

DEBATER
A EUROPA

18

jan-jun 2018

RELAÇÕES EXTERNAS DA
UNIÃO EUROPEIA A LESTE

*EXTERNAL RELATIONS OF THE
EUROPEAN UNION TOWARDS THE EAST*

Introdução: Rússia, União Europeia e espaço de vizinhança – políticas e práticas em análise

Introduction: Russia, European Union and the neighbourhood – politics and practices

Maria Raquel Freire
Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais,
Universidade de Coimbra
rfreire@fe.uc.pt

Resumo

Este artigo serve de breve introdução ao número especial da Revista *Debater a Europa* dedicado ao estudo das relações externas da União Europeia com especial ênfase a leste, nomeadamente nas relações com a Federação Russa e com os estados da Parceria Oriental. O artigo contextualiza e mapeia a temática de acordo com os contributos vários que reúne, e que remetem num primeiro momento para a análise da concretização da ordem internacional pós-Guerra Fria e como os entendimentos desta e do posicionamento dos diferentes atores na mesma ajudam a compreender dinâmicas de cooperação e rivalidade; e num segundo momento analisa estudos de caso que ilustram estas dinâmicas com enfoque na Parceria Oriental através dos estudos sobre a Ucrânia e o Cáucaso do Sul, bem como com o contributo sobre os três estados do Báltico, estados-membros da UE.

Palavras-chave: União Europeia, Rússia, Parceria Oriental, ordem internacional pós-Guerra Fria, rivalidade

Abstract

This brief introduction to the special issue of *Debater a Europa* is dedicated to the study of the European Union's external relations towards the East, focusing on the Russian Federation and the Eastern Partnership. The article contextualizes and maps the topic following the contributions this special issue brings together. In a first moment, the articles contribute to the analysis of the post-Cold War international order and how different understandings about this order assist in shedding light over dynamics of cooperation and

rivalry. In a second moment, the contributions analyse case studies that illustrate these dynamics with a focus on the Eastern Partnership, namely the contributions on Ukraine and the South Caucasus, as well as the article on the three EU Baltic countries.

Keywords: European Union, Russia, Eastern Partnership, post-Cold War International order, rivalry

Introdução

Este número temático da Revista *Debater a Europa* visa contribuir para os estudos sobre as relações União Europeia (UE)-Rússia, focando em particular numa perspetiva política e de segurança. Num contexto de grandes desafios que estes dois grandes atores enfrentam, quer a nível interno quer nas relações internacionais, e face à perspetiva de concretização do acordo de saída do Reino Unido da UE e às eleições presidenciais na Rússia que terão lugar em março de 2018, parece-nos este um momento adequado para refletir sobre o estado desta relação. Após mais de duas décadas volvidas desde o final da Guerra Fria, e apesar dos acordos assinados e dos avanços políticos alcançados, muitos são os obstáculos a uma relação de confiança solidamente assente em princípios e objetivos partilhados. A crise na Ucrânia e a consequente anexação da Crimeia acabou por ilustrar de uma forma muito negativa os problemas inerentes a uma relação difícil.

Por um lado, temos uma UE que enfrenta o *Brexit* e cujo alcance da transformação implicada com a saída do Reino Unido não é de todo claro; que está ainda a braços com a crise dos refugiados e migrantes que tem envolvido enorme pressão sobre os governos nacionais e as instituições em Bruxelas, bem como nas relações com estados vizinhos, como a Turquia ou a Líbia, em particular; e que observa governos de orientação conservadora e mesmo de extrema-direita a ganhar terreno, nem sempre respeitando os princípios democráticos consolidados ao longo do próprio processo de construção da União.

