

## A Ucrânia e o Ocidente

José Pedro Teixeira Fernandes | *Público* | 10 de Fevereiro de 2022

1. No conflito entre a Ucrânia e a Rússia há questões que têm de ser colocadas à União Europeia e à NATO e deveriam ser respondidas sem ambiguidade. Para além do apoio político, económico e militar à Ucrânia no seu conflito com a Rússia — sente-se, compreensivelmente, ameaçada pelas forças militares russas concentradas na proximidade da fronteira —, o que pretende fazer o Ocidente? Está disposto a aceitar a Ucrânia como membro das suas instituições mais importantes, a União Europeia e a NATO, ou está a criar expectativas que não pode cumprir, ou não quer cumprir, por constrangimentos geopolíticos e outros, alimentando assim, na prática, a engrenagem do conflito com a Rússia? Para responder a estas questões críticas é necessário olhar para as [atitudes políticas da União Europeia e da NATO](#) e também para as atitudes e expectativas da Ucrânia.

2. Primeiro, o caso da União Europeia e da sua relação com a Ucrânia. Pela abordagem oficial europeia aos alargamentos a Ucrânia não é nem um Estado candidato à adesão (como a Albânia, a Macedónia do Norte, o Montenegro, a Sérvia e a Turquia), nem um potencial candidato (a lista inclui apenas a Bósnia-Herzegovina e o Kosovo). A Ucrânia apenas faz parte da Parceria Oriental efectuada no âmbito da Política Europeia de Vizinhança. Trata-se de um acordo político e económico no qual participam diversos antigos Estados da União Soviética/Império Russo: a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia (a Bielorrússia suspendeu a sua participação em 2021). Na origem da Parceria Oriental, que surgiu em 2008, está um impulso político da Polónia e também da Suécia (ambas, especialmente a Polónia, com uma má relação histórica com a Rússia). Na sequência dessa parceria há, desde 2014, um acordo de associação que liga a Ucrânia à União Europeia. Todavia, um acordo de associação não é garantia de entrada na União Europeia, nem é uma promessa de abertura de negociações, embora possa criar essa expectativa devido a casos anteriores em que o percurso foi exactamente esse.

3. Em contraste, do lado da Ucrânia, há uma nítida expectativa de adesão à União Europeia. Quando vista pelos seus documentos oficiais, incluindo as leis constitucionais, bem como pelas declarações dos seus governantes, a adesão surge não como uma possibilidade remota, mas como algo que deverá ser concretizável proximamente. O seu Presidente, Volodymyr Zelenskiy, afirmou inequivocamente querer que “a Ucrânia seja convidada para a União Europeia”, bem como a vontade de estar nessa “mesa de negociações e valores ao mesmo nível e com o mesmo estatuto”. A ideia foi publicamente reiterada em finais de 2020, num encontro com os chefes das missões diplomáticas estrangeiras da Ucrânia, onde Volodymyr Zelenskiy sustentou que “o curso estratégico da Ucrânia está definido e consagrado na Constituição — a aquisição da plena adesão da Ucrânia à União Europeia e à NATO” —, acrescentando que tinha sido “um ano extremamente bem sucedido no domínio da integração europeia e euro-

atlântica”. Mas como é acolhida pelos europeus essa pretensão entusiástica de adesão? Quais as razões pelas quais a União Europeia e os seus Estados-membros, uma vez que qualquer nova adesão implica previamente um consenso entre estes, não aceitaram ainda a Ucrânia como candidato oficial?

4. Não é só a geopolítica que atormenta a pretensão da Ucrânia aderir à União Europeia. Há vários outros pontos críticos ligados à capacidade de integração de novos membros da própria União Europeia. Um pequeno exercício prospectivo mostra as previsíveis dificuldades. Ocorreria, desde logo, um significativo deslocamento para o leste europeu, recentrando a União Europeia e enfraquecendo o peso da Europa Ocidental e do Sul. Implicaria também um aumento substancial da necessidade de financiamento das suas políticas estruturais e de coesão, o que agravaria o desequilíbrio entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos já existente e delicado. Ao mesmo tempo, a questão dos mecanismos do Estado de direito, tal como usualmente são entendidos no Ocidente europeu, provavelmente enfrentaria problemas similares aos já existentes com a Polónia, a Hungria e outros. Na Ucrânia, a intensidade do problema é acrescida pelo facto de grande parte da economia — com influência directa no sistema político — ser controlada pelos chamados “oligarcas”. E a União Europeia não poderia furtar-se à geopolítica devido à vizinhança directa da Rússia. [A região de Donbass, de facto fora do controlo do Governo da Ucrânia](#), bem como a Crimeia anexada pela Rússia em 2014 seriam problemas intratáveis agora dentro da União Europeia.

