





Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

João Gil Gonçalves da Silva Mendes de Freitas

A União Europeia no Espaço Pós-Soviético:
O Poder Normativo de Bruxelas na
“Vizinhança Comum” face à Rússia

Tese de Mestrado
Estudos Europeus

Trabalho efectuado sob a orientação da
Professora Doutora Sandra Dias Fernandes

DECLARAÇÃO

Nome: João Gil Gonçalves da Silva Mendes de Freitas

Endereço Electrónico: joao.gil.freitas@gmail.com

Telefone: 918551266 / 253056223

Número do Bilhete de Identidade: 12799859

Título da Dissertação:

A União Europeia no Espaço Pós-Soviético: O Poder Normativo de Bruxelas na “Vizinhança Comum” face à Rússia

Orientadora:

Professora Sandra Dias Fernandes

Ano de Conclusão: 2012

Designação do Mestrado: Mestrado em Estudos Europeus

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

À memória do meu Avô materno,
Joaquim Lopes da Silva

AGRADECIMENTOS

Este trabalho de dissertação teve uma «descolagem» difícil. Começou a fermentar na minha cabeça no decorrer do segundo semestre do Mestrado em Estudos Europeus, a partir do seminário em língua inglesa leccionado pela minha futura orientadora, a Professora Sandra Dias Fernandes. Fez uma utilíssima «escala» em Oslo, e uma outra ainda, improvável, em Coimbra – até regressar ao ponto de partida, Guimarães, onde foi por fim ultimada.

Cumpre-me, portanto, destinar a minha primeira palavra de agradecimento à Professora Sandra Dias Fernandes, que de imediato aceitou o meu convite para orientar esta dissertação. Agradeço-lhe por toda a atenção que devotou à evolução deste trabalho, e pela sua total disponibilidade e compreensão face às especiais circunstâncias que o rodearam. Os seus comentários e propostas de melhoramento contínuo revelaram-se imprescindíveis para levar esta tarefa a bom porto.

É também meu dever não esquecer todo o corpo de investigadores que integram o Departamento de Estudos Russos e Euro-Asiáticos do *Norwegian Institute of International Affairs* (NUPI), em Oslo, em especial a minha supervisora local, Elana Wilson Rowe, cujos contributos foram importantes para a elaboração da proposta de investigação que viria a dar origem a esta dissertação.

Uma outra palavra de sincero agradecimento à Delegação da União Europeia em Kiev, pela concessão da entrevista através de correio eletrónico.

Last but not least, é imperioso reconhecer o importante apoio e compreensão recebidos, em primeiro lugar, dos meus pais, António e Olga. Mas também da minha irmã, Maria Inês, da minha avó Elvira, e da minha bisavó Fernanda. Uma palavra especial para a Teresa, não só pelo apoio, mas pela paciência. Por fim, não posso esquecer importantes amigos, os quais regularmente me questionaram sobre o estado de evolução do trabalho e permanentemente me incentivaram. Sem todos eles, família e amigos, teria sido muito mais difícil chegar ao fim.

RESUMO

O fim da Guerra Fria deu origem a uma nova era nas Relações Internacionais, que tornou possíveis os avanços de um processo de integração europeia em torno de valores comuns, consolidado com o grande alargamento de 2004. A Rússia, herdeira do estatuto internacional da antiga URSS, viu-se a braços com a necessidade de restaurar o poder e o prestígio internacional perdidos. O aumento do poder relativo de Bruxelas e de Moscovo acarretou consequências para a “vizinhança comum” (Bielorrússia, Ucrânia, Moldávia, Geórgia, Arménia e Azerbaijão). Esta dissertação tem dois objetivos primordiais. O primeiro é o de analisar as ofertas de política externa da UE e da Rússia perante o mesmo espaço geográfico, identificar as suas principais diferenças e aferir o respetivo grau de sucesso. O segundo é o de aferir a dimensão das dinâmicas de desalinhamento face à tradicional influência de Moscovo nesta região, e qual o papel da UE nesse fenómeno. O trabalho enfatiza a perspetiva da UE, à luz da Política Europeia de Vizinhança (PEV), criada em 2004. Argumentamos que esta política tem-se revelado – tanto por via de várias inconsistências a ela inerentes, como da perspetiva dos estados-alvo da mesma – um incentivo insuficiente. A Ucrânia foi escolhida como estudo de caso. Argumentamos que a sua política externa, de pendor multi-vetorial, obstaculiza a afirmação dos objetivos de política externa de Bruxelas e de Moscovo, e explica parcialmente o desalinhamento de Kiev face a Moscovo.

ABSTRACT

The end of the Cold War gave rise to a new era in International Relations, which made possible the development of a European integration process around common values, consolidated with the great enlargement of 2004. Russia, heir of the international status of the former USSR, faced itself with the need of restoring its power and international prestige. The increasing relative power of Brussels and Moscow led to consequences for the “common neighbourhood” (Belarus, Ukraine, Georgia, Armenia and Azerbaijan). This dissertation has two main objectives. The first is to analyze EU and Russia foreign policy offers before the same geographical area, to identify its key differences and to assess the respective degree of success. The second is to assess the extension of the misalignment dynamics towards the traditional influence of Moscow in this region, as well as the EU’s role in this phenomenon. This work emphasizes the EU’s perspective, in light of the European Neighbourhood Policy (ENP), created in 2004. We argue that this policy has proved – due either to several inconsistencies inherent to it, and to the perspective of several target states – to be an insufficient incentive. Ukraine was chosen as a case study. We argue that Ukraine’s foreign policy, characterized by its multivectoriality, obstructs the assertion of the foreign policy objectives of both Brussels and Moscow, and partly explains the misalignment of Kiev against Moscow.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	iv
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
ÍNDICE	vii
ABREVIATURAS E SIGLAS	ix
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – NORMATIVISMO E PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	21
1-ENQUADRAMENTO ANALÍTICO.....	21
2- A RÚSSIA COMO ATOR INTERNACIONAL	29
3- A UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR INTERNACIONAL	47
4- CONCLUSÃO	61
CAPÍTULO II – RÚSSIA E UNIÃO EUROPEIA NA “VIZINHANÇA COMUM”: DUAS POLÍTICAS EM COMPETIÇÃO	63
1- INTRODUÇÃO	63
2- A “VIZINHANÇA COMUM”: UMA REGIÃO ENTRE DOIS CENTROS DE PODER.....	64
2. 1- A Rússia na “Vizinhança Comum”	67
2. 2- A UE na “Vizinhança Comum”	73
3- A PEV	79
3.1- A Génese Política da PEV	80
3.2- Fragilidades da PEV: Incentivar sem Alargar.....	84
3.3- A Ausência Russa.....	93
3.4- Os Interesses Energéticos e Comerciais e a PEV	97
4- UM NOVO IMPULSO À PEV: A PARCERIA ORIENTAL.....	99
5- CONCLUSÃO	107
CAPÍTULO III – O CASO UCRANIANO: EVOLUÇÃO POLÍTICA DE UM PAÍS DIVIDIDO	111
1- INTRODUÇÃO	111
2- PRESSUPOSTOS DA POLÍTICA EXTERNA UCRANIANA	112
3- A UCRÂNIA E A UE: A REVOLUÇÃO LARANJA E A IMPLEMENTAÇÃO DA PEV.....	114
4- A UCRÂNIA E A RÚSSIA.....	127
5- CONCLUSÃO	136
CONCLUSÃO GERAL	138

APÊNDICES	144
APÊNDICE I – Norwegian Institute of International Affairs, Oslo (set. – dez. 2009)	145
APÊNDICE II – <i>Training Workshop</i> em Alma-Ata, Casaquistão (dez. 2009)	146
ANEXOS	147
ANEXO 1 – Rússia e UE: Disparidade no Código de Valores	148
ANEXO 2 – PIB <i>per capita</i> (Europa Central e Oriental, Cáucaso e Ásia Central)	149
ANEXO 3 – Presença militar russa no estrangeiro	150
ANEXO 4 – “Hard Power” da Rússia e da UE.....	151
ANEXO 5 – Ucrânia: Desconformidades entre as estratégias políticas da Rússia e da UE....	152
BIBLIOGRAFIA	153

ABREVIATURAS E SIGLAS

- APC – Acordo de Parceria e Cooperação
- CDC – Community of Democratic Choice
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- CEI – Comunidade de Estados Independentes
- EES – Estratégia Europeia de Segurança
- ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument
- EURASEC – Eurasian Economic Community
- GUAM – Organization for Democracy and Economic Development
- NUPI – Norwegian Institute of International Affairs
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- OTSC – Organização do Tratado de Segurança Coletiva
- PCUS – Partido Comunista da União Soviética
- PECO – Países da Europa Central e Oriental
- PESC – Política Externa e de Segurança Comum
- PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa
- PEV – Política Europeia de Vizinhança
- RI – Relações Internacionais
- SDN – Sociedade das Nações
- SI – Sistema Internacional
- UE – União Europeia
- URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Porque o que basta acaba onde basta, e onde acaba não basta

Álvaro de Campos

INTRODUÇÃO

No contexto internacional do pós-Guerra Fria, marcado pela reconfiguração do Sistema Internacional (SI) saído de 1945, o mundo assistiu ao surgimento de novos equilíbrios de poder nas Relações Internacionais (RI). A alvorada de um mundo novo, redefinido segundo parâmetros normativos e de igualdade entre as nações, um mundo sem barreiras, aberto aos valores democráticos ocidentais e do mercado livre, conferia esperança numa ordem mundial não assente, nem dependente, de lógicas expressas de equilíbrio de poder. O valor altamente simbólico de uma organização internacional como as Nações Unidas encarnava o novo espírito com que várias gerações, até aí conhecendo apenas a realidade de um mundo bipolar, encaravam os anos vindouros. A queda do muro de Berlim, um momento que os diretos televisivos se encarregaram de fazer chegar a todo o planeta, seria seguido com especial edacidade por toda a Europa, o antigo palco principal da política de blocos. A sua ressonante queda parecia pois representar definitivamente o dealbar da unificação do Velho Continente e agorava já o estertor da URSS, uma potência mundial em decadência política, ideológica e económica.

O quadro político mundial pós-1991 representava portanto uma cisão abrupta com um SI que havia durado quase cinco décadas, um mundo dividido num par de blocos de poder aparentemente irreconciliáveis, ambos adversos a qualquer veleidade política ou económica do campo oposto na sua esfera de influência. O quadro político mundial pós-Guerra Fria apresentava-se assim como uma grande oportunidade para a construção dos alicerces de uma ordem internacional assente nos ideais da paz, na democracia como forma preferencial de governo, e nos mercados livres como forma ideal para a criação de riqueza (Mandelbaum, 2002) – um mundo receptivo à força das ideias, capaz de superar lógicas puramente realistas de exercício do poder.

O estudo académico e o correspondente debate sobre poder normativo foi acalentado pelo fim da Guerra Fria, em parte pelo desenvolvimento de novas entidades regionais como a União Europeia. Tal como referido por Postal-Vinay,

“both the normative power debate within EU studies and the ideational turn of the IR literature (...) started in the 1990’s, during the post-Cold War period. This is not entirely surprising since the end of the bipolar

world order paved the way to make global governance possible, which itself allowed room to reflect on globally shared norms” (2008, 40-41).

O novo quadro político apresentava uma Europa fortalecida, otimista perante o seu renovado papel internacional. A consumação da vertente política da União com Maastricht, em 1992, conferia à doravante denominada UE possibilidades até aí vedadas, ao mesmo tempo que reforçava o potencial da Europa enquanto entidade imanente de valores na cena internacional. O colapso da URSS e, consigo, do mito da destruição gradual mas irreversível do capitalismo pelo comunismo, abria caminho à potencialização externa dos ideais que alicerçavam o projeto europeu, numa lógica de dimensionamento externo do seu projeto de integração. Desde então, o fenómeno da integração europeia e a sua presença em crescendo no SI foram progressivamente conquistando espaço no estudo científico das RI. Assim, desde cedo se têm vindo a desenvolver conceitos com o intuito de aferir a natureza e o papel internacional da UE. Segundo Hill e Smith, não restam dúvidas de que a UE representa simultaneamente cinco objetos diferentes: um bloco estabelecido de relações constitucionais e uma zona de paz; um modelo para outras organizações regionais; um ponto de referência para outras organizações internacionais; um aglutinador das esperanças de muitos no sentido de se assumir como uma espécie de contrapoder aos Estados Unidos; e, finalmente, um disseminador de certos princípios de conduta em matéria de política externa (2005, 396). Esta última imagem da UE será explorada com destaque nesta investigação. À semelhança do defendido pelos autores, “Europe counts. The EU represents a new ‘quality’ of international relations and to some degree a distinct sub-system – political, legal, social and normative” (Hill e Smith, 2005, 405).

O colapso da URSS e a ulterior independência dos hoje denominados Países da Europa Central e Oriental (PECO) contribuiu para a definição de uma Europa política e ideologicamente mais homogénea, na qual a maioria dos povos da metade até aí vergada aos ditames do Kremlin se encontrava finalmente disponível e recetiva a uma gradual inclusão nas estruturas políticas e económicas do Ocidente. Esse processo, longo e necessariamente complexo, conheceu um dos seus maiores avanços em 2004, por altura do maior alargamento de sempre da UE, a dez países, aos quais se somariam mais dois em 2007¹. A UE alargada, para além de passar a deter maiores responsabilidades no domínio político, aumentou substancialmente a pressão, interna e externa, sobre si própria, nomeadamente no que diz respeito ao seu papel como ator

¹ A 1 de maio de 2004, aderiram à UE os seguintes países: República Checa, Estónia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia. A 1 de Janeiro de 2007, aderiram à União Europeia a Bulgária e a Roménia, perfazendo o atual número de 27.

internacional credível e unido. O papel global da UE, apesar de ser já uma preocupação histórica², assumiu, ao longo da década de noventa e da primeira década deste século, um protagonismo sem precedentes.

Perante a consolidação interna do seu processo de integração e o seu alargamento a UE consolidou-se, nomeadamente após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 nos EUA, como uma entidade aspirante a algo mais do que à simples cooperação com a sua vizinhança a leste, situada entre as suas fronteiras e as da Rússia.

Como um ator detentor de interesses especiais na região, a Rússia tornou-se por isso crucial para as aspirações europeias nesta matéria. A relação UE-Rússia conhecendo mutações estruturantes na sua natureza, designadamente, no sentido de uma maior institucionalização “baseada no Acordo de Parceria e Cooperação de 1997 e nos documentos estratégicos recíprocos de 1999” (Fernandes, 2006, 17). Nas palavras de Heinz,

“after the dissolution of the Soviet Union and after the conclusion of the Maastricht Treaty, Russia and the EU developed several institutions and policies (...) to express their foreign policy positions” (2007, 3).

A Federação Russa, principal estado herdeiro da URSS, viu a sua política externa sofrer alterações profundas ao longo dos anos noventa, desde as prioridades políticas circunscritas às reformas domésticas do início da década, até à assertividade no plano externo do limiar do novo século. Não raras vezes a política externa russa foi o corolário da sua vastíssima extensão geográfica, da sua localização, da sua história, e por isso multifacetada e até contraditória (Sakwa, 2008, 366). A política externa russa primou ao longo dos anos noventa por uma mutação estrutural, surgida como resposta à frustração das suas aspirações em se juntar às comunidades económica e política do Ocidente. A demissão de Andrei Kozyrev como ministro dos Negócios Estrangeiros e a nomeação como seu sucessor de um elemento munido de discurso mais crítico do Ocidente, Yevgeny Primakov, marcou indelevelmente a condução da política externa do país, adaptando-a a uma nova visão da ordem internacional. Nela imperava uma indisfarçável desconfiança face ao Ocidente, e em que o apoio às tendências

² A vontade de conferir uma dimensão política com influência internacional à Europa, através da formação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED) remonta aos primórdios da construção europeia, e é uma ideia tão antiga como a própria ideia de formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), na década de 50. Um outro exemplo desta intenção é a Cooperação Política Europeia (CPE), datada da década de 70, que tinha por objetivo fazer os Estados-membros alinhar as suas posições em matéria de política externa.

integracionistas no seio da vizinhança era já um princípio basilar e definitivamente assumido³. Conforme atestado por Lynch, “Russian diplomacy has moved in a decidedly unilateralist and frequently anti-Western (often anti-US) direction” (2001, 7-8).

Perante as ambições goradas em se tornar parte integrante e influente do sistema político e económico global, a Rússia, já presidida por Putin, redefiniu as suas prioridades, centrando-se na construção e consolidação do seu próprio sistema. A Rússia considerou inaceitável o facto de o Ocidente pretender que o país seguisse uma política condescendente aos seus ditames e vontades, e sem perspectivas de adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou à UE (Trenin, 2006, 87-89). Os mandatos de Putin e Medvedev vieram consolidar o aumento do poder relativo da Rússia no SI, tornando a posição russa mais influente em diversas questões do topo da agenda internacional. O país recuperou um centro, algo de que historicamente sempre sentiu necessidade (Cherbankova, 2008, 993-997).

Da estagnação económica dos anos noventa, a Rússia soergueu-se na primeira década do século XXI, através da recuperação da autoridade do Estado a nível interno e externo, da entrada numa fase de expansão económica (Sakwa, 2008, 299; Fernandes, 2009a). A herança de um poder autocrático parece não ter sido superada (Sakwa, 2008, 466-476), algo que se veio a intensificar com a chegada de Putin à presidência. O aumento do poder relativo do país na cena internacional, bem como a sua natureza progressivamente assertiva e pragmática, não é, de facto, alheia à exploração das suas grandes reservas de recursos naturais, representam um sustentáculo económico e a possibilidade de um outro tipo de projecção internacional do seu poder:

”recovery from weakness and once again becoming a great power mean that Russia should behave as a great power, especially as its oil and gas prices provide it with a new and powerful political tool”
(Fedorov, 2006, 5).

Este aumento do poder relativo de Moscovo tem acarretado consequências nem sempre positivas para o seu relacionamento com o Ocidente. O conflito com a Geórgia em 2008 mostrou em definitivo a rejeição por parte da Rússia da ordem internacional do pós-Guerra Fria, na qual

³ A este respeito, afirma Fedorov: “In the second half of the 1990s a group of academics close to the former head of the Russian intelligence service and later Foreign and Prime minister Evgeny Primakov developed a more less coherent philosophy – the so called ‘multipolar concept’ (...) Primakov and his entourage assert that the West is turning into a combination of independent ‘power centres’ [and] to improve its global strategic posture (...) Russia, they insist, should capitalize the differences between the US and Europe” (2006, 4).

assumiu um papel secundário, sujeita aos ditames da Europa e dos EUA. Nas palavras de Fernandes,

“a nível sistémico, o Kremlin manifestou o fim da aceitação do seu estatuto e papel na ordem pós-bipolar. Essa mudança é visível desde o início do segundo mandato do Presidente Putin, em 2004. Assim, podemos identificar uma linha de continuidade na política externa russa desde então” (2009, 80).

As alterações ao conceito de política externa de 2000 vão também, por sua vez, no sentido de formalizar o novo posicionamento internacional da Rússia. Um novo conceito foi adotado informalmente a partir da conferência de Munique em fevereiro de 2007, na fase final do segundo mandato presidencial de Putin, e mais tarde formalmente adotado em julho de 2008 já na presidência de Medvedev. O novo conceito corporizava os sinais de denúncia do unilateralismo norte-americano e “a abertura russa para delinear um novo quadro legal para um mundo multipolar” (Fernandes, 2009, 83; 2010, 176). A política externa russa evoluiu no sentido do esbatimento da distinção entre a política doméstica e a política externa no tocante às relações com os restantes estados pós-soviéticos⁴, em particular quando estavam em jogo interesses nacionais. Os anos seguintes confirmariam aquela tendência, com a Rússia a considerar o antigo espaço soviético como do seu interesse vital, e em que a geopolítica se afirmou definitivamente como sucedânea da ideologia comunista como base concetual da política externa russa (Baev, citado em Sakwa, 2008, 36).

Não parece por isso haver dúvidas de que a Europa contemporânea se debate, ainda, com substanciais problemas de índole geopolítica. Existe uma “competição” em curso entre a UE e a Rússia, que em muito tem dificultado uma aproximação definitiva entre estes dois atores internacionais (Fernandes, 2009). De um lado, uma Rússia ativa e assertiva, ciosa do seu espaço de influência; e por outro, uma UE empenhada em promover a democracia, a estabilidade e o estado de direito na sua vizinhança – uma intenção que ganhou novo fôlego após a elaboração da Estratégia Europeia de Segurança (EES) (Conselho Europeu, 2003). A Política Europeia de Vizinhança (PEV), criada em 2004, foi de resto um dos primeiros exemplos

⁴ No momento da desintegração da URSS, 25 milhões de russos viviam fora da Rússia, nas repúblicas recém-independentes. Esta questão influenciou de forma determinante a construção do estado russo pós-soviético e as suas relações posteriores com estas mesmas repúblicas (Sakwa, 2008, 368).

de uma política europeia que nos seus princípios reflete deliberadamente as ameaças elencadas na EES⁵ (Cremona e Hillion, 2006, 6).

Tendo em consideração as evoluções acima referidas, a presente dissertação tem por objeto a análise do papel da UE na redefinição do equilíbrio de poderes numa Europa que assistiu a um aumento do poder relativo da Rússia, no seio do espaço geográfico localizado entre as suas fronteiras e as da UE, doravante referenciado como “vizinhança comum”⁶. Para este efeito, relevamos a interrogação de Parmentier, relativamente à “vizinhança comum” entre a UE e a Rússia: “what is the effectiveness of ‘soft diplomacy’ when confronted with ‘hard geopolitics?’” (2003, 135).

A queda da URSS e a subsequente alteração do equilíbrio de poderes no continente europeu abriu, em suma, uma janela de oportunidade para o aumento da influência da UE e criou as condições para o favorecimento da sua ação externa. Tal acontecimento veio propiciar uma maior relevância ao peso económico dos atores, bem como a um tipo de diplomacia mais condizente com a condição de promoção da boa governação e dos direitos humanos. De acordo com Petiteville, a “actorness”⁷ internacional da UE beneficiou do retorno do regionalismo que caracterizou os anos noventa (2003, 133). A emergência da UE como ator internacional de relevo resultou na politização da cooperação europeia, que não mais se cingiu a termos puramente económicos:

“this process has given birth to what may be called a ‘soft diplomacy’
(...) defined as a diplomacy resorting to economic, financial, legal and
institutional means to export values, norms and rules and achieve long-
term cultural influence” (Petiteville, 2003, 134).

⁵ A EES é um documento refundador das relações externas da UE, elaborado na sequência da divisão dos Estados-membros da UE perante a intervenção militar dos EUA no Iraque. Um dos objetivos cimeiros nela constantes refere-se precisamente à importância de contribuir para a segurança e estabilização na sua vizinhança. O documento identificava cinco grandes ameaças à segurança da UE: terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados, e a criminalidade organizada. Este documento ficou comumente conhecido pelo seu subtítulo, “Uma Europa Segura num Mundo Melhor” (Comissão Europeia, 2003).

⁶ Também o termo “near abroad” (em russo *blizhneye zarubezhye*) se tornou durante a década de noventa num termo recorrente no discurso oficial russo. O termo refere-se, contudo, não apenas à “vizinhança comum” entre a UE e a Rússia, mas a todo o espaço composto pelos estados que emergiram como independentes na sequência da dissolução da URSS em 1991, os Novos Estados Independentes (Fernandes, 2004, 19; Sakwa, 2008, 369). Ambos os termos não se equivalem e não devem, pois, ser confundidos.

⁷ O conceito de “actorness” surge predominantemente associado à UE como ator de segurança. Existe uma extensa literatura sobre este conceito, que remete para o método de decisão particular da UE em matéria de segurança. Uma UE como ator de segurança ainda está em construção, sendo o resultado último da sua evolução de ator económico para, posteriormente, ator internacional (Brandão, 2010, 49). A opção pelo reforço da componente de segurança da UE ocorreu num quadro internacional pós-Guerra Fria, no qual os EUA diminuíram a sua presença no continente europeu. Segundo a mesma autora, a débil atuação da UE no conflito balcânico e a crescente perceção dos riscos transnacionais “catalisaram a explicitação do actor de segurança, graças à introdução da PESC (segundo pilar) e da cooperação policial e judiciária em matéria penal (terceiro pilar)” (2010, 52).

A nossa principal hipótese de trabalho questiona as consequências da coexistência de duas concepções distintas de exercício do poder: um poder eminentemente normativo por parte da UE, e um poder crivado num legado marcadamente realista por parte da Rússia. A natureza distinta dos atores em análise neste trabalho implica o exercício de duas políticas externas também elas distintas. Analisamos estas duas políticas externas considerando a mesma área geográfica, a “vizinhança comum”, e os vários pontos em que os interesses e objetivos dos respetivos atores colidem. No sentido de proceder à verificação empírica desta hipótese, será introduzido neste trabalho um caso prático, a Ucrânia. A escolha da Ucrânia para estudo de caso deve-se, sobretudo, à localização geográfica do país e à sua extrema importância geopolítica no seio do continente europeu, fulcral tanto para os designios de Bruxelas como para os de Moscovo. Para além da análise específica da Ucrânia, são também referidos pontualmente outros países da “vizinhança comum” a leste, com destaque para a Moldávia e para a Geórgia.

Ficam excluídos deste trabalho todos os países do norte de África, que compõem a vizinhança da UE a sul e que também integram a PEV. Este trabalho privilegiará a análise do período temporal iniciado a partir da criação da PEV, em 2003, e que se estende até à conceção da Parceria Oriental, em 2008. Em primeiro lugar, tal balizamento temporal deve-se ao facto de a este período ter correspondido a fase inicial de aplicação da PEV – o que torna possível uma primeira análise à política e retirar as respetivas conclusões. Em segundo lugar, este intervalo de tempo permite abranger grande parte dos mandatos de Putin à frente dos destinos do Kremlin, possibilitando analisar a evolução da sua política em relação à “vizinhança comum” com a UE. Esta investigação privilegia a análise da política externa da UE no período que antecedeu a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, por razões relacionadas com o momento em que a grande maioria das fontes utilizadas foram recolhidas e analisadas, isto é, entre o último trimestre de 2009 e a primeira metade de 2011. No entanto, foram posteriormente introduzidas referências a eventos ocorridos após 2009, em particular aquando da análise do caso ucraniano.

Tendo em consideração o nosso objeto de análise, e a forma como serão abordadas as temáticas – do geral para o particular – optamos pelos métodos dedutivo e hipotético-dedutivo. O método de análise inclui também o uso dos métodos comparativos clássicos. Quanto às técnicas de recolha de dados, foram preferencialmente utilizadas a observação documental de tipo primário e secundário, visto tratar-se de um projeto de dissertação baseado maioritariamente na análise de fontes de documentação secundárias, tais como artigos científicos, *working papers*, *policy briefs* e *policy reports*, artigos da imprensa escrita, livros,

capítulos de livros, brochuras e estatísticas. Por último, foi feita uma entrevista qualitativa, via correio eletrônico, à Delegação da UE em Kiev, em janeiro de 2012. Todos os entrevistados optaram pelo anonimato. A perspectiva de análise adotada é a sistémica. Para efeitos de pesquisa bibliográfica, salientaremos o contributo do nosso estágio profissional realizado no NUPI⁸, em Oslo, entre dezembro e janeiro de 2009, ao abrigo do programa Leonardo da Vinci. No âmbito deste estágio, fomos co-responsáveis pelo *projeto Regional Competence-Building for Think Tanks in Central Asia and the south Caucasus*, estando presentes como co-representantes logísticos e organizativos do NUPI num *workshop* que teve lugar em Alma-Ata, no Casaquistão. Todo o estágio, tanto na sua componente teórica como prática, proporcionou uma privilegiada fonte de informação para a presente investigação. Os apêndices I e II descrevem o trabalho desenvolvido durante a nossa permanência em Oslo e em Alma-Ata.