Por outro lado, temos uma Rússia que recupera lentamente de uma crise económica e financeira grave, que se prepara para eleições presidenciais, e que se tem vindo a assumir na cena internacional como um ator mais interventivo e agressivo na prossecução dos seus objetivos, particularmente no que toca questões de interesse nacional, como as tradicionais dinâmicas no espaço pós-soviético e questões envolvendo minorias russas. Nas suas relações bilaterais, estes dois atores têm de lidar com constrangimentos internos às suas realidades, bem como com um contexto desfavorável, onde a anexação da Crimeia marca claramente um ponto de viragem cujas consequências são bem visíveis. A heterogeneidade do espaço pós-soviético e das opções políticas que os governos na área têm feito vem adicionar às leituras díspares que a UE e a Rússia fazem deste espaço. Além do mais, a administração Trump nos Estados Unidos e a política errática para a Rússia, não são facilitadoras de relações já de si tensas. Na Ásia, uma China mais presente não

só em termos económicos, mas também em matéria política, é também um elemento importante nesta ordem internacional em mudança. Neste quadro de grandes diferenças, a diplomacia na Europa está bloqueada na sequência da anexação da Crimeia (mesmo que a níveis intermédios os contatos permaneçam, as relações entre a UE e a Rússia estão longe de normalizadas). E um historial que já vinha sendo difícil parece não dar lugar a cenários otimistas.

1. Que ordem internacional?

Os entendimentos sobre o ordenamento internacional e a segurança europeia são distintos. Apesar de quer a Rússia quer a UE serem favoráveis a uma ordem multipolar – policêntrica na terminologia russa –, o entendimento desta é diferenciado. Para a UE envolve o reconhecimento de que os Estados Unidos continuam a ser o parceiro forte no sistema internacional, onde a China se vai procurando afirmar, especialmente em termos económicos. Para a Rússia, os Estados Unidos já não são a potência hegemónica e o policentrismo deve implicar maior igualdade no sistema. As relações com a China não são lineares, mas têm servido de contrapeso ao ocidente. O próprio formato BRICS¹ é revelador desta vontade de maior igualdade e reconhecimento desta, num sistema internacional assimétrico.

O discurso sobre uma ordem inclusiva é também partilhado entre estes dois atores, mas uma vez mais a dimensão normativa tropeça em interpretações distintas. Para a UE um sistema inclusivo reflete-se nas suas políticas e práticas para com os seus vizinhos, para com os seus parceiros estratégicos, para com os países em desenvolvimento, para com atores não-governamentais com quem estabelece relações com base em acordos e instrumentos vários, e ao qual está subjacente a promoção de uma ordem internacional liberal, nas suas configurações políticas e económicas. Para a Rússia, um sistema internacional inclusivo significa igualitário e justo, num alinhamento de participação alargada dos atores nas grandes decisões e instituições internacionais – o Conselho de Segurança é aqui um exemplo, mas instituições como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional são aqui também identificados como personificando esta ordem internacional liberal que se torna excludente. As relações Sul-Sul e o maior espaço reclamado para países em desenvolvimento ou emergentes, como os próprios BRICS se definem, são aqui centrais.

Neste mesmo alinhamento, o entendimento de segurança reflete ideais partilhados de paz e estabilidade, mas define-se por parâmetros e projetos securitários diferentes. A UE é na sua génese uma organização que visa a paz – a sua formação teve por base evitar um novo conflito violento na Europa à escala do que havia sido a Segunda Guerra Mundial. Construindo um projeto económico que gradualmente ganha contornos políticos e de segurança, a UE surge no sistema internacional também como um ator de segurança.

¹ Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

A Estratégia Europeia de Segurança publicada em 2003 é ilustrativa, e à mesma se seguiram documentos e declarações que foram conferindo substância a esta dimensão do projeto europeu. Também por isto, a sua preocupação com uma vizinhança estável e próspera ficou patente na formulação da Política de Vizinhança como uma política ampla, que será uns anos mais tarde explicitada nas suas dimensões leste e sul. Contudo, se a preocupação com os conflitos prolongados no espaço pós-soviético, em particular, está na agenda, a atuação da União tem sido muito limitada no seu papel de mediador ou enquanto interveniente ativo nestes. De facto, os seus mandatos têm sido limitados e o seu envolvimento reduzido. Mas isto não invalida uma participação dinâmica em vários cenários através de missões, sejam estas de cariz civil ou militar, e incluindo também o espaço pós-soviético. A Missão de Monitorização na Geórgia, é um exemplo. Paralelamente a UE desenvolve projetos direcionados para práticas de democratização, apoio ao desenvolvimento institucional e de estado de direito, que visam uma aproximação de procedimentos que facilite dinâmicas reformistas, e eventualmente integração informal entre a UE e os estados parceiros.

