

SANDRA FERNANDES
LICÍNIA SIMÃO
(COORDS.)

IMPRESA DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

O MULTILATERALISMO

CONCEITOS E PRÁTICAS NO SÉCULO XXI



CAPÍTULO 5
AS RELAÇÕES UNIÃO EUROPEIA-RÚSSIA:
UMA PRÁTICA DE MULTILATERALISMO MULTINÍVEL
EU-RUSSIA RELATIONS: A MULTI-LEVEL
PRACTICE OF MULTILATERALISM

SANDRA FERNANDES

Universidade do Minho e Centro de Investigação em Ciência Política (CICP), Portugal.

ResearcherID: O-1155-2013

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3994-6915>

RESUMO: Este capítulo tem por objetivo analisar a ação externa da União Europeia (UE) e a sua produção de formas multilaterais de interação, em particular nas relações com a Rússia. Bruxelas almeja, desde 2003, a um “multilateralismo efetivo”, como forma de interação com terceiros, de modo a promover a governação global, os seus valores e das Nações Unidas. Argumenta-se que coexistem três níveis distintos de multilateralismo onde ocorrem tensões explicativas do modelo de relacionamento UE-Rússia que se apresenta como multilateral. (1) O quadro de cooperação institucional existente entre a UE e a Rússia é único, incluindo nas suas dimensões intergovernamentais, e produz resultados próprios não alcançados noutros formatos. (2) O nível nacional interfere com o anterior na medida em que os Estados membros pesam, formal e informalmente, nas dinâmicas internas da UE e porque o nível multilateral pode estar indisponível para certas agendas. (3) Os dois atores atuam num quadro mais global, pertencendo a organizações internacionais (ONU, OSCE, Conselho da Europa, OMC) que prescrevem comportamentos e fornecem regimes enquadramentos da própria relação UE-Rússia.

Palavras-chave: União Europeia, Rússia, multilateralismo multinível.

ABSTRACT: The chapter analyses the external action of the European Union (EU) and its production of multilateral forms of interaction, particularly in relations with Russia. Since 2003, Brussels has pursued “effective multilateralism” as a way of interacting with third parties in order to promote global governance under its values and those of the United Nations. We argue that three distinct levels of multilateralism coexist and that they explain the tensions of this multilateral relationship. (1) The existing institutional cooperation framework between the EU and Russia is unique, including its intergovernmental dimensions, and produces results that are not realised in other formats. (2) The national level interferes with the former, insofar as Member States weigh heavily, both formally and informally, in the internal dynamics of the EU and because the multilateral level may be unavailable to certain

agendas. (3) The two actors interact in a more global framework, participating in several international organisations (UN, OSCE, Council of Europe, WTO) that prescribe behaviours and provide frameworks for the EU-Russia relationship itself.

Keywords: European Union, Russia, multilevel multilateralism.

Introdução

As relações entre os dois maiores vizinhos europeus estão, hoje, marcadas pela suspensão do seu diálogo político ao mais alto nível e por sanções recíprocas, no rescaldo da anexação da Crimeia pela Federação Russa, em março de 2014. Agendas preexistentes, como a negociação da isenção de vistos ou um novo acordo de cooperação entre a União Europeia (UE) e a Rússia, enfrentam uma impossibilidade decorrente da condenação das ações de Moscovo na Ucrânia e do conflito em curso neste país da sua vizinhança partilhada (Comissão Europeia, 2018a).

A suspensão do diálogo político é sustentada nas conclusões do Conselho da UE de março de 2016 que postula a posição da União em cinco pontos¹ (Conselho da União Europeia, 2016). Pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria, os Estados membros apresentam uma frente unida e coesa face à Rússia.² Este facto corrige, de forma inédita, uma crítica recorrente à forma como os europeus têm lidado com o Kremlin, a qual se reporta à prioridade das suas relações bilaterais com a Rússia para servir interesses nacionais, em detrimento de uma abordagem comunitária.

Este capítulo tem por objetivo tipificar a natureza multilateral das relações da UE com a Rússia e os seus efeitos na qualidade cooperativa dessas relações. A análise parte do pressuposto que as relações da União com terceiros não podem ser reduzidas a uma mera interação bilateral, dada a natureza

¹ Os princípios são mencionados abaixo e incluem: implementação do acordo de Minsk; reforço das relações com os parceiros orientais da UE e outros países vizinhos, em especial na Ásia Central; reforçar a resiliência da UE; necessidade de um envolvimento seletivo com a Rússia em questões de interesse para a UE; necessidade de criar contactos entre pessoas e apoiar a sociedade civil russa.

² Após a guerra russo-georgiana de agosto de 2008, a UE também apresentou um momento de coesão face à Rússia, embora tenha sido mais curto e com efeitos a nível retórico.

desta organização internacional.³ Por um lado, Bruxelas subscreve uma doutrina de “multilateralismo efetivo”, nas suas relações externas (ver capítulo 7). Por outro lado, o funcionamento da União a este nível configura uma prática interna complexa em que atores supranacionais e atores estatais influenciam os resultados, dependendo do poder formal e informal dos vários agentes intra-UE. Não é nosso objetivo analisar a natureza da ação externa da União (Bouchard et al, 2014), mas evidenciar as principais dinâmicas explicativas da sua governação das relações com o seu maior vizinho, fora do quadro da política de alargamento.

Para o efeito, retomamos as principais tensões entre multilateralismo e bilateralismo⁴, nomeadamente o facto de, em algumas questões e em contextos específicos, os atores favorecem o nível nacional para alcançar os objetivos de política externa. Os Estados membros da UE e a Rússia participam do jogo multilateral, sendo que as posições e as ações nacionais e bilaterais influenciam também as relações UE-Rússia enquanto tal.⁵ Esta influência poderá reforçar ou enfraquecer a agenda multilateral e as políticas da UE em relação à Rússia. Por um lado, isso depende das preferências nacionais serem convergentes, ou não, com a agenda da UE. Por outro lado, depende da possibilidade de agir a nível da União em oposição às ações individuais dos Estados membros.⁶

Questionamos, portanto, que tipo de multilateralismo emerge da prática do relacionamento com Moscovo, tendo em consideração três elementos definidores: a produção de uma ação externa supranacional pela UE, a presença das influências nacionais e o multilateralismo global. Esta análise contribui

³ O termo “organização internacional” não é consensualmente aplicado à UE que é muitas vezes tida como um “objeto politicamente não identificado”. Tratando-se de um processo de integração, com características supranacionais e federais, surgiu um corpo teórico específico para analisar a União (Johnes et al 2012, Nugent 2017).

⁴ Ver capítulo 1.

⁵ A possibilidade de optar por ações nacionais coexiste com o facto de a União também ser um ator do jogo multilateral. Por exemplo, o Presidente do Conselho Europeu pode dirigir-se à Assembleia Geral das Nações Unidas. No âmbito da OMC, tanto a UE como os seus Estados membros fazem parte desta organização, sendo que a Comissão Europeia representa a União nas conferências ministeriais e outros órgãos.

⁶ Embora as preferências russas para lidar, ora com Bruxelas ora com as capitais dos Estados membros, para promover os seus interesses, sejam também influentes na definição de relações com a União, o capítulo delimita-se à análise das dinâmicas referentes à UE.

para esclarecer o estágio atual degradado das relações EU-Rússia e as perspectivas de este tipo de multilateralismo vir a ser um instrumento relevante face às necessidades de cooperação.

Na primeira parte, exploramos o quadro formal das relações UE-Rússia. Neste primeiro nível, que tipificamos como “multilateralismo interativo”, a capacidade da UE enquanto organização que evidencia dinâmicas multilaterais prevalece sobre as preferências nacionais. Aplicamos a perspectiva teórica institucional liberal (ver capítulo 1), segundo a qual a cooperação institucionalizada (aqui multilateral) promove as perspectivas de paz fruto da repetição dos jogos interativos, das perspectivas de médio e longo prazo e da criação de confiança entre os atores. Esta parte explora a aproximação que o multilateralismo criou entre Bruxelas e Moscovo.

Na segunda parte, analisamos as agendas em que a influência do nível nacional é mais visível. Não analisamos as relações bilaterais da Rússia com cada Estado membro mas a forma como o bilateralismo é uma parte integrante de algumas dimensões da relação UE-Rússia. Este “multilateralismo seletivo” é hipoteticamente um reforço, ou não, da relação, dependendo da convergência dos interesses multilaterais e nacionais.

Na última parte, consideramos as características do “multilateralismo global”, atendendo ao facto de tanto a UE como a Rússia fazerem parte de outros quadros normativos multilaterais que prescrevem um conjunto de normas e valores. Neste nível de análise, atendemos, em particular, à agenda normativa da União enquanto ator global⁷ e à procura de reciprocidade.

O multilateralismo interativo: resultados tangíveis que superaram crises

A UE e a Rússia geraram, desde o fim da Guerra Fria, uma parceria estratégica, baseada institucionalmente no Acordo de Parceria e Cooperação de 1997 e nos documentos estratégicos recíprocos de 1999. A expressão mais visível desta parceria reside no diálogo político através das cimeiras de alto nível

⁷ Sobre a UE enquanto ator normativo, ver o trabalho fundador de Ian Manners (2002).

bianuais, instituídas desde 1998, que proporcionaram o desenvolvimento qualitativo das disposições previstas nos quadros institucionais criados. Assim, a evolução é mais assinalável nos domínios económicos e comerciais, sendo mais tardia a criação de um diálogo político de segurança e defesa a partir de 2000.⁸

Com a iminência do quinto alargamento da UE de maio de 2004, Bruxelas salientou a necessidade de uma verdadeira relação estratégica com a Rússia que produzisse efeitos práticos para além dos grandes discursos políticos. Em 2003, a Comissão Europeia clarificou a sua visão política para a UE alargada, através do conceito “*Wider Europe*” e da sua decorrente Política Europeia de Vizinhança (PEV) (Schumacher et al., 2018). Moscovo foi convidado para ser um Estado parceiro neste novo enquadramento, tendo recusado e procurado uma relação estratégica em pé de igualdade com Bruxelas.⁹ Desde 2003, a cooperação entre os dois atores tomou a forma *ad hoc* de “quatro espaços comuns”, os quais constituíram um ponto de viragem na institucionalização das relações entre Bruxelas e Moscovo na véspera do alargamento da UE. Eles são os seguintes: um espaço económico comum, um espaço comum de liberdade, segurança e justiça, um espaço comum de cooperação no domínio da segurança externa; e um espaço comum de investigação e ensino, incluindo a cultura (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, 2003).

A Federação Russa tornou-se, desde o alargamento de 2004, o maior vizinho direto da União. A base do relacionamento entre a UE e a Rússia é enunciada em todo o quadro de cooperação existente e consiste na partilha dos princípios e valores comuns seguintes: o Estado de Direito, a boa governação, o respeito pelos Direitos humanos, a promoção de uma boa relação de vizinhança e os princípios de uma economia de mercado e de desenvolvimento sustentável (Comissão Europeia, 2004). Do mesmo modo, a UE colocou uma condicionalidade política prévia ao desenvolvimento da PEV com os outros

⁸ Os documentos oficiais que pautam a relação EU-Rússia podem ser consultados no site do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), em https://eeas.europa.eu/delegations/russia_en.

⁹ Entrevistas realizadas junto de oficiais e académicos em Moscovo, em setembro e outubro de 2007.

países do antigo espaço soviético, desde a sua fase de criação: ela dependeria da partilha efetiva de valores entre a UE e os Estados parceiros.

No entanto, Bruxelas carece do instrumento da condicionalidade com a Rússia, o que dificulta a criação de convergência com o Kremlin (Tocci, 2008) e coloca a relação estratégica no longo prazo. Os problemas a resolver têm surgido e têm posto à prova o quadro de cooperação de uma relação altamente sensível, entre atores que precisam de construir uma confiança mútua, inexistente em 1991. Podemos traçar as dificuldades inerentes a esta relação, as quais se têm cristalizado nos países do ex-espaço soviético e, em particular na Ucrânia e na Geórgia. Um dos casos que criou uma primeira crise reveladora das dificuldades acima mencionadas foi a contestação dos resultados eleitorais nas presidenciais ucranianas, de novembro de 2004, conhecida como “Revolução Laranja”. O desentendimento russo-europeu teve um alcance simbólico acrescido uma vez que a décima quarta Cimeira UE-Rússia, de 25 de novembro, em Haia, teve lugar no dia seguinte à comunicação dos resultados eleitorais contestados. A agenda do encontro era especialmente importante num contexto de dinamização da parceria estratégica, encetada sobretudo desde 2003. Previa-se a adoção de roteiros de implementação para concretizar os quatro espaços comuns criados na Cimeira de S. Petersburgo em maio de 2003, acima referidos.

Face à situação de tensão decorrente da revolução laranja, a adoção de objetivos e de ações para os concretizar ficou adiada para a Cimeira de maio de 2005, atrasando assim a tarefa de clarificar os limites até onde os parceiros queriam levar a relação. Por parte da UE, existia a vontade de introduzir uma novidade, relativamente ao espaço comum de segurança externa, que consistia em colocar a “vizinhança comum” com a Rússia (Bielorrússia, Moldávia, Geórgia) como prioridade geográfica (Ferrero-Waldner, 2004). Moreau Defarges (2004) clarifica esta intenção de Bruxelas: “o problema é que a UE precisa de estar rodeada de países democráticos e pacíficos e isso coloca a questão de saber o que vai acontecer com a Rússia”. O encontro de 2005 não trouxe os avanços esperados nos roteiros e ficou-se pelas declarações políticas e as congratulações pelas realizações anteriores (Conselho da União Europeia, 2004).

Apesar da divergência acerca da crise na Ucrânia, que paralisou as negociações, não se verificaram ruturas diplomáticas na Cimeira. A linguagem de

cortesia prevaleceu e Putin optou por ser menos provocador, comparativamente às suas intervenções anteriores. O obstáculo principal à aprovação dos roteiros foi a noção de “vizinhança comum”, cara à UE, e a sua operacionalização. “A Rússia vê com suspeição o ímpeto da UE de identificar países como a Ucrânia como um vizinho comum, sobre quem ambos os lados [UE e Rússia] partilham algum nível de responsabilidade” (Dombey e Ostrovsky, 2004). Tanto Bruxelas como o Kremlin evitaram, em 2005, uma confrontação direta relativamente à situação em Kiev. Os interesses eram diferenciados, sendo que, para a UE se tratava de um desafio de estabilização da sua fronteira externa no âmbito da *Wider Europe*, através do apoio à democratização de um Novo Estado Independente, enquanto que para Moscovo, esta era uma situação de grande impacto na sensibilidade soberana russa, naquilo que considera ser o seu “*Near Abroad*”.¹⁰ A divergência de abordagens às eleições ucranianas pode ser sintetizada nos conceitos de “zona de influência” para o Kremlin *versus* “política de vizinhança” para Bruxelas, à qual Moscovo começou a reagir negativamente. Esta suscetibilidade russa traduz-se na prática em prerrogativas soberanas, especialmente visíveis na sua política para o Cáucaso até então, em que as guerras para conter a independência na Chechénia foram conduzidas como assuntos da esfera interna e sem aceitar escrutínio sobre o uso da violência contra a população desta República. Aqui reside o ponto principal de fricção com a UE e o Ocidente porque o Kremlin não respeita inteiramente os princípios e os valores comuns assumidos. Esta discrepância ficou consumada com a intervenção armada na Geórgia, em agosto de 2008 e com a anexação da Crimeia em março de 2014, a qual configura para a UE uma alteração ilegal de fronteiras estatais.

O problema central da relação que a primeira crise ucraniana evidenciou é o défice de partilha efetiva de princípios e valores comuns, o que não diminuiu a necessidade de cooperação UE-Rússia para resolver a tensão. Esta cooperação não teve a forma de uma ação conjunta positiva mas houve moderação na confrontação direta, apesar de afirmarem em várias sedes os seus

¹⁰ O “Near Abroad” corresponde aos catorze Novos Estados Independentes que integravam coercivamente a ex-URSS. Esta zona de interesse vital, ou pelo menos de esfera de influência, é fundamental na perceção das ameaças por parte de Moscovo (Nazet, 2007; Sakwa, 2017)

apoios diferenciados aos dois candidatos presidenciais. Isso permitiu uma resolução interna do problema, com a realização de um novo escrutínio em dezembro de 2005.¹¹ Simonov (2004) sublinhava a falta de compreensão da UE em relação à Rússia, e afirmava, relativamente à Cimeira, que “é justamente o quinto espaço comum que ultimamente se encontra em redução progressiva. Este espaço é o da confiança”. Por seu lado, a UE enfrentava um problema de desilusão relativamente à Rússia: “[a] deriva autoritária de Putin ao nível interno deixou a Europa sem o argumento da ‘partilha de valores’” (Sousa, 2004).

Em termos concretos, a relação multilateral produziu resultados mais visíveis nas áreas económicas e comerciais com diálogos sectoriais em mais de quarenta áreas, incluindo por exemplo um mecanismo de alerta precoce para a energia. São também assinaláveis elementos mais pontuais de cooperação na área de defesa com uma participação russa numa missão da UE em África, na Eufor Chad/RCA em 2008, ou na coordenação na luta contra a pirataria marítima no Corno de África. No domínio educacional e cultural, são exemplos o financiamento conjunto do Instituto de Estudos Europeus em Moscovo e as mobilidades de estudante ao abrigo do programa Erasmus+. Em matéria de justiça e segurança interna, foi fomentada cooperação com a Europol e a Frontex (Comissão Europeia 2009; Fernandes, 2012; Serviço Europeu de Ação Externa, 2018). Todos os resultados emergiram de quadros institucionais, que incluem as cimeiras de alto nível, órgãos técnicos e programas de cooperação.

O “multilateralismo seletivo”: os Estados membros em ação

Evidenciamos, acima, os alcances da cooperação UE-Rússia que decorrem do seu quadro específico de cooperação, os quais são gerados no âmbito da interação multilateral. A análise desta secção incorpora a influência do nível nacional no relacionamento. Consideramos, nomeadamente, a influência das preferências dos Estados membros no contexto da UE, em termos de atitu-

¹¹ O principal desafio para a Ucrânia consistiu em fortalecer as suas perspetivas de integração nas instituições ocidentais.

des e políticas em relação à Rússia. Propomos, assim, uma abordagem que contemple a influência concomitante da UE e dos níveis nacionais, tendo em consideração que a União é sempre parte em questões específicas que estão a ser abordadas, embora possa não ter uma influência direta nelas. Tendo em consideração as interdependências existentes, as questões energéticas e comerciais são os domínios abaixo explorados.

A interdependência entre a UE e a Rússia é ilustrada pelos dados seguintes. A comparabilidade é possível no período 1999-2005 pela publicação de um estudo estatístico único, produzido pela Eurostat e a Rosstat. Em média, a taxa de exportações da Rússia para a UE entre 1999 e 2005 cresceu 23,8%, em comparação com 4,9% para as exportações para os EUA. Relativamente às importações, a taxa foi de 19,4%, em comparação com os EUA com 8,8%. Em termos absolutos, a UE foi o primeiro parceiro comercial da Rússia, durante este período, muito acima do comércio com os Estados Unidos que ficam muito atrás no ranking dos vinte maiores parceiros comerciais. A Rússia é o terceiro maior parceiro comercial da UE. O comércio com a China apresentou taxas crescentes tanto nas importações como nas exportações. Em 2005, a taxa de crescimento rondava os 6,4% na Rússia, contra 1,7% para a UE. No mesmo ano, os Estados membros importavam 32% de crude da Rússia e 42% de gás (Eurostat e Rosstat, 2007: 198-199).

Desde então, em particular desde 2012, a relação comercial tem vindo a decrescer, mas mantendo a União, tal como no período anterior desde 1999, a sua posição de primeiro parceiro comercial da Rússia e maior investidor direto estrangeiro. Sublinha-se que esta característica perdura apesar do atual contexto de sanções. A Federação Russa desceu para quarto maior parceiro comercial da UE, sendo ainda prevaletentes as importações de petróleo e gás russos (Comissão Europeia, 2018b). Apesar desta mudança ser explicada pela adesão da Rússia à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2012, a suspensão das negociações para um novo acordo de enquadramento das relações comerciais e de investimento, em março de 2014, também explica a tendência decrescente. Globalmente, o não cumprimento da Rússia das regras da OMC fez surgir disputas (ver abaixo).

As relações energéticas são particularmente ilustrativas da interação entre o nível bilateral e multilateral. O facto de a UE não ter uma política inte-

grada em matéria de energia coloca entraves na gestão da questão a nível multilateral, em oposição às relações bilaterais dos Estados membros com Moscovo. Os dois atores adotaram abordagens divergentes desde 2006 (Delcour e Verluise, 2009). A União prossegue o objetivo de um setor energético controlado pelo mercado e transparente, enquanto a Rússia quer proteger um setor estratégico para o desenvolvimento da Federação. Individualmente, alguns Estados membros preferiram garantir os seus abastecimentos e reduzir as relações entre a Rússia e a Comissão Europeia a meras questões técnicas, apoiando assim os objetivos da Rússia. O gasoduto Nordstream, um consórcio germano-russo, concluído em 2012, e o South Stream inacabado visam contornar os países que atualmente abrigam as condutas de gás da Rússia para a Europa, na Bielorrússia e na Ucrânia. A forte interdependência energética na Europa é uma preocupação para todos os Estados europeus (Dannreuther, 2016; Judge et al., 2016).

Desde o alargamento de 2004, os novos Estados membros que outrora estavam sob domínio soviético trouxeram atitudes mais exigentes no relacionamento com a Rússia, nomeadamente no respeito pelos princípios e valores comuns (Leonard e Popescu, 2007). Nesta perspetiva, estes últimos não devem ser subalternizados na prossecução dos interesses estratégicos da UE e dos seus Estados membros. Assim, a visão que Bruxelas tinha até então da Rússia como estando numa relação com objetivos estratégicos, sendo que os objetivos de aproximação normativa eram mais difusos a longo prazo, passou a não ser dominante na agenda multilateral. O período de limbo na relação, de 2006 a 2008, é paradigmático desta alteração quando a Polónia, e mais tarde a Lituânia, usaram o seu poder de veto no Conselho de Ministros da UE a fim de chamar a atenção para os problemas no seu relacionamento bilateral com o Kremlin (Retzman, 2007). Em 2006, era expectável que os Estados membros mandatassem a Comissão Europeia para negociar um novo acordo de cooperação com a Rússia. O APC finalizaria a sua vigência de 10 anos no ano seguinte, sendo que é renovado anualmente se nenhuma das partes o revogar. O novo acordo era tido como importante para dotar os parceiros de um novo enquadramento que refletisse o aprofundamento e o alargamento da sua agenda de cooperação, para além da estrutura *ad hoc* enquadrada pelos quatro espaços comuns, acima referidos.

Segundo um oficial lituano¹², a solidariedade aumentou dentro da União mas é um processo lento porque a União tem de se adaptar a novos interesses. Ele considera que leva tempo para tornar um problema nacional num problema da UE. No entanto, o trabalho da Comissão é considerado valioso desde que os Estados membros possam pressioná-la. A Polónia estava na vanguarda dos países que bloquearam quaisquer negociações, exigindo que as suas disputas comerciais com Moscovo fossem resolvidas. Roth (2009) reconhece que esse tipo de disputas bilaterais já existia nos anos 1990 e que existem com outros países como a China ou a Turquia. No entanto, ele sublinha que, no caso russo, elas são especialmente relevantes por duas razões. Em primeiro lugar, as políticas da UE em relação à Rússia são um dos temas mais controversos das suas relações externas. Em segundo lugar, Moscovo tem usado essas questões em sua vantagem de várias maneiras.

Embora a Polónia tenha tido vários desacordos políticos sérios com a Rússia, analisamos aqui a disputa sobre importações agrícolas que começou em 2005 por ter desencadeado o argumento da solidariedade da UE perante a Rússia, acima mencionado. As questões veterinárias e fitossanitárias são recorrentes entre a União e Moscovo porque não há um acordo que regule este campo, apesar dos memorandos assinados sobre certificados harmonizados (Comissão Europeia, 2008, 2009). Neste caso, o Serviço Federal Russo de Vigilância Veterinária e Fitossanitária (*Rosselkhoz nadzor*) proibiu a importação de carne e vegetais da Polónia.

Este embargo russo transformou-se de um problema bilateral num problema UE-Rússia em 2006. No início desse ano, o primeiro ministro polaco tentou resolver a disputa enviando cartas para Moscovo, sem respostas. Na primavera de 2006, o embaixador polaco abordou o Comissário europeu para o comércio, Mandelson, para resolver o problema. A Direção Geral para o Comércio da Comissão Europeia não tratou da questão por não ser comunitária. A Polónia invocou o artigo 101 do APC sobre a solução de conflitos comerciais e tentou resolver o problema por esse meio, ainda assim, sem conseguir ação por parte da Comissão.¹³ Como consequência, Varsóvia deci-

¹² Entrevista realizada em Bruxelas, em julho de 2007.

¹³ Entrevista junto de um oficial polaco, em Bruxelas, em junho de 2007.

diu vincular a questão ao mandato para a negociação de um novo acordo de cooperação, colocando um veto ao lançamento das negociações. Foi, então, um movimento político para obter a atenção e apoio da UE. Para a Polónia, a questão comercial não era importante enquanto tal mas sim a atitude de toda a UE em relação à Rússia (e à política de “reinar e dividir” de Moscovo em relação a Bruxelas). A questão comercial foi desencadeada pela ausência de um acordo veterinário entre a União e a Rússia e vários embargos ocorreram em consequência. Após vários meses a tentar afastar o problema do nível da UE, a Comissão abordou a questão no outono de 2006.

Um representante polaco¹⁴ considerou, na altura, que a forma como a UE funciona e como poderá criar solidariedade entre os Estados membros são dois instrumentos que a União estava a utilizar cada vez mais em relação à Rússia. Ele considerou que a Rússia estava mais interessada em relações bilaterais com os Estados membros que o contrário porque as relações bilaterais são menos regulamentadas do que as relações com a UE. Assim, em pleno período de estagnação nas relações UE-Rússia, o tema da solidariedade surgiu na cimeira de Samara 2007. O desfecho do veto polaco evidenciou como as questões bilaterais podem reforçar o nível multilateral. O limbo de 2006 a 2008 resultou numa mudança de atitude da União perante a Rússia, reforçada posteriormente pela interpretação dos Estados membros da anexação da Crimeia. Os novos Estados membros têm uma memória histórica difícil em relação à Rússia, informada pelos tempos soviéticos e percebem a política externa russa muitas vezes como agressiva e contraproducente, especialmente depois da anexação da Crimeia.¹⁵ De 2006 a 2008, ficaram claros os apelos à UE pela solidariedade em lidar com suas disputas bilaterais com Moscovo.