Para efeitos desta investigação, o nosso sistema de hipóteses divide-se em quatro sub-hipóteses fundamentais. Em primeiro lugar, questionamos se a UE, como ator internacional de importância crescente, tem desempenhado um papel relevante no fenómeno de fragmentação do espaço pós-soviético em relação à tradicional influência de Moscovo. Em segundo lugar, perguntamos se as bases realistas da política externa russa têm sido bem-sucedidas para enfrentar e neutralizar de forma eficaz o tipo de presença, normativa e material, de uma entidade como a UE no seio do seu tradicional espaço de influência. Em terceiro lugar, perguntamos se a oferta de política externa da UE relativamente aos estados da “vizinhança comum” a leste corresponde às aspirações de ambas as partes (se é coadunável com as ambições internacionais dela própria, e com as expectativas dos estados-alvo dessa mesma oferta). Por último, argumentamos que o caso ucraniano é o exemplo mais problemático da tensão entre a UE e a Rússia, naquele que é atualmente um país dividido entre estes dois centros de poder, e cuja recente evolução política interna atesta um inequívoco desvio face ao tradicional alinhamento com Moscovo, fenómeno a que UE não foi – nem é – alheia. No sentido de verificar as nossas hipóteses de trabalho, propomos um modelo de análise composto por três capítulos.

O capítulo I propõe-se, primeiramente, a situar o normativismo enquanto conceito no campo científico das RI, e faz uma análise da sua origem, da evolução do seu estudo e da sua aplicabilidade a uma entidade como a UE. Este capítulo, predominantemente teórico-conceitual, procura também enquadrar e explicar a relação entre a teoria normativa e o construtivismo

⁸ Sítio na Internet do NUPI (versão inglesa): <http://english.nupi.no>.

social. Contempla ainda uma análise da Rússia e da UE enquanto atores internacionais, no intuito de expor a natureza contrastante dos dois atores. Serão abordados um conjunto de conceitos e hipóteses explicativas concernentes à natureza da Rússia e da UE enquanto sujeitos políticos, e ao papel de ambos enquanto atores internacionais e do tipo de poder que projetam no SI.

No capítulo II serão analisadas, respetivamente, as políticas de Moscovo e de Bruxelas relativamente à “vizinhança comum”. Será levada a cabo uma análise à forma como a UE escolheu relacionar-se com a sua vizinhança, com particular destaque para a PEV, criada e desenvolvida a partir de 2004, e posteriormente para a Parceria Oriental⁹, concebida em 2009. A não abrangência da Rússia pela PEV, já expectável aquando da definição da política (Timmins, 2004, 370), leva a que a Rússia seja encarada como um dos principais objetos de análise deste trabalho. Uma das matrizes da PEV reside precisamente no facto de a Rússia ter rejeitado integrar a PEV por não considerar a posição que ocupa no SI coadunável com a perspetiva de se tornar num objeto de uma política europeia (Parmentier, 2008, 108). Ao ficar de fora da PEV, a Rússia tornou definitivamente claro que a vizinhança da UE é também a vizinhança da Rússia, facto que, deixando expressa uma necessidade de cooperação, não faz com que esta mesma vizinhança partilhada deixe de ser uma das principais fontes de problemas para a relação UE-Rússia. Esta opção política por parte de Moscovo patenteia abertamente as divisões entre estes dois atores internacionais, obstaculizando a sua relação (Light, 2009, 88-91). Posto isto, analisamos também a política externa russa concernente à “vizinhança comum” com a UE, de forma a explorar as principais diferenças existentes entre os dois centros de poder.

No capítulo III, pretendemos aferir a evolução e a concretização das políticas externas da UE e da Rússia relativamente a um ator em concreto e que é parte integrante da “vizinhança comum”, a Ucrânia. A escolha deste país prende-se com a sua importância geoestratégica para o equilíbrio de poderes no continente europeu, ao mesmo tempo que é considerado um país alvo fundamental da PEV. Nas palavras de Cremona e Hillion, “the advanced implementation of the ENP towards this country offers the best illustration of the policy, in both its potential and its shortcomings” (2006, 3). Importante será também destacar a profunda afinidade cultural existente entre a Rússia e a Ucrânia, sendo esta última historicamente percecionada como parte fundamental das aspirações externas da primeira. A isto faz alusão o argumento de Zbigniew Brzezinski, segundo o qual a Rússia sem a Ucrânia deixaria de ser um império (citado em

⁹ A Parceria Oriental foi oficialmente criada em Maio de 2009, aquando da Cimeira de Praga, reunião governamental exclusivamente dedicada a esta iniciativa.

Moshes, 2006, 3). Perante isto, a oferta de política externa da UE face à Ucrânia, levada a cabo no âmbito da PEV, denota fragilidades que importam analisar. Delas se procurará retirar ilações sobre a capacidade da UE em se assumir, conforme pretende, como elemento catalisador de reformas democráticas na sua vizinhança a leste, intrínsecas à sua condição de ator normativo. A isto não são alheias as escolhas políticas soberanas feitas pela Ucrânia, que importam também verificar.

CAPÍTULO I – NORMATIVISMO E PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1-ENQUADRAMENTO ANALÍTICO

O interesse dos cientistas políticos pela importância das normas, dos valores e da identidade nas RI é relativamente recente. Segundo Lucarelli, o surgimento de tal interesse deve-se sobretudo a dois fatores essenciais: “the result of a welcome rediscovery of both a theoretical dimension of Foreign Policy Analysis (FPA) (...) and links to theoretical debates in IR, particularly of constructivist inspiration” (2006, 48). Em traços gerais, é possível afirmar que a área científica das RI ainda resiste à teoria normativa. As grandes escolas de pensamento na área, com particular destaque para os pós-positivistas, não conseguiram ainda responder à pergunta sobre a qual gira o normativismo nas relações internacionais: afinal em que consiste uma ordem mundial justa? (Frost, citado em Hurrell, 1998, 129).

Segundo Hurrell, as últimas décadas foram especialmente pródigas em novos estudos sobre o lugar da ética e das normas nas RI, que têm sobretudo procurado demonstrar a natureza única do ambiente internacional como algo de distinto das estruturas internas do Estado, como foi o caso de Bull e Schmidt (2002, 138). Por outro lado, autores como Brown e Frost, na esteira dos anteriores, procuraram evidenciar a fragilidade da base moral do Estado. Em todo o caso, e na sua perspectiva, o debate acerca do normativismo nas RI surgiu após a ciência social ter sido aparentemente incapaz de explicar o funcionamento do mundo político e o papel contínuo das escolhas morais no mesmo. Já no período do pós-Guerra Fria, a tornada em evidência de um mundo complexo e progressivamente interdependente, bem como dos fenómenos de integração e de globalização, colocou em destaque as concepções dos comunitaristas liberais que problematizavam um mundo dividido em unidades separadas e que realçavam as virtudes de um mundo plural (Hurrell, 2002, 138-139).

O normativismo político debruça-se sobre um amplo leque de questões, baseado em várias abordagens. No entanto, o que é imperativo discutir, segundo Hurrell, é a relação entre a teoria normativa e o papel das normas nas práticas políticas mundiais. Os teóricos da Escola Inglesa defendem, por exemplo, que a teoria normativa se deve concentrar em como é que a “lei da selva” pode ser, ainda que marginalmente, atenuada; com a limitação, todavia, de não desvendar por que princípios se deveriam nortear as práticas da política internacional (Hurrell, 2002, 139-140).

Existe, no entanto, uma discussão transversal a todo o debate teórico-conceitual acerca do normativismo nas RI, tendendo os seus estudiosos a limitarem no tempo e no espaço aquilo que consideram práticas normativas. É o caso de teóricos como Walzer e Miller, os quais argumentam que as práticas normativas se devem circunscrever a uma comunidade política em particular e a um tempo específico, sendo elas nada mais do que o produto inevitável de um particularismo histórico e cultural (Hurrell, 2002, 141).

O debate centrou-se em providenciar uma base satisfatória para a ordem global internacional. Existem diversos pontos em que teóricos de várias escolas de pensamento se colocam de acordo acerca do estabelecimento de modelos para uma ordem normativa internacional, tanto em termos de objetivos como de meios para a alcançar. Desta forma, existe consenso em torno da ideia de que o Sistema Internacional (SI) não é unicamente um sistema anárquico, cujas unidades variam somente de acordo com a distribuição de poder – existindo, pelo contrário, uma estrutura central ao sistema, constituída por regras e normas comuns, bem como por expectativas mútuas. Este sistema é fruto de processos humanos e de um desenvolvimento histórico, não podendo por isso ser percebido como um sistema imutável e intemporal. Neste sistema, as normas devem ser entendidas como elementos reguladores destinados a constringer as escolhas e os parâmetros segundo os quais os agentes políticos individuais expressam as suas preferências, podendo ao mesmo tempo não só facilitar a ação mas ser também fonte criadora de actividade (Hurrell, 2002, 141-143). No mesmo sentido, Smith argumenta que a persistência de padrões de comunicação entre os estados faz com que esses estados tendam a agir e a adotar determinados valores comuns e padrões de comportamento. Tal desenvolvimento normativo ocorreu, na sua perspetiva, ao longo da história do processo de integração europeia, através um processo gradual:

“(1) the emergence of of *informal (uncodified) customs*, or the (often unspoken) traditions and practices that emerged in day-to-day interactions among EPC officials; (2) the codification or ordering of these informal customs into explicit, written *norms*; (3) the transition from explicit norms to *rules* (right and obligations), as reflected in EPC reports; and (4) the transition from rules into *formal laws* (legal rules) which involve behavioural and legal obligations.” (2004, 127)

Contudo, e ainda de acordo com o exposto por Hurrell, o conceito de “norma” pode ter dois significados: primeiramente, a norma pode ser identificada por regularidades de comportamento entre atores, reflectindo padrões de comportamento e despertando expectativas sobre o que será de facto feito numa situação particular. Por outro lado, as normas refletem um comportamento padrão de tipo particular que dá origem a expectativas normativas sobre o que deve ser feito, envolvendo uma análise crítica sobre si próprio e sobre outros, com base na violação de uma determinada norma. Posto isto, o autor adota a definição de norma adiantada por Abram e Antonia Chayes, segundo a qual

“norms can be defined as ‘broad class of prescriptive statements – rules, standards, principles, and so forth – both procedural and substantive’ that are ‘prescriptions for action in situations of choice, carrying a sense of obligation, a sense that they *ought* to be followed’”
(citados em Hurrell, 2002, 143).

Para além da explicação racionalista sobre o modo como as normas são difundidas no SI, Hurrell argumenta existirem três outras explicações, segundo as quais as normas podem afectar os resultados políticos: por “aglutinação discursiva”, em que sobressai a importância da argumentação, da deliberação e da persuasão, de forma a legitimar e a universalizar normas que de outra forma não seriam aceites; por “aglutinação burocrática”, em que as normas são incorporadas nas estruturas burocráticas internas, muitas vezes sem grande participação das lideranças, que assim evitam custos políticos; e, finalmente, por “internalização legal” (2002, 146). No caso da UE, um tipo novo de ator no SI, são adoptados novos processos de difusão normativa, recorrendo a um alargado leque de práticas políticas multifacetadas e a um determinado tipo de meios e instrumentos para promover externamente o normativismo pelo qual se pautam as suas estruturas internas. Diez vai mais longe, argumentando mesmo que a conceção da UE como poder normativo tem um papel crucial para a construção da identidade europeia (2005).

O conceito de poder normativo está, de resto, intimamente relacionado com o construtivismo social, já que se trata de um conceito que centraliza a sua análise no poder independente das normas e na influência que estas exercem sobre as escolhas e o comportamento dos atores (Diez, 2005). Wendt, pioneiro de um dos principais veiculadores da

teoria construtivista das RI, defende uma abordagem pós-racionalista das RI, procurando superar o binómio clássico entre realismo e liberalismo. Wendt perspetiva a identidade e os interesses dos estados como variáveis a ter em conta num SI em que a anarquia não é a única variável a considerar – para Wendt, o interesse próprio típico dos estados, e as lógicas de poder, não derivam da anarquia, mas de processos resultantes da ação de variáveis importantes e amiúde desconsideradas, como a identidade e o interesse dos estados:

“structure has no existence or causal powers apart from processes. Self-help and power politics are institutions, not essential features of anarchy. *Anarchy is what states make of it*” (1992, 394-395).

Para Wendt, o interesse próprio e a política de poder não são mais do que processos socialmente construídos. As identidades (egoístas) e os interesses são, ainda que no seio de um SI anárquico, passíveis de transformação em identidades coletivas (1992, 395). Os atores do SI não possuem um “portfolio” permanente de interesses, independente do contexto social; ao invés, os atores definem os seus interesses ao longo do processo pelo qual definem as situações (1992, 398). Aquilo que os realistas têm como algo de estrutural ao SI, como é o caso do comportamento egoísta dos estados, depende, de acordo com Wendt, do efeito de socialização dos atores e do saber coletivo acumulado que resulta dessa socialização – não existindo, de forma alguma, como algo exógeno:

“self-help is na institution, one of various structures of identity and interest that may exist under anarchy” (1992, 399); ou, como salienta claramente mais adiante, “(...) the meanings in terms of which action is organized arise out of interaction” (1992, 403).

Na perspetiva de Wendt, ações como as expectativas dos estados ou as suas reações aos comportamentos de outros atores, são fundamentais para a construção de um “ato social” e para um processo de signiicações intersubjetivas – uma interecção recíproca que se revela determinante para a (re)definição da identidade e dos interesses dos atores (2012, 405-406). Desta forma, parafraseando Wendt, “if states find themselves in a self-help system, this is because their practices made it that way” (2012, 407). Mais recentemente, Wendt tem vindo a

desenvolver o seu argumento construtivista, defendendo a plausibilidade do surgimento de um super-estado mundial, justificado pela necessidade que os estados têm de ver reconhecidos e respeitados os seus direitos, que supera a necessidade de obtenção de riqueza ou poder. Segundo Wendt, não há qualquer argumento normativo que se lhe possa opor (Schouten, 2008).

Assim, parafraseando Pereira, ao contrário das abordagens racionalistas, a abordagem construtivista

“centra-se ao invés nos efeitos que os mecanismos de socialização institucionais geram sobre o funcionamento quer das próprias instituições internacionais, quer dos estados que nelas interagem (...) [e] tentam também aferir sobre as bases discursivas pós-racionalistas sobre as quais o sistema político europeu está a ser progressivamente elaborado, bem como a génese, o tipo e as consequências que derivam da solidificação de práticas institucionais no seio da União Europeia” (2009, 238).

De acordo com Rosamond¹⁰, o construtivismo social é uma abordagem passível de aplicação ao caso da UE, tendo em conta o papel desempenhado pelas instituições por si criadas. Na perspetiva do autor, são estas que efetivamente fazem gerar sistemas normativos e que criam normas no seio das comunidades políticas, ao mesmo tempo que coordenam as expectativas dos atores – estes últimos procurando na UE precisamente a sua vocação de produtor de normas (citado em Pereira, 2009, 238-239). Pelo facto de as abordagens construtivistas se fixarem nos efeitos normativos da UE e por descreverem a política externa europeia como algo de proactivo e não de reactivo, estão por isso ligadas ao estudo do papel das normas nas RI. Não admira pois que estas tenham passado, desta forma, a ser alvo de um maior estudo aquando da emergência do paradigma construtivista, a partir do final dos anos 80 do séc. XX. Tendo em conta as características de um corpo político como a UE, desde cedo que esta entidade se assumiu como o seu melhor estudo de caso (Diez, 2005). Os sucessivos alargamentos da UE são a prova de que um ponto de vista puramente material não explica porque os estados europeus aceitaram arcar com os custos inerentes a tal processo: o facto de os estados-membros cederem ao imperativo moral de alargar a UE a novos estados, confere

¹⁰ Rosamond refere-se à UE, como uma “região cognitiva” (Pereira, 2009, 238).

credibilidade ao argumento social construtivista de que a identidade do ator é uma variável importante a considerar (Aggestam, 2008, 374).

Por outro lado, e já em 2004, o politólogo norte-americano Joseph Nye fez avançar o conceito de “soft power”, atribuindo-o também, entre outros atores, à UE. Mau grado o facto de ter sido concebido em larga medida dirigido aos EUA, o conceito de “soft power”, conforme concetualizado por Nye, estribava-se na ideia de que uma entidade como a UE, baseando a sua conduta externa em práticas como a cooperação multilateral e na preferência por meios não militares, é desde logo detentora de um inegável poder de atração. Segundo Nye, esta forma de exercício de poder apresenta-se tão eficaz e válida quanto outras, mais tradicionais. Nye, à semelhança de grande parte da academia, reconhece a UE não só como entidade detentora de instrumentos distintos dos do tradicional estado soberano, mas também como entidade tendencialmente voltada para a prossecução de um outro tipo de objetivos. Neste sentido, e admitindo que as políticas europeias se revelam por vezes mais apelativas para muitas populações do que as dos EUA, afirma que “a measure of the EU emerging soft power is the view that it is a positive force for solving global problems” (Nye, 2004). Em jeito de reforço desta ideia, Andreatta destaca a importância, para o papel internacional da UE, da exploração dos seus instrumentos de persuasão económicos e políticos, nos quais assenta o seu “soft power”, instrumentos tidos como uma decisiva vantagem comparativa face a centros de poder alternativos como é o caso dos EUA (2005, 35).

Por sua vez, foi Ian Manners quem pela primeira vez aplicou o conceito de “poder normativo” à UE. Tal como referido por Orbie, “by the end of the 1990s the civilian power approach become dominant again, although the focus shifted from civilian means to normative ends” (2008, 8). A partir de uma reavaliação crítica feita às noções de poder civil e poder militar conforme desenvolvidas e defendidas, respetivamente, por Duchêne e por Bull, Manners traçou o argumento de que a UE é melhor concebida como “Normative Power Europe” (Manners, 2002, 235). Em relação às conceções supra referidas, Manners critica-lhes três aspectos essenciais: em primeiro lugar, porque ambas partilham o interesse na manutenção da centralidade do estado-nação vestefaliano; em segundo lugar, porque ambas valorizam o poder *físico* direto, seja na forma de poder económico ou poder militar; e por fim, porque ambas vêem os interesses europeus como supremos. Manners prossegue, justificando da seguinte forma a importância das ideias e das normas para uma mais adequada explicação do papel internacional da UE:

“the cold war which structured many of these assumptions ended with the internal collapse of regimes across eastern Europe whose ideology was perceived as unsustainable by its leadership and citizens – by the collapse of norms rather than the power of force. Thus a better understanding of the EU’s role in world politics might be gained by reflecting on what those revolutions tell us about the power of ideas and norms rather than the power of empirical force – in other words the role of normative power” (2002, 238).

Partindo pois do pressuposto de que os resultados obtidos pela Europa na esfera internacional são mais normativos do que empíricos, Manners argumenta que, a partir de um distanciamento do debate acerca do binómio poder civil/poder militar, “it is possible to think of the ideational impact of the EU’s international identity/role as representing normative power” (2002, 238). Uma outra justificação propalada por Manners para se desviar daquele binómio, reside no facto de tanto o conceito de poder militar como o de poder civil estarem demasiadamente colados á imagem de Estado, o que não corresponde àquilo que a UE efetivamente é: “the notion of a normative power Europe is located in a discussion of the ‘power over opinion’, *ideé force*, or ‘ideological power’, and the desire to move beyond the debate over state-like features through an understanding of the EU’s international identity” (2002, 239). Em suma, no entender de Manners, as concepções da UE como poder civil ou como poder militar precisam de ser revistas, atribuindo particular enfoque ao poder normativo de natureza ideacional, caracterizado por princípios comuns aos estados-membros, e por uma querença em desconsiderar as convenções vestefalianas (2002, 239).

Existem, no entanto, autores que não vislumbram uma cisão entre os conceitos de poder civil e poder normativo, defendendo por seu lado uma estreita interconexão entre ambos. É o caso de Diez, que assevera:

“the two concepts of normative and civilian power thus seem to be very close to each other. In a sense, civilian power can be read as one specific form of normative power in that at its heart lie particular kinds of norms (namely civilian)” (2005, 619).

Considerado na sua forma mais pura, o poder normativo é, pois, sobretudo referente ao poder das ideias:

“the concept of normative power, in its ideal or purest form, is ideational rather than material or physical. This means that its use involves normative justification rather than the use of material incentives or physical force. Clearly the use of normative justification implies a very different timescale and form of engagement in world politics” (2009, 2).

Ainda na perspetiva de Manners, e para além da sua natureza distinta, o exercício do poder normativo implica a agregação de três momentos que devem ser analisados: os princípios, as ações e o respetivo impacto. Considerando os princípios, Manners salienta a importância de o poder normativo assentar em princípios legítimos, já que consagrados legalmente nos acordos, convenções e tratados internacionais. Não pode pois haver, sob pena de uma contradição em termos, poder considerado normativo sem uma legitimidade reconhecida, ou cujos princípios em que assenta sejam, ainda que distintos, contradizentes entre si (2009, 2). De facto, toda a ação internacional da UE encontra-se balizada e assente em pressupostos legais, conferindo-lhe maior força legítima. Tal como afirma Smith,

“the influence of law on the EU’s international relations is rather unique; most of the EU’s relations are actually conducted through the establishment and operation of legal agreements with third countries and regional groups” (2003, 107).

De seguida, toda a ação de cariz normativo deve estar imbuída de um objetivo persuasivo. Na política internacional, a persuasão envolve necessariamente diálogo e argumentação, mas sobretudo o estabelecimento de compromissos. Aqui reside a grande potencialidade da UE, pois é precisamente aquilo que, segundo Manners, ela faz de melhor: “the EU’s greatest strength in the promotion of principles is not structural capacity or crisis ability, but its encouragement of

processes of engagement and dialogue” (2009, 3). Disto são exemplos, entre outros, os Acordos de Associação e de Estabilização, bem como a PEV.

Finalmente, as ações destinadas a promover princípios normativos devem, acima de tudo, ter um impacto socializante. Tal como sustenta o mesmo autor, o impacto da promoção de princípios normativos por parte da UE deve ser claro, simples, consistente, holístico, basear-se em consensos e em parcerias e, finalmente, obedecer a uma escala temporal rigorosa e bem definida (2009, 4). A noção de poder normativo não se esgota, contudo, apenas na pura conceção de poder, mas também na pressuposição do estabelecimento de um determinado tipo de relação com terceiros, bem como o recurso a instrumentos específicos, coadunáveis com a natureza daquele poder. Assim, o poder normativo não é um poder baseado nem arcado na força militar, mas antes um poder sustentado por normas que alcancem aquilo que de outra maneira só poderia ser alcançado pela força militar e/ou por incentivos económicos (Diez, 2005).

2- A RÚSSIA COMO ATOR INTERNACIONAL

Em 1939, Winston Churchill referiu-se à então URSS como “a riddle wrapped in a mystery inside an enigma”¹¹. A célebre expressão parece não ter perdido a atualidade, na medida em que exemplifica bem a dificuldade com que muitos europeus se debatem ao intentar aferir a natureza do poder russo. Tendo em conta a importância da identidade coletiva como fator influenciador do comportamento de uma comunidade política organizada, o caso russo assume-se como um dos seus exemplos característicos¹². Tradicionalmente, a Rússia nunca dissimulou uma certa propensão para ser percecionada externamente como um modelo alternativo ao Ocidente ou, mais concretamente, como uma espécie de “outra Europa” possível. Pese embora várias tentativas de incorporação de modelos de governação originariamente ocidentais, a verdade é que são bastante escassos os momentos históricos em que a Rússia foi efetivamente governada segundo os princípios comumente considerados imprescindíveis para o regular

¹¹ Churchill proferiu esta expressão aos microfones da BBC, a 1 outubro de 1939, aludindo ao papel que a então URSS poderia vir a desempenhar na Segunda Guerra Mundial.

¹² A ideia de excecionalismo deriva também ela da ideia coletiva, de matriz popular, de que o destino do país está de certo modo ligado ao caminho de Cristo na Terra, um caminho de sofrimento e de incompreensão. Também a ideia de “mãe Rússia” aparece como intrínseca ao pensamento coletivo russo, estando bem presente em várias áreas, desde a literatura à filosofia. A variedade étnica dos russos aparece como potencial explicação para o excecionalismo do país, um misto entre Europa e Ásia. O comportamento externo da Rússia não pode nunca, portanto, ser desligado da “singularidade” do seu povo, e do modo como olham o “outro” nem, fundamentalmente, da perceção do seu lugar no mundo, o qual historicamente tende a ser enérgico, autoritário e pragmático, em grande parte também devido à consciência da sua vastidão geográfica (Rancour-Laferriere, 2000).

funcionamento de uma democracia e das respetivas instituições que um regime deste tipo pressupõe.

O debate acerca da identidade do povo russo e do lugar do país no mundo remonta ao século XIX, e é dominado pela discussão entre a corrente pró-ocidental e eslavófila. Os primeiros advogavam a introdução na Rússia de um modelo político e social semelhante ao das democracias liberais europeias; ao passo que a corrente eslavófila defendia o carácter único da cultura russa, bem como o destino asiático do país, e a necessidade de a Rússia assumir em definitivo as diferenças relativamente à Europa (“the significant Other”). Este debate civilizacional de fundo evoluiu e estende-se até à Rússia contemporânea, influenciando ainda a visão dos responsáveis políticos sobre as escolhas do país (Tsygankov, 2008). O eurasianismo afirmou-se, de facto, como influente corrente de pensamento entre as elites russas, atravessando todo o período soviético até à Rússia pós-soviética de Ieltsin e Putin. O eurasianismo é um tipo de discurso recorrente das lideranças russas, adaptável às circunstâncias. Na perspetiva de Rangsimaporn, trata-se de uma conceção do papel internacional da Rússia que, mais do que uma expressão da identidade nacional, procura sobretudo reflectir a grandeza geográfica do país, um facto incontestável, e que proporciona à Rússia a possibilidade de reclamar um papel estratégico em vários quadrantes geográficos estratégicos – e de relembrar tal estatuto ao Ocidente (2006, 386). Tal como observa o autor:

“the adoption of the language of Eurasianism by both the Yeltsin and Putin administrations is only partial, using Eurasianist language in a pragmatic and instrumental sense. It justifies the necessity of pursuing a balanced policy, one that is less Western-biased” (2006, 376).

Ainda sob o ponto de vista histórico, é importante salientar o lugar da identidade coletiva do povo russo. A bem dizer, a identidade coletiva russa distingue-se da de vários outros povos europeus, sendo que muitas vezes a percepção tida dos não-russos como “o outro”, não está positivamente conotada.

As relações UE-Rússia não escapam a esta conceção da Europa, sendo a UE amiúde percebida como russofóbica. Esta percepção gera, conseqüentemente, desconfiança do lado europeu. Conforme destaca Prozorov: “Russia is cast as an a priori Other of Europe and must

invariably be treated with caution and distrust” (2006, 9). É esta ideia de desvio civilizacional em que está baseado aquilo que o autor designa por “abordagem cultural” às relações UE-Rússia¹³:

“the *conservative* discourse posits a deep incommensurability between Russia and Europe in geopolitical, ideological, economic or spiritual spheres. The thesis of incommensurability enables the attribution of an a priori ‘otherness’ to either party, which in turn makes it possible to view the other as possessing inherently inimical motives” (Prozarov, 2006, 14).

De acordo com esta abordagem, o conflito é algo que se assume como uma possibilidade permanente, seja por intermédio de um choque entre particularismos incompatíveis, seja devido às alegadas pretensões universalistas de alguns estados europeus, o que resulta numa necessidade de auto-defesa por parte da Rússia (2006, 14-15). Esta abordagem às relações UE-Rússia surge como bastante útil para perspetivar esta relação, nem sempre pacífica, e cuja complexidade se encontra em grande medida bem patente na “vizinhança comum” entre os atores em análise (ver capítulos seguintes).

Em termos concretos, e no concernente ao complexo relacionamento político e institucional com uma entidade *sui generis* como é o caso da UE, tais idiossincrasias refletem-se naquilo que, no entendimento de Light, é exposto como uma contradição entre o desejo de pertencer à Europa e uma forte insistência na soberania do país; e ainda entre a inviolabilidade das suas fronteiras e a perceção de que a Rússia é uma grande potência, devendo ser tratada no seio da UE com o respeito que é devido a estados com aquele estatuto (2009, 83).

A mudança na presidência em 2000, com a substituição de Yeltsin por Putin, acarretou profundas mudanças na condução da política externa do país. Muito do que aconteceu sob a sua presidência surgiu como reação aos eventos da primeira década da Rússia pós-soviética (Runner, 2007, 11). Nas palavras de Sakwa,

“although the elements were there before, Putin’s foreign policy was marked by a more sober appreciation of reality and of Russia’s real as opposed to idealised interpretations of its interests. (...) Putin urged

¹³ Ainda de acordo com o mesmo autor, as outras duas abordagens mais utilizadas para compreender as relações UE-Rússia é a abordagem “liberal” e a abordagem “institucionalista”.

that Russian diplomacy had to focus on promoting the country's economic interests abroad, while at the same time improving its image" (2008, 372).