Deste modo, nas suas relações externas a UE beneficia de um conjunto de princípios normativos que informam as suas políticas e práticas. Mas é fundamental perceber que a Rússia, enquanto partilhando desta mesma vizinhança, define também políticas e práticas para esta área, que por sua vez é composta por um conjunto de países muito diferentes entre si. Muitas vezes a interseção de visões divergentes é notada, contudo foi na Ucrânia que a colisão de dois projetos assentes em visões distintas e mutuamente exclusivas se tornou visível, nomeadamente na proposta do acordo de associação e de uma área de comércio livre que a UE avançou, e a proposta de adesão à União Económica Euroasiática vinda da Rússia. Estas propostas colocaram a Ucrânia numa posição difícil, forçando-a a fazer uma opção, o que acabou por gerar instabilidade que escalou para violência. Sem entrar nos detalhes da crise na Ucrânia, importa aqui reter o modo como esta crise ilustra a existência de problemas estruturais nas relações entre Bruxelas e Moscovo. A incapacidade de ultrapassar o diferencial, materializado em sanções políticas e económicas é testemunho da necessidade de repensar as fundações desta relação.

2. Relações UE-Rússia: guia de leitura

Neste número especial analisamos as relações da UE com a Rússia e com a vizinhança no formato da Parceria Oriental.² Os contributos convergem numa leitura de que estamos perante uma ordem europeia que se foi desenhando de forma assimétrica no período pós-Guerra Fria, e cujo desenho não está ainda terminado. Muitos dos objetivos inicialmente delineados, ainda num contexto de euforia num sentido de integração alargada na

² Os países membros da Parceria Oriental, estabelecida em 2009, são a Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldova e Ucrânia.

Europa sem os muros da Guerra Fria, rapidamente ficaram esquecidos. E hoje vivemos um contexto de tensão e rivalidade sem precedentes desde então. É neste contexto que os contributos para este número especial se inserem.

Numa primeira parte, os textos discutem a concetualização da ordem internacional pós-Guerra Fria e o que esta significa para a UE e a para a Rússia. O texto de Tom Casier revisita as políticas de Mikhail Gorbachev, e em particular o conceito de “casa comum europeia” então marcando um otimismo que parecia abrir novos caminhos políticos. O artigo revisita o conceito e o modo como este foi central à reforma radical da política externa russa encetada por Gorbachev, identificando alterações no discurso político e comparando a concetualização de Europa e o posicionamento russo face à mesma, nos vários Conceitos de Política Externa russos. O autor argumenta que apesar de um contexto muito diferente, alguns dos princípios presentes no então ideário de Gorbachev se encontram ainda hoje plasmados na política externa russa. Quando o então líder soviético enceta um conjunto de reformas profundas que entendia como muito necessárias à manutenção da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e que passava por uma política de maior abertura e aproximação ao ocidente, aspirava a um espaço unificado europeu, onde a diversidade seria parte da unidade. O objetivo subjacente na política externa russa de maior aproximação às instituições europeias ocidentais visava uma lógica de inclusão e de partilha de valores e princípios comuns na base da tradição europeia. Contudo, a “casa comum europeia” revelou-se labiríntica e com vários pisos de difícil acesso. Rapidamente se tornou claro que esta estratégia não traria a diversidade visada, mas como o artigo sublinha nem todas as ideias aí veiculadas foram perdidas.

No artigo que se segue, Richard Sakwa analisa a evolução da ordem internacional pós-Guerra Fria e como esta se transformou gradualmente numa ordem que plasma os princípios liberais ocidentais. De forma mais concreta o autor refere-se a um tipo de paz monista que se assumiu como definidora da nova ordem e que acabou por ser imposta e liderada pelas estruturas ocidentais. Esta paz monista revelava-se quer a nível institucional quer ideacional, ou seja, na permanência da Aliança Atlântica, por exemplo, e dos princípios normativos do liberalismo ocidental, e criou uma ordem hermeticamente fechada a crítica. Esta configuração levou a um sentimento de exclusão por parte da Rússia, que permanece hoje bem claro no discurso russo. O autor argumenta que neste processo a Rússia se tornou subalterna, uma realidade com a qual sempre teve dificuldade em lidar. Na dinâmica de construção da ordem pós-Guerra Fria, fragilizada segundo Sakwa por esta lógica excludente, acabou por se gerar um ciclo de rivalidade que, associado a percepções de ameaça, contribuiu para a situação atual de confrontação nas relações da Rússia com o ocidente.

Para Roger E. Kanet parte da explicação para a situação difícil nas relações UE-Rússia prende-se com as visões sobre a Europa e o futuro da mesma, elaborando uma análise centrada nos atores e contextos. Estas visões radicam, segundo o autor, em projetos políticos divergentes, com uma vontade expressa de Moscovo de reconstruir a *greater Russia*, a

não coincidir com o objetivo da UE de se rodear de estados democráticos. Nesta leitura da ordem internacional, o confronto na área de vizinhança partilhada torna-se inevitável. Ambos estes atores traduzem nas suas políticas para esta área os pressupostos em que as suas visões assentam, o que leva inevitavelmente a uma colisão de projetos. A política externa russa fortalecida economicamente na década de 2000 devido aos preços favoráveis do gás e petróleo, permitiu-se desenvolver uma diplomacia mais coerciva, que incluiu mesmo intervenção militar no avanço dos seus objetivos. Paralelamente, a Rússia tem vindo a entender as políticas da UE para a vizinhança como interferência numa área que considera de interesse estratégico e como um desafio direto aos interesses, políticas e visão da Rússia para este espaço parte da Europa alargada. O resultado tem sido de confrontação entre as partes, com a Rússia a desafiar a própria natureza do sistema liberal internacional definido pelo ocidente, donde o autor realça também que o papel dos Estados Unidos nesta construção de rivalidade é fundamental.

Estes três primeiros artigos lidam com as dinâmicas inerentes ao processo de transformação da ordem internacional pós-Guerra Fria, e como de um momento de ilusão de que poderíamos estar perante o desenho de uma ordem inclusiva e cooperativa, rapidamente se passou para uma lógica de competição. Os princípios democráticos liberais ocidentais que marcaram a ordem pós Segunda Guerra Mundial são renovados na ordem pós-Guerra Fria. E esta ordem é contestada pela Rússia. Não apenas pelos seus princípios orientadores, mas também pelo modo como a consolidação de uma ordem assente em estruturas ocidentais acaba por excluí-la, com a segurança europeia a marcar de forma muito clara a agenda de contestação (a questão do alargamento da Aliança Atlântica é referida na Doutrina Militar Russa como uma ameaça externa à sua segurança). Esta contestação é visível na forma como o seu discurso de política externa se desenvolveu e evoluiu, no modo como a sua diplomacia se ajusta a contextos entendidos como desfavoráveis, e na crítica a um monismo ocidental excludente.

Numa segunda parte, este número especial olha para o espaço geográfico que é a Europa alargada e procura concretizar algumas das dinâmicas discutidas anteriormente através da análise de estudos de caso. A partir de três casos diferentes, os autores estudam as relações entre a Rússia e a UE e o modo como estas evoluíram para o contexto de tensão atual. No seu texto, Vanda Amaro Dias parte da questão ucraniana para perceber a conjugação de poder e segurança na Europa alargada, numa lógica de indissociabilidade de dinâmicas internas e externas na compreensão destes vetores. A autora argumenta que a crise na Ucrânia, vista numa perspetiva internacional, é resultado de projetos e políticas antagónicas e mutuamente exclusivas para a vizinhança contestada entre a UE e a Rússia, demonstrando a rivalidade entre ambas por poder e segurança no plano regional. Esta é uma dinâmica que se vem desenvolvendo desde a primeira década pós-Guerra Fria e que traduz o entendimento de que segurança no nosso espaço implica segurança no espaço da nossa vizinhança. Ao mesmo tempo, maior projeção

de influência neste espaço contíguo reflete dinâmicas de poder que mais facilmente permitirão a estes dois gigantes definir políticas e práticas próximas às suas, com base em lógicas de proximidade política. A autora argumenta assim que a crise na Ucrânia se revela simultaneamente como resultado e catalisador de dinâmicas de poder e de leituras diferenciadas de segurança entre a UE, a Rússia e o espaço da vizinhança, tornado este um triângulo complexo nas suas interações.