No entanto, a solidariedade da UE é difícil porque a ação externa da UE não é totalmente uma competência comunitária, existindo por exemplo competências exclusivas na área comercial, ao contrário da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Os novos Estados membros argumentaram que usaram o seu poder de veto para captar a atenção e construir solidariedade.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Entrevistas realizadas pela autora em Bruxelas, junto de representantes dos novos Estados membros, em 2007, 2012 e 2017, e entrevistas realizadas em Vilnius, Riga e Tallinn em 2017 e 2018.

Na altura, as reivindicações polacas começaram a parecer mais legítimas porque a Estónia e a Lituânia passaram também por um ponto alto de tensões com Moscovo, que implicaram cortes de abastecimento de petróleo, problemas no tráfico transfronteiriço e a remoção de um monumento soviético em Tallinn (não obstante, o contexto das negociações internas da UE sobre o tratado reformador ter contribuído para marginalizar as posições polacas). Na cimeira de Samara em maio de 2007, foi então a primeira vez que a UE (através da voz do Presidente da Comissão Europeia) defendeu a solidariedade interna para apoiar a Polónia, a Lituânia e a Estónia nos seus problemas com a Rússia.

As sanções adotadas por Bruxelas desde 2014 são também um exemplo da evolução de uma maior coesão da União ao nível multilateral, com o apoio de todos os Estados membros. As medidas restritivas são adotadas por unanimidade no âmbito da PESC. As sanções perante Moscovo são, assim, comumente vistas como uma medida excecional porque configuram o funcionamento do nível multilateral acima dos interesses nacionais dos Estados membros.¹⁶ Em condenação do envolvimento russo no conflito ucraniano e da anexação da Crimeia, Bruxelas tem renovado a lista de sanções desde março de 2014, para além da suspensão de negociações-chave tais como a liberalização de vistos e o novo acordo de cooperação. As medidas restritivas poderão ser levantadas quando o Kremlin aplicar o estipulado nos Acordos de Minsk.

Desde março 2016, os cinco princípios orientadores da relação são: implementação do acordo de Minsk como condição essencial para qualquer mudança substancial na posição da UE em relação à Rússia; reforço das relações com os parceiros orientais da UE e outros países vizinhos, em especial na Ásia Central; reforçar a resiliência da UE (por exemplo, segurança energética, ameaças híbridas ou comunicação estratégica); necessidade de um envolvimento seletivo com a Rússia em questões de interesse para a UE; necessidade de criar contactos entre pessoas e apoiar a sociedade civil russa (Comissão Europeia, 2018a).

¹⁶ Informação recolhida junto de funcionários da UE, em Bruxelas, em novembro de 2017 e junto do antigo Embaixador da UE junto da Rússia, em Riga, em março de 2018.

A necessidade estratégica da relação é, portanto, mútua, de natureza mais económica para a Rússia e mais política (segurança internacional) e energética para a UE. Face ao aprofundamento da UE e ao alargamento de maio de 2004, esta necessidade estratégica da relação com Moscovo aumentou. O diálogo político e as iniciativas da UE, sobretudo através da Comissão Europeia, assumiram esta necessidade e o “episódio ucraniano” de 2004 veio já sublinhar os limites de um relacionamento que oscila entre oportunidades e desafios, que se colocam a uma relação com uma margem considerável remanescente para uma maior aproximação. As tensões nacionais e bilaterais neste quadro têm potencial para tanto reforçar como incapacitar o jogo multilateral, como é exemplo a gestão das questões energéticas. Desde 2014, a influência do nível nacional mostrou-se um reforço do quadro multilateral da relação, visível com uma política única de sanções e na suspensão global das agendas de cooperação, contrariamente ao apelo à solidariedade perante Moscovo que havia sido avançado entre 2006 e 2008 de forma mais negativa.

O “multilateralismo global”: a ampliação do problema de convergência

Esta secção considera o contexto global do multilateralismo, ou seja, as principais organizações internacionais que são relevantes para a agenda UE-Rússia e como participam nela. Evidenciamos, acima, que uma das tendências mais visíveis nas relações UE-Rússia está relacionada com a projeção de valores e princípios comuns da UE, que devem ser a base das suas relações externas. A condicionalidade que aplica na sua política de alargamento é um expoente máximo da sua política externa normativa. A viabilidade de um compromisso normativo para a UE como um ator global e os vários significados do conceito não serão discutidos neste capítulo (Manners, 2002, 2008). Abordamos, antes, os efeitos desse pressuposto nas suas relações com a Rússia. Argumenta-se aqui que a relação de princípios que a União desejaria que vigorasse na sua relação com a Rússia tem eco nas outras instâncias multilaterais.

Os objetivos normativos da ação externa da UE foram esclarecidos na Estratégia Europeia de Segurança, de 2003, e na Estratégia Global da UE

para a Política Externa e de Segurança, de 2016¹⁷. Esses objetivos de política externa também são convergentes com os objetivos do diálogo institucionalizado com a Rússia, declarados em todos os documentos orientadores da relação e que remetem para o texto enquadrador da Carta das NU, em particular os Capítulos 1, 5 e 7 (Nações Unidas, 1945). O ponto principal de fricção com a UE e o Ocidente dá-se porque o Kremlin não respeita os princípios e os valores comuns assumidos nos quadros institucionalizados de cooperação. Na relação com a UE, o poderio russo põe em cheque a aplicação de condicionabilidade nas suas relações externas, um dos pilares da atuação de Bruxelas (em particular na política de alargamento e na PEV) que consiste em condicionar as relações com os vizinhos e os países candidatos ao respeito pelas normas europeias, acima referidas.

A legitimidade das ações dos parceiros é, portanto, avaliada em função deste crivo. O respeito russo pelos compromissos assumidos noutras organizações internacionais (ONU, Conselho da Europa, OSCE, OMC) também contribui para criar uma ponderação normativa na relação com Moscovo. No entanto, esta característica não tem propiciado a convergência política esperada, uma vez que Moscovo tem reagido negativamente às críticas, vendo-as como lições indevidas. A questão da falta de convergência de normas entre os dois atores produziu abundante literatura (Makarychev, 2008; Tocci, 2008; Casier e DeBardeleben, 2018). Destacamos aqui duas áreas em que este problema é mais visível: em matéria de estado de direito e direitos humanos e em termos de reciprocidade, em particular nas relações comerciais.

A necessidade de reciprocidade é um tema recorrente nos argumentos russos, face aos europeus, sobretudo no diálogo energético (igualdade de acesso aos mercados e contratos de exploração). Do lado da União, a questão da reciprocidade no processo de implementação aparece como uma preocupação central. Isto é especialmente perceptível na posição dos novos Estados membros relativamente à observância de valores e princípios comuns, como o Estado de direito, a democracia e os direitos humanos. A reciprocidade também afeta as relações comerciais, no sentido em que a União espera uma relação mais previsível e estável neste domínio (Fernandes, 2012). O facto

¹⁷ ver capítulo UE-África, neste volume, para análise detalhada dos documentos.

de as disputas comerciais entre os novos Estados membros e a Rússia escalam para o nível político multilateral intra-UE reforçou este desiderato (ver acima). Globalmente, a reciprocidade é um elemento fundamental da cooperação multilateral, pois pressupõe a existência de uma reciprocidade difusa e, portanto, de uma redefinição dos interesses (ver capítulo 1). Nesta matéria, o catálogo de queixas é longo e conhece ecos sonantes no âmbito da OMC e das disputas aí dirimidas (Comissão Europeia, 2018).

Observamos que a Federação Russa tem usado essas arenas multilaterais para descartar assuntos difíceis ou compromissos vinculantes da agenda UE-Rússia e despolitizar os itens de cooperação. Por exemplo, apesar de existir um diálogo institucional sobre direitos humanos, o mesmo nunca teve lugar em Moscovo, tendo reunido apenas em Bruxelas. Sobre “assuntos humanos globais”, o embaixador russo junto da UE considera que os fóruns mais apropriados são o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e o Conselho da Europa. No entanto, a situação em países terceiros não é discutida com Bruxelas porque não seria “adequado” (Chizov, 2008). O diplomata referia-se ao respeito pela soberania estadual.

De forma comparável, as questões com as quais a Rússia tem de lidar noutros fóruns mostram que Moscovo não está disponível para ter as suas políticas internas escrutinadas em qualquer relação multilateral, nem no relacionamento com a União, nem com outras organizações internacionais. O facto de a Rússia ser um Estado membro das Nações Unidas, do Conselho da Europa e da OSCE criou um compromisso normativo com estas organizações. As críticas aqui apresentadas contra a Rússia surgiram neste contexto, colocando em evidência o entendimento ocidental de que Moscovo deixou de respeitar os compromissos originais destas organizações. Assim, estas diferentes instituições têm sido “caixas de ressonância” do problema da convergência política com o Kremlin e não influenciaram a Rússia no sentido de um entendimento comum sobre um sistema de valores depositado nestas organizações internacionais. Um oficial letão¹⁸ entende que o problema com a Rússia é que “não sabemos o que esperar, ou seja, quais são as regras do jogo”. Emersen et

¹⁸ Entrevista conduzida em Bruxelas, em junho de 2007.

al (2001: 1-2) já destacavam em 2001 que os fóruns multilaterais são irritantes para Moscovo porque o país está constantemente sob críticas.

A análise das relações entre a UE e a Rússia conduzida pela Comissão Europeia no rescaldo da guerra russo-georgiana de agosto de 2008 é particularmente elucidativa da forma como os diferentes fóruns multilaterais têm sido um eco do fosso normativo nas relações UE-Rússia (Comissão Europeia, 2008a). A Comissão refere regularmente, ao longo deste documento, as organizações que são depositárias dos valores que sustentam a sua relação com a Rússia. No geral, uma séria preocupação é manifestada com o não cumprimento desse *acquis* normativo por parte da Rússia. A revisão reconhece que “a Rússia é um ator geopolítico chave, cujo envolvimento construtivo em assuntos internacionais é uma pré-condição necessária para uma comunidade internacional efetiva” (Comissão Europeia, 2008a: 3). O facto de a última secção do documento, com o título “Cooperação em organizações internacionais e em organizações e iniciativas regionais”, ser dedicada a organizações internacionais é um sinal da importância do multilateralismo sistémico para a União (Comissão Europeia, 2008a: 16-17). Entre os onze pontos deste texto, quatro deles dizem respeito à adesão à OMC e transmitem a ideia de que a adesão transformaria a Rússia num parceiro confiável e integraria o país “no sistema de comércio internacional baseado em regras” (Comissão Europeia, 2008a: 16).

No domínio energético, a Comissão Europeia (2008a: 3) sente que “ainda é necessário muito trabalho para construir uma verdadeira parceria energética baseada nos princípios do Tratado da Carta da Energia e, nomeadamente, ‘transparência, reciprocidade e não discriminação’”. A instituição (Comissão Europeia, 2008a: 7) reconhece que “a interpretação da reciprocidade que deve caracterizar a interdependência difere amplamente”. Como consequência, “a dependência da UE em relação à Rússia como fornecedor permanecerá forte e poderá ser uma fonte de preocupação”. Sobre os direitos humanos, a revisão considera que “existe uma sensação geral de que existe uma lacuna crescente no que diz respeito a compromissos comuns no Conselho da Europa e na OSCE” (Comissão Europeia, 2008b: 3) e que “existe alguma lacuna entre declarações e expressões de intenção e realidade no terreno” (Comissão Europeia, 2008b: 8).

Na perspectiva russa, a noção de “democracia” é relativa, em oposição a uma abordagem universal (Trofimov, 2007). Por exemplo, no que se refere à adesão da Rússia ao Conselho da Europa em 1996, Massias (2007: 115-116) sublinha que a percepção russa é de que os seus desenvolvimentos internos não devem ser compreendidos como retrocessos democráticos mas como a subordinação dos valores democráticos aos interesses nacionais. Nesta lógica, os russos recusam intromissões externas em assuntos domésticos. O resultado é um crescente desentendimento e irritação do lado russo e uma suspeita de que a organização é usada por alguns países para exercer pressão política. O autor compara essas tensões com o que acontece nas relações entre a UE e a Rússia. Massias (2007: 118) conclui sobre a existência de duas concepções diferentes de democracia e seus princípios que impedem a credibilidade do Conselho da Europa. Essa divergência produz um dilema entre, por um lado, a necessidade de não excluir a Rússia e, por outro, a consideração de desrespeito dos direitos humanos e princípios democráticos.

Da mesma forma, os compromissos relativos à OSCE são percebidos pelo Kremlin como sendo relativos e sujeitos a mudanças. Nesta organização, as críticas mútuas materializaram-se principalmente sobre o papel do Gabinete das Instituições Democráticas e Direitos Humanos (ODHIR) e o Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (CFE). A Rússia de Putin é criticada pelas suas tentativas de limitar o escopo de ação da organização. O argumento russo é que a OSCE é muito politizada e aplica padrões duplos (Jégo, 2007) e o país tem se tornado cada vez mais crítico das missões de observação da OSCE conduzidas pelo ODHIR desde a Revolução Laranja na Ucrânia em 2004 (Belton, 2007). Como resultado, o ODHIR não pôde observar as eleições legislativas de 2007 e as presidenciais de 2008 na Rússia, pela primeira vez desde o colapso da União Soviética. Os russos culpam a organização por esse facto, alegando obstáculos técnicos na emissão de vistos para o pessoal da missão (The Associated Press, 2007). Desde então, a monitorização eleitoral voltou a acontecer mas com narrativas conflitantes das observações conduzidas pela Rússia.

O longo processo de adesão da Rússia à OMC atrasou a participação russa num conjunto de regulamentações de mercado aberto. As negociações da Rússia para a sua adesão à OMC foram concluídas com a UE em 2004 mas

a Rússia apenas concluiu o processo em agosto de 2012. A adesão à OMC constituiria um passo essencial para a criação de um mercado integrado entre a UE e a Rússia, com base na convergência regulamentar. O incumprimento das disposições do APC em matéria de relações comerciais e económicas era a principal preocupação para a UE. Tratar dos obstáculos às relações comerciais tem sido um elemento central da cooperação UE-Rússia, que o nível sistémico de multilateralismo, vulgo OMC, não tem conseguido resolver.

Nesse contexto, as partes precisavam de resolver vários problemas. As questões mais importantes são as taxas de exportação de madeira, preços duplos de energia e tarifas ferroviárias e aéreas. É o caso da abolição dos pagamentos pelo sobrevoo da Sibéria, acordada em novembro de 2006. Foi por Moscovo não ter assinado e implementado o acordo que a adesão da Rússia à OMC foi interrompida, assim como a cooperação no setor de aviação. O sistema russo de tarifas para transporte ferroviário de mercadorias e transporte também interfere com as regras da OMC porque discrimina entre destinos domésticos e internacionais. A UE procurou eliminar este sistema de taxas discriminatórias para cargas ferroviárias.

A política comercial russa tem vindo a utilizar cada vez mais os direitos de exportação de madeira e outras matérias-primas. Isto não está de acordo, como nos exemplos anteriores, com o acordo UE-Rússia de 2004 para a adesão da Rússia à OMC, nomeadamente no que diz respeito à não discriminação, e com a própria pertença à OMC. São diretamente afetados os fluxos comerciais, nomeadamente para as indústrias da UE dependentes das importações de madeira da Federação da Rússia que não conseguem fazer face aos aumentos dos preços. As questões sanitárias e fitossanitárias também afetam negativamente as exportações da UE de produtos animais e vegetais para a Rússia. O contexto da adesão da Rússia à OMC também é importante neste caso porque a UE procura a conformidade russa com as normas internacionais e o princípio da proporcionalidade e justificação científica para a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias.

A proteção e aplicação dos direitos de propriedade intelectual é outra preocupação crucial para a União e prende-se também com a adesão da Rússia à OMC. No final do terceiro mandato de Putin, em 2008, uma nova lei restringiu o investimento estrangeiro em setores estratégicos (Presidente

da Federação Russa, 2008). O diploma levantou preocupações junto da Comissão Europeia e, no contexto do diálogo sobre investimento, prosseguiu a clarificação dos novos regulamentos a serem impostos aos investidores da União, sob pena de criar discriminação. Desde o segundo mandato do Presidente Putin, a UE almejava principalmente progressos em matéria de energia e a adesão à OMC. Para Bruxelas, isso transformaria a Rússia numa parceira privilegiada e ligaria a Rússia a regimes internacionais específicos. No entanto, a falta de reciprocidade tem continuado. As questões sanitárias e fitossanitárias ilustram a estratégia russa que consiste em deslocar o locus de um problema UE-Rússia para outro fórum multilateral no nível sistémico. Não obstante, o fórum designado (OMC) também não tem traz as soluções esperadas.

Conclusão

Os três níveis de multilateralismo que operam na relação EU-Rússia contribuem para explicar uma relação paradoxal em que o diálogo político institucionalizado, alargado e aprofundado, não produziu os efeitos esperados em termos de convergência. Assim, tantos os alcances como as limitações desta forma de relacionamento podem ser explicados pela natureza multilateral específica deste relacionamento.

Num primeiro nível (multilateralismo interativo), o quadro de cooperação multilateral permitiu a instauração de cooperação em quatro áreas que incluem economia e comércio, justiça e assuntos internos, segurança externa e educação e cultura. Disto são exemplos expressivos a liberalização de vistos e a harmonização regulamentar. No entanto, num segundo nível (multilateralismo seletivo), em áreas em que a União não tem competências supranacionais, certos Estados membros e a Rússia utilizam a via bilateral para avançar as suas preferências. Disto é exemplo a relação em matéria energética. No entanto, o nível nacional e as relações bilaterais com os novos Estados membros também criaram uma maior atenção da União para a dimensão normativa da relação, moderando a prossecução de puros interesses estratégicos. Assim, desde 2007, o lema da solidariedade interna face à Rússia tem progredido e

foi consolidado na posição unânime dos Estados membros em condenar Moscovo pela sua intervenção na Ucrânia desde 2014.

Num terceiro nível, o facto de a União e a Rússia subscreverem princípios e valores consagrados noutras organizações internacionais e serem membros das mesmas também influencia o seu relacionamento. Neste contexto, o “multilateralismo global” surge como uma caixa-de-ressonância das dificuldades em criar convergência em torno de princípios e valores, a qual afeta tanto a área do respeito pelos valores políticos do estado de direito e da democracia como a aplicação do princípio de reciprocidade nas relações comerciais. Os efeitos têm sido contraproducentes, uma vez que o Kremlin não aceita, liminarmente, aquilo que percebe como lições de moral da UE e de outras organizações.

A desejabilidade de uma relação privilegiada entre a Rússia e a UE foi, portanto, encetada em 1997, com a criação e evolução de um quadro multilateral único que é influenciado pelas dinâmicas bilaterais e globais. No entanto, a anexação da Crimeia em 2014 veio confirmar a ineficiência deste modelo multinível em criar uma cooperação duradoura com Moscovo, estando em suspenso as principais áreas de interesse comum, tais como o regime de vistos e um novo acordo de cooperação. Do lado da União, o modelo demonstrou ser resistente aos apelos nacionais e consolidou uma postura coesa face à Rússia, inexistente até 2007.

A redistribuição de poderes a nível global e a perda de posições dominantes por atores tradicionalmente influentes coloca desafios sérios tanto às lideranças europeias como russa. A contribuição de especialistas russos para o relatório do “Grupo de Valdai” é ilustrativa desta situação. O relatório responsabiliza as duas partes pela estagnação do relacionamento e lança um apelo urgente para a criação de uma “União da Europa” (Karaganov et al., 2010). Esta “União” surgiria a partir de uma cooperação mais orientada para os resultados, sendo isto uma condição para que as partes se tornem o terceiro maior ator mundial, após os Estados Unidos e a China. A não ser que se envolvam em conjunto nessa tarefa, Bruxelas e Moscovo perderiam posição de poder (2010, 18). A atual crise europeia sobrepõe-se, assim, a desafios pré-existentes acerca do lugar da UE no mundo, da consolidação de uma política externa coesa e coerente para além dos domínios económicos e comerciais,

e de uma relativa autonomia estratégica face aos EUA. As tarefas vindouras prendem-se não só com o modelo interno do projeto europeu mas também com a relevância do seu modelo multilateral na sua vizinhança e num mundo globalizado em rápida mutação.

Referências bibliográficas

- BELTON, C. (2007) Watchdog cancels plans to monitor Russian poll. *Financial Times* (November 16).
- BOUCHARD, C.; Peterson, J. e Tocci, N. (2014) *Multilateralism in the XXIst Century. Europe's quest for effectiveness*. Londres: Routledge.
- CASIER, T. e DeBardeleben, J. (org). (2018) *EU-Russia relations in crisis: understanding diverging perceptions*. Londres: Routledge.
- CHIZOV, V. (2008) *Speech at the Tenth Meeting European of the Union-Russia Parliamentary Cooperation Committee*, 24 de junho, Bruxelas: Parlamento Europeu.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2016) Foreign Affairs Council, 14/03/2016. Main results. <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/03/14/> (acedido em abril de 2018).
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2004) 14th EU-Russia Summit. Joint Press Release. The Hague, 25 de novembro.
- DANNREUTHER, R. (2016) EU-Russia Energy Relations in Context. *Geopolitics*, 21(4), pp. 913-921.
- DELCOUR, L. e Verluise, P. (2009) Regards croisés sur les relations Union européenne-Russie: la dépendance énergétique. *IRIS, Actualités de la Russie et de la CEI*, 12, janeiro.
- DOMBEY, D.e Ostrovsky, A. (2004) Ukraine poll divides EU and Russia. *Financial Times*, 26 de novembro.
- SERVIÇO EUROPEU DE AÇÃO EXTERNA. 2018. *The European Union and the Russian Federation*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35939/european-union-and-russian-federation_en (acedido em abril de 2018).
- EMERSON, M. et al (2001) *The Elephant and the Bear. The European Union, Russia and their Near Abroads*. Bruxelas: Center for European Policy Studies.

- COMISSÃO EUROPEIA (2004). *Communication from the Commission on the European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM(2004) 373 final. Bruxelas, 12 de maio.
- COMISSÃO EUROPEIA (2008a) *Commission Staff Document accompanying the Communication from the Commission to the Council. Review of EU-Russia relations pursuant to the Extraordinary European Council of September 1, 2008*. SEC(2008) 2786. Bruxelas, 5 de novembro.
- COMISSÃO EUROPEIA (2008b) *Communication from the Commission to the Council. Review of EU-Russia relations*. COM (2008) 740 final. Bruxelas, 5 de novembro.
- COMISSÃO EUROPEIA (2009) *EU-Russia Common Spaces. Progress Report 2008*. Bruxelas, março.
- COMISSÃO EUROPEIA (2018) *Russia*. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/> (acedido em abril de 2018).
- EUROSTAT and ROSSTAT (2007) *The European Union and Russia. Statistical Comparison 1995-2005*. Eurostat Statistical Books and Rosstat.
- FERNANDES, S. (2012) *Multilateralism and European Union-Russia relations: the praxis of a competitive cooperation*. Villeneuve d'Ascq: ANRT.
- FERRERO-WALDNER, B. (2004) *EU-Russia Summit. The Hague, 25 November 2004. EU/Russia: The four 'common spaces'*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-1394_en.htm (acedido em abril de 2018).
- JUDGE, A.; Maltby, T. e Sharples, J. D. (2006) Challenging Reductionism in Analyses of EU-Russia Energy Relations. *Geopolitics*, 21(4), pp. 751-762.
- KARAGANOV, S.; Bordachev, T.; Ivanov, I.; Lukyanov, F. e Entin, M. (2010) Towards an 'Alliance of Europe'. Analytical Report by the Russian Group of the Valdai International Discussion Club. *St. Petersburg, Kizhi-Valaam*, Moscovo, 31 de agosto a 7 de setembro. <http://karaganov.ru/content/images/uploaded/4b4ec04c237e760f0808556999573c53.pdf> (acedido em agosto de 2018).
- LEONARD, M. e Popescu, N. (2007) A Power Audit of EU-Russia Relations. *ECFR Policy Paper*, 7 de novembro.
- MAKARYCHEV, A. (2008) *Russia and the European Union: Spaces, Identities, Discourses*. Nizhny Novgorod: INTAS Programme, Nizhny Novgorod University.
- MANNERS, I. (2008) The normative ethics of the European Union. *International Affairs*, 84(1), pp. 45-60.
- MANNERS, I. (2002) Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235-258.

- MASSIAS, J. P. (2007) "Russia and the Council of Europe: Ten Years Wasted?". In Gomart, T. e Kastueva-Jean, T. (org.) *Understanding Russia and the New Independent States*, Paris: IFRI, pp. 103-119.
- MINISTÉRIO dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa (2003) *EU-Russia Summit*. http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/518934 (acedido em abril de 2018).
- NAZET, M. (2007) *La Russie et ses marges: nouvel empire?* Paris: Ellipses.
- PRESIDENTE DA FEDERAÇÃO RUSSA (2008) *Federal Law 57-FZ of April 29, 2008 "Procedures for Foreign Investments in the Business Entities of Strategic Importance For Russian National Defence And State Security"* (non-official translation). http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=188843 (acedido em abril de 2018).
- RETTMAN, A. (2007) Veto problem on EU-Russia treaty getting bigger. *EU Observer*, 26 de fevereiro.
- ROTH, M. (2009) Bilateral Disputes Between EU Member States and Russia. *CEPS Working Document*, 319, agosto.
- SAKWA, R. (2017) *Russia Against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHUMACHER, T.; Marchetti, A. e Demmelhuber, T. (org.). (2018) *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Londres: Routledge.
- TOCCI, N. (org.) (2008). *Who is a Normative Foreign Policy Actor?* Bruxelas: Centre for European Policy Studies.
- TROFIMOV, K. (2007) The EU and Russia – Uncomfortable neighbours or strategic partners?. *Union of European Federalists "Speak up Europe-debate"*, 27 de junho. Bruxelas: Parlamento Europeu.