5. A relação entre a NATO e a Ucrânia mimetiza muito do que vimos anteriormente com a União Europeia, todavia, com uma diferença importante. A NATO admite oficialmente a futura adesão da Ucrânia *sine die*. Existe um historial de aproximações graduais entre ambas, iniciado após o final da Guerra Fria e da União Soviética, com a participação da Ucrânia na Parceria para a Paz. Na década seguinte ocorreu uma crescente aproximação à NATO, incluindo a vontade de adesão a essa organização, a qual culminou na Cimeira de Bucareste, na Roménia, em 2008, com uma promessa nesse sentido (feita também à Geórgia). Aspecto essencial a lembrar aqui: não houve consenso, o que impediu a adesão. Apesar da pressão dos EUA (de George W. Bush), a França e a Alemanha, mas também a Itália, a Bélgica e a Holanda, entre outros, opuseram-se à sua adesão. Contudo, a política oficial da NATO é continuar a ter a porta aberta à adesão da Ucrânia (e outros), tendo incrementado a cooperação político-militar com esta. Ao mesmo tempo, não foi dado qualquer sinal concreto de quando poderá ocorrer tal adesão. A explicação é que as dificuldades são hoje ainda maiores do que em 2008. Para a NATO, implicaria internalizar o conflito com a Rússia e ter de se envolver directamente neste, pela via da garantia do artigo 5.º do Tratado de Washington. Quanto às prioridades dos EUA, o garante maior da Aliança, estão cada vez mais no Indo-Pacífico, pelo que concentrar as suas forças de novo na Europa contradiz esse objectivo estratégico.

6. Observando novamente o lado da Ucrânia, o contraste é flagrante. Existe no discurso dos seus governantes uma grande expectativa de [adesão à NATO](#), objectivo que foi inscrito no texto da Constituição, logo no preâmbulo, em que é proclamada a “identidade europeia do povo ucraniano e a irreversibilidade do curso europeu e euro-

atlântico da Ucrânia”. Todos os seus órgãos de soberania têm agora essa obrigação. No n.º 5 do artigo 85.º afirma-se que a autoridade do Verkhovna Rada (parlamento) compreende a “realização do curso estratégico do Estado na aquisição da plena adesão da Ucrânia à União Europeia e à NATO.” A ideia é reforçada no artigo 102.º sobre os poderes do Presidente, em que se estabelece que é “um garante da concretização do curso estratégico do Estado para obter a plena adesão da Ucrânia à União Europeia e à NATO”. O mesmo é dito no artigo 116.º n.º 1 /1, quanto ao Gabinete dos Ministros, que está incumbido de uma similar missão. A acentuar mais a ideia, na sua Estratégia de Segurança Nacional de 2021 refere-se que serão seguidas “as melhores práticas, princípios e normas dos Estados-membros da NATO na força de defesa, participando em operações conjuntas e exercícios para cumprir os critérios de adesão à Aliança, com posterior integração nas instituições de segurança euro-atlânticas”.

7. Tudo isto mostra o fosso que separa as expectativas euro-atlânticas da Ucrânia da realidade, com responsabilidades do Ocidente e ucranianas nessa engrenagem pernicioso. Do lado ocidental, até agora não foram ditos, de forma não ambígua, todos os obstáculos que travam a vontade de adesão ucraniana (e que vão além da obstrução da Rússia). Do lado da Ucrânia, apostou-se tudo na adesão à NATO e à União Europeia, eliminando margem de manobra política face a outras opções razoáveis, como a neutralidade. Como mostram os casos da Áustria e da Finlândia no passado, essa seria uma opção compatível com a democracia liberal e que pode, em certas circunstâncias críticas, ser mesmo a mais prudente e realista. Todavia, ao inscrever na Constituição a obrigatoriedade de procurar a adesão à União Europeia e à NATO — algo que não depende só da vontade da Ucrânia —, tornou-a uma inflexível linha de política externa. Há assim um duplo efeito de pressionar o Ocidente, criando uma espécie de dever moral de aceitar a sua adesão, mas também de aumentar a convicção russa das intenções malignas de pôr a NATO às suas portas, despertando a sua propensão belicista. A questão que os ucranianos têm de colocar a si próprios é se não estão a actuar segundo expectativas irrealistas de inserção nas instituições euro-atlânticas, transformando-se, antes, num terreno permanente de confrontação entre a Rússia e o Ocidente.

<https://www.publico.pt/2022/02/10/mundo/analise/ucrania-ocidente-1994860>