regional. O atual momento da UE é o de uma reconfiguração da sua política externa para a região, que se desenhará com mais nitidez apenas após o fim da guerra. Mesmo nos casos de sucesso, a base da atual parceria oriental (EaP) vê-se ameaçada com a guerra na Ucrânia, com indícios de descongelamento de conflitos existentes e emergência de novos conflitos congelados. Nos seis países da EaP (Geórgia, Moldávia, Ucrânia, Azerbaijão, Belarus e Armênia), há questões territoriais e presença de uma diáspora russa, que não se sabe como reagirá no futuro próximo.

O entendimento sobre políticas e ações da UE na região fronteira com a Rússia, bem como mudanças políticas nacionais na Ucrânia nas últimas duas décadas, trazem uma contribuição para o desenho do cenário de interesses, temas, dilemas sociais e econômicos, que permeiam mudanças políticas que ocorreram na Ucrânia na sua trajetória de consolidação democrática. Embora o artigo não pretenda tratar de modo amplo as relações entre UE e Rússia, um olhar sobre a Ucrânia como esfera de influência das potências visa contribuir para melhor entendimento de aspectos regionais de interesse diplomático e da geopolítica da Ucrânia como novo contorno no foco da estratégia europeia no campo da segurança e da cooperação.

Desde o fim da guerra fria, um rally de influência no processo de rearranjo dos novos Estados formados pelas ex-Repúblicas da URSS já colocava a Ucrânia no centro das atenções na região. O desafio ao projeto nacionalista de Putin, sancionado pelo Estado da Rússia, elevou sua política externa, ao longo da década de 2000, ao papel de protagonista na afirmação da grandiosidade geopolítica e anseios de posição de autonomia diante dos EUA e da emergente potência da UE. Tal ambição global se revelou por uma mudança da política externa que se elucida por episódios que incluem, para além do foco deste artigo, por exemplo, a guerra na Geórgia em 2008.

Na proporção que o diálogo diplomático diminuiu entre Ucrânia e Rússia desde 2019, aumentou o custo da Rússia em cooperar com o estado de 'congelamento do conflito', especialmente após altos investimentos realizados na Crimeia desde 2015. A UE, agindo como uma potência regional de caráter multilateral, promovendo acordos de cooperação e mantendo sua influência na Ucrânia, continuava dependente de importações russas (especialmente no setor energético). Vimos o esmorecimento da tolerância europeia quanto ao expansionismo russo apenas a partir dos eventos de 2022.

Desde uma perspectiva realista da condição do conflito congelado, não era visível uma saída diplomática para a solução da anexação da Crimeia. Em análise sobre a política externa russa e seus rumos desde a anexação de 2014, Mearsheimer (2014) argumentava que a Rússia não mais abriria mão do acesso ao mar negro, do qual depende a própria economia nacional, e que a expectativa de recuo sobre o domínio da península seria uma utopia. Criticado em sua análise, no entanto, podemos interpretar os investimentos russos em infraestrutura na região como forma de aumento do custo de saída da península.

Consequências da guerra na Ucrânia iniciada em fevereiro de 2022 apontam para crises globais no campo militar, de segurança alimentar e energética, bem como uma crise econômica global. São esses os novos temas que passaram a ocupar a agenda internacional e regional europeia, com consequências para a revisão da velocidade da transição verde no continente e um novo posicionamento da OTAN, seus aliados e membros, recuperando sua reputação global. É nesse contexto também que a política externa da UE passa por uma reconfiguração, incluindo-se aumento de investimentos no orçamento europeu em defesa e segurança, além de mudanças no processo de transição energética, em função da busca de independência das importações russas de petróleo e gás. Temas que se encontram em movimento enquanto a guerra persiste, mas que já revelam mudanças de percurso em políticas de Estados membros da UE e seus projetos e metas no campo da política externa para a vizinhança ao leste. Sem que ainda possamos saber como a guerra pode provocar um efeito de *spillover*, impactando outros conflitos congelados que persistem em outras regiões, o desenho das forças políticas do jogo em curso é crucial.

REFERÊNCIAS

- All-Ukrainian population census. (2001). Disponível em: <https://www.ukrcensus.gov.ua/eng/> [Acesso: 25 de outubro, 2022].
- BBC. (2022). “Índice de Aprovação de Biden cai para 43%, o menor de sua Presidência”. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/indice-de-aprovacao-de-biden-cai-para-43-o-menor-de-sua-presidencia/> [Acesso: 23 de maio, 2022].
- BBC. (2021). “Ukraine-Russia conflict: Zelensky alleges coup plan involving Russians.” 26 novembro. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59428712> [Acesso: 2 de maio, 2022].
- Casier, Tom. (2016). “The EU and Russia. A marriage of convenience.” In Smith, M. et al. (Eds.) The Diplomatic system of the European Union: evolution, change and challenges. London/New York: Routledge, pp. 444-497
- Charillon, Frédéric. (2004). “Sovereignty and Intervention: EU’s Interventionism in its ‘Near Abroad’” In CARLSNAES, W.; SJURSEN, H.; WHITE, B. Contemporary European Foreign Policy. London; SAGE Publishers.
- Clark, David. (2021). “Ukraine – Zelensky’s authoritarian turn?” Euroobserver. Disponível em: <https://euobserver.com/opinion/152478> [Acesso: 18 de maio, 2022].
- Coyle, J. (2018). Russia’s Border Wars & Frozen Conflicts. London/New York: Palgrave Macmillan.
- D’Anieri, P. (2005). “What Has Changed in Ukrainian Politics? Assessing the Implications of the Orange Revolution”. Problems of Post Communism 52/5 (83).
- Danilov, D. (2017). “EU-Russia Relations in the Post-Soviet Space”. In POTEKINA, O. (Ed.) The EU Global Strategy: Implications for Russia. Moscow: Institute of Europe/Russian Academy of Science, pp. 17-24.

Dickinson, P. (2020). "How Ukraine's Orange Revolution shaped twenty-first century geopolitics". Atlantic Council. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/how-ukraines-orange-revolution-shaped-twenty-first-century-geopolitics/> [Acesso: 28 de abril, 2022].

European Commission. (2022). "Countries and Regions. Russia." Disponível em: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/> [Acesso: 20 de abril, 2022].

European Parliament. (2016). "The Frozen conflicts of the EU's Eastern neighborhood and their impact on the respect of human rights (Study)". Policy Department. DG for External Policies. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2016\)578001](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2016)578001) [Acesso: 15 de outubro, 2022].

Emerson, M. and V. Movchan (eds), (2018). "Deepening EU-Ukrainian Relations - What, why and how?" Centre for European Policy Studies (CEPS, Brussels), London: Rowman.

Gawrich, A.; Melnykovska, I.; Schweickert, R. (2009). "Neighbourhood Europeanization through ENP. The Case of Ukraine". Working Paper KFG-The Transformative Power of Europe 3, Berlin: FUB.

Hettne, Björn; Söderbaum, Fredrik (2005) "Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism". *European Foreign Affairs Review* 10(4): 535-552.

Hopf, T. (Ed.) (1999). *Understandings of Russian Foreign Policy*. Philadelphia, PA: Pennsylvania State University Press.

Khakke, Anna. (2022) "Global Player Status? EU Actorness and Democracy Promotion" In FREIRE; LOPES; NASCIMENTO; SIMÃO. (Orgs.) *EU Global Actorness in a World of Contested Leadership. Policies, Instruments and Perceptions*. New York: Springer International Publishing.

Kyv International Institute of Sociology. Disponível em: <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng>. [Acesso: 11 de setembro, 2022].

Leshchenko, R. (2021). "Ukraine can feed the world, Atlantic Council". 4 march. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-can-feed-the-world/> [Acesso: 10 de abril, 2022].

Lucarelli, Sonia; Manners, Ian (Eds.). (2006). *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London/New York: Routledge.

Magocsi, P. R. (1996). *A History of Ukraine*. Toronto: University of Toronto.

Maurer, Heidi. (2022). "The Added Value of European Diplomacy for EU Regional and International Actorness" In FREIRE; LOPES; NASCIMENTO; SIMÃO. (Orgs.) *EU Global Actorness in a World of Contested Leadership. Policies, Instruments and Perceptions*. New York: Springer International Publishing.

Mearsheimer, J. J. (2014). "Why the Ukraine crisis is the West's fault: the liberal delusions that provoked Putin". *Foreign Affairs* 93 (5): 1-12.

OECDiLibrary. (2021). "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020". Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4d38c439-en/index.html?itemId=/content/component/4d38c439-en> [Acesso: 5 de setembro, 2022].

Popescu, N. (2011). *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts. Stealth intervention*. London/New York: Routledge.

Skak, M. (1996) *From Empire to Anarchy: Post-communist Foreign Policy and International Relations*. London: Hurst.

Waal, T.; Twickel, N. (Ed. Michael Emerson). (2020). "Beyond frozen Conflict. Scenarios for the Separatist Disputes of Eastern Europe". Centre for European Policy Studies (CEPS, Brussels), London: Rowman.