Licinia Simão analisa no seu contributo as relações da UE com os países do Cáucaso do Sul – Arménia, Azerbaijão e Geórgia – no âmbito da Política Europeia de Vizinhança. A autora argumenta que os conflitos prolongados que permanecem na região e onde o envolvimento da Rússia é um elemento fundamental, têm demonstrado os limites de atuação da UE ao nível da gestão de conflitos. Os contextos nos três estados do Cáucaso do Sul são diferenciados e os percursos também, pelo que a análise percorre as especificidades inerentes a cada um destes estados nestes processos de relação com a UE face aos desencontros na interação entre a exportação dos modelos de governação e normas europeias e as ambições geopolíticas e de segurança da União, tornando complexo o relacionamento com estes atores. As políticas e dimensão normativa, e os interesses e dimensão geopolítica subjacentes à Parceria Oriental surgem assim como centrais a esta análise. Neste sentido, uma abordagem onde a dimensão política do modelo de estabilização regional da UE seja claramente assumida surge como uma recomendação que eventualmente venha a possibilitar uma ação mais clara da UE na transformação positiva dos conflitos armados na região.

Sandra Fernandes e Daniel Correia tratam as relações entre a UE e a Rússia no contexto do e pós-alargamento da União de 2004, que trouxe para a União os três estados do Báltico, nomeadamente a Estónia, Letónia e Lituânia. O artigo analisa de que modo estes três estados se têm posicionado no quadro relacional UE-Rússia, donde a sua localização de fronteira se tem revelado como um elemento fundamental nos seus alinhamentos políticos e de segurança. O artigo argumenta que as políticas destes estados face à Rússia têm sido marcadas por uma crescente perceção de ameaça, notada quer ao nível do discurso quer das práticas. As ações da Rússia na Geórgia em 2008 ou a crise na Ucrânia que se intensifica em 2014 com a anexação da Crimeia, ou ainda os relatórios de ingerência russa em políticas nacionais, incluindo através de meios digitais ou do uso de meios aéreos e outros, têm claramente contribuído para estas leituras. Centrando-se nos discursos, na formação identitária através de estratégias de definição do ‘outro’ e em questões de mudança política, os autores argumentam que um processo de (re)securitização está a ter lugar após um período de securitização ‘leve’ que se seguiu à entrada destes três estados na UE. Isto significa que as relações assumem cada vez mais um carácter de emergência securitária. Para este efeito a análise é temporalmente limitada aos processos de securitização nas três repúblicas e como estes evoluíram após 2004 e 2014, em comparação com o período anterior após a independência em 1991.

Os contributos desta segunda parte, ao recorrerem a estudos de caso concretos informam a análise das relações UE-Rússia de modo complementar aos textos que compõem a primeira parte deste número especial. Os autores concorrem numa análise pouco otimista das relações entre a UE e a Rússia em diferentes dimensões, o que é revelador do nível de tensão e rivalidade sem precedentes que atravessamos nos tempos atuais. A anexação da Crimeia e a instabilidade e violência continuada no leste da Ucrânia contribuem desfavoravelmente para qualquer avanço. De facto, apesar de a UE não ter sido um negociador dos Acordos de Minsk, associou-se aos seus resultados e à implementação dos princípios acordados para o levantamento das sanções políticas e económicas impostas à Rússia. Isto significa que a gestão da violência na Ucrânia e uma solução política para a questão a leste são fundamentais para descongelar as relações UE-Rússia e se poder pensar num novo formato que melhor possa enquadrar esta relação simultaneamente tão relevante e tão complexa.