Ficou consagrado o princípio de que a Rússia só conseguiria fazer valer internacionalmente o seu estatuto de grande potência caso enveredasse por um caminho de consolidação financeira e de crescimento económico, precisamente aquilo que veio a acontecer. Esta tendência de viragem na política externa do país viria a ser progressivamente consolidada e reforçada com a reeleição de Putin para um segundo mandato, em 2004. O Kremlin inaugurava em definitivo uma política externa que, não hostilizando por completo o Ocidente mas todavia menos cooperante, se tornou notoriamente mais agressiva, em particular para com os estados da antiga órbita soviética (Fedorov, 2006, 2). É possível fazer, segundo Snetkov, uma leitura construtivista da evolução da Rússia enquanto ator internacional (2012). Segundo Snetkov, a Rússia alterou progressivamente a sua política externa e de segurança, redefinindo as suas prioridades externas a partir da (re)construção da sua identidade enquanto estado, especialmente a partir do segundo mandato de Putin (2012, 523). No entender de Snetkov, o falhanço na relação com o Ocidente no pós-11 de setembro – período em a Rússia procurou incluir-se na luta contra o terrorismo internacional e fazer com que a sua atuação interna contra este problema fosse de certo modo sancionada pelo Ocidente – fez com que Moscovo readquirisse muito do estatuto perdido. A nova imagem de força de estado russo foi, assim, construída a partir da resolução dos seus problemas de segurança internos, o que desencadeia um processo de externalização da segurança que, a nível normativo,

“rejected what it saw as Western imposed ‘values’ and challenged the notion of universal norms, whilst emphasizing the importance of its national values, culture and interests” (2012, 531).

Moscovo redefiniu as suas prioridades em termos de ameaças ao país, passando as ameaças externas a serem progressivamente consideradas prioritárias em detrimento da dimensão interna (leia-se, terrorismo islâmico separatista):

“whereas as in 2000-2002, the issue of terrorism was positioned at the heart of Russia’s construction of itself as a weak state (...) this was no longer the case in 2006-2008. From the mid-2000s, the Russian leadership worked to construct an image of a Russia that had overcome its internal problems to emerge as a strong state, and for whom earlier internal problems such as terrorism no longer posed an existential threat” (2012, 538).

Para Moscovo, o terrorismo internacional permanece uma ameaça importante, mas não tanto como no início da presidência de Putin, e já não é a chave para definir a identidade do estado russo atual: esse lugar é agora ocupado pelo Ocidente (leia-se UE/EUA/OTAN): “Externally, the issue of international terrorism also became eclipsed by Russia’s concerns with the West” (2012, 538).

A cultura política em que assenta a liderança russa, encabeçada até 2008 por Putin e depois por Medvedev, não possui uma base ideológica inteiramente coesa. Tal como salienta Polyakov, nenhum dos fundadores do atual regime russo alguma vez formulou um conjunto de princípios coerente que perfizessem uma base ideológica do mesmo (2009, 21). O *Rússia Unida*, partido político encabeçado por Putin e Medvedev e aquele que detém maior representação na Duma, foi concebido para aglutinar um vasto espectro ideológico, com exceção da extrema-direita e da extrema-esquerda. Ainda de acordo com o mesmo autor, tal não significa que a Rússia atual esteja totalmente desprovida de ideologia, pelo contrário. Tal como o próprio sublinha, é possível discernir no seio deste espectro ideológico alargado uma série de elementos com traços comuns:

“the ideology of the regime is, like all buildings, built upon a foundation – which in this case consists of four fundamental elements. These are: values, identity, a belief shared with the Russian elite that the key measure of regime performance is competitiveness; and long-term developmental objectives” (Polyakov, 2009, 22).

O atual regime russo faz da liberdade, no entanto, o seu maior princípio, princípio que deve ser sobretudo entendido como liberdade económica. Preza a liberdade de competição entre centros

de poder e respetivos interesses nacionais, e sobretudo a liberdade de cada país escolher a sua própria forma de governação, sem ingerência externa (2009, 22).

Esta última “liberdade” é particularmente ilustrativa da natureza atual da Rússia como ator político internacional, pois é naquele pressuposto que recai a maior dificuldade de relacionamento com a UE. Em termos mais concretos, a Rússia está hoje menos recetiva a adotar as normas e as práticas europeias, que considera em larga medida uma inusitada imposição externa, pouco coadunável com a sua realidade. O conceito de “sovereign democracy”¹⁴ ocupa assim um lugar central no atual regime russo:

“sovereign democracy is a Kremlin coinage that conveys two messages: first, that Russia's regime is democratic and, second, that this claim must be accepted, period. Any attempt at verification will be regarded as unfriendly and as meddling in Russia's domestic affairs” (Surkov, citado em Lipman, 2006).

Em causa está a escolha mais apropriada da forma de governo, sem ter em conta quaisquer valores universais estandardizados (Polyakov, 2009, 23; Parmentier, 2008, 109). À luz deste conceito, uma democracia de tipo ocidental não é passível de transposição para a realidade russa. Este conceito, segundo Neumann, sintetiza a noção tradicional russa de uma forma de governo estado-cêntrica, segundo a qual o estado tem por principal missão controlar e não representar a sociedade (citado em Snetkov, 2012, 524).

Em suma, a Rússia aspira hoje a algo mais do que a modernização da sua economia. Como assumiu Surkov, tido como um dos mais proeminentes “ideólogos” do Kremlin, “we need a new projection of Russian culture in the near future” (Surkov, citado em Polyakov, 2009), o que faz pressupor que a Rússia está atualmente a procurar tornar-se ela própria não num imitador de outras civilizações mas, isso sim, num modelo a seguir (Polyakov, 2009, 24). No seio da UE, existe a perceção de que o conceito de “sovereign democracy” é uma tentativa de Moscovo em se apresentar como um poder normativo alternativo ao europeu (Parlamento Europeu, 2007, 6). O recente projeto de lançamento de uma “Eurasian Union” em outubro de 2011, juntamente com os presidentes da Bielorrússia e do Casaquistão, patenteia o desejo do Kremlin em desencadear um projeto de integração política com os países da vizinhança próxima.

¹⁴ Conceito commumente traduzido para português como “democracia musculada”. Vladislav Surkov, personalidade próxima de Putin, cunhou este termo em 2006.

A “Eurasian Union” é o último desenvolvimento de uma série de tentativas destinadas a implementar projetos de integração política ou económica no espaço pós-soviético, o último dos quais ocorreu em 2010, aquando da criação formal de uma união aduaneira entre estes mesmos países. O projeto da “Eurasian Union” representa, segundo Hoffmann, uma evolução em vários sentidos face a projetos anteriores desta natureza:

“what is new is the focus on society, its welfare, and the inclusion of non-state actors in the integration process. The Eurasian Union is also to be a value-based community. (...) For the first time, Putin is defining integration not as delimitation against EU, but in harmony with it.”
(2012, 2).

Seguir abertamente o modelo da UE significa apostar na atração de países que de alguma forma de sintam atraídos pelo modelo de integração europeia como, nomeadamente, o caso da Ucrânia (Hoffmann, 2012, 2), o que serviria os interesses de Moscovo em afastar a Ucrânia da UE e integrá-la num projeto de integração por si controlado. A ideia de uma “Eurasian Union” assenta, tal como acontece com o projeto de integração europeia, numa base de valores, tendo Putin e Medvedev, inclusivamente, feito menção aos “melhores valores soviéticos” (Reuters, 2011).

Fedorov, por seu lado, estabelece uma distinção entre as várias escolas de pensamento no seio da elite política e militar russa, que desde a implosão da URSS têm dominado o pensamento estratégico russo em diferentes fases¹⁵. Na sua perspetiva, o pensamento das elites russas tem evoluído, desde um “pragmatismo” de herança soviética, localizando-se hoje entre um “conceito multipolar” das RI e uma perspetiva que o autor denomina de “neo-imperial”. Em termos concretos, as recentes lideranças russas crêem na incapacidade do país adotar como suas as práticas, as normas, e os valores políticos, sociais e económicos do Ocidente, e ainda na necessidade de a Rússia combater aquilo que, sob o pretexto de promoção de reformas democráticas, é considerada uma intromissão do Ocidente na sua vizinhança próxima, relativamente à qual a Rússia atual acredita ter uma responsabilidade histórica (Fedorov, 2006, 3-4).

¹⁵ Fedorov (2006) distingue quatro grandes escolas de pensamento, entre os “Hard Traditionalists”, os “Pragmatists”, os defensores de um “Multipolar Concept”, e os “Neo-Imperialists”.

Nas relações internacionais hodiernas a Rússia é, portanto, um país com ambições significativas para lá das suas fronteiras, que procura exportar o seu modelo de desenvolvimento e os seus próprios valores. A “vizinhança comum” com a UE, uma zona sensível, porque economicamente vulnerável e politicamente instável, tornou-se numa zona privilegiada de intervenção para ambos os atores, cujas práticas, interesses e objetivos não se têm revelado inteiramente convergentes. O mais recente Conceito de Política Externa da Federação Russa¹⁶, publicado em julho de 2008, ilustra declarada e inequivocamente a inclusão no discurso oficial russo de um renovado espírito de assertividade e de afirmação identitária com que a Rússia se presta a atuar internacionalmente. O documento atesta a intenção do país em auto-reconhecer-se como um centro de poder a ter em conta nas relações internacionais do século XXI, e também a de ver reconhecida a sua participação na formulação e implementação da agenda internacional. Para além de expressar como facto consumado a perda por parte do Ocidente da liderança dos processos globais, expressa igualmente a intenção em se afirmar como principal poder no espaço da CEI, área que passa confessadamente a figurar no topo das suas prioridades regionais em matéria de política externa (Conceito de Política Externa da Federação Russa, 2008).

Após duas décadas nas quais o país perdeu efetivamente poder relativo nas RI, a verdade é que o Kremlin foi capaz de reencontrar o seu lugar e atuar em consonância com aquilo que os russos acreditam condizer com a grandeza e com o estatuto do país, indo o recentemente elaborado e supra referido conceito de política externa precisamente neste sentido. A observação de Trenin é clara a este respeito:

“having left the Western orbit, Russia is also working to create its own solar system. For the first time since the unraveling of the Soviet Union, Moscow is treating the former Soviet republics as a priority. It has started promoting Russian economic expansion in the CIS in an effort both to obtain lucrative assets and to enhance its political influence” (2006, 92).

No entanto, este “regresso” da Rússia não é sinónimo do dealbar de uma nova Guerra Fria, pois não se está perante o antagonismo ideológico que indelevelmente a marcou (Trenin, 2006, 94).

¹⁶ Disponível em: <http://kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml> (acesso a 24/03/2009).

No entanto, tal não torna indesmentível o falhanço de integração da Rússia nas estruturas ocidentais e o seu conseqüente afastamento da órbita deste quadro político-institucional, nem o facto de o recente alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e os acontecimentos no Iraque terem colocado novamente o Ocidente e a Rússia em campos opostos (Sakwa, 2008, 384).

A Rússia está, em suma, voltada para a defesa dos seus interesses e das suas aspirações no espaço da CEI, espaço que inclui, entre outros, os estados do Cáucaso do sul, bem como a Moldávia, a Bielorrússia, e sobretudo a Ucrânia. O capítulo III deste trabalho, debruçando-se sobre o caso ucraniano, fundamenta a preponderância estratégica da Ucrânia, tanto para Moscovo como para Bruxelas. Um dos grandes objetivos da política externa russa é precisamente o de assegurar a lealdade política destes estados, bem como uma posição privilegiada para os interesses económicos e empresariais russos, sem desprimor da asseveração do domínio e da influência da cultura russa (Trenin, 2009, 65; Facon, 2010, 71). Lynch argumenta que esta reorientação da política externa russa teve o seu início ainda na década de noventa, numa altura anterior ao consulado de Primakov como chefe da diplomacia, no sentido de uma perceção mais realista dos interesses russos, “away from the premises of liberal institutionalism toward a more realist, and frankly, assessment of Russian interests and capabilities” (2001, 23). Ainda de acordo com Lynch, foi a inação do Ocidente em desafiar a Rússia, e a sua vontade em se assumir como potência regional com intenções intervencionistas na sua periferia¹⁷, que ditou o descrédito do argumento liberal democrata dos círculos políticos russos e o subsequente retorno ao realismo (2001, 24).

Em última instância, isto significa que as ambições russas sobre a sua periferia mais próxima foram incrementadas e redefinidas ao longo dos mandatos de Putin, embora a origem deste desiderato remonte já aos primeiros anos da Rússia pós-soviética (Facon, 2010, 70-71). Por outro lado, significa também que estas mesmas ambições, oportunamente transformadas numa nova política externa, transportam consigo um carácter pluridimensional, ou seja, contemplam ambições económicas, políticas e normativas. Neste último caso, e conforme sustentado por Makarychev, a Rússia está em processo de se afirmar também ela como um ator de natureza normativa – tal como o é a UE – inscrevendo no seu discurso um apelo normativo, o

¹⁷ O autor faz referência à intervenção militar russa na Moldávia em 1992: “The de facto secession of trans-Dniestr from Moldova in the course of 1992 – and Western acquiescence of this fact – represents the first instance of the Russian military acting essentially on its own to create political and military faits accomplis to which an ambivalent Russian government subsequently accommodated itself. (...) Moldova was the first case in the post-Soviet era of the Russian military conducting its own foreign policy, the aim of which was the ‘pacification’ of regional conflicts and the ‘protection’ of the Russian population, together with the re-establishment of a unified security space throughout the ex-USSR” (Lynch, 2001, 12–13).

que tem levado a uma reformulação da sua ação política e das mensagens que transmite (2008, 4).

Vários são os casos concretos em que tal comportamento pode ser constatado: a política russa para com Talin e Varsóvia ilustra o modo como Moscovo tem incorporado uma série de valores na condução da sua política externa, com os quais tem escudado as várias acusações condenatórias à conduta política destes países, quando esta não serve ou colide com os interesses russos. Makarychev refere-se, em específico, aos episódios que envolveram a realocização do memorial aos soldados soviéticos em Talin em 2007, e à retaliação contra as iniciativas polacas envolvendo a vizinhança a leste a partir de 2004, a que Moscovo respondeu com sanções económicas e embargos à importação de alguns produtos alimentares. Um dos grandes objetivos de Moscovo tem sido, de resto, o de evitar que países como a Polónia, com ambições de liderança regional, ganhem voz junto dos centros de decisão comunitários (2008, 8-13). Outro dos exemplos desta inculcação de uma dimensão normativa na política externa russa tem sido o da política seguida relativamente ao território de Kaliningrado: a preservação total da lei federal russa no território, a liminar rejeição de qualquer alteração ao seu estatuto, e a recusa da aplicação do *acquis communautaire*, que Moscovo justifica normativamente recorrendo a princípios valorativos como “dignidade”, “respeito” e “orgulho” (Makarychev, 2008, 21-22).

Para além do mais, os mandatos de Putin no Kremlin vieram gradualmente a alterar a perceção que o país tinha da UE – como um bloco acima de tudo económico – para uma perceção que confere à UE uma posição na agenda externa russa de maior relevância. Assim, e para além da componente económica e comercial, a Rússia passou a olhar para a UE como uma entidade com a qual seria possível encetar uma relação privilegiada em assuntos políticos e de segurança (Haukkala, 2005, 10). No entanto, cedo as clivagens entre Rússia e UE respeitantes a questões que marcavam a agenda internacional¹⁸ vieram a evidenciar uma fractura profunda de natureza normativa e dos valores em que assentam ambos os atores. Disto mesmo dava conta a Comissão Europeia, num relatório sobre o estado das relações com a Rússia:

¹⁸ Haukkala refere a segunda guerra da Chechénia como a maior fonte de fricção em termos de diferença de valores entre a UE e a Rússia (2005, 11).

“efetivamente, os relatórios das organizações internacionais, incluindo a OSCE e o Conselho da Europa, as eleições para a *Duma* realizadas em dezembro de 2003, os acontecimentos na Chechénia e indicações reveladoras de uma aplicação selectiva da lei levam a levantar questões sobre o empenhamento e a capacidade da Rússia para respeitar os valores europeus e universais fundamentais e para prosseguir as reformas democráticas” (2004, 3).

Paralelamente, a concetualização da Rússia como ator normativo encontra sustentação numa das formas como, segundo Makarychev, as normas podem ser operacionalizadas nas relações internacionais – isto é, se forem vistas como instrumentos políticos:

“since norms construct agents, including states, they perform a political function and enhance political subjectivity by differentiating between US (the followers of norms) and Them (the violators of norms)” (2008, 1).

O normativismo tende a ser percebido como um conceito inter-subjectivo, socialmente construído, que traça uma separação entre aqueles que se fidelizam à norma e aqueles que dela se afastam. Isto justifica porque é que a noção de “otherness”, neste caso aplicada à Rússia, está tão ligada ao normativismo. Assim se explica também o modo como a Rússia percebe a UE, da qual fazem parte estados com fortes sentimentos anti-russos e estados dela mais próximos, que partilham com a Rússia o que esta entende por “espírito original da Europa”. Por outras palavras, a Rússia diferencia aquilo que ela considera ser a “verdadeira” e a “falsa” Europa. Logo, a atitude russa face à Europa é ambivalente, pois, consoante os seus interesses, explora a possibilidade de se tornar numa exceção. Simultaneamente, no entanto, não deixa de aderir àquilo que a UE entende por “normal”, sempre que os seus interesses assim o justifiquem (Makarychev, 2008, 1-2).

Por seu lado, o discurso europeu em relação à Rússia, para além de ser comparativamente mais uniforme, considera a identidade europeia como um todo. Conforme apurado por Neumann, a atual relação UE-Rússia acusa o peso histórico destas perceções, que hoje assumem o papel de “reserva” para contra-argumentar contra uma posição do outro lado

(citado em Prozorov, 2006, 10). Para além disto, as divisões no seio da UE quanto à melhor estratégia política a adotar relativamente à Rússia faz, como já foi já referido, com que Moscovo explore essas mesmas diferenças em seu benefício. Leonard e Popescu identificam cinco diferentes grupos de países dentro da UE com posturas diferentes em relação à Rússia: os “Trojan Horses” – Chipre e Grécia – que defendem os interesses russos dentro da UE e recorem ao poder de bloquear decisões comuns; os “Strategic Partners” – França, Alemanha, Itália e Espanha – que desfrutam de uma relação especial com a Rússia e influenciam nesse sentido as políticas europeias; os “Friendly Pragmatists” – Áustria, Bélgica, Bulgária, Finlândia, Hungria, Luxemburgo, Malta, Portugal, Eslováquia e Eslovénia – que mantêm um bom relacionamento com a Rússia e tendem a colocarem os seus interesses acima dos objectivos políticos da UE; os “Frosty Pragmatists” – República Checa, Dinamarca, Estónia, Irlanda, Letónia, Holanda, Roménia, Suécia e Reino Unido – que apesar dos interesses comerciais com a Rússia têm menos receio em insurgir-se contra ela; e finalmente os “New Cold Warriors” – Lituânia e Polónia – que mantêm uma relação abertamente hostil para com a Rússia e estão dispostos a utilizar o poder de veto para bloquear as negociações da UE com a Rússia (2007, 3).

Makarychev chama ainda a atenção para o processo através do qual a Rússia procura atualmente redefinir-se internacionalmente, através de argumentos normativos:

“Russia is in the process of rebranding itself internationally, with a normative appeal inscribed into a wider set of discourses. Normative arguments have become a tool for the reformulation of Russia’s messages to the world, while being embedded in Russia’s understanding of its international power. Russian attempts to utilize norms in foreign policy discourse are often met with skepticism in the EU” (2008, 4).

O recurso a argumentos normativos por parte da Rússia tendo em vista a sua redefinição como ator internacional cria, tendo em conta o exposto, fricções e perturbações ao nível do relacionamento com a UE. Makarychev considera que a Rússia tem o seu próprio projeto normativo e uma agenda normativa, que procura promover junto da UE, propiciando condições para eventuais tensões deste tipo. Na sua perspetiva, a Rússia contemporânea considera-se a si

mesma uma grande potência, que não precisa de ser “normalizada” por qualquer outro ator internacional, incluindo a UE.

A Rússia tornou-se um membro de pleno direito de várias estruturas político-institucionais internacionais, tornando-se membro integrante e de plena actividade da sociedade internacional, com inteira legitimidade para promover a sua própria agenda normativa. De resto, Moscovo já se tornara membro de pleno direito de organizações internacionais europeias tão importantes como a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), ainda como URSS, em 1973; e, após o culminar de um longo processo negocial na sequência da desintegração da URSS, em 1998, do Conselho da Europa.

Apesar de não ter adotado uma matriz ideológica plenamente euro-asiática, o Kremlin tem procurado, paradoxalmente, firmar a sua “normalidade”, desconstruindo o próprio conceito de norma e incorporando essa desconstrução no seu discurso:

“in fact, Russia’s strategy of denying Europe’s monopoly over democracy aims at rendering its key concepts (inclusion, participation, tolerance, solidarity, etc.) ‘empty signifiers’ to be discursively filled by specific content in the process of debate” (Makarychev, 2008, 29-30).

A Rússia atual aceita a articulação dessas mesmas normas, desde que sejam percebidas como estando dotadas de aplicabilidade universal. É por isto que a Rússia relaciona questões como a Ossétia do Sul a questões como o Kosovo. Tal como afirma Makarychev: “It is here that Russia’s version of normativity reveals its decisionist, technocratic and radically apolitical nature” (2008, 30).

Assim, e para além da influência da corrente de pensamento do eurasianismo, a incorporação de normas no discurso política e na política externa russa ajuda a perceber o comportamento e as atitudes russas face a vários conflitos de fraca intensidade que permanecem activos em vários pontos do continente europeu. Estes conflitos, aos quais foi atribuído o nome corrente de “frozen conflicts”, espelhas as diferenças entre as políticas externas de Bruxelas e de Moscovo, e dos princípios e valores em que ambas assentam. Deste tipo de conflitos, denominados “frozen” pelo carácter não permanente da beligerância no terreno e por carecerem de uma solução formal de paz, destacam-se fundamentalmente quatro: o conflito envolvendo a região de Nagorno-Karabakh, território disputado entre a Arménia e o

Azerbaijão; o conflito em torno da Transnístria, região separatista e formalmente parte da República da Moldávia; e os conflitos que assolam duas regiões separatistas em território georgiano, a Abecásia e a Ossétia do Sul.

Um dos grandes traços comuns a estes conflitos, que têm por base motivos separatistas face aos respetivos governos centrais, é o facto de serem fruto de questões não resolvidas aquando da dissolução da URSS, em 1991. A dissolução da URSS, do mesmo modo que abriu caminho à declaração de independência das suas antigas repúblicas, deixou uma herança de vários conflitos internos às mesmas, motivados fundamentalmente por desacordos étnicos e linguísticos entre cidadãos das partes não-russa e russa das respetivas populações.

O caso da Transnístria acarretou, logo em 1992, uma intervenção militar russa no intuito de acautelar os seus interesses estratégicos numa zona que Moscovo deixara de controlar diretamente. Na incursão militar desse ano, a Rússia pretendia evitar uma unificação da Moldávia – uma antiga república socialista – com a Roménia, mantendo a Moldávia como parte integrante da esfera de influência russa, e preservando o país como importante ponto estratégico entre o Mar Negro e os Balcãs (Lynch, 2001, 12). O conflito em torno da Transnístria tipifica um comportamento escrupuloso da Rússia sempre que estão em jogo importantes interesses de índole político-militar, fazendo sobressair os princípios marcadamente realista da sua política externa. Assim, tal como observa Lynch,

“where importante political-military and geopolitical interests have been concerned, the Russian military has acted as a relatively coherent entity, in the process of confirming itself as an effective institutional ator and the embodiment of a certain conception of Russia’s historical and international interests. (This would be repeated in Georgia and Armenia) (2001, 12).

O caso do conflito na Moldávia em torno da Transnístria é relevante para ilustrar o realismo da política externa russa porquanto inaugurou este tipo de estratégia e uma nova visão da posição da Rússia no equilíbrio de poderes mundial. Foi a primeira vez que a Rússia pós-soviética interviu unilateralmente para impor os seus interesses, com a justificação de “pacificar” a região e “proteger” as populações de origem russa. Parafraseando uma vez mais Lynch,

“with Moldova begins the process by which Russia embarked on the way to re-establishing a hegemonic position in what Russian strategists called Russia’s ‘geopolitical space’, and to a significant extent with the tacit acquiescence of the Western powers” (2001, 13-14).

Por seu lado, os casos da Ossétia do Sul e da Abecásia, territórios que fazem formalmente parte da Geórgia, demonstram também o «braço longo» do Kremlin sempre que estão em jogo interesses estratégicos fundamentais na sua vizinhança próxima. Tratam-se, efetivamente, de territórios independentes não reconhecidos internacionalmente *de jure*. Ambos os territórios possuem tropas russas estacionadas desde o início dos anos noventa, situação tolerada pelo regime do presidente Shevardnadze até à “revolução rosa” que levou ao poder um governo chefiado por Mikheil Saakashvili, assumidamente pró-europeu e pró-ocidental (leia-se: pró-UE e pró-OTAN). Num ambiente de crescente tensão, inicia-se um conflito aberto entre a Rússia e a Geórgia, num clima de acusações mútuas. No entanto, no entender de Marques de Almeida, “a ação de Moscovo foi muito além de uma resposta defensiva e proporcional (...) foi uma guerra ofensiva e não meramente defensiva” (2008, 23). Por outro lado, Moscovo envolveu a Abecásia num conflito que inicialmente estava circunscrito à Ossétia do Sul, reconhecendo unilateralmente a independência de ambos os territórios. Ainda na perspetiva de Marques de Almeida, o comportamento russo na crise georgiana significa três sinais enviados por Moscovo:

“há uma esfera de influência russa junto das suas fronteiras onde Moscovo faz o que for necessário para defender os seus interesses e de um modo unilateral. Em segundo lugar, a Rússia de Medvedev-Putin não hesita, nem teme, em hostilizar o «Ocidente». Pelo contrário, pretende demonstrar os limites de poder quer dos países europeus, quer dos Estados Unidos, e mostrar o novo equilíbrio de poder regional, mais favorável aos russos. Por fim, reserva o direito de recorrer ao uso da força militar para prosseguir e defender interesses políticos” (2008, 23).

Outro dos conflitos aludidos como “frozen conflict” é a contenda que opõe as antigas repúblicas soviéticas da Arménia e do Azerbaijão em torno da região montanhosa de Nagorno-

Karabakh. A região, internacionalmente reconhecida como território azeri, é *de facto* uma região que goza de plena autonomia em relação a Baku. A região é majoritariamente habitada por populações de étnia arménia, sendo que as movimentações tendentes a uma hipotética integração formal na Arménia remontam ainda ao período soviético. Neste conflito, a Rússia é tendencialmente vista como pró-arménia pelo lado azeri, mas considerada por ambos os contendores como um ator indispensável a uma hipotética solução pacífica do conflito (Nuriyev, citado em Kuzmicheva, 2011, 12). O envolvimento russo no conflito do Nagorno-Karabakh é menor do que nos restantes. Neste caso, não houve nem se perspectiva uma intervenção militar russa. A Rússia tem procurado colocar no terreno uma força de *peacekeeping*, mas os seus esforços têm sido gorados na mesa das negociações. Fundamentalmente, dois fatores contribuem para que Moscovo tenha dificuldade em impôr a sua mediação com sucesso: o papel desempenhado pelo Grupo de Minsk (que inclui também a França e os EUA) e por outros atores regionais com interesses reconhecidos na região como é o caso da Turquia e do Irão, e ainda devido à inexistência de contrapartidas que Moscovo pode oferecer aos antagonistas do conflito – como sejam a oferta de perspectivas de integração à semelhança daquilo que a UE fez no caso do Kosovo (Trenin, citado em Kuzmicheva, 2011, 13).

O comportamento externo da Rússia contrasta, pois, com o da UE. Esta última teria interesse, segundo alguns autores, em persistir na promoção da democracia e do estado de direito. Smorodinskaya esclarece a disparidade entre a política externa russa e a da UE:

“[Russia aims] to protect sovereignty, to expand economic influence upon other territories”, ao contrário da UE que intenta, ainda nas palavras da autora, “to long for more openness, more cooperation and integration across frontiers and borders” (2008, 40).

O principal vector através do qual a UE deve conduzir a sua política relativamente à Rússia deve pois ser inclusivo e ser portador de uma mensagem benigna, tal como destacado por Emerson (2008, 7).

Para além dos “frozen conflicts”, verifica-se desde a década de noventa o surgimento de um outro tipo de dinâmicas de desprendimento no espaço pós-soviético relativamente à Rússia. Um dos exemplos deste tipo de dinâmicas foi a criação, em 1997, da Organization for

Democracy and Economic Development (GUAM)¹⁹, cujo principal objetivo era o de explorar objetivos e necessidades comuns, procurando conjugar esforços no sentido de obter uma maior flexibilidade de atuação internacional face à Rússia e à influência desta nas respetivas políticas internas. Apesar da sua discutível eficácia, a GUAM contribuiu para aquilo que Brzezinski denominou por “pluralismo geopolítico no espaço pós-soviético”, que se veio a acentuar com as convulsões populares pro-democráticas na Geórgia e na Ucrânia (Löwenhardt, 2005, 22). O surgimento da GUAM foi visto por alguns analistas como um exemplo claro de uma manifestação de contrapoder à influência russa no espaço pós-soviético, e enquadra-se num fenómeno de proliferação de organizações de cooperação regional que resultam da perda de importância da CEI como fórum principal para a cooperação no espaço pós-soviético – sendo que umas podem considerar-se agrupamentos pró-Kremlin e outras assumidamente pró-Occidentais (Parlamento Europeu, 2007, 7).

Um outro exemplo de desvio político em relação ao Kremlin foi a criação, em 2005, da Community of Democratic Choice (CDC). Criada por iniciativa dos presidentes Yushchenko da Ucrânia e Saakashvili da Geórgia, a CDC propunha-se constituir uma aliança de países cuja intenção era a de tomar o rumo definitivo da democracia e do Estado de direito, promovendo-os na região entre os mares Báltico, Negro e Cáspio. Concebida pelos chefes de governo destes países numa altura de grande tensão entre Kiev, Tbilisi e Moscovo, a CDC conseguiu atrair vários outros estados, entre os quais a Roménia, a Moldávia, a Macedónia, a Eslovénia, e os três estados bálticos. A par destes, outros ainda revelaram interesse pelo projeto, entre os quais vários países do leste europeu e do Cáucaso. Embora sem uma estrutura institucional apropriada, a CDC evidenciou a vontade dos estados mais importantes da “vizinhança comum” com a Rússia em caminhar no sentido de uma aproximação às normas e aos valores democráticos, assumindo um claro desejo em romper com a influência de Moscovo. É também esta a leitura que a UE faz dos acontecimentos: “While the CDC lacks a clear institutional shape, it is seen as an alliance of countries that do not wish to remain in Russia’s orbit” (Parlamento Europeu, 2007, 8). Aquando da sua criação a CDC era, inclusivamente, vista como uma alternativa à CEI (Peuch, 2005). Os presidentes ucraniano e georgiano planeavam utilizar a CDC como âncora para o lançamento daquilo que pretendiam ser “a fully integrated region of Europe and of the Atlantic community” (Socor, 2005).

¹⁹ A GUAM é uma organização internacional da qual são membros a Ucrânia, a Moldávia, a Geórgia e o Azerbaijão.

As várias “revoluções coloridas” ocorridas em vários países da vizinhança entre a UE e a Rússia entre 2003 e 2005 vieram, por seu lado, consolidar a percepção de que o espaço pós-soviético não mais era uma zona de supremacia total de Moscovo sobre outros atores, evidenciando sinais fraturantes de revolta social e política contra vários governos de natureza autoritária ou dirigista apoiados pelo Kremlin. Este tipo de revoltas civis, de natureza assumidamente não violenta e acicatadas por importantes momentos eleitorais, levou ao derrube de três governos: o de Eduard Shevardnadze, em novembro de 2003, na Geórgia; o de Leonid Kuchma (a quem sucederia Viktor Yanukovich), em outubro de 2004, na Ucrânia; e o de Askar Akayev, no Quirguistão, após a recusa dos resultados das eleições legislativas, em abril de 2005. Todos estes momentos revolucionários populares almejavam os objetivos primordiais a que se propuseram, forçando os respetivos líderes a abdicar do poder, e a reconhecer as opções políticas saídas das urnas. Os principais traços comuns de protesto estão relacionados com a fraca popularidade de líderes políticos com muitos anos de poder acumulado, saídos da antiga elite soviética, que defraudaram as expectativas de mudança democrática e de melhoria das condições gerais de vida das respetivas populações. É este o caso de Shevardnadze, de Kuchma, e de Akayev. A corrupção generalizada a todos os níveis da hierarquia do Estado e da administração pública (incluindo a colocação de familiares diretos do respetivo chefe de Estado em postos-chave da administração e das principais empresas), a falta de liberdades políticas e o surgimento de camadas mais esclarecidas da população, em particular do segmento mais jovem, contribuíram para a escalada da revolta nestes países e para o seu sucesso a curto prazo.

O conjunto das “revoluções coloridas” veio, conforme foi já sublinhado, confirmar a tendência fragmentária do espaço pós-soviético, que se tem afirmado ulteriormente como um lugar de tensão permanente entre UE e Rússia: os acontecimentos da Geórgia e da Ucrânia²⁰, em especial, foram interpretados como tendo um elevado significado geopolítico. Nas palavras de Prozorov,

“[these events are] disrupting Russia’s symbolic leadership in the post-Soviet space and reorienting the policies of post-Soviet states towards Europe and the West more generally” (2006, 7). Do lado russo, foi

²⁰ Os acontecimentos na Geórgia e na Ucrânia referem-se aos períodos revolucionários que ficaram conhecidos, respetivamente, pela “Revolução das Túlipas” e pela “Revolução Laranja”. Apesar de todas as diferenças, ambas mantêm paralelismos, tendo em conta que ambas se caracterizaram por um forte movimento popular contestatário aos respetivos governos, tidos como autoritários e corruptos, desencadeados a partir de protestos contra resultados eleitorais.

feita uma interpretação perigosa da interferência do Ocidente nestes acontecimentos, provocando desconfiança e suspeição em muitos analistas daquele país²¹.

Eis a nova Rússia: ciosa da sua soberania, assertiva, desafiadora e, sobretudo, decidida a impor as suas orientações políticas, económicas e normativas aos espaços regionais que considera fundamentais para a defesa dos seus interesses nacionais e para a sua afirmação internacional.

3- A UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR INTERNACIONAL

A afirmação internacional da UE, tal como aconteceu com a Rússia, conheceu passos significativos desde o fim da Guerra Fria. Tal ficou a dever-se a uma maior integração económica e política nos anos noventa, mas particularmente ao grande alargamento de 2004, e ao de 2007. Com a assinatura do Ato Único Europeu em 1986, mas especialmente a partir da entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1992, a UE passava a declarar oficialmente a intenção de projetar internacionalmente as suas normas e os seus valores. Conforme afirmado por Lucarelli,

“it was only with the Maastricht Treaty (TEU) that the EC undertook treaty-based commitments to foster the developing countries’ sustainable development; gradual integration into the world economy; the fight against poverty; observance of human rights and fundamental freedoms; and the development and consolidation of democracy and the rule of law (Article 130u)” (2006, 51).

Posto isto, a UE tem concomitantemente vindo a espriar a sua vocação para assumir nas suas relações externas um compromisso moral com a defesa a promoção de determinados valores. Por outras palavras, encetar um relacionamento com terceiros normativamente orientado:

²¹ Nas exactas palavras do autor: “the Western assistance to the ‘revolutionary’ opposition in both Georgia and Ukraine in their assault on established governments has been perceived in Russia in highly unsentimental terms as the deployment of a political technology of ‘regime change’ through inciting civil unrest (...) makes most analysts and commentators wary” (Prozorov, 2006, 7).

“the European Union is well placed to promote democracy and human rights (...). Uniquely amongst international actors, all (...) Member-States of the Union are democracies espousing the same Treaty-based principles in their internal and external policies. This gives the EU substantial political and moral weight” (Comissão Europeia, 2001, 3-4).

Os acontecimentos dos anos noventa e a falta de unidade e de resposta europeia – de resto evidenciada pelas crises nos Balcãs – tornaram evidente a necessidade de a UE encetar passos mais concretos com vista a uma ação externa mais una e, por conseguinte, mais credível. Os complexos períodos de aprofundamento e de alargamento que atravessou foram-lhe gradualmente conferindo maior coesão interna e, simultaneamente, alargando as suas competências a um número cada vez maior de áreas de intervenção. Deste modo – e trata-se também aqui de um pressuposto basilar deste trabalho – a evolução do processo de integração passou a contemplar uma forte dimensão externa.

Neste contexto, a UE fortaleceu-se internamente no domínio político, primeiro através de passos concretos na área da segurança e defesa²² e, mais tarde, ao assumir no Conselho Europeu de Copenhaga, em 2002, um compromisso definitivo com a promoção dos princípios e dos valores inerentes à sua matriz identitária, em relação à Rússia e à sua vizinhança próxima:

“the enlargement will strengthen the relations with Russia. The European Union also wishes to enhance its relations with Ukraine, Moldova, Belarus and the southern Mediterranean countries based on a long-term approach promoting democratic and economic reforms, sustainable developments and trade and is developing new initiatives for this purpose. The European Council welcomes the intention of the Commission and the Secretary-General/High Representative to bring forward proposals to that end” (Conselho da União Europeia, 2003, 7).

²² Após a implosão do bloco soviético, a UE toma as primeiras diligências no sentido de pôr em prática um conjunto de medidas tendentes à criação de uma política de segurança e defesa. Dentre estas medidas destacam-se a inclusão no Tratado de Amesterdão das missões de Petersberg (adoptadas pela UEO em 1992), a Declaração franco-britânica de S. Maló em 1998, e a assinatura do Objetivo de Helsinquia em 2004.

Nenhum dos modelos teóricos conhecidos consegue, todavia, explicar cabalmente o papel internacional da UE: “no one theory, or approach, was suitable for the complex tasks of explaining, understanding, and prescribing for the international relations of the European Union” (Hill e Smith, 2005, 398). No entanto, os estudos de integração política europeia e o debate académico sobre a natureza e identidade externa da UE, bem como o discurso político oficial são unânimes em enquadrar a UE numa categoria à parte dos restantes atores internacionais. O carácter distinto do ator é aceite e reconhecido não só internamente mas também, e sobretudo, por todos os restantes atores internacionais com que a UE se relaciona, sejam eles atores estaduais tradicionais, organizações internacionais ou Organizações Não Governamentais.

Historicamente, e segundo o argumento de autores como Postel-Vinay, o poder normativo da UE é o resultado de uma narrativa geopolítica própria do continente europeu, cujas normas em que assenta estão espacial e temporalmente localizadas. Postel-Vinay aponta, respetivamente, o Ocidente e a segunda metade do século XX como o espaço e o tempo privilegiados para a conceção das normas internacionais europeias – e ainda os anos noventa como período fértil para a sua discussão académica (2008, 39).

A aferição da natureza da UE enquanto ator internacional remonta portanto aos primórdios da sua fundação, conhecendo o primeiro grande desenvolvimento em 1973, quando François Duchêne, pioneiramente, fez avançar o conceito de “civilian power” [poder civil]. O conceito, inovador, reporta-se a uma nova conceção daquilo que representava a então Comunidade Europeia: uma entidade que rejeitava as relações internacionais baseadas na pura distribuição de poder no SI, que priorizava uma abordagem não militar contra as ameaças à segurança e à estabilidade mundiais, e que advogava, ao invés, uma abordagem de cariz civil (citado em Manners, 2002, 236). Baseando-se nas noções liberais de interdependência económica e de “domesticação” da política internacional, o argumento de Duchêne era o de que o conceito de poder civil seria o mais adequado para diminuir os efeitos da anarquia no SI e para abrir caminho à resolução pacífica de conflitos (Aggestam, 2008, 363). O conceito surgiu, assim, como alternativa a uma conceção puramente realista das relações internacionais, que denotava já na altura sérias dificuldades em explicar o fenómeno de integração europeia e a sua subsequente ação externa. À luz deste conceito, pensado primeiramente por Duchêne e posteriormente desenvolvido por vários académicos, subjaz uma política externa baseada em valores e em instrumentos específicos. Assim, considera-se que o conceito de poder civil é passível de aplicação a uma entidade política como a UE, porquanto esta sustenta a sua política

externa em valores como a defesa dos direitos humanos, a boa governação e a promoção do estado de direito democrático – os quais são inerentes aos tratados e acordos que perfazem o *acquis communautaire*. Nas palavras de Orbie,

“this line of thinking broadly corresponds with the vision of Jean Monnet and the neo-functionalists on the merits of the European integration project” (2008, 6). O conceito de “Civilian Power Europe” (CPE) constitui, desde aí, uma das principais âncoras conceptuais para a definição da natureza do ator, extensível às suas relações externas, políticas e económicas (Orbie, 2008, 4).

Mais recentemente, e na sequência de várias contribuições para o debate teórico acerca deste tópico, Laïdi faz avançar o conceito de “Risk Averse Power” como hipótese explicativa adicional. No seu entender, a aversão ao risco por parte da UE está intimamente relacionada com a sua própria identidade:

“there is not, as far as we can tell, a global explanation for European risk aversion. However, there are several complementary factors that contribute to it: Europe’s non-state construction, the existence of a deliberative European political space, Europe’s social model aiming toward market risk minimization, and, finally, the end of the need for an Empire” (2010, 13).

Laïdi caracteriza por isso a UE como sendo um ator internacional com uma forte aversão ao risco, um ator que responde aos desafios internacionais com que se depara de forma a reduzir o grau de incerteza e potenciais efeitos incontrolláveis. Um ator com aversão ao risco que o ambiente internacional pode gerar para si mesmo é um ator necessariamente sensível a riscos militares, insistente na necessidade de abordar os desafios internacionais (que considera indivisíveis) de forma conjunta e cooperante através do recurso a procedimentos normativos, tendo em vista o aumento do grau de previsibilidade das ações dos restantes atores (2010, 1-2). Ainda na perspetiva deste autor, a UE é um ator internacional com mais aversão ao risco do que um ator como a Rússia, devido ao facto de ter uma maior aversão a riscos de natureza variada,

tais como os riscos ambientais, financeiros, e da sua relutância em recorrer à força militar (2010, 2).

A aferição da natureza do ator e do seu papel internacional foi, já nos anos noventa, alvo da análise de Christopher Hill. Hill influenciou profundamente o debate académico sobre o tema ao debruçar-se sobre a noção de CPE, e principalmente ao desenvolver os conceitos de “atorness” e “presence”, aplicáveis à UE (1993). Ainda que numa fase embrionária pós-Maastricht, Hill enfatizou algumas das funções que a então recentemente formada UE seria susceptível de desempenhar daí em diante: pacificador regional, interventor global, mediador de conflitos, ponte entre ricos e pobres, e “joint supervisor” da economia mundial (1993, 312-314). Estas funções vieram a corresponder em grande medida àquilo que veio a acontecer, tal como afirma Whitman: “(with a specific understanding of the third as non-military intervention) these can all be posited as contemporary functions of the EU and can also be characterized as civilian power functions” (2002, 7).

Tendo em vista o cumprimento de tais funções, a UE recorre à utilização de instrumentos não coercivos, privilegiando a negociação e a mediação como forma de resolver disputas internacionais, em que o recurso à força militar fica colocado ao serviço da implementação da paz e subordinado à consecução da estabilidade social. A promoção do multilateralismo na política internacional, da cooperação regional e do interregionalismo multidimensional como formas para alcançar a paz e a democracia são, à luz deste conceito, forças motrizes para a redução da anarquia – de resto apontada como característica estrutural de um sistema de estados soberanos. Este desiderato, refira-se, trilha caminhos abertos pelos teóricos da Escola Inglesa, os quais argumentavam que a teoria normativa estaria naturalmente orientada para atenuar, ainda que marginalmente, a “lei da selva” (Hurrell, 2002, 139).

O conceito de «política externa europeia» é um conceito debatido e que carece ainda de absoluto consenso. Todavia, vários autores confluem no acordo sobre características importantes acerca da ação exterana da UE enquanto ator *sui generis* no SI. Com efeito, parece-nos suficientemente abrangente a definição de «política externa europeia» avançada por Keukelaire e McNoughtan, que lhe atribuem fundamentalmente duas características essenciais e diferenciadoras – “multilevel” e “multilocation foreign policy” – considerando a segunda definição mais ajustada do que a primeira. Assim, consideramos como «política externa europeia»,

“a complex *multilevel foreign policy*, with actors that are linked to each other through formal or informal relationships (...) including a range of mutually dependent actors across different policy levels, with multiple powers and interests, complementary functions and overlapping competences” (Schimmelfennig e Wagner, citado em Keukeleire e McNoughtan, 2008, 32).

A conceitualização da política externa europeia como *multilocation* deve-se à necessidade de evitar a noção de hierarquia que o conceito de “multilevel” pode implicar, indicando que a UE é apenas um dos fóruns para a colocação em prática da política externa dos estados-membros, podendo estes veiculá-la no âmbito da UE ou no âmbito de outros fóruns internacionais consoante os seus interesses (Keukeleire e McNoughtan, 2008, 32).

A questão dos instrumentos a que a UE recorre para condução da sua política externa tem sido alvo da consideração de um significativo número de académicos, e constituem uma das melhores formas de demonstrar a singularidade da UE enquanto ator internacional. Os principais instrumentos da política externa europeia são os instrumentos económicos, instrumentos diplomáticos e, mais recentemente, instrumentos militares sob a forma de missões (Smith, 2008). Dentre os instrumentos económicos encontram-se os acordos comerciais, os acordos de cooperação, os acordos de associação, a redução de tarifas aduaneiras, o aumento de quotas, os empréstimos financeiros com condições flexíveis, entre outros. Dentre os instrumentos diplomáticos, a UE dispõe de um alargado leque, entre os quais as sanções (condicionalidade negativa), a política de vistos, as visitas de alto nível, as declarações, o diálogo político, o reconhecimento, o envio de representantes especiais, o envio de pessoal especializado, e a oferta de perspectivas de adesão (Smith, 2008). Nem todos estes instrumentos são exclusivos da UE (é o caso da oferta de perspectivas de adesão e dos acordos de cooperação e associação), mas todos eles se enquadram na sua natureza enquanto ator internacional, quando é tomada a decisão de agir coletivamente em relação a um estado terceiro.

A UE é, ainda, o maior dador internacional de recursos financeiros a países pobres e subdesenvolvidos, uma ação que tem vindo a desenvolver desde que se assumiu como ator internacional de relevo. Sem ter em conta a ajuda prestada em nome individual por cada estado-membro, a UE distribui ajuda por cerca de centena e meia de países, assumido-se também como o dador geograficamente mais abrangente. A ajuda a países terceiros está, também ela,

sujeita ao princípio da condicionalidade, dependente por isso da observância dos direitos humanos fundamentais e dos princípios democráticos nos países recetores (Smith, 2008).

Por outro lado, a UE baseia as suas decisões no consenso e não na imposição de vontades entre os seus estados-membros. Na UE, grande parte das decisões são na realidade co-decisões, onde intervêm os vários órgãos que formam o sistema político da UE: a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho. Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, a política externa da UE circunscrevia-se parcialmente a matérias de segundo pilar, o pilar respeitante à Política Externa e de Segurança Comum que, debruçando-se sobre matérias de segurança e defesa, exigia unanimidade no Conselho. Contudo, em caso de consentimento geral, uma matéria de segurança e defesa poderia ser discutida e aprovada com base numa votação por maioria qualificada. A política externa da UE albergava igualmente matérias respeitantes à política comercial comum e à ajuda ao desenvolvimento, cujo processo de decisão não obedecia à obrigatoriedade da regra da unanimidade, estando reservado para a Comissão a iniciativa sobre estas matérias.

Este método de decisão previa uma grande interação entre os órgãos da UE, estando previsto que, por exemplo, entre a Comissão e o Conselho houvesse lugar a propostas sobre iniciativas legislativas e decisões a tomar, cabendo a cada um dos órgãos uma importância variável de acordo com a matéria em discussão. O método de decisão sofreu alterações significativas com o Tratado de Lisboa, o qual terminou oficialmente com o sistema de pilares. Entre as alterações verificou-se o reforço dos poderes do Parlamento Europeu e a implementação do Serviço Europeu de Ação Externa. Presentemente, este Serviço representa a UE como um todo, como uma entidade política dotada de personalidade jurídica, sendo o Serviço da responsabilidade de uma nova figura institucional intruduzida por este Tratado, a figura do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança. Um dos grandes objetivos do Tratado de Lisboa concernia precisamente ao reforço do papel internacional da UE e da promoção externa das suas normas e valores.

Whitman identifica o recurso da UE a quatro tipos de instrumentos de política externa diferentes: “to implement its policies with states and groups of states the EU uses four sets of instruments: *informational*, *procedural*, *transference*, and *overt*” (2002, 14). Os primeiros dizem respeito à promulgação de pontos de vista da UE acerca da sua relação com um estado ou grupo de estados terceiros, bem como para alterar ou reorientar a política da UE relativamente a uma área em concreto – aquilo que o autor designa por instrumentos informacionais específicos.

Neste grupo cabem as Ações e as Posições Comuns²³, as quais denotam uma natureza reativa. O segundo tipo de instrumentos refere-se à criação de uma relação institucionalizada com um estado ou grupo de estados terceiros, constituída sob uma forma regionalizada ou bilateral. Este é o instrumento clássico de política externa de UE, e tem sido cada vez mais utilizado – o que é demonstrativo da vontade da UE em regulamentar as suas relações com estados terceiros, institucionalizando-as. Isto inclui todos os mecanismos que visam gerir a relação UE-estado terceiro, bem como o diálogo estruturado que é regularmente mantido em diversos formatos. O terceiro instrumento é relativo às transferências operadas pela UE para Estados terceiros, sob a forma de assistência técnica e financeira. Neste instrumento estão também previstas as sanções, as quais podem tomar múltiplas formas, tais como embargos, passando pela diminuição ou suspensão de ajudas financeiras. A estas o autor dá o nome de “transferências negativas”. Por fim, o quarto e último grupo de instrumentos de política externa reporta-se à presença física da UE e dos seus representantes fora das suas fronteiras. Esta presença pode ter uma base permanente, tal como é o caso das Delegações da Comissão²⁴, ou uma base temporária ou transitória, de que são exemplo os Representantes Especiais (2002, 14-19).

Mais recentemente, também Smith faz uma enunciação dos instrumentos de política externa a que UE recorre. É através do recurso a estes instrumentos que a UE procura atingir os seus objetivos relativamente aos países da sua vizinhança, o que contribui para a “uniqueness” da UE enquanto ator internacional. No decurso da sua ação externa, a UE recorre a instrumentos de carácter económico, diplomático e militar (Smith, 2008).

Entre os instrumentos económicos, Smith faz uma distinção entre acordos com estados terceiros e ajuda externa. Entre os instrumentos diplomáticos, Smith distingue-os entre aqueles que, à data, eram accionados no âmbito da PESC, e que requerem unanimidade; e a perspectiva de adesão, a qual conserva uma natureza transpilar (2008). Nos capítulos seguintes, levando em consideração o nosso objeto de estudo, serão sobretudo considerados os dois primeiros tipos de instrumentos, económicos e diplomáticos. Assim, ao passo que os instrumentos económicos se reportam a uma presença material da UE na sua vizinhança, os instrumentos diplomáticos estão mais estreitamente relacionados com a normatividade em que a UE procura basear a sua ação. Este estudo, não obstante ter como ponto de partida um conceito imaterial como é o poder

²³ As «ações» e as «posições comuns» já não existem após a aprovação do Tratado de Lisboa.

²⁴ Com a assinatura do Tratado de Lisboa e com a implementação do novo Serviço Europeu para a Ação Externa, as Delegação passaram a representar a União Europeia como um todo, e não apenas a Comissão Europeia.

normativo, não poderá desconsiderar a dimensão estritamente material da política externa europeia – pois, e tendo em conta as palavras de Aggestam,

“EU foreign policy (...) challenges traditional mainstream conceptions of foreign policy atorness, and the relevance of ideational vs. materialist power” (2008, 361). Contudo, procurará olhar para esta última dimensão sob o ponto de vista da sua relevância para a prossecução de objetivos de índole normativa²⁵.

Esta ideia da UE como potência não alinhada pela tradicional *realpolitik* aparece, de resto, próxima do consenso entre a academia – defendendo em larga medida a ideia de que a UE poderá afirmar-se tanto mais internacionalmente quanto mais apostar nas características que a distinguem dos demais centros de poder. Smith, que chegando a tecer algumas críticas bastante duras ao modo como a UE se tem comportado em certos contextos de crise (2003, 106), aponta trilhos diferentes a serem seguidos pela UE, alegando que esta

“is also better at engagement because it has the appropriate policy instruments, including trade, cooperation, or association agreements; aid; soft loans; institutionalized dialogue; and the promise of EU membership (...) The preference for engagement is part of the EU's rather distinctive international identity” (2003, 107).

Já Zielonka, mesmo discordando com Smith quanto ao verdadeiro poder da UE como potência civil (2008, 65) – esta última claramente mais céptica – afirma que não só a UE se deve dotar de uma componente civil mais forte do que a militar, como não deve misturar as duas dimensões em contextos de intervenção, sob pena de as suas “ambições” militares prejudicarem a sua política externa e os pressupostos em que esta assenta (2008, 65).

Ao não basear a sua política externa em preocupações clássicas com a balança de poder e com lógicas de soma nula, a UE é concebida por muitos como um ator pós-moderno, segundo a convicção de que é em lógicas de cooperação que reside a melhor forma de defesa dos seus interesses (Tocci, 2008, 2). Tocci considera três variáveis fundamentais a considerar

²⁵ Tocci (2008, 6), já havia referido que o facto de um ator possuir objetivos estratégicos, não significa que eles sejam necessariamente “não-normativos”. Do mesmo modo, a prossecução de objetivos alegadamente normativos pode ter subjacentes objetivos estratégicos.

quando se procura definir o que é um ator internacional normativo: o que o ator quer (os seus objetivos), como o ator age (a colocação em prática dos seus meios), e o que o ator alcança (o seu impacto) (2008, 5). Assim, Tocci considera como objetivos de política externa normativos “those which aim to shape the “milieu” by regulating it through international regimes, organisations and law”, e que tendam a regulamentar o comportamento de todas as partes envolvidas, incluindo a do ator em questão (2008, 7-8). Em relação aos meios a empregar, Tocci identifica-os como “instruments (regardless of their nature) that are deployed within the confines of the law (2008, 10). Finalmente, e no que respeita à terceira variável, o impacto de uma política externa normativa é aquele em que

“a traceable path can be drawn between an international player’s direct or indirect actions and inactions (or series of actions) on the one hand and the effective building and entrenchment of an international rule-bound environment on the other” (2008, 11).

O exercício de uma política externa normativa, contudo, está subjacente um determinado número de condicionalismos, a que estão sujeitos todos os atores internacionais que a pratiquem, dentre os quais a UE. Tocci indica três condicionalismos base que estão na base da opção tomada pelos atores internacionais em, mediante circunstâncias idênticas, prosseguirem uma política externa de tipo normativo ou não normativo: o contexto político interno e os interesses sectoriais internos, a capacidade interna de agir e os meios para tal que o ator tem à sua disposição, e o contexto externo sobre o qual o ator atua (2008, 17-18).

Apesar da existência de um consenso académico mínimo quanto à definição de “norma” (ver acima), o qual deriva precisamente da identidade do ator em questão (Finnemore e Sikkink, citados em Postel-Vinay, 2008, 39-40), a verdade é que o conceito de norma aplicado à UE comporta, de facto, alguma complexificação. Considerando um ator internacional como a UE, as normas não se podem limitar a simples receitas para a ação, que carregam um sentimento de obrigação à sua implementação; estas devem, simultaneamente, ser portadoras de um imperativo moral que as desassocie da mera lógica de poder (Tocci, 2008, 4). É precisamente esta interpretação não neutra de “norma” que mais se pode encontrar na literatura sobre política externa da UE. Conforme referido por Tocci, as normas devem ser tão universalmente aceites e legítimas quanto possível, não devendo ser passíveis de definição nem de interpretação por parte

do ator em questão, e ainda funcionar como fator domesticador e regulador do poder (2002, 5). Este é o conceito de norma, não neutro porque portador de uma carga moral, e contrário às lógicas tradicionais de poder, que será considerado e operacionalizado no âmbito desta dissertação.

A prioridade que a UE atribui ao compromisso e à resolução pacífica de conflitos internacionais é parte integrante da identidade internacional da UE, bem como o tipo de objetivos que procura alcançar. Wolfers faz uma distinção entre “possession goals” e “milieu goals”, sendo estes últimos os ambicionados pela UE: “Possession goals further national interests, while milieu goals aims to shape the environment in which the state – the EU, in this case, operates” (citado em Smith, 2003, 107). A UE é, assim, um ator que na sua dimensão externa procura moldar o ambiente no seio do qual actua, de acordo com aquilo que são os seus valores e princípios, recorrendo a um determinado conjunto de instrumentos. Este é o mais importante traço distintivo da UE. Conforme salientado por Smith, “the EU is trying to shape the international environment, using persuasion, legal agreements, dialogue, and positive incentives” (2003, 107).

Desta forma, Manners contradiz autores como Therborn, que advogam a impossibilidade de a UE fazer valer o seu poder normativo, sem uma possibilidade concreta e real de recurso ao uso da força. Rejeitando taxativamente a opção militar, Manners afirma:

“implicit in the work of this approach is the assumption that normative power requires a willingness to use force in an instrumental way. I reject this assumption (...) The central component of normative power Europe is that it exists as being different to pre-existing political forms, and that this particular difference pre-disposes it to act in a normative way” (2002, 241–242).

Sjursen alerta também para os perigos que acarreta para a UE o desenvolvimento de uma capacidade militar autónoma, que a seu ver significariam a perda das particularidades que fazem dela um poder normativo (2006, 3). Por outras palavras, e conforme salientado também por Tocci, o modelo político-institucional adoptado internamente é transposto para o plano externo, moldando a natureza das suas políticas externas (2008, 2). Já Jurado afirma, neste mesmo sentido, que a promoção de princípios normativos por parte da UE (ex: direitos

humanos) deriva da sua identidade como comunidade de valores (2006, 121). Esta predisposição para agir de forma condizente com princípios normativos assenta e é reforçada por uma narrativa geopolítica específica que combina globalismo e regionalismo, e que representa um mundo globalizado no qual as entidades regionais se destacam como os seus principais atores. A definição de poder normativo, quando aplicada à UE, deve por isso ultrapassar a neutralidade do conceito de “norma”, tal como já defendera Hurrell. Os capítulos seguintes irão analisar em que medida os valores e princípios normativos têm expressão prática ou impacto na política externa da UE.

Não surpreende por isso que o debate acerca do poder normativo europeu só tenha surgido no período do pós-Guerra Fria, já que o fim do mundo bipolar abriu caminho para uma crescente governança global – a qual abriu caminho à disseminação de normas globalmente partilhadas (Postel-Vinay, 2008, 40-41).

Ao mesmo tempo, existe quem defenda que o que verdadeiramente distingue a UE face a outros atores internacionais, “is a peculiar interpretation of a set of values and principles that are shared by a large part of the international community” (Lucarelli, 2006, 47). Logo, aquilo que no entender de Lucarelli distingue a UE depende menos dos seus valores e princípios do que da interpretação que deles é feita – já que estes não são muito diferentes de atores estaduais como os EUA – e da forma muito particular como a UE os representa e veicula (2006, 49). Na perspetiva da autora,

“self-representation (...) is the externalization of a preceding internal agreement on the EC/EU values and aims, and a performative act which eventually contributes to shaping the collective understandings of the EU’s identity and role, both processes in the making”.

Para Lucarelli, a UE distingue-se por retirar o tom de “cruzada” à expansão dos seus valores políticos; por reconhecer que tem responsabilidades globais, mas por todavia acatar o maior fardo de responsabilidades na sua vizinhança próxima; e por retirar toda a carga religiosa ao seu discurso²⁶ (2006, 51-52).

Os princípios e valores que a UE se comprometeu a defender e a observar na sua ação externa corporizam uma vincada base normativa, que tem vindo a ser desenvolvida e

²⁶ Lucarelli recorre a uma comparação entre a EES (2003) e a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (2002) para distinguir claramente a representação que a UE faz dos seus próprios valores.

reconsiderada conceitualmente ao longo de toda a história do processo de integração. Esta base normativa predispõe a UE a agir de uma determinada forma, específica e concreta, perante estados e organizações terceiras. Manners elenca cinco normas fundamentais, e quatro normas adicionais, todas elas parte integrante da base normativa da UE. Dentre as cinco normas principais, que considera incontestáveis, Manners aponta a paz, a liberdade, a democracia, o estado de direito, e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. A estas junta a solidariedade social, a anti-discriminação, o desenvolvimento sustentável, e a boa governação – normas que considera, todavia, como passíveis de disputa (2002, 242-243). A forma como estas normas são difundidas²⁷ é, por si só, própria de uma entidade como a UE. A este respeito, o mesmo autor afirma, num trabalho mais recente, que:

“what has been significant in these norm diffusion factors was the relative lack of physical force and the importance of cultural diffusion led me to argue that ‘the most important factor shaping the international role of the EU is not what it does but what it is’” (2009, 16).

As teorizações de Manners e de Duchêne acerca da natureza do poder exercido pela UE não deixam de ser alvo de contestação por parte do argumento realista que, munido-se dos fundamentos realistas de Waltz e Mearsheimer, defende que a ação da UE não deriva “do que ela é”, mas sim de um consenso gerado após a queda da URSS entre os seus estados-membros acerca da necessidade de adequar os PECO aos objetivos, europeus e americanos, de segurança regional: à UE coube assegurar a transformação por via de instrumentos de “soft security”, e aos EUA e à OTAN as garantias em termos de “hard security” (Hyde-Price, 2006, 226). Conclui Hyde-Price que:

“the EU serves as an instrument of collective hegemony, shaping its external milieu through using power in a variety of forms: political partnership or ostracism; economic carrots and sticks; the promise of membership or the threat of exclusion. The EU acts as a ‘civilizing power’ only in the sense that it is used by its most powerful member

²⁷ Segundo Manners, a difusão normativa da UE obedece aos seguintes fatores: contágio, difusão informacional, difusão processual, transferência, difusão aberta, e por filtragem cultural [tradução nossa] (2002, 244-245).

states to impose their common values and norms on the post-communist East” (2006, 227).

A par de Whitman, que recuperou o conceito de “international society” da Escola Inglesa no intuito de aplicar à UE (2002, 9), existe também quem argumente que o potencial económico da UE faz eclipsar a necessidade de esta se assumir como potência militar para se impor internacionalmente. Ao salientar a dimensão económica da UE, Rosencrance afirma que este é o aspeto pelo qual a UE é capaz de reverter a lógica da balança de poder, pois não faz com que outros atores sintam necessidade de aumentar os seus recursos no domínio da defesa, argumentando que a UE funciona, assim, como força magnética, e que os recentes alargamentos ilustram este mesmo efeito:

“it represents a magnetic force in world politics, attracting in disparate countries that otherwise might remain apart. (...) Europe has reversed the Balance of Power and drawn other nations into its web of economic and political associations. Countries want to join or to be linked with Europe, not oppose it. Peripheral countries have been centripetally attracted to the European centre, not driven away from it” (1998, 16).

Rosencrance estabelece, ao mesmo tempo, uma correlação direta entre o dinamismo interno do processo de integração e o funcionamento da UE como pólo de atração para estados terceiros (1998, 17). O argumento de Rosencrance não se centra, assim, unicamente na imaterialidade da norma, tal como exposta por Manners, o que vem atestar a ainda pouca concordância existente no seio do debate académico sobre o tipo de poder da UE enquanto ator internacional. Este trabalho procura, deste modo, expor a heterogeneidade de análises e de pontos de vista entre a academia sobre esta matéria, bem como a riqueza e complexidade desse debate.

4- CONCLUSÃO

Verificamos, a partir do exposto neste primeiro capítulo, uma clara diferenciação entre o tipo de poder da Rússia e o tipo de poder da UE. Para tal, afigura-se necessário ter em consideração a construção política desta última, baseada em princípios e valores aceites e comungados por todos os seus estados-membros, e ainda num funcionamento institucional assente nos tratados e no princípio da igualdade entre os estados. Paralelamente, do outro lado está um país cuja construção histórica da identidade coletiva denota traços e características peculiares, alguns deles dificilmente conciliáveis com o espírito que presidiu à ideia de Europa. Conforme atesta Parmentier,

“the Russian neo- Eurasianist mind, in vogue among the political elites since the decline of the ‘Westernizers’ in the mid-1990s, seems to oppose the European worldview. It lays much emphasis on sovereignty whereas the EU model is based on governance” (2008, 108).

No entanto, independentemente do tipo de poder e da natureza dos atores em questão, as mutações ocorridas ao longo dos anos noventa e da primeira década deste século vieram a conferir-lhes um maior protagonismo internacional. Se, após lograr consolidar as suas estruturas políticas internas e almejar uma acelerada recuperação económica, a Rússia foi capaz de aumentar o seu poder relativo e a sua influência internacional; a UE foi sendo capaz de dotar-se das bases legais necessárias para fazer avançar o seu processo de integração, e deste modo afirmar-se progressivamente como um ator internacional de relevo, em particular como agente estabilizador da sua vizinhança próxima. Ao longo dos próximos capítulos, argumentamos que a estratégia da UE relativamente à sua vizinhança a leste, e relativamente à Ucrânia em particular, apesar de um certo sucesso, detém várias limitações.

As diferenças entre os dois atores em análise perfilam-se desde logo nas diferentes conceções das RI. A natureza estadual de um dos atores, ao contrário do outro, faz com que ambos adotem meios e instrumentos diferentes para execução das respetivas políticas externas, as quais prosseguem objetivos também diferenciados e por vezes mesmo sobrepostos. Mau grado a existência de alguns valores e objetivos comuns, procurou-se aqui demonstrar que Rússia e UE oferecem opções de escolha distintas aos estados localizados na sua “vizinhança

comum”, relevantes tanto para a afirmação internacional de ambos, como para a consumação dos respetivos objetivos em matéria de política externa. Os capítulos seguintes incidirão sobre esta mesma tensão, analisando as respetivas ofertas de política externa relativamente à “vizinhança comum” (capítulo II), e ainda o caso concreto da Ucrânia (capítulo III).

O presente capítulo mostrou também a variedade concetual que visa esclarecer a natureza de um ator internacional como a UE. Todavia, essa variedade não obstaculiza a diferenciação entre os dois principais atores em análise neste trabalho: se, por um lado, as perspetivas teóricas tradicionais seriam *a priori* as mais indicadas para abordar a dimensão externa de um ator como a Rússia, é todavia necessário recorrer a um outro registo teórico para abordar com maior acuidade e precisão a projeção externa de um ator como a UE. Assim, só uma observação deste ator através de uma lente teórica que questione as teorias clássicas, como é o caso do construtivismo, pode revelar-se mais adequada tanto para o estudo da base normativa da UE, como para a análise da sua política externa, e das implicações para uma região delicada e repleta de desafios e de interesses discrepantes como é o caso da “vizinhança comum” com a Rússia.

Os casos da Ucrânia, alvo de análise detalhada no último capítulo, e o caso georgiano, são dois dos exemplos cimeiros da tensão permanente entre a UE a Rússia. O caso bielorrusso, por seu lado, é também demonstrativo da diferença entre as ofertas de política externa de Bruxelas e Moscovo, mas conserva particularidades várias – nomeadamente o facto de ser um regime ditatorial presidido por Alexander Lukashenko, cuja política externa priorizou sempre Moscovo em detrimento de uma estratégia de aproximação à UE. A Bielorrússia foi o único país da vizinhança a leste que não expressou qualquer desejo de adesão à UE, nem mesmo de se tornar um estado abrangido pela PEV (Korosteleva, 2009, 229). Minsk acabou por ser, todavia, incluída na PEV, mas desde então o progresso tem sido praticamente nulo²⁸, tendo-se o país auto-excluído, já em 2011, da posteriormente lançada Parceria Oriental.

Deixando agora a concetualização das políticas externas, o capítulo seguinte será dedicado, em concreto, a uma análise das políticas da Rússia e da UE, em concreto, relativamente à “vizinhança comum”. No caso da UE, será analisada a política europeia concebida para enquadrar as suas relações com a periferia a leste, a PEV, designadamente os seus sucessos e limitações perante a presença russa no mesmo espaço.

²⁸ No âmbito da PEV, não foi produzido qualquer Plano de Ação relativamente à Bielorrússia, nem quaisquer Relatórios de Progresso sobre a implementação desta política.

CAPÍTULO II – RÚSSIA E UNIÃO EUROPEIA NA “VIZINHANÇA COMUM”: DUAS POLÍTICAS EM COMPETIÇÃO

1- INTRODUÇÃO

O conflito balcânico e os bombardeamentos da OTAN à Sérvia, em 1999, provaram à UE e à Rússia realidades disparees respeitantes à respetiva posição no mundo, reveladora das suas inibições e fraquezas. Para a UE, a incapacidade de reação a um conflito grave que grassava às suas portas mostrou-lhe a sua dimensão diminuta enquanto ator político e de segurança. Para a Rússia, os bombardeamentos da Aliança ao seu velho aliado sérvio configuraram uma humilhação para um país já então a braços com um grave crise interna, política e económica. Com o 11 de setembro, os EUA optaram paulatinamente pela diminuição da sua presença estratégica na Europa, confrontando os europeus com uma crescente necessidade de reforçar as suas competências enquanto ator internacional capaz de garantir a prosperidade, a estabilidade e a segurança na sua periferia próxima. Paralelamente, no Kremlin, e após um caloroso período de apoio aos EUA justificado pela cooperação internacional na luta contra o terrorismo, o governo russo ia sentindo o peso de sucessivas frustrações ao ver-se afastado das estruturas políticas e militares ocidentais, isto é, da OTAN e da PESD, devido a diferentes perceções sobre a arquitetura de segurança europeia (Fernandes, 2006, 146). Parafraseando a mesma autora, a nova assertividade externa de Putin introduzia um paradoxo nas relações com a UE:

“se, por um lado, a Rússia quer uma relação estratégica baseada presumivelmente em regras comuns. Po outro lado, quer recuperar o domínio sobre o near abroad, segundo as suas próprias regras. A UE não permite à Rússia as duas vertentes ao mesmo tempo” (Fernandes, 2006, 149).

O presente capítulo centra-se na tensão gerada na “vizinhança comum” entre a UE e a Rússia, e tem por objetivo contrastar estas duas ofertas de política externa, bem como proceder a uma análise mais detalhada da PEV, dos seus principais méritos e limitações.

2- A “VIZINHANÇA COMUM”: UMA REGIÃO ENTRE DOIS CENTROS DE PODER

O quinto alargamento da UE, a dez novos estados, em 2004, trouxe para a política externa europeia um outro tipo de sensibilidade em relação à Rússia (Leonard e Popescu, 2007), mais intrusiva, o que acarretou um risco acrescido para um progressivo isolamento russo (Lynch, 2004, 112, citado em Fernandes, 2006, 149). É neste quadro que a “vizinhança comum” entre ambos ganha relevo. A partir deste ponto, a relação UE-Rússia afigura-se particularmente pertinente para a evolução das condições de segurança e de desenvolvimento do continente europeu. Doravante, tal evolução muito passa a depender dos contornos das respetivas políticas externas relativamente àquela região, não existindo políticas nem perspetivas comuns por parte dos dois atores, conforme iremos demonstrar abaixo.

Herdando sociedades com estruturas democráticas frágeis, motivadas por décadas de existência como repúblicas soviéticas, os estados que hoje integram a “vizinhança comum” têm “mais dificuldades do que as sociedades da Europa central na hora de fazerem a transição para a economia de mercado e para a democracia liberal” (Ferreira, 2009, 73). Em suma, a depauperização generalizada dessas sociedades fez com que se tornasse mais difícil para estes estados enveredar por uma via de aproximação à UE como escolha política, comparativamente aos países de Europa central que gravitavam em torno da antiga órbita soviética (ex: Hungria, República Checa, Polónia).

Desde cedo, portanto, a democratização e o estabelecimento de uma economia descentralizada tornaram-se no apanágio de muitos países da Europa central e de leste, processo que desembocou no grande alargamento de 2004, e mais tarde no de 2007. O mesmo não aconteceu com outros países, os quais não foram objetos dos alargamentos, e alguns muito menos consideraram uma pretensa adesão à UE como objetivo último do seu rumo nacional. Por outras palavras, a desintegração da URSS não despoletou automaticamente um movimento uniforme no sentido de uma aproximação ao até aí denominado bloco capitalista.

A “vizinhança comum”, e toda problemática em seu torno é a consequência direta tanto da evolução da Rússia e da UE como atores internacionais, como da própria situação política de muitos dos países que a compõem, a qual não permitiu que estes acompanhassem as escolhas liberais e democráticas de outros. Nestes últimos incluem-se tendencialmente ex-repúblicas soviéticas como a Ucrânia, Bielorrússia e Moldávia, e também as três repúblicas do Cáucaso do Sul – Geórgia, Arménia e Azerbaijão.

Estas dificuldades são melhor entendidas quando se atenta nas características desta região. O depauperamento social, resultado da herança soviética, é também um depauperamento político, na medida em que estes estados não estão dotados – e estavam-no ainda menos em 1991 – de um quadro institucional transparente e responsabilizável perante a sociedade civil. Para além disto, todos os estados da “vizinhança comum” são relativamente pobres: em termos de PIB *per capita*, estão mesmo abaixo de países como a Bósnia ou o Casaquistão, uma república da Ásia Central (ver Anexo 2). Se considerarmos apenas o país mais desenvolvido do grupo, a Ucrânia, verificamos que quer nos indicadores económicos, quer no nível de reformas institucionais, o país se situa atrás de qualquer outro país da Europa central e de leste admitido na UE (Zagorski, 2005, 62).

Para além dos indicadores económicos relativamente modestos, a região não é inteiramente composta por estados socialmente homogéneos, sendo que alguns deles se vêem confrontados com sérios problemas em manter a unidade nacional, por via da existência de tensões separatistas. Tal como é referido por Ferreira,

“esta região é composta por unidades políticas sem experiência de organização autónoma sob a forma de estado soberano e que, além do mais, enfrentam os problemas próprios de sociedades plurinacionais em que a legitimidade do poder central é desafiada por grupos que reivindicam a soberania ou invocam o irredentismo para exigirem, por vezes pela força, a união num estado vizinho” (2009, 74).

Por outro lado, não se verifica, em vários países da região, uma correspondência entre as liberdades políticas e as liberdades económicas, ou seja, o facto de umas existirem não torna um dado adquirido que as outras existam também. Tal acontece, a título de exemplo, em países como a Geórgia e a Ucrânia: se no primeiro caso se pode afirmar existir liberdade económica sem uma correspondente liberdade política, no segundo acontece precisamente o oposto – isto é, verifica-se a existência de uma sociedade politicamente livre que coexiste com uma economia ainda relativamente estatizada (Prystayko, 2008, 55).

Um outro problema, este transversal a toda a região, prende-se com os altos níveis de corrupção. Nenhum dos estados que compõem a “vizinhança comum” se aproxima de nenhum país da UE neste aspecto, permanecendo em lugares muito modestos nos índices internacionais

relativos a esta variável. A isto acresce a necessidade destes países em diminuir a dependência económica da Rússia, fazendo ao mesmo tempo uso dos mecanismos de ajuda económica oferecidos pela UE, e a manutenção do frágil equilíbrio entre o fortalecimento das suas soberanias nacionais sem todavia alienar o seu poderoso vizinho a leste (Löwenhardt 2005, 7). A dependência económica da Rússia é consequência de uma herança pesada, após várias décadas de sujeição a um planeamento centralizado das suas economias, determinado em última instância nos gabinetes do Partido Comunista da União Soviética (PCUS). Das décadas de sujeição aos ditames do Kremlin está estreitamente relacionado o peso que hoje a Rússia ainda detém nas economias destes países, em graus diferentes é certo, mas em todos eles detendo uma posição dominante em vários sectores da economia, em especial no sector energético e na indústria pesada (Löwenhardt, 2005, 20).

Popescu e Wilson (2009) traçam, por seu lado, um quadro da “vizinhança comum” bastante similar. Segundo os próprios, os estados que constituem a “vizinhança comum” têm traços comuns discerníveis, o que torna possível identificar três problemas fundamentais que afectam a região de forma transversal: fraca estrutura do Estado, corrupção endémica, e problemas de identidade nacional. Do primeiro tipo de problema são exemplos os vários estados que não são capazes de controlar a totalidade do seu território, como é o caso da Geórgia, Moldávia ou Azerbaijão – aos quais se deve adicionar o problema da península ucraniana da Crimeia, de população maioritariamente russa e onde se encontra estacionada a frota russa do Mar Negro. Para além disto, verifica-se que as economias destes estados são amiúde dominadas por clãs, o que é negativo para a sua credibilidade externa e para o tão necessário investimento estrangeiro. Finalmente, e de acordo com os autores, estamos perante sociedades nas quais ainda não existe um consenso definitivo sobre o seu “destino europeu”: parafraseando os autores, estamos perante “overlapping versions of national identity: one “national-European”, one nativist and potentially isolationist, and one based on the myths of Slavophile, Orthodox or post-soviet fraternity” (2009, 16).

Em geral, a política de Moscovo é percecionada de forma algo flutuante pelos estados da “vizinhança comum”. Tal não se deve somente a condicionantes económicas, já referidas, mas também ao papel que Moscovo desempenha nos chamados “frozen conflicts”, ainda em ebulição na república separatista da Transnístria (Moldávia), na Abecásia (Geórgia), e na região de Nagorno-Karabakh (Azerbaijão), mantendo tropas estacionadas no terreno nos dois primeiros casos. Recorrendo às palavras de Zagorski, “local governments see Moscow in its political and

military roles, rightly or wrongly, not only as part of an eventual solution but also as part of the problem” (2005, 63).

As duas décadas de transformações que separam a queda da URSS dos dias de hoje surtiram um efeito positivo mas limitado nos indicadores políticos e económicos destes estados. Daqui decorre que a aproximação de alguns deles à UE é vista como o exemplo a seguir rumo à consolidação das liberdades políticas e económicas, ao passo que a Rússia se apresenta cada vez mais como um mero elemento de projeção de poder (Prystayko, 2008, 56) e, em certa medida, ainda como uma incógnita. A “vizinhança comum” é, pois, uma zona de confrontação entre dois modelos de governação, e vários dos estados que a compõem – nomeadamente a Moldávia, a Bielorrússia e a Ucrânia – são sociedades nas quais, nas palavras de Löwenhardt,

“orientations towards integration with the EU coexist with an acute awareness that ties with Russia will remain of paramount importance. Their heart goes to ‘Europe’, but the mind is painfully aware of dependence on Russia” (2005, 6-7).

Em suma, a “vizinhança comum” entre a UE e a Rússia é essencialmente composta por estados que agem de forma pouco harmonizada, cada um detendo aspirações e expectativas diferentes entre si. A região é um todo complexo e heterogéneo, com um alto potencial para o conflito, aspectos que dificultam a formulação de uma política coerente e a longo prazo quer por parte da UE, quer por parte da Rússia (Zagorski, 2005, 68). Contrariamente ao que aconteceu com os países da Europa central nos anos noventa, a UE sente particulares dificuldades em estabelecer uma relação estratégica e mutuamente benéfica com estes estados, em especial devido ao incontornável poder das elites e das lideranças locais. Estas tendem a utilizar a ajuda da UE para se perpetuarem no poder e assim obter maior poder de negociação para com Moscovo (“geopolitical gambling”), ao invés de se assumirem como agentes activos da reforma dos seus países (Popescu e Wilson, 2009, 24-25).

2. 1- A Rússia na “Vizinhança Comum”

Perfazendo cerca de metade da CEI, uma área que a Rússia assume oficialmente como sendo a sua principal prioridade em termos de política externa, a “vizinhança comum” é

percecionada pela Rússia como de vital importância para a projeção externa do seu poder. Numa perspetiva mais abrangente, é considerada de primordial importância para o objetivo estratégico de aumentar o seu poder relativo e de se afirmar como um ator determinante numa ordem internacional que, assumidamente, deseja que caminhe no sentido da multipolaridade, conforme assumido no seu mais recente Conceito de Política Externa²⁹. Em larga medida, e atendendo ao seu estatuto formal de estado sucessor da antiga URSS, a Rússia assenta a sua influência no espaço pós-soviético, antes de tudo, na presença de contingentes militares em vários desses estados – incluindo nos da sua vizinhança europeia, tais como a Ucrânia e a Moldávia. A presença militar russa (ver Anexo 3) é vista com desconfiança por parte do Ocidente e pelos sectores da sociedade pró-europeus desses estados.

Dentre os atores internacionais com capacidade para contrariar os objetivos russos naquele espaço geográfico contam-se os EUA e a UE, poderes que Moscovo percepciona de forma bastante diferente: se, por um lado, os EUA são vistos como uma ameaça real, a UE – com a colocação em prática da sua PEV – não é realmente tida como especialmente desafiadora. Contrariamente ao que acontece com os EUA, tal deve-se essencialmente ao facto de Moscovo não acreditar que a UE tenha potencial suficiente para se afirmar como força revisionista na região ou que possua capacidade real de influenciar os governos destes estados, e ainda ao facto de acreditar que a UE atribui prioridade a regiões como os Balcãs e margem sul do Mediterrâneo em detrimento da sua vizinhança a leste e do Cáucaso do sul (Zagorski, 2005, 72-73).

A resposta russa às veleidades pró-democráticas georgianas e ucranianas ocorridas, respetivamente, em 2003 e em 2005, é demonstrativa da forma como Moscovo encara os desafios que se colocam ao seu poder numa região onde detém “interesses privilegiados” (Medvedev, 2008). Conforme afirma Makarychev, “Russia’s response to the ‘colour revolutions’ (Georgia and Ukraine) provides an interesting case of realpolitik response to a normative challenge”, isto é, a Rússia reduz um desafio normativo a uma pura lógica de confrontação de poder (2008, 13-14). O discurso realista e o nacionalismo da atual liderança russa estão na base da desconfiança e do desprezo com que a Rússia percepciona este tipo de acontecimentos. Os EUA são tidos como os responsáveis últimos pelas “revoluções coloridas”, e Moscovo crê que o grande objetivo de Washington é o de promover uma mudança de regime político na própria

²⁹ No Conceito de Política Externa da Federação Russa de 2008, pode ler-se: “Russia will continue to seek the strengthening of principles of multilateralism in international affairs, development of an architecture of international relations that would be based on the recognition by the international community of the principles of security indivisibility in the modern world and would reflect its diversity.”

Rússia. Daqui decorre que os grandes objetivos do Kremlin relativamente à “vizinhança comum” sejam, antes de mais, o de prevenir o surgimento de regimes anti-russos, e sobretudo o de evitar que este modelo de revolta tenha possibilidades de ocorrência na Rússia (Makarychev, 2008, 14-16).

Finalmente, a dimensão da reação autoritária de Moscovo relativamente às revoltas pró-democráticas que tiveram lugar em vários estados da sua vizinhança está diretamente relacionada com a desilusão russa pós-11 de setembro, ao não ver-se reconhecida como aliada privilegiada do Ocidente, nem de ver reconhecida a sua estratégia de assegurar a lealdade política dos países da CEI (Sherr, 2008, 28-29). A ocorrência destas revoltas foi, deste modo, encarada no Kremlin como um falhanço das suas políticas em relação ao espaço pós-soviético (Makarychev, 2008, 14).

Ainda de acordo com Makarychev, a reação russa ao desafio ao seu poder na vizinhança³⁰, segundo o próprio de natureza claramente não-normativa, foi alvo de uma resposta normativa da UE:

“Russia’s realpolitik towards Georgia and Ukraine have unwittingly provoked a normative response from the West. More specifically, the establishment of the Community of Democratic Choice, as well as the deepened integration of Georgia and Ukraine in EU and NATO institutional spheres are good indications of this trend. The revival of the ‘orange coalition’ in the aftermath of the Ukrainian parliamentary elections in September 2007 could also be viewed as a normative development” (2008, 15).

A reação de Moscovo às “revoluções coloridas” fortaleceu, segundo Sherr, o impulso autoritário do governo russo – tanto no plano interno como na execução da sua política externa no espaço da CEI – e fez ainda com que a desilusão para com o Ocidente se transformasse em antagonismo (2008, 30). Por seu lado, Popescu e Wilson defendem a perspetiva de que a Rússia, na sequência da Revolução Laranja de 2004, alterou substancialmente a sua estratégia:

³⁰ A reação russa contra a Ucrânia e a Geórgia incluiu o recurso a vários instrumentos, entre os quais: ingerência nos preços da energia; ingerência em actos eleitorais; promoção de quezílias fronteiriças; dificultação do regime de emissão de vistos; pressão militar; interdição de importações; discriminação de cidadãos desses países a viver na Rússia, etc. (Makarychev, 14-15).

“drawing its lessons from the central role played by civil society groups and NGOs in the Orange revolution, Russia began developing a rival “counter-revolutionary” ideology, supporting “its” NGOs, using “its” web technologies, and expanding “its” own brands of political and economic influence” (2009, 29).

Ainda de acordo com os autores, a estratégia russa reside em apresentar-se aos países da “vizinhança comum” como um modelo alternativo ao europeu. Esta estratégia passa por limitar o alcance do “soft power” da UE, o que implica o reforço dos laços culturais com esses países; a apresentação de alternativas a organizações como a OTAN ou o Espaço Económico Europeu – leia-se: OTSC (Organização do Tratado de Segurança Coletiva) e EURASEC (Comunidade Económica Euroasiática); aquisição de empresas de sectores-chave da economia desses países; livre circulação de pessoas por contraponto à política de vistos da UE; uma oferta política sem ambivalências e indiferente aos regimes políticos com os quais se tem de relacionar; e, por fim, influenciar os media locais (2009, 28-38).

A guerra russo-georgiana, ocorrida em agosto de 2008, veio também ela introduzir mudanças na política e nas atitudes russas face à “vizinhança comum”: “Russia interpreted the war in Georgia as a logical continuation of its desperate attempts to position itself as a ‘normal’ international subject” (Fernandes e Makarychev, 2009). De acordo com os autores, a perceção russa de “normalcy” (“normalidade”) é a de um ator internacional que se outorga o direito a defender, que se limita a imitar o que outros estados fazem em circunstâncias idênticas (leia-se: Kosovo), e que se predispõe a disciplinar e a punir outros que causem problemas. Neste sentido, a guerra russo-georgiana de 2008 demonstra, na prática, o modo como a Rússia atual relaciona questões como o estatuto do Kosovo com o estatuto da Abecásia e da Ossétia do Sul. O ajuste de contas com o Ocidente pelo reconhecimento da independência do Kosovo da Sérvia, no intuito de evidenciar a suposta hipocrisia do Ocidente, foi uma das razões adicionais pelas quais Moscovo se aventurou numa intervenção militar na Geórgia (Kakachia, 2008, 36).

Para além da insistência no paralelismo com questão do Kosovo, o conflito com a Geórgia demonstrou a dilecção atribuída pelos decisores do Kremlin a uma postura de *realpolitik*. O recurso à força militar contra a Geórgia manteve-se uma opção válida quando todas as outras formas de poder russo – a económica, a política e a ideológica – terem falhado (Popescu et. al, 2008, 3). A UE como ator internacional, capaz de projetar normas e valores

naturalmente distintos dos veiculados por Moscovo, não deixa de surtir um efeito claramente diferenciador em relação à alternativa russa, cujos moldes da resposta divergem claramente dos da UE. Para além de, no rescaldo do conflito, se ter posicionado como o seu principal mediador, a UE havia apoiado Tbilisi, designadamente através de um significativo aumento do apoio financeiro ao país e do destacamento de uma missão civil³¹ (Popescu et. al, 2008, 5).

A UE serve de modelo e inspiração aos agentes promotores destas revoltas – agentes políticos, ONG's, sociedade civil em geral. Ainda que seja difícil mensurar o grau de responsabilidade da UE nas dinâmicas pró-democráticas que assolam o espaço pós-soviético e em particular a “vizinhança comum” com a Rússia, é lícito afirmar que o realismo e a base discursiva da liderança russa têm dificuldades em enfrentar com sucesso a força de um poder como o poder normativo, e a UE como agente disseminador desse mesmo poder. Prova disto mesmo foi a incapacidade (“narrow-mindedness”) de Moscovo em antecipar as revoltas na Ucrânia, após os acontecimentos da Geórgia e do falhanço diplomático na Moldávia (Löwenhardt, 2005, 25). Recorrendo às palavras deste autor,

“from Moscow perspective the region in-between Russia and the EU had developed into a battle ground between two visions of democracy: the model vigorously exported by the Bush administration and less vigorously by the EU, and Russia's (or better: the Presidential Administration's) own conception of 'managed democracy' (2005, 25).

Apesar da evolução verificada na sua estratégia após a Revolução Laranja, Moscovo continua a privilegiar a utilização do “hard power”. O Anexo 4 evidencia algumas das diferenças fundamentais entre a Rússia e a UE no que respeita à utilização de meios coercitivos (“hard power”) para atingimento dos respetivos objetivos. Verifica-se, de facto, que os meios empregues são bastante diferentes, especialmente no que concerne ao grau de afetação que tais medidas podem infligir no sujeito a que se destinam: tome-se como exemplos a tendência por parte da Rússia pela imposição de embargos comerciais, nomeadamente no campo energético, e a tendência da UE pela imposição de sanções mais seletivas, procurando atingir os mesmos objetivos com o menor dano possível para o sujeito a que se destinam.

³¹ A EUMM, missão civil não armada lançada em 2008, tem por principal objetivo assegurar o efetivo cumprimento do Acordo de Seis Pontos, assinado entre a Rússia e a Geórgia a 12 de agosto de 2008 no rescaldo do conflito armado. A sua principal missão consiste em contribuir para a estabilização da situação de segurança no terreno, com particular incidência nas zonas fronteiriças com os territórios da Abecásia e da Ossétia do Sul. O seu mandato foi prorrogado três vezes desde 2008, sendo que o atual finda em setembro de 2012.

Daqui decorre, no essencial, que o potencial para o conflito na “vizinhança comum” seja em grande parte causa direta desta tensão. Nas palavras de Sherr,

“Russia’s power is growing, but Russia is ceasing to be a magnet (...) Russia’s authoritarian drift has aroused discomfort. In the European parts of the former USSR, it has aroused apprehension. Despite litany of criteria and standards, NATO and the EU are not mirages, but genuine poles of attraction (...) whereas these entities are interested in strengthening the capacity of partners, Russia is interested in reinforcing weakness and creating, in place of genuine partnership, subservience” (2008, 32-33).

Posto isto, a UE apresenta-se como um pólo de atração mais forte do que a Rússia para alguns países, em virtude do seu modelo político e das normas e valores em que este se baseia. No entanto, e muito por força da natureza do poder russo e dos instrumentos a que recorre, bem como das suas características como ator estadual, tal não significa que Bruxelas seja tão eficaz quanto a Rússia na implementação da sua estratégia.

No que diz respeito às atitudes dos países que constituem a “vizinhança comum”, Popescu e Wilson encontram um padrão transversal ao seu comportamento, que por sua vez dificulta tanto a ação de Bruxelas como a de Moscovo, e que designam por “Titoísta”, na medida em que gerem um equilíbrio entre os dois pólos de poder, por precisarem do apoio de ambos (2009, 58). Parafraseando Jarabik e Kobzova, países como a Ucrânia e a Bielorrússia

“rather than looking for a mutually beneficial cooperation, both states primarily seek a modus operandi with Moscow and Brussels that would allow them to extract benefits without delivering on their part of the commitment” (2011, 2).

Neste sentido, tem vindo a verificar-se uma progressiva falta de compromisso por parte de alguns dos estados-alvo da PEV com as reformas políticas e económicas que a UE tem por objetivo promover, o que acarreta perdas de influência da UE na região. Tal ocorre sobretudo devido à fraca consciencialização das sociedades civis de alguns estados dos benefícios

resultantes de um maior grau de cooperação com a UE, o que faz com que não exista pressão sobre as respetivas elites políticas no sentido de mais aproximação à UE. A falta de comprometimento dos governos dos estados da vizinhança com a PEV faz com que a política perca eficácia, e que não raras vezes a UE apoie sectores e projetos pouco relevantes para aquilo que são as suas principais prioridades na região (Jarabik e Kobzova, 2011, 4).

Em suma – contrapondo os erros e as insuficiências comumente apontadas à PEV com as aspirações russas na “vizinhança comum”, e considerando também as escolhas soberanas dos estados-alvo da PEV – é possível afirmar-se que a UE incorre num risco face à oferta de política externa de Moscovo. Esta é a perspectiva de autores como Popescu e Wilson, para quem Bruxelas não tem logrado conquistar, através do exercício do poder normativo, as populações dos estados-alvo da PEV da fronteira leste. Isto tem acarretado perdas sucessivas de democraticidade na região e um crescendo da influência russa. A intenção da UE não é a de construir uma esfera de influência na região, mas sim torná-la recetiva à adoção de valores considerados universais, como é o caso da democracia e do estado de direito. Tal não é o entendimento russo, que tem, assim, obstaculizado a política europeia na região (2009, 47).

A oferta de perspectivas de adesão a vários dos estados da antiga órbita soviética e às três repúblicas bálticas apresentou-se como um estímulo para outros estados do leste europeu. Os consequentes alargamentos conferiram esperança em países como a Moldávia, a Ucrânia ou a Geórgia numa possível oferta de perspectivas de adesão (que não viria a acontecer). A verdadeira fórmula encontrada como alternativa a mais alargamentos foi a PEV.

2. 2- A UE na “Vizinhança Comum”

Só nos princípios da década de noventa se tornou possível para a UE perspetivar uma relação mais próxima e ambiciosa com a Europa de leste. Tratava-se, contudo, de uma altura sensível, dedicada essencialmente ao avanço do seu processo de integração³². A especificidade do momento colocava, ainda, incertezas quanto à sua legitimidade para atuar internacionalmente. Por outro lado, a UE permanecia também incerta quanto às reais aspirações destes países, ainda não totalmente definidas. Iniciativas como a constituição do Grupo de Visegrado em 1991,

³² A discussão em torno do processo de integração europeia e da interação da Europa com terceiros integra o conceito de “europeização”. Este conceito é multidisciplinar, sendo utilizado por campos científicos autónomos como as ciências históricas, a sociologia, a antropologia, pelos estudos culturais, e também pela ciência política. Neste último caso, poderá ser utilizado, entre outros casos, para alusão ao fenómeno do alargamento da UE, ao desenvolvimento de políticas a nível europeu, ou à influência da UE nas estruturas políticas e administrativas dos estados (Sittermann, 2005). É, no entanto, um conceito que embora detenha já uma extensa literatura, permanece muito disputado, com múltiplas definições. Por isso, decidimos desconsiderá-lo no âmbito desta dissertação.

composto pela Polónia, Checolováquia³³ e Hungria, conferiam um importante sinal acerca das intenções destes estados em encetar esforços no sentido de uma aproximação ao antigo bloco capitalista. No entanto, e desde a sua constituição como CEEA nos anos cinquenta e até aos anos oitenta, a então CEE/CE detinha uma relação descoordenada e pouco explícita com os estados vizinhos, entrecortada por alguma iniciativa esporádica e meramente reativa (Seidelmann, 2009, 267).

Ainda no limiar dos anos noventa, documentos como a Carta de Paris para uma Nova Europa (1990)³⁴ indiciavam uma vontade em corporalizar as grandes linhas de orientação política e ideológica que a Europa ocidental e os EUA perspetivavam para uma nova ordem internacional pós-Guerra Fria: uma Europa que, aproveitando o ímpeto reformista de Gorbachev, reencontrava a unidade após décadas de antagonismo, uma Europa inclusiva e solidária para com os estados saídos da órbita de Moscovo, e que lhes abria as portas da economia de mercado, do Estado de direito, e da democracia representativa. De acordo com Seidelmann, foi neste período que se assistiu à criação das condições básicas para uma futura política de vizinhança (2009, 267-268). O estabelecimento de uma política oficial de vizinhança só ocorreria a partir de 2003.

Nos anos pós-Maastricht, todavia, a UE não logrou alcançar um papel decisivo na região, situação motivada por razões de natureza distinta, mas igualmente importantes. Tal como apontado por Zourabichvili, tal ficou a dever-se sobretudo a razões de ordem interna, numa fase em que a UE formava e cimentava o seu organigrama institucional, processos que concentraram grande parte das suas atenções. Ainda segundo a autora, a ausência de instrumentos adequados de política externa, aliada a fatores como a falta de estratégia da Comissão e do Conselho, a falta de um consenso claro sobre as suas prioridades externas, e a que acresce ainda o aparecimento dos EUA como ator importante na região, fez com que a UE não se assumisse naquela altura como rival estratégico da Rússia (29, 2007).

As dinâmicas pró-ocidentais na “vizinhança comum” assumiram uma pluralidade de formas, tiveram por precursores estados diferentes, e estipularam diferentes objetivos. Para além de iniciativas como a GUAM ou a CDC, já mencionadas neste trabalho, também o *Black Sea Forum for Partnership and Dialogue* marcou a vontade de marcar a diferença face a Moscovo através de iniciativas de integração regional. Apesar de encetada por iniciativa romena em 2006, pouco tempo antes da admissão deste país como estado-membro de pleno direito da

³³ Com a separação formal da Checoslováquia, em 1993, os seus estados sucessórios, República Checa e Eslováquia, passaram a integrar individualmente o Grupo de Visegrado.

³⁴ A Carta de Paris para uma Nova Europa é o texto que está na origem da atual Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), cujas origens remontam à Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa de 1975.

UE, a Sinergia do Mar Negro tem por principal objetivo fomentar o desenvolvimento dos países banhados pelo Mar Negro em diversas áreas de interesse comum, e cimentar a cooperação e a interdependência com a comunidade Euro-atlântica. Com exceção da Roménia, todos os restantes países que integraram esta iniciativa coincidem com os que integram a “vizinhança comum” com a Rússia. Posteriormente à adesão de Bucareste à UE, aquilo que até aí era um fórum de cooperação regional tornou-se numa das dimensões da PEV, a par da Parceria Oriental.

A relação com os estados vizinhos do leste apenas conheceu uma rutura com o passado na viragem do milénio, quando Bruxelas se viu a braços com um conjunto de desafios à sua segurança que encimavam a sua agenda externa: a guerra nos Balcãs; o alargamento a uma dezena de países em simultâneo e a perspetiva de inclusão da Roménia, da Bulgária e da Turquia; a reforma institucional interna; a procura de um equilíbrio com os EUA através da instauração de uma política externa comum; e o desafio do crescimento económico (Löwenhardt, 2005, 27). Para além destes fatores, há que ter em conta o facto de a UE, até à consumação do grande alargamento de 2004 não possuir, ao contrário dos EUA um pensamento estratégico de índole geopolítica; e ainda ao facto de só a partir da consumação do alargamento a dez novos países ter sido possível à UE destinar tempo e recursos financeiros avultados aos seus novos vizinhos (Löwenhardt, 2005, 28). A ajuda financeira da UE aos seus vizinhos do leste sofreu evoluções aquando da implementação da estratégia *Wider Europe*, em 2003, e após a guerra russo-georgiana de 2008, mau grado algumas insuficiências transversais ao longo dos anos, em particular a lentidão de Bruxelas em adaptar os recursos financeiros destinados aos seus vizinhos a leste aos desafios que aquela região encerra, em especial tendo em conta o desafio que constitui a presença da Rússia na região (Fernandes, 2012). Assim, e apenas quando a perspetiva do grande alargamento se avistava no horizonte é que Bruxelas optou finalmente por conceber uma estratégia de fundo para enquadramento das relações com os novos vizinhos a leste, estados que a Comissão apelidava de “the Western Newly Independent States” (Bielorrússia, Moldávia, Ucrânia). Nas palavras de Light,

“although there was no intention of granting them accession to the EU in the foreseeable future, they were perceived as the EU’s ‘essential partners’. The attainment of security, stability and sustainable development within the EU was deemed to require political reform,

social cohesion and economic dynamism outside it, in particular the eastern neighbourhood” (2009, 91).

A atenção de Bruxelas relativamente aos desafios de uma UE alargada advinha já dos anos que imediatamente antecederam o alargamento, em grande parte por iniciativa polaca. Ainda em 2002, através de Chris Patten e Javier Solana, a UE deu início à conceção daquilo que viria a ser uma política para a Europa de leste, conferindo prioridade aos novos vizinhos que se perfilavam no horizonte, através de várias diligências com atores fundamentais como a Rússia, a Alemanha, o Reino Unido, e com as Presidências rotativas do Conselho da UE.

Estas iniciativas políticas desembocaram na estratégia *Wider Europe – Neighbourhood: A Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, que de resto já considerava a Rússia como um parceiro de fundamental importância para qualquer estratégia europeia de relacionamento com os novos vizinhos a encetar daí em diante (Löwenhardt, 2005, 28-29). No essencial, a estratégia *Wider Europe* (2003) é a expressão da vontade em dar forma a uma nova fase de relacionamento entre a UE, a restante Europa, e os vizinhos a sul do Mediterrâneo: o documento é claro ao aludir a uma forma de relacionamento atendendo a regras e expectativas comuns, tanto da parte de Bruxelas como dos estados-alvo da futura política. O documento estipula a pretensão da UE em estender à sua vizinhança os benefícios do alargamento, sob a forma de integração no Mercado Interno e na promoção da liberdade de movimentos de pessoas, bens, serviços e capitais (Comissão Europeia, 2003b, 10). Parte também do pressuposto de que a UE e os países vizinhos partilham interesses advindos sobretudo de valores comuns, e que deles devem tirar partido de forma a enfrentar problemas derivados da proximidade geográfica mas tão diferenciados como é o caso da emigração, a segurança fronteiriça, a pobreza, o desenvolvimento económico, a mudança de paradigma económico, a inclusão social, o fornecimento energético, e os respetivos sistemas legais e regulatórios (Comissão Europeia, 2003b, 11-14).

De uma política pouco clara e incipiente, pautada pela falta de critérios claros e de uma visão pouco lúcida da realidade do leste – que marcou as primeiras décadas do processo de integração para finalmente conhecer desenvolvimentos fundamentais ao longo dos anos noventa – a UE encetou, a partir de 2003 com a EES, uma mudança fundamental na sua política externa. A EES foi o documento através do qual a UE assumiu a intenção de desempenhar um papel mais activo na sua vizinhança, uma estratégia que reconhecia o surgimento de novos tipos

de ameaças despoletadas por uma ordem internacional em permanente mudança. A conceção da EES (Conselho da UE, 2003c) veio a despoletar toda uma dinâmica da UE em torno da prossecução de um conjunto de objetivos que só poderiam ser alcançados através de uma relação mais próxima com os estados vizinhos: “mesmo na era da globalização, a geografia continua a ser importante. É do interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados” (2003c, 7). Na EES, a UE expressa a intenção de contribuir ativamente para criar mais segurança na sua vizinhança próxima, áreas geográficas onde subsistem “países violentos, estados enfraquecidos em que floresce a criminalidade organizada, sociedades disfuncionais ou um crescimento descontrolado da população” (2003c, 7).

Em relação à vizinhança a leste em concreto, a EES é clara:

“[não é do interesse da UE] que o alargamento crie novas linhas de fratura na Europa. É necessário tornarmos extensivos aos nossos vizinhos a Leste os benefícios da cooperação económica e política, enfrentando ao mesmo tempo os problemas políticos que os afectam” (2003c, 8).

A EES expressa, simultaneamente, a vontade da UE em promover uma ordem internacional multilateral, assente nos princípios e regras comuns do Direito Internacional, frisando a importância das organizações regionais para a governação mundial. O normativismo da UE aparece como transversal a todo o documento, mas encontra-se especialmente bem patente na afirmação de que “as melhores formas de reforçar a ordem internacional são a disseminação dos princípios de boa governação, o apoio às reformas sociais e políticas, a luta contra a corrupção e os abusos de poder, o estabelecimento do primado do direito e a protecção dos direitos humanos” (2003c, 10).

A UE alcançara finalmente um nível suficiente de maturação interna, propiciado pela vaga de adesões consumada em 2004 e pela pausa para reflexão motivada pelos referendos ao Tratado Constitucional do ano seguinte. Apesar de goradas as possibilidades da sua aprovação por todos os estados-membros, a verdade é que esse facto veio a contribuir para uma definição mais clara acerca do futuro organigrama institucional e decisório da UE. O novo organigrama beneficiou também do estabelecimento de instrumentos importantes para a prossecução de uma política mais assertiva no plano externo, tal como aconteceu com os órgãos da Política

Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Por outro lado, a inclusão de novos estados do leste fez com que a “vizinhança comum” passasse a figurar como uma das questões centrais da agenda europeia, não só pelo facto de os estados-membros mais recentes perspetivarem a Rússia de forma bem mais relutante do que muitos outros estados, mas também pelo facto de nutrirem pelos estados que compõem a “vizinhança comum” um certo grau de solidariedade e proximidade, que em certa medida tendem a comparar com o seu próprio passado (Zourabichvili, 2007, 31-32).

Contudo, mais alguns fatores, externos à UE, fizeram com que esta tomasse definitivamente consciência das questões que envolviam toda uma região que, por intermédio do culminar de um processo histórico, se viu geograficamente “entalada” entre a UE e a Rússia: são elas o advento das chamadas “revoluções coloridas”, e a questão energética. A espontaneidade das “revoluções coloridas”, iniciadas com a que depôs o então presidente georgiano Eduard Shevardnadze em 2003, fizera acima de tudo com que a UE tomasse consciência de que estava a lidar com países que detinham já uma estrutura social com condições mínimas para caminhar no sentido da democratização. Por outras palavras, isto significava acima de tudo que a UE não lidava já com países que até aí tinha por pós-soviéticos, mas sim com países em estado pré-democrático.

A Revolução das Rosas – assim ficou conhecida a revolução encetada pelo movimento democrático georgiano – obrigou a UE a prestar-se a uma aproximação sem precedentes à sua vizinhança próxima a leste, daí procurando obter resultados práticos. O facto de a UE ter agido como parte ativa nos acontecimentos leva a que, internamente, isso seja já uma verdadeira revolução interna, contrariando a inactividade e falta de uma voz uníssona até aí evidenciada (Zourabichvili, 2007, 32). Por outro lado, o falhanço do principal projeto de integração regional pós-soviético, a CEI, “has amplified the perception that the region has become an arena for competing policies or even geopolitical rivalry” (Parlamento Europeu, 2007, 1).

Dois anos mais tarde, em 2005, a Revolução Laranja na Ucrânia veio somente reforçar este imperativo, abrindo caminho ao reforço definitivo de uma dinâmica política europeia no plano externo. Em suma, as inesperadas convulsões políticas na Geórgia e na Ucrânia, das quais resultaram o derrube de dois regimes dirigistas encabeçados por políticos da antiga alta esfera soviética, colocaram a UE perante uma impreterível escolha: ou assumia de vez o papel de principal agente regional de estabilização e de disseminação de normas e valores democráticos, ou arriscava-se a ver os EUA a assumi-lo. Para além disso, a UE via chegada a altura de zelar

pela estabilidade e segurança daquela área, porquanto as circunstâncias pós-revolucionárias conferiam à Rússia uma possibilidade de desestabilização da zona (Zourabichvili, 2007, 34-35), o que configuraria numa situação de sobreposição de interesses com a UE.

3- A PEV

É num contexto caracterizado por mudanças democráticas em crescendo que a UE idealiza e coloca em prática uma nova política europeia concebida para assegurar a estabilidade económica e social dos países vizinhos, facilitando a sua aproximação aos patamares europeus de boa governação, liberdade, democracia e desenvolvimento económico. O grande princípio que norteia a PEV assenta na ideia de que é do interesse da própria UE contribuir para a estabilização política e para o desenvolvimento económico dos estados da sua vizinhança ou, por outras palavras, que a segurança da UE é algo que começa fora das suas fronteiras. A PEV é, por isso, o corolário de um processo de viragem a leste por parte da UE, um processo estratégico, alimentado por um imperativo histórico despoletado a partir da queda da URSS, dos sucessivos alargamentos e, sobretudo, da necessidade que daí adveio de enquadrar a relação com os novos vizinhos.

A Parceria Euro-Mediterrânica, lançada na sequência da Conferência de Barcelona em 1995, já havia dado o mote para que fosse encetado o mesmo tipo de aproximação, mas para com os vizinhos. Na segunda metade dos anos noventa, a UE deu início a negociações bilaterais com os anunciados novos vizinhos, tendo em vista a implementação de Acordos de Parceria e Cooperação (APC's) (Khasson et. al., 2008, 216). Assim, foram assinados acordos deste tipo com a Moldávia e a Ucrânia em 1998, e no ano seguinte com a Arménia, Azerbaijão e Geórgia.

Em janeiro de 2002, o então chefe da diplomacia britânica, Jack Straw, em carta enviada à presidência espanhola do Conselho, expressa a sua preocupação pelas situações da Ucrânia, Bielorrússia e Moldávia. No seu entender, a UE deveria oferecer a estes países incentivos para fomentar reformas políticas e económicas, devendo propor-lhes “a special neighbour status rooted in a commitment to democratic and free markets principles” (citado em Comelli, 2004, 99). Também em 2002, uma carta do governo sueco propunha o alargamento da amplitude geográfica da nova política europeia, de modo a incluir o norte de África, e ainda a Rússia (Comelli, 2004, 99). No mesmo ano, o então Alto Representante para a PESC, Javier

Solana, e o comissário Chris Patten, apresentam uma carta conjunta ao Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas para que a área coberta pela iniciativa *Wider Europe*, nela proposta, não incluisse a Roménia, a Bulgária e a Turquia, países cuja adesão à UE como membros de pleno direito se perspectivava. Esta distinção foi significativa na medida em que assinalou o facto de a iniciativa *Wider Europe* ser uma alternativa e não um precursor do alargamento (Timmins, 2004, 368; Comelli, 2004, 98-99; Cremona e Hillion, 2006, 3).

Apesar de algum desacordo entre alguns dos mais poderosos estados-membros da UE – designadamente entre o Reino Unido, a Alemanha e a Itália – surge a proposta do então presidente da Comissão Romano Prodi para a criação – na sua expressão original – de um “ring of friends”, aos quais não fosse atribuída no imediato uma perspectiva de adesão. Para além disto, a grande oferta da nova política deveria residir na extensão do mercado único e na fórmula “everything but institutions”, permitindo aos estados da vizinhança usufruir também eles de alguns dos mais importantes benefícios da integração europeia.

Em 2003, a EES e a iniciativa *Wider Europe* marcaram definitivamente uma cisão com a visão até aí dominante em Bruxelas de que o espaço pós-soviético era uma zona de natural influência russa (Khasson et al., 2008, 222). A iniciativa *Wider Europe* teve como grandes impulsionadores alguns países da Europa setentrional, cujas agendas externas manifestavam maior preocupação com os eventuais efeitos negativos que poderiam advir da exclusão dos novos vizinhos após a consumação do alargamento a leste, na altura já iminente. A propósito desta preocupação, a Comissão, influenciada pela Revolução Rosa na Geórgia, propõe o alargamento da nova política europeia às três repúblicas do Cáucaso e, oficialmente, aos estados da margem sul do Mediterrâneo do antigo Processo de Barcelona (Emerson, 2004, 7; Comelli, 2004, 100-101; Missiroli, 2007).

3.1- A Génese Política da PEV

Logo após a consumação do grande alargamento a leste – um processo separado daquele que descrevemos – a Comissão torna públicas as bases para uma nova era de relações com a vizinhança através do lançamento de uma nova política europeia, então denominada por “Política Europeia de Vizinhança”. A PEV sofreu um ímpeto decisivo em 2004, numa fase posterior à enunciação por parte da Comissão de propostas tendentes a simplificar os procedimentos concernentes a vários instrumentos de cooperação externa transfronteiriça até aí

em vigor: o INTERREG (Iniciativa Europeia para as Áreas Fronteiriças), o PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies), o CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation), o TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) e o MEDA (Euro-Mediterranean Partnership) (Comissão Europeia, 2003a). O caminho seguido pela Comissão dava expressão às conclusões do Conselho Europeu de Tessalónica em torno da criação de um novo instrumento de vizinhança e pretendia, nomeadamente a partir de 2006 e aproveitando a dinâmica do alargamento, corrigir as deficiências suscitadas pela necessidade de articular um tal número de instrumentos diferentes. A existência dos cinco instrumentos de cooperação supracitados fazia com que a cooperação com os países vizinhos se regesse por regulamentos diferentes, diferentes procedimentos de seleção e de execução de projetos, acarretando dificuldades acrescidas no lançamento de projetos conjuntos (Comissão Europeia, 2003a, 6). Na altura, a estratégia para melhorar e aumentar a presença da UE na vizinhança passava, essencialmente, por preparar o caminho para a inclusão dos programas até aí existentes num programa de vizinhança único (Comissão Europeia, 2003a, 10-11).

Baseada nesta Comunicação, a Comissão apresentou, em maio de 2004, uma proposta de estratégia geral para a PEV (Comissão Europeia, 2004b), contendo os princípios e o método a adotar para implementação da nova política, consistindo na conceção conjunta de Planos de Ação. Além da definição dos princípios norteadores da política – entre os quais o aprofundamento da cooperação e extensão dos benefícios do alargamento, co-responsabilização, diferenciação, valor acrescentado, e acompanhamento – a estratégia traçada passava por incluir os países do Cáucaso, em consonância com o já preconizado pela EES, e apontava a intenção da UE em introduzir o novo Instrumento Europeu de Vizinhança (ENPI) relativo às perspetivas financeiras 2007-2013 (Comissão Europeia, 2004b, 27-31). A PEV, sendo um projeto eminentemente político, não deixa de ser também um projeto financeiro. De resto, é aplicada com recurso a instrumentos financeiros e a programas de assistência económica, tendo substituído os anteriores programas MEDA e TACIS. O seu instrumento financeiro, o ENPI, encontra-se dividido em áreas geográficas de intervenção³⁵, o que enfatiza a importância que a UE atribui à promoção das várias formas de regionalismo – refira-se, um dos objetivos da PEV.

³⁵ O ENPI encontra-se subdividido em vários programas regionais: ENPI Regional Programme for the Mediterranean; ENPI Eastern Regional Programme; ENPI Interregional Programme; ENPI Cross-Border Cooperation Initiative (Khasson et. al., 2008, 225).

A partir de 2008, com a introdução do ENPI³⁶, foi materializada a tendência de longo prazo que advinha desde 1993, no sentido de separar os estados com perspectivas de adesão dos restantes, algo que acabou por ser refletido nos instrumentos de apoio financeiro a estados terceiros (Fernandes, 2012, 88-89). Neste ciclo, o ENPI conta com cerca de 12 mil milhões de euros³⁷, valor que superou em 32 por cento o disponibilizado no ciclo financeiro de 2000-2006 (Ferreira, 2008, 80; Khasson et. al, 2008, 230; Comelli, 2004). O investimento é feito em programas de redução da pobreza, de protecção ambiental, de combate à corrupção e fortalecimento do estado de direito, e também em medidas tendentes à integração destas economias no Mercado Único (European Union, ENPI Strategy Paper, 10). Para além dos 12 mil milhões previstos no quadro financeiro 2007-2013, está prevista a afetação de 300 milhões adicionais para aqueles países que demonstram maiores avanços na implementação das reformas, e ainda mais 700 milhões para apoio à concessão de empréstimos bancários aos países-alvo da PEV para apoio em setores fundamentais (Ferreira, 2009, 80).

O processo de tomada de decisão no âmbito da PEV³⁸ envolve todos os órgãos comunitários. Tal faz com que, de acordo com Seidelmann, os órgãos que tomam parte nas decisões arrastem consigo o seu carácter supranacional (Comissão) ou o seu carácter intergovernamental (Conselho), algo que é susceptível de gerar competição entre os mesmos – ou, mais concretamente, entre o Directorado Geral de Relações Externas da Comissão e as responsabilidades que o Conselho detém na PESC. O processo de tomada de decisão no âmbito da PEV é, pois, algo que exige uma boa articulação interna entre os atores em diferentes níveis (2009, 269-270). No entender de vários analistas, a PEV é uma política europeia transpilar por excelência (Kharsson et. al., 2008, 227). Este carácter transpilar reflete-se não só nos organismos envolvidos no processo interno de tomada de decisão, mas também nos seus objetivos gerais. Segundo Cremona e Hillon: “The ENP’s cross-pillar dimension is an important aspect of its security basis. Its objectives can be related to the first pillar (economic development and closer economic integration, environmental protection, energy policy, border control); the second pillar (enhanced domestic political stability, cooperation in regional conflict prevention, alignment to EU

³⁶ O ENPI foi introduzido em 2008, acompanhado pelo IPA (Instrument for Pre-Accession).

³⁷ Os estados-alvo da PEV podem também obter apoio financeiro através de outros instrumentos comunitários, tais como a *European Initiative for Democracy and Human Rights* e o *Neighbourhood Investment Fund* (Khasson et. al., 2008, 231).

³⁸ Com a aprovação do Tratado de Lisboa, o processo de tomada de decisão sofreu alterações. Conforme já referido atrás, verificou-se o fim do sistema de pilares, o reforço dos poderes do Parlamento Europeu, a introdução de novos cargos institucionais, e a implementação do Serviço Europeu de Ação Externa.

policy on WMD) and the third pillar (cooperation on organized crime and terrorism) while all contributing to the overall security objective” (2006, 5).

Atendendo às necessidades e expectativas legítimas de cada país, ficou estipulada no âmbito desta nova política europeia a assinatura de acordos bilaterais com os estados da vizinhança sob a forma de Planos de Ação: acordos que definem a agenda de reformas e as áreas de intervenção prioritárias a médio e longo prazo. Ao contrário do que acontece com os tratados internacionais, os Planos de Ação são acordos políticos, cujo conteúdo é discutido bilateralmente, ficando ao critério do país a sua efetiva aplicação. As áreas de intervenção prioritárias haviam sido já explicitadas na estratégia geral da PEV: comprometimento com valores partilhados; diálogo político eficaz; desenvolvimento económico e social; comércio e mercado interno; justiça e assuntos internos (Comissão Europeia, 2004b, 13-18). Nos Planos de Ação, as áreas pré-estipuladas de intervenção, sendo de âmbito geral, são de conteúdo variável de acordo com o país em questão (Khasson et. al., 2008, 217-218) e, conforme conclui Comelli: “while the ENP’s general approach is multilateral, it is implemented mostly bilaterally” (2004, 102).

O nível de implementação da PEV nos vários países é alvo de avaliações periódicas levadas a cabo por sub-comités. Foram assinados Planos de Ação com a Moldávia e a Ucrânia em 2004, e em 2006 com as três repúblicas do Cáucaso do sul. Ainda em 2004, seguiram-se propostas para a futura introdução do ENPI, o instrumento que viria a permitir financiar, nomeadamente, projetos de cooperação transfronteiriços entre estados-membros da UE e os estados vizinhos (Emerson, 2004, 7), o que veio a ocorrer em 2007. O ENPI veio reforçar a condicionalidade da UE, prevendo a suspensão da assistência financeira³⁹ caso tal não estivesse previsto noutros acordos, tais como nos APCs (Cremona e Hillon, 2006, 12). A condicionalidade política, conforme exposto mais adiante neste trabalho, tem registado um menor grau de eficácia relativamente à oferta de perspectivas de adesão.

A PEV foi, desde o início, concebida como alternativa ao alargamento. A iniciativa *Wider Europe* corporizava já a ideia fundamental de enquadrar a relação com os novos vizinhos a leste, sem todavia prever eventuais perspectivas de adesão:

“the aim of the new Neighbourhood Policy is therefore to provide a Framework for the development of a new relationship which should not, in the medium-term, include a perspective of membership or a

³⁹ Por maioria qualificada no Conselho, e após proposta da Comissão.

role in the Union's institutions. A response to the practical issues posed by proximity and neighbourhood should be seen as separate from the question of EU accession" (2003, 5).

Tendo em vista a prossecução dos seus objetivos, a PEV é implementada através do recurso a um determinado tipo de instrumentos, também eles um fator que diferencia a UE como ator internacional face aos restantes. A UE já tinha recorrido a um importante instrumento de política externa relativamente aos PECO – a perspetiva de adesão – mas tal instrumento está indisponível no âmbito da PEV. Assim, e excluída que está oficialmente a oferta de perspetivas de adesão, a UE, através da PEV, aposta em três instrumentos fundamentais para projetar as suas normas e valores na vizinhança. Em primeiro lugar, através do acesso ao mercado único e do envolvimento nos seus programas e redes (Khasson et. al, 2008, 229), veja-se o caso de os Planos de Ação irem claramente no sentido de estimular reformas no sentido de desenvolver economias de mercado capazes de interagir com o Mercado Único⁴⁰. Em segundo lugar, Bruxelas aposta na disponibilização de assistência técnica e financeira, amplificada através do ENPI para o ciclo financeiro de 2007-2013. Por fim, a UE recorre à já referida condicionalidade política como importante instrumento na relação com os estados da PEV. A condicionalidade tem por função fazer depender a cooperação e o financiamento comunitários de determinadas contrapartidas, sob a forma de cumprimento de objetivos (Khasson et. al, 2008, 231). De resto, e na perspetiva de Nogués, mais do que a promoção dos direitos humanos, da democracia ou do Estado de direito, já presentes em políticas anteriores, é na ênfase dada à condicionalidade política que reside a grande inovação da PEV (2007, 182).

3.2- Fragilidades da PEV: Incentivar sem Alargar

A PEV prevê um mecanismo de atuação relativamente simples: em troca da efetiva implementação de reformas e da harmonização legislativa relativamente ao *acquis communautaire*, a UE garantiria uma maior integração económica com os seus vizinhos. De acordo com Haukkala,

⁴⁰ No caso do Plano de Ação para a Ucrânia, por exemplo, era conferida prioridade estratégica à futura adesão do país à OMC, à remoção de restrições e das tarifas impeditivas do comércio bilateral, e à melhoria do clima de investimentos (EU-Ukraine Action Plan, 2005, 4).

“the approach is twofold, as the EU wanted first to tap the full potential of the already existing PCAs, namely the gradual harmonization of legal norms with the EU *acquis* and the creation of a free trade area, and only then move beyond with the prospect of realizing the so-called four freedoms (persons, goods, services, and capital)” (2007, 12).

O objetivo cimeiro da PEV – e que muitos vieram a apontar como a sua grande fragilidade – era o de enquadrar as relações de uma Europa alargada com todo um novo espaço geográfico, evitando a oferta formal de perspectivas de adesão (Parmentier, 2008, 104; Kharsson et. al., 2008, 227; Haukkala, 2008, 36; Comelli, 2004, 104-105, Johansson-Nogués, 2007, 189; Prystayko, 2008, 56). Devido a isto, e recorrendo às palavras de Löwenhardt, “the Communication was a blow to the pride of the elites of Ukraine and Moldova in particular” (2005, 30). O mesmo tipo de reparo é feito por Emerson, afirmando que as obrigações constantes nos Planos de Ação, não vindo acompanhadas de perspectivas de adesão, contribuem para a descredibilização de todo o processo: “the whole package is hardly looking like a plausible balance of obligations and incentives, or as leverage for a credible conditionality process” (Emerson, 2004, 7-8).

A PEV visa, todavia, outro tipo de objetivos, alguns deles desde logo previamente espalhados na EES, sendo por isso melhor compreendidos à luz desta (Cremona e Hillon 2006, 5). Dentre os mais relevantes destaca-se o papel que desempenha na contenção e prevenção de conflitos internos na vizinhança a leste. Apesar da relutância que a UE demonstra na intromissão direta nos “frozen conflicts”, e de não ser uma política de prevenção de conflitos, a PEV é uma política que tende a ter uma influência positiva nesta área. Ainda que indiretamente, a PEV, ao abordar questões como o desenvolvimento económico e o estado de direito, está a contribuir para a melhoria do clima no qual este tipo de conflitos pode ser resolvido. Conforme consta do sítio oficial da PEV na Internet,

“the ENP attaches importance to people-to-people contacts and socialisation, to confidence-building measures and regional cooperation. By emphasizing bilateral relations and differentiation, as well as dialogue and sub-regional cooperation, the EU contributes to a climate in which security threats might be resolved”.

O envolvimento da UE através da PEV em regiões que representam um desafio acrescido em termos de segurança, como é caso do Cáucaso do sul, denota a vontade da parte de Bruxelas em contribuir para a progressiva estabilização de regiões com variados problemas de segurança. Estes problemas de segurança não se cingem, muitas vezes, às próprias fronteiras do estado, mas extravasam-nas, como é o caso do tráfico de pessoas, de armas e da imigração ilegal. A PEV desempenha, assim, um papel de elemento estabilizador na região, nomeadamente através do incremento da cooperação transfronteiriça para combate ao crime organizado. (Seidelmann, 2009, 269). Todavia, e ainda de acordo com Seidelmann, a componente da PEV de segurança e de projeção de um efeito estabilizador é articulada com outras componentes⁴¹ que possuem uma natureza política distinta, componentes que idealmente requereriam diferentes estratégias. A UE não está, pois, dotada de meios para controlar um estado vizinho não-democrático ou que represente uma ameaça militar – não existe, apesar de todos os progressos registados nesse sentido, uma paridade entre o poder económico da UE e a sua política externa e de segurança (Seidelmann, 2009, 276). Inclusivamente, no seguimento da guerra russo-georgiana de 2008, conflito cuja escalada e deflagração a UE não conseguiu evitar, tornou-se patente que tanto Moscovo como Bruxelas têm assumido uma postura de segurança que é uma combinação de diferentes abordagens: no caso da UE, esta sente necessidade de recorrer à PESC e a PESD, ao passo que a Rússia tem vindo a recorrer a ferramentas de natureza não-militar como as pressões económicas e o “soft power”. Nas palavras de Fernandes e Makarychev,

“securitarization and de-securitarization are, therefore, two political instruments to which both Russia and the EU have been resorting in their relationship, as well as in communication with neighbouring countries” (2009).

Ainda de acordo com os autores, Moscovo tem passado a criticar aspetos normativos da política externa europeia e a sua capacidade para agir como ator de segurança – algo que sucedeu a propósito da reação condenatória de Bruxelas face ao conflito despoletado com a Geórgia (2009).

⁴¹ Seidelmann refere-se a várias componentes da PEV: a PEV como componente da PESC; como instrumento para controlar e prevenir problemas transfronteiriços como a emigração, crime transnacional e danos ambientais; como instrumentos para incremento do comércio internacional tendente à prossecução de uma zona de comércio livre europeia; e como ferramenta para preparação de adesão à UE (2009, 276).

Concebida originalmente para promover objetivos de longo prazo junto dos países da sua vizinhança próxima, a PEV enfrenta um todo heterogéneo: realidades distintas, estados com necessidades e expectativas diferentes, e detentores de interesses não necessariamente alinhados com os da UE. Monitorizando regularmente os avanços verificados nos respetivos países, de acordo com objetivos previamente acordados, a UE faz depender do progresso relativamente aos mesmos o grau de aproximação com esses estados. Tal ocorre, essencialmente, a partir da monitorização dos progressos na implementação dos Planos de Ação, sob responsabilidade da Comissão, transmitida ao Conselho para eventual revisão da parceria (Cremona e Hillon, 2006, 14). A abrangência geográfica da política é, também ela, apontada como uma das suas grandes fragilidades, tendo em conta o desejo declarado de alguns dos estados que integram a PEV em ver reconhecidos os seus esforços no sentido de uma maior aproximação à UE, de que a Ucrânia e a Geórgia são exemplo. Tal como referem Cremona e Hillon,

“lengthening the list of ENP beneficiaries may eventually dilute the political value of the new Policy, pushing neighbours such as Ukraine to require further differentiation”, para além da questão que se coloca quanto ao tipo de relação futura que a UE pretende estabelecer com os vizinhos que mais se comprometerem com os objetivos estipulados (2006, 16).

A PEV tem surtido alguns efeitos positivos em vários dos seus estados-alvo, sendo que os relatórios relativos a alguns deles denotam significativas melhorias em variados es, verificados em países como a Moldávia, Arménia, Ucrânia e Geórgia. Os setores onde se denotaram mais melhorias foram, de uma forma transversal, a justiça, a administração, o sistema eleitoral e as reformas constitucionais. Os *country reports* sobre a implementação da PEV relativos a 2010 demonstram vários progressos de variada ordem registados em vários dos estados-alvo. Na Moldávia, tê-se registado importantes avanços na melhoria do sistema eleitoral e na reforma da administração pública, especialmente no que respeita aos serviços eletrónicos e à sua descentralização. A missão civil em território georgiano tem-se revelado um sucesso no cumprimento do seu mandato. O clima empresarial melhorou com diversas iniciativas governamentais (Comissão Europeia, 2011c). Na Geórgia, destaca-se as melhorias na proteção

aos direitos das mulheres e na introdução de um código criminal na setor da justiça. Foram realizadas eleições locais no país pela primeira vez. Os esforços de combate à corrupção pelo governo têm dado frutos, havendo mais criminalização de práticas corruptas e menos conflitos de interesses. Foram também implementadas medidas fito-sanitárias concretas em termos de segurança alimentar que muito se aproximaram aos padrões europeus (Comissão Europeia, 2011b). Na Ucrânia, a PEV foi importante para a adoção de uma reforma do setor do gás, que conduziu à entrada do país na Comunidade Europeia Energética (Comissão Europeia, 2011d). No caso da Arménia, destaque para o lançamento de um projeto financiado pela UE como contribuição para uma resolução pacífica do conflito do Nagorno-Karabakh, para apoiar as atividades na área dos media e de proteção a grupos afetados pelo conflito (Comissão Europeia, 2011a).

Todavia, múltiplas insuficiências são destacadas pela avaliação levada a cabo à implementação dos Planos de Ação, problemas que vão desde a parcialidade da justiça (Geórgia), passando pela necessidade de reformas constitucionais (Ucrânia), governança democrática (Arménia), e mesmo de total incumprimento das metas traçadas (Azerbaijão). A prevenção de maus tratamentos a prisioneiros e a falta de liberdade de imprensa e de pluralismo jornalístico são também aspetos que carecem de melhoria e que aparecem como transversais aos estados-alvo da PEV. No caso ucraniano, o *country report* relativo a 2010 registou uma degradação do clima político e nos princípios democráticos, bem como na liberdade de imprensa e de associação (ver capítulo III) (Comissão Europeia, 2011d).

Apesar da capacidade de contribuir para os esforços transformadores de alguns países, a PEV denota uma fragilidade que lhe é apontada por um alargado leque de analistas e académicos, e que reside precisamente na ausência de perspectivas claras de adesão, que faz com que o grau de cooperação com a UE dependa, excessivamente, dos esforços transformadores envidados pelos países-alvo da política. Assim, e de acordo com Prystayko, “the results of the neighbour’s reforms are ambiguous, but generally rather poor” (2008, 57-58). A ausência de perspectivas de adesão é, portanto, a grande característica diferenciadora entre a anterior política de alargamento e a atual política de vizinhança. Cremona e Hillon advertem, no entanto, para os sinais contraditórios que a PEV lança aos estados vizinhos, argumentando que a separação entre Europa central – à qual foi oferecida perspectivas de adesão – e Europa de leste – à qual não foi – é insustentável:

“the better succeeds, the less the ENP can legitimately be disconnected from the membership prospect of the eligible partners, because the condition for membership are *de facto* being met. In other words, if it works, the ENP will *create* candidates” (2006, 16).

De uma forma geral, esta ausência perspectivas de adesão lança de imediato um problema de fundo relativamente ao modo como os estados recetores da política podem defender os seus interesses ao não serem membros das instituições comunitárias (Parmentier, 2008, 105). Nogués, por seu turno, chama ainda a atenção para o facto de os Planos de Ação, documento que considera ser o principal veículo transmissor de normas (Manners, 2002), apresentarem uma grande discrepância normativa face a documentos anteriores como é o caso da estratégia geral para a PEV anteriormente apresentada pela Comissão (2007, 188-189).

A transversalidade da PEV, atestada tanto pelas áreas a que é afectada, como pela multiplicidade de formas como pode ser perspectivada, é uma característica que representa, também ela, uma fragilidade. A transversalidade e as componentes da PEV exigem, conforme referido acima, instrumentos diferentes e estratégias diferentes, isto é, pouco susceptíveis de aglutinação numa mesma política. Desta forma, a PEV aparece como uma política mais cumulativa do que coerente que, para além disto, utiliza a mesma fórmula para países tão diferentes entre si (Seidelmann, 2009, 276; Zourabichvili, 2007, 37). E além do eventual risco de sobreposição face a iniciativas anteriores, a presença de outras organizações internacionais na “vizinhança comum” é também um fator que prejudica a ação da UE, tal como enunciado por Zourabichvili:

“l’engagement de l’Union européenne est aussi compliqué dans tout ces pays par la présence d’autres institutions européennes ou internationales avec le risque de télescopes ou recoupements” (2007, 37).

Mostrámos acima que a PEV é um exemplo do poder normativo (e civil) da UE, sob a forma de promoção dos direitos humanos, dos valores democráticos e do incentivo ao desenvolvimento económico. Mas constatou-se também que, de acordo com alguns autores, a dose de ambiguidade de que a PEV está refém, tanto poderá levar a que um estado venha a

requerer a adesão – criando um possível problema para a UE – como a que outros se sintam desencorajados a continuar o ritmo de reformas (Khasson et. al., 2008, 219).

Prystayko, por sua vez, enumera um conjunto de problemas transversais à aplicação prática da PEV nos respetivos estados, entre os quais,

“the lack of commitment by national governments, excessive, complexity of bureaucratic procedures and lack of coordination, poor results in the use of external assistance, (including the EU), a formal approach towards reporting the results of implementation to the EU, lack of assessment of the shortcomings and reasons for poor results, and insufficient involvement of civil society in the progress of AP implementation” (2008, 58).

Por outro lado, as mudanças decorrentes dos processos políticos e económicos internos dos países alvo da PEV ocorrem frequentemente não no seu âmbito, mas em paralelo a ela, o que retira eficácia ao muitas vezes citado “transformative power” da UE. Nas palavras de Prystayko, “such a restricted approach may have given some neighbours the impression that the EU is a rather distant observer as opposed to an active player in the region (2008, 59). A fragilidade dos actuais instrumentos utilizados é alvo de críticas por parte de Prystayko, afirmando que “using only existing instruments, the EU cannot effectively ‘encourage’ neighbours to reform, and ‘discourage’ them for not doing so (2008, 59).

A questão da eficácia da política e da forma como é percecionada na vizinhança tem sido, desta forma, alvo de amplo debate entre os especialistas. A ideia de que a PEV carece de eficácia é transversal, sendo que autores como Missiroli questionam a forma opaca como alguns estados vizinhos percecionam uma política que é exercida para além do relacionamento bilateral entre os estados, e para além dos APC assinados – alegando que tanto os países norte-africanos como os da vizinhança a leste

“already had bilateral agreements with the EU: Partnership and Cooperation Agreements with Eastern and Southern Caucasus countries, and Euro-Med Association Agreements with Egypt, Israel and

Lebanon. This led to delays and ultimately affected the overall perception of the new policy” (2007, 2).

Por seu turno, também as regras estabelecidas pela PEV – que enquadram a relação tanto entre a UE com a margem sul do Mediterrâneo como com os seus vizinhos a leste e a sudeste – são, na perspetiva de Seidelmann, promotoras de uma relação assimétrica, porquanto é a UE que estabelece as normas, objetivos, padrões e o modo de relação com os estados vizinhos. De acordo com o autor,

“the neighbouring countries can accept, influence and interact with such policies; but they cannot dominate, control or restructure these policies because of the asymmetry in general power, economic influence and political attractiveness” (2009, 264).

Partilhando esta perspetiva, Smith defende que todos os Planos de Ação implementados “are rather commanding from the EU side (with the exception of Israel)” (citada em Khasson et. al., 2008, 228). A assimetria da relação desemboca em consequências menos positivas na credibilidade da PEV. Tendo em conta que um dos seus grandes objetivos reside precisamente na extensão dos benefícios do mercado único, a hesitação de vários estados-membros em abrir os seus mercados agrícola e laboral aos países da vizinhança não abona em favor da credibilidade da mesma (Missiroli, 2007, 3). Não existe, pois, uma relação de reciprocidade entre a UE e os estados-alvo da PEV. Disto é exemplo a política comercial para com estes estados que, além de fomentar a assimetria da relação, não oferece aos estados da vizinhança suficiente capacidade de acesso aos mercados europeus – é o caso de países como a Arménia a Geórgia e a Moldávia que não têm uma capacidade nem qualidade de produção suficiente para utilizar em seu favor instrumentos de acesso aos mercados como o Sistema de Preferências Generalizadas que a UE adota (Zourabichvili, 2007, 40).

Na opinião de Seidelmann, a dimensão financeira da PEV reflete a assimetria da própria relação política: reveste-se de contornos de dependência dos países alvo face aos estados-membros da UE, contribuindo desta forma para a criação de uma relação assimétrica (2009, 273-274). O financiamento da PEV é um problema que assiste à implementação da política. Ainda que a dotação seja relativamente alta, os instrumentos financeiros colocados à disposição

da PEV não surgem como suficientes para o amplo leque de desafios a que esta se propõe (Comelli, 2004, 109; Seidelman, 2009). Nas palavras de Seidelman,

“cumulative assistance programmes (...) are too small to secure the fullest good neighbourhood policies from problem countries towards the EU and to accelerate modernization, transformation and the build-up of good governance problems in the EU’s neighbourhood or to solve problems like migration, crime, unemployment, and further deterioration of the environment” (2009, 227).

Considerando o amplo leque de áreas a que a PEV diz respeito, a dotação financeira destinada à PEV é insuficiente, considerando estarmos perante uma política que cobre um total de 120 milhões de pessoas, e cuja alocação *per capita* é modesta (Missiroli, 2007, 3). De acordo com Fernandes, a UE tem multiplicado vários programas de apoio, tal não significando necessariamente um impacto positivo nos países recetores. A alocação de recursos financeiros no âmbito da PEV tem sido mais uma concentração de instrumentos financeiros previamente existentes do que um aumento significativo dos montantes destinados aos países da vizinhança (Fernandes, 2012, 93).

A assimetria da relação estabelecida através da PEV faz com que os seus estados-alvo implementem e incorporem a mensagem normativa da UE de uma determinada maneira. A este processo Parmentier atribuiu o nome de “norms reception”, que define nos seguintes termos:

“the ‘norms reception’ process corresponds to the ‘norm takers’ appropriation – completely, selectively or accordingly to capacities – of standards aiming at codifying their behaviour as actors on the premise of commonly accepted principles, norms and values determined at the EU level” (2008, 103).

Os moldes assimétricos com os quais a UE escolheu relacionar-se com a sua vizinhança, para além de afectarem a efectividade da condicionalidade política (Haukkala, 2007, 12), desembocam na questão da legitimidade com que a UE projecta as suas normas e exerce o seu poder – aquilo que Seidelman identifica como “the norm versus interest problem”, ou seja, a

tensão criada entre os interesses que a UE tem na vizinhança e as normas e valores que quer projetar: “the EU’s projection of norms (...) collides with other EU interests – e.g., access to resources, control of migration, widening of military security areas” (2009, 275). A questão da legitimidade das exigências da UE perante os seus vizinhos é uma questão transversal à análise de vários autores. A fronteira entre poder normativo e dominação – para a qual a assimetria da relação parece ser o maior contribuinte – é, para alguns, ténue:

“the neighbours are not likely to have a large say in matters that will have a profound effect on their future development and place in Europe. If this stance is accompanied by a persistent neglect of the neighbours’ calls for belonging and their claims of Europeaness, the application of the Union’s normative hegemony through the ENP can be seen as resting on a fairly dubious legitimacy” (Haukkala, 2007, 13).

Cremona e Hillion, por seu lado, advertem para uma tensão contínua entre a definição e responsabilidade conjunta da PEV “joint ownership”, e a condicionalidade política que esta política acarreta. Para os autores, a PEV é acima de tudo uma política unilateral dirigida aos vizinhos, e os Planos de Ação “are first and foremost a vehicle for the EU to project a corpus of norms and practices considered to be appropriate for political and economic reform” (2006, 21).

3.3- A Ausência Russa

Existe, todavia, uma outra problemática que por sua vez acompanhou o processo de criação e de aplicação da PEV, e que se assumiu como um fator preponderante para a sua exequibilidade e, numa outra escala, para o próprio relacionamento entre a UE e a Rússia: o facto de Moscovo ter, unilateralmente, decidido excluir-se da PEV por não considerar a política como estando à altura da sua importância enquanto ator internacional (Comelli, 2004, 101; Haukkala, 2008, 38). Nas palavras de Haukkala, “Russia felt insulted that it was grouped together with Moldova, Morocco and other countries in the southern Mediterranean in the same ‘neighbourhood’ basket” (2008, 38). A inclusão das três repúblicas do Cáucaso, na sequência

da Revolução Rosa na Geórgia, fez com que Moscovo optasse por permanecer definitivamente de fora (Missiroli, 2007).

Ao invés do que considerava ser uma “sujeição” aos ditames da PEV, a Rússia exigiu que as suas relações com a UE prosseguissem numa base separada. Nas palavras de Emerson,

“Russia remained half in and half out, with its foreign minister now making explicitly negative speeches dismissing the whole idea as misconceived, saying in effect that it did not welcome this prospect of intensified competition for influence in the European CIS states” (2004, 7).

Na sequência deste desentendimento, UE e Rússia acordaram, na cimeira conjunta de São Petersburgo em 2003, e em 2005 com a implementação dos Planos de Ação, uma estratégia alternativa, que consistia no desenvolvimento da sua cooperação em quatro espaços comuns: economia; segurança, liberdade e justiça; segurança externa; e, ainda um quarto, de investigação, educação e cultura. Esta fórmula alternativa de relacionamento permitiu acomodar as expectativas russas, encetando aquilo que considera ser uma relação de iguais, contrariamente ao que lhe era proposto no quadro da PEV, condição que Moscovo considerara fundamental. No entender de Fernandes, a criação dos quatro espaços comuns adveio da necessidade de encarar o grande alargamento a dez novos estados do ano seguinte: “on the eve of enlargement, Russia needed to avoid a peripheral position since it is not a member state and not an ENP partner” (2010a, 45).

Daqui se pode aferir, pois, que o facto de a PEV ter sido concebida de modo a aglutinar tanto estados europeus como estados do norte de África, fez com que a Rússia optasse por permanecer à margem deste processo – e, desta forma, que fossem criadas as condições para que esta se assumisse em definitivo como alternativa às políticas e aos objetivos da UE para esta região. O estabelecimento da PEV e a subsequente recusa russa em integrá-la são vistas por autores como Light como o reconhecimento definitivo de que a vizinhança da UE é também a vizinhança da Rússia, na qual ambos os atores teriam forçosamente de interagir (2008, 91; Haukkala, 2008, 37). Parmentier reforça esta ideia, afirmando que:

“rather than being treated as a neighbour (or an ‘object’ of this policy), Russian leadership insisted on being considered as a partner (or an ‘actor’), dealing in bilateral terms with the EU – and if necessary, directly with member states” (2009, 108).

Como principal consequência da introdução da PEV, a “vizinhança comum” ganhou importância relativa no contexto do equilíbrio de poder na Europa e, mais concretamente, tornou-se num dos mais significativos focos de tensão das relações UE-Rússia. Haukkala vai mais longe, asseverando mesmo que o facto de a Rússia ter tido capacidade para se auto-excluir da PEV, faz com que o poder normativo de Bruxelas na região esteja em risco de erosão, já que se torna mais difícil para a UE fazer os seus vizinhos comprometerem-se com a condicionalidade política que lhes é imposta, sem Moscovo lhe estar igualmente vinculada (2008, 37-39).

O desajustamento normativo entre a UE e a Rússia tem afetado as relações UE-Rússia, e tem sido difícil para a UE impor à Rússia uma relação baseada em princípios. Desde logo, porque a insistência na condicionalidade e na convergência normativa têm provocado uma reação negativa da Rússia nos vários domínios de cooperação (Fernandes, 2010a, 222-223). A insistência da UE no discurso sobre princípios comuns, valores partilhados, direitos humanos e democracia tem surtido no Kremlin um efeito de reafirmação da sua especificidade cultural e de uma distinta interpretação de democracia (Fernandes, 2010^a, 225). De facto, UE e Rússia têm mantido discordâncias em vários domínios, devido a este desajustamento normativo, desde atritos envolvendo, entre outros, o comércio de recursos energéticos, os “frozen conflicts”, e a questão da Chechénia. Ainda na perspetiva de Fernandes, o facto de a relação UE-Rússia ter vindo a ser conduzida questão por questão e numa lógica de evitar compromissos, tem feito com que, nas suas palavras,

“the result of this balance between a principled cooperation (normative goals) and a more pragmatic practice (based on interests) is negative on both sides. On the one hand, some member states have the perception that Russian motivations are not accurately taken into account and that the goals of the EU-Russia relation are betrayed and, on the other hand, Russia feels misperceived and devaluated by a self-righteous EU” (2010a,226).

A extensão do desajustamento normativo entre a UE e a Rússia manifesta-se também perante a “vizinhança comum”, e inscreve-se num quadro alargado de áreas distintas que inclui o modo como nos estados da desta região são percepcionados temas como a democracia e os direitos humanos, a questão energética, ou os projetos de integração regional. A falta de sucesso da UE na aplicação da sua política para com a vizinhança a leste pode acarretar riscos altíssimos para todos os atores envolvidos. Segundo Gower e Timmins, o que se tem assistido é a um surgimento gradual de lógicas de soma-nula e de competição de natureza puramente geopolítica (2009, 1686). O desajustamento normativo relativamente à UE manifesta-se desde logo pelas estratégias de pressão a que Moscovo recorre com o intuito de alcançar os seus objetivos políticos. Tais estratégias incluem, entre outras, reduções de importações como forma de colocar pressão nos estados vizinhos, como aconteceu com as importações ao vinho moldavo e georgiano; aquisição e participação em empresas dos estados vizinhos; aumento compulsivo dos preços do gás; exigências territoriais e apoio a fações independentistas, como os já referidos casos da Transnistria, da Abecásia e da Ossétia do sul; e manipulação da diáspora russa residente no estrangeiro (Prystayko, 2008, 61).

UE e Rússia mantêm atitudes diferentes perante a necessidade de respeitar os direitos humanos e a democracia, com a Rússia a obter fracos indicadores nesta matéria. Ao passo que para a UE o respeito pela democracia é uma condição fundamental para a estabilidade social, o mesmo não acontece com a Rússia, que perceciona a democratização da sua vizinhança como uma potencial ameaça. A este tipo de perceção não está alheio o facto de a Rússia manter estacionadas tropas em países como a Geórgia e a Moldávia como forma de apoiar as tendências secessionistas com que estes estados de debatem. Moscovo está consciente de que não é possível à UE alcançar os objetivos globais que tem traçados para esta região, nem fazer valer o seu “poder transformador”, sem obter uma solução adequada para os denominados “frozen conflicts” – os conflitos intra-estatais que assolam alguns países que integram a PEV, como acontece com a Geórgia e a Moldávia. A este respeito, Haukkala considera que a Rússia coloca dois desafios adicionais à PEV: ora através de parcerias económicas privilegiadas com regimes autoritários (prática que gera mais relutância na UE); ora, por outro lado, através da apresentação de um modelo normativo com vista ao desenvolvimento económico e social alternativo ao apresentado pela UE. Contudo, e ainda no entender do autor, não é crível que o

modelo de “sovereign democracy” que Moscovo aplica internamente seja exportável com sucesso idêntico ao modelo da UE (2008, 41).

3.4- Os Interesses Energéticos e Comerciais e a PEV

Relativamente aos recursos energéticos, a estratégia russa para esta área constitui também um enorme desafio para a UE, mais ainda tendo em conta o facto de os países integrantes da PEV – e a própria UE – manterem um elevado nível de dependência energética face aos fornecimentos daquele país. A “vizinhança comum” estende-se sobre um espaço geográfico estrategicamente vital para o transporte de gás natural entre a Rússia e a UE, o que tem resultado em tensões políticas regulares entre os dois espaços. As disputas energéticas que opuseram a Rússia à Bielorrússia e à Ucrânia em 2005 e 2006, movidos por questões políticas, são exemplo disso mesmo. Conforme sintetizado por Fernandes, Moscovo “has privileged the consolidation of its energy monopoly and has developed a view that considers energy as security and a factor of power” (2010a, 202).

Através da PEV, a UE tem, todavia, feito um significativo esforço de prossecução de um dos grandes objetivos desta política, a diversificação do fornecimento energético. A UE procura diminuir o seu grau de dependência face à Rússia, cuja reputação de fornecedor credível de energia ficou bastante abalada após várias tensões suscitadas pela utilização dos recursos energéticos como arma política. Alguns autores defendem que a UE adopta uma postura menos normativa relativamente à Rússia quando se trata de questões energéticas (Khasson et. al., 2008, 223). A não ratificação da Carta Energética Europeia por parte da Rússia reforça a perceção de pouca fiabilidade que lhe está associada nesta matéria, e as dificuldades da UE. Do lado da UE não existe uma política comum energética, e as relações com a Rússia nesta matéria são desenvolvidas numa base bilateral (Fernandes, 2010a, 203).

Países como a Geórgia e o Azerbaijão têm sido capazes de fazer face à supremacia energética russa – o primeiro por via da redução das importações de gás, o segundo através do incremento das exportações de petróleo. Por seu turno, o projeto *Nabucco*², o gasoduto de cerca de 3400 km que atravessaria toda a Turquia até à Áustria, via Bulgária, Roménia e Hungria, conta com o importante apoio ucraniano. Este apoio é algo de extremamente importante para a UE e para o seu objetivo de limitar a influência russa no comércio internacional da energia, e

² O *Nabucco* deverá entrar em funcionamento em 2012. Trata-se de um projeto de 4,6 mil milhões de euros que deverá transportar anualmente cerca de 30 milhões de metros cúbicos de gás (Zourabichvili, 2007, 38-39).

para evitar que o fornecimento de recursos energéticos indispensáveis aos estados seja susceptível de instrumentalização por motivos puramente políticos. Contudo, a Rússia tem projetado o gasoduto *Southstream*, um *joint venture* russo-italiano que visa ligar o sul da Rússia até Itália. A França, por sua vez, manifestou já interesse em se juntar ao projeto. O *Southstream* entra em competição com o *Nabucco* (Fernandes, 2010a, 203), dificultando uma estratégia comum e integrada da UE no campo energético relativamente à “vizinhança comum”. Ainda na perspectiva de Fernandes, o *Southstream* tem-se revelado, em termos de preços, uma alternativa melhor do que o *Nabucco*, projeto que de resto se encontra num “limbo” por via da relutância da Europa em acabar com a dependência dos fornecimentos russos (2010a, 207).

Outro dos grandes objetivos da PEV, acima referido, é o de facilitar e incrementar o comércio e promover maior integração económica entre o espaço comunitário e os seus vizinhos a leste. Os Planos de Ação expressam o desejo da UE em exportar o seu *acquis* nestas áreas. A UE acredita que a redução das barreiras comerciais levará a mais investimento, e que a exportação do *acquis* contribui para a criação de um novo ambiente macroeconómico com efeitos benéficos ao nível da estabilização destes países (Khasson et. al., 2008, 224). Portanto, e paralelamente à questão energética, Rússia e UE têm desenvolvido projetos de integração económica e comercial paralelos em torno da “vizinhança comum”, igualmente passíveis de causar celeuma nas suas relações devido a possíveis incompatibilidades, e que envolve uma escolha para os estados da “vizinhança comum”:

“there is an obvious tension between, on the one hand, the attractions of a pro-Western agenda which promises aid, technical assistance and eventual integration into the single European market if not membership, and which would have positive benefits for trade and investment, and, on the other hand, cooperation with Moscow given their dependency on Russian energy supplies” (Gower e Timmins, 2009, 1685-1686).

Como tal, tanto para a UE como para a Rússia, estes projetos são importantes para as respetivas políticas externas em torno da “vizinhança comum”. A UE tem por intenção negociar acordos de livre comércio assentes em princípios de boa governança económica, de que é exemplo a zona de comércio livre negociada com a Ucrânia com o Acordo de Associação.

Paralelamente, a Rússia tem-se concentrado em aprofundar a integração económica e comercial com os estados da CEI. Moscovo tem trabalhado no sentido de formalizar uma união aduaneira envolvendo vários estados da CEI. O Casaquistão e a Bielorrússia manifestaram interesse no projeto (RIA Novosti, 2010).

Quanto a uma possível integração de Ucrânia neste projeto, como Moscovo desejaria – e que a eleição de Yanukovich poderia favorecer – foi para já colocada de parte pelo próprio presidente ucraniano, posição justificada pelo facto de a Constituição ucraniana não permitir ao país entrar em organizações que possuam órgãos supranacionais (como é o caso da união aduaneira entre a Rússia, a Bielorrússia e o Casaquistão) (Kyiv Post, 2012). Não obstante a tomada de posição de Yanukovich, a Ucrânia encontra-se perante uma escola entre o projeto de união aduaneira liderado por Moscovo e a zona de comércio livre proposta de pela UE. Uma posição forte de Bruxelas neste caso é defendida por analistas como Wilson, segundo o qual a UE deve reafirmar a Kiev a incompatibilidade e a necessidade de escolha entre uma das duas opções (2010, 4).

4- UM NOVO IMPULSO À PEV: A PARCERIA ORIENTAL

Em 2006, durante a presidência finlandesa da UE – à qual se seguiria, no primeiro semestre de 2007, a presidência alemã – verificou-se a atribuição de um novo impulso à PEV, a partir da identificação de alguns problemas que até aí subsistiam, relativos à falta de unidade e limitações inerentes à projeção da política europeia na vizinhança a leste, e ainda do reconhecimento de que a Rússia se afirmava cada vez mais como um ator de relevo na região e prossecutor de uma política cada vez mais divergente da UE (Balázs et al., 2, 2007). A sinergia fino-alemã em prol de um maior empenho da UE nas relações com os seus vizinhos a leste e no reforço da PEV para aquele quadrante geográfico deu origem à iniciativa PEV-Plus que refletia, ao contrário do pensamento geograficamente mais abrangente da Comissão, uma preocupação concreta com os vizinhos a leste e os estados do Cáucaso. Nas palavras de Kempe, “the strategic goal of the ENP Plus was thus to implement a more attractive and more realistic policy, to encourage security and stability in the countries bordering on the EU” (2007, 2). Outros analistas consideram, por seu lado, que “thanks to both presidencies the EU has come up with some important new ideas on how to develop the existing policy framework and instruments vis-

à-vis its Eastern neighbours (Balázs et al., 2007, 3). No final de 2006 – no período entre as duas presidências – estas mesmas ideias foram em larga medida acatadas pela Comissão, sob a forma de uma nova Comunicação tendo em vista o reforço da PEV (Comissão Europeia, 2006). Este reforço abrangia todas as áreas da política, incluindo a cooperação em matéria económica e comercial, gestão das migrações, intercâmbios populacionais, cooperação regional, entre outras. Esta Comunicação pressupunha a aplicação de “ações específicas” para cada uma das áreas em questão, das quais alguns exemplos propostos visavam melhorar o clima para investimentos, facilitar a emissão de vistos, acordos multilaterais em matéria energética e de transportes, cooperação parlamentar, entre várias outras ações concretas destinadas a incrementar o papel da PEV na democratização e na aproximação dos estados vizinhos ao *acquis* (Comissão Europeia, 2006, 4-15).

Entre estas “ações concretas”, destaca-se a proposta para a criação de uma Sinergia do Mar Negro⁴³, uma iniciativa destinada a fomentar a cooperação regional na vizinhança a leste, posteriormente colocada em prática pela presidência alemã. A iniciativa representava

“the first attempt at all in the modern history of the EU’s Eastern policy, aimed at establishing the regional format for political dialogue between the EU, ENP countries and other states in the EU’s Eastern neighbourhood, including Russia and Turkey. The Black Sea Synergy initiative aims at improving coordination of the following policies: pre-accession process with Turkey, five East European countries participating in the ENP, and the strategic partnership with Russia” (Balázs et al., 2007, 4).

A Sinergia do Mar Negro insere-se na tendência da PEV para exportar conceitos e fórmulas de cooperação regional inspiradas na própria experiência da UE:

“the concept [regional cooperation] seems to convey all the possible forms of regionalisation that have ever been taken shape: ranging from intra-regional through introducing a Euro-region model to cross-regional

⁴³ A Sinergia do Mar Negro tem um estatuto à parte da Parceria Oriental. Foi lançada em 2007, no sentido de agregar a cooperação entre a UE e os estados com interesses especiais na região do Mar Negro numa política única dotada de uma estratégia de fundo. A Sinergia do Mar Negro englobava questões que diziam diretamente respeito às relações UE-Rússia, à PEV e às relações com a Turquia (Tsantoulis, 2009, 2).

to inter-regional and, finally, to trans-regional layers (Khasson et. al., 2008, 225).

Até à introdução desta iniciativa, a PEV não havia sido capaz de promover ativamente uma dimensão regional na vizinhança a leste, nem previsto quaisquer formas de institucionalização da relação com vizinhos a leste – ao contrário das iniciativas que a Rússia tem promovido com países vizinhos, tais como a CIS e a EURASEC (Cremona e Hillion, 2006, 24). Todavia, e tal como observado por Kempe, a resposta da Comissão acabou por obliterar em parte a iniciativa alemã:

“the German presidency of the EU was able to do little more than embrace the Commission’s strategy paper (...). Despite considerations circulating in the Foreign Office prior to the presidency, no public initiative was launched by Germany. For this reason, too, the results fell short of the expectations of states like Poland and Ukraine, that the German presidency would lead the way for the eastern ENP countries toward closer integration with Europe, and is so deliberately shift the internal balance of the EU” (2007, 4).

À semelhança do que já acontecera com o lançamento da PEV, também o lançamento da Parceria Oriental em 2009 foi impulsionado por países cujas agendas externas reflectiam uma especial preocupação com a vizinhança da UE a leste. Assim, a ideia de um reforço da cooperação no âmbito da PEV dirigido a países da fronteira leste e do Cáucaso surgiu, em especial, a partir dos esforços da Suécia e da Polónia. À semelhança de outras políticas e iniciativas, também a Parceria Oriental reflectiu as diferentes perceções e prioridades dos estados-membros da UE em matéria de política externa, afirmando-se como sendo prioritária para alguns, mas não para a UE como um todo, e por isso patrocinada por estados-membros com particulares interesses na região a que é direccionada.

A Parceria Oriental surge na sequência da intenção da UE em intensificar as suas relações com os vizinhos a leste, e assim reforçar a dimensão oriental da PEV. A ideia ganhou novo ímpeto após a eclosão do conflito russo-georgiano de agosto de 2008 e do reconhecimento formal da independência dos territórios separatistas da Abecásia e da Ossétia do Sul por parte

de Moscovo (Stewart, 2009, 1). A preparação de uma proposta para o lançamento de uma Parceria Oriental saiu, primeiramente, das conclusões do Conselho Europeu de junho de 2008, processo acelerado pela convocação de um Conselho Europeu extraordinário em setembro desse ano, em virtude dos acontecimentos na Geórgia. As conclusões do Conselho Europeu extraordinário refletem o contexto de beligerância entre a Rússia e a Geórgia, e vão no sentido de procurar um compromisso de Moscovo com os termos do acordo de paz (Conselho da União Europeia, 2008; Fernandes, 2012, 85).

Na Comunicação sobre o lançamento da Parceria Oriental, a Comissão propõe encetar uma estratégia dupla de aproximação aos estados da vizinhança a leste, em moldes bilaterais e multilaterais (Comissão Europeia, 2008, 3). Enquadrados numa estratégia de aproximação bilateral, a Comissão propunha aprofundar a relação com os seus vizinhos a leste tendo em conta os diferentes objetivos de cada um perante a UE, mas abrindo caminho à hipótese de assinatura de Acordos de Associação e de criação de uma zona de comércio livre entre a UE e cada um destes estados. A Comissão propõe-se ainda a melhorar a política de vistos, rever as condições de mobilidade laboral, melhorar a cobertura da rede consular dos seus estados-membros, entre outras medidas tendentes a facilitar a mobilidade dos cidadãos dos seus parceiros a leste para território da UE. Ainda numa base de aproximação bilateral, a Comissão atribui prioridade ao incremento da segurança no fornecimento de recursos energéticos, propondo-se entre outras medidas efetivar a inclusão da Ucrânia e da Moldávia na Comunidade Energética, apoiar a reabilitação das infra-estruturas de transporte de gás e petróleo ucranianas, e concluir o Memorando de Entendimento sobre questões energéticas com a Moldávia, Geórgia e Arménia (Comissão Europeia, 2008, 4-7).

No que concerne à estratégia de aproximação multilateral, a Comissão propõe reorganizar os fóruns de encontros entre os chefes de estado e de governo, passando estes a ter lugar a cada dois anos, a par de uma reunião anual dos ministros dos Negócios Estrangeiros. A par disto, é proposta a criação de plataformas temáticas de cooperação, no âmbito das quais são estabelecidos objetivos, abrangendo assuntos comumente considerados prioritários como o desenvolvimento de instituições democráticas sólidas, ou a integração económica – objetivos para o qual é apontada a hipótese de criação de Comunidade Económica da Vizinhança, inspirada no Espaço Económico Europeu. A segurança energética é outra das áreas referidas para uma aproximação multilateral, propondo-se a Comissão a implementar, no âmbito da Parceria Oriental, mecanismos que visam precaver a ocorrência de crises de abastecimento

energético, nomeadamente através da introdução de sistemas de aviso prévio. A harmonização da legislação nesta área e o desenvolvimento de parcerias público-privadas, e o alargamento da cooperação a países da Ásia Central para diversificação das rotas energéticas são, entre outras, algumas das orientações previstas nesta matéria. Finalmente, são propostas medidas tendentes a incrementar os contactos entre as respetivas sociedades civis, designadamente através da cooperação cultural, ao nível da juventude e da investigação. São propostas iniciativas neste domínio, em particular o estabelecimento do Fórum da Sociedade Civil, e ainda da cooperação ao nível parlamentar através do EuroNest⁴⁴ (Comissão Europeia, 2008, 8-12).

A Comunicação prevê ainda um reforço do montante financeiro total destinado a apoiar os vizinhos a leste: o ENPI vê a sua capacidade financeira reforçada em 350 milhões de euros para o período até 2013, perspetivando-se ainda um maior envolvimento de instituições como o Banco Europeu de Investimento e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (Comissão Europeia, 2008, 13).

A Parceria Oriental vem, deste modo, procurar suprir algumas lacunas e insuficiências da PEV, procurando acima de tudo que os estados da vizinhança a leste encetem um percurso definitivamente pró-democrático e se aproximem da Europa e dos valores por si preconizados. De acordo com Fernandes e Makarychev, aquando do anúncio da Parceria Oriental, era crível que Moscovo interpretasse a nova iniciativa europeia de uma de duas formas: como mais um sinal de competição no espaço pós-soviético, ou que esta iniciativa levasse o Kremlin a tratar a UE como seu parceiro estratégico, o que garantiria o não recurso à força por parte da Geórgia e ainda o cumprimento pela Ucrânia das suas obrigações em termos de transporte de gás (2009).

A reação russa à Parceria Oriental foi, no entanto, amplamente negativa. Vários responsáveis políticos russos teceram comentários depreciativos a propósito da iniciativa, entre os quais o próprio ministro do Negócios Estrangeiros, Sergei Lavrov, que perspetivava a Parceria Oriental da seguinte forma: “We are accused of having spheres of influence. But what is the Eastern Partnership, if not an attempt to extend the EU's sphere of influence, including to Belarus” (EU Observer, 2009). A perceção russa da iniciativa europeia como uma tentativa de expandir a “esfera de influência” de Bruxelas à tradicional zona de influência russa é demonstrativa da rotura discursiva entre os dois atores, e do modo como ambos os centros de poder perspetivam as relações internacionais. De acordo com Stewart, a atitude negativa de

⁴⁴ O EuroNest é um esquema de cooperação inter-parlamentar entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais dos estados da vizinhança a leste. Foi criado por iniciativa do Parlamento Europeu, em 2006, ainda antes da formalização da Parceria Oriental. Pretende ser um fórum de diálogo multilateral sobre temas fundamentais sobre a relação da UE com a vizinhança a leste, como é o caso da energia, direitos humanos e da luta contra o crime organizado.

Moscovo deveu-se essencialmente ao facto de a UE usar a Parceria Oriental para estabelecer melhores relações com Minsk, e ainda ao facto de Bruxelas e Kiev terem, em março de 2009, chegado a acordo para a modernização da rede de transporte de gás ucraniana, na qual a Rússia não se encontrava representada (2009,2).

No entanto, a dimensão da reação russa à nova iniciativa europeia pode, no entender da mesma autora, ter ficado a dever-se ao *timing* do seu lançamento, numa altura em que a Rússia evidenciava fragilidades a nível de política externa, em particular devido à saída da Geórgia da CEI e da denotada dificuldade em obter progressos nas suas relações com a Bielorrússia (2009, 4) – país que, de resto, acabou por integrar a Parceria Oriental. Parafraseando a autora,

“the Eastern Partnership initiative is regarded in Russia as further evidence of the increasing failure of Russian foreign policy in the post-Soviet space – an area accorded top foreign policy priority by Russia” (2009, 4).

Apesar da dificuldade em aferir o grau de sucesso desta nova iniciativa, devido à sua muito recente implementação – concretamente desde maio de 2009 – é possível identificar alguns avanços políticos daí resultantes. O grau de implementação dos objetivos da Parceria Oriental varia de país para país, em geral de acordo com a situação política dos mesmos, sendo a Moldávia aquele que melhores progresso tem alcançado neste âmbito. Para este registo positivo muito tem contribuído o início das negociações tendo em vista a assinatura de um Acordo de Associação, e ainda aceitação de Chisinau na Comunidade Energética Europeia. Outros progressos dignos de nota têm a ver com o lançamento de um grupo de aconselhamento da UE que tem acompanhado de perto as principais políticas sectoriais do país – entre outros administração pública, justiça, agricultura, e fiscalidade – e os principais organismos estatais para promover uma prática consonante com as regras europeias. Para além disto, Chisinau assinou com a Comissão um programa de desenvolvimento institucional⁴⁵ no valor de 41 milhões de euros, tendo em vista a preparação das instituições nacionais para a implementação do Acordo de Associação (Gromadzki, 2010, 6).

Ainda que não desconsiderando casos de países com fracos progressos na implementação das orientações veiculadas pela Parceria Oriental – como acontece com a

⁴⁵ A Comunicação da Comissão sobre a Parceria Oriental previa a figura da CIB (Comprehensive Institution Building), para dotar os países-alvo da iniciativa de capacidade para levar a cabo as respetivas reformas (Comissão Europeia, 2008, 3).

Bielorrússia e com o Azerbaijão – a verdade é que também na Ucrânia se têm registado progressos. Embora de alcance mais limitado comparativamente aos verificados na vizinha Moldávia, também com a Ucrânia se iniciaram negociações tendo em vista a assinatura de um Acordo de Associação, e se efetivou a sua entrada na Comunidade Energética Europeia (Gromadzki, 2010, 6).

Uma das áreas em que se registaram progressos na implementação da Parceria Oriental foi na inclusão da sociedade civil de vários dos estados-alvo. O Fórum da Sociedade Civil⁴⁶, uma iniciativa atempadamente propalada no âmbito da Parceria Oriental de 2008, tem sido alvo da atenção de uma boa resposta por parte das sociedades civis dos seis estados. Sem exceção, as ONG's dos seis estados “perceive the programme as a chance to carry out positive changes” (Gromadzki, 2010, 5). Esta mudança de perceção da UE face à importância de uma sociedade civil forte deve continuar e ser reforçada no âmbito da Parceria Oriental, pois existe ainda muita margem para o fazer (Raik, 2011, 7).

Na sequência do anúncio da Parceria Oriental, vários analistas colocaram, no entanto, dúvidas quanto à necessidade de uma nova iniciativa deste tipo, alertando para o facto de as suas prerrogativas e objetivos puderem ser incluídos na já existente PEV: “in their opinion the EaP is duplicating already existing mechanisms, such as trade agreements, energy deals, and assistance for civil society or student exchanges” (Lapczyński, 2009, 149). Para mais, a atenção que a Parceria Oriental despertou nas sociedades civis e nas ONG's dos respetivos estados-alvo, bem como os progressos verificados na sua implementação em países como a Moldávia e Ucrânia, não obliteram o facto de se constatar uma deterioração da situação política em vários outros estados, inclusivamente na Ucrânia. É o caso de estados como a Bielorrússia, o Azerbaijão e a Arménia, nos quais o papel da oposição democrática é restringido ao máximo pelos respetivos governos. Tanto o presidente Lukashenko da Bielorrússia, como o presidente Aliyev do Azerbaijão lograram manter-se no poder, quer por via de actos eleitorais fraudulentos, quer por via de alterações legislativas adequadas aos seus interesses pessoais. Mesmo na Geórgia, palco da primeira grande “revolução colorida”, a oposição tem-se visto progressivamente confinada a um papel marginal na vida política do país, assistindo-se a um apertado controlo governamental sobre os meios de comunicação social, e é crível que o atual

⁴⁶ O Fórum da Sociedade Civil reuniu-se pela primeira vez em Bruxelas, a 17 de Novembro de 2009, e juntou cerca de 200 individualidades representando, entre outros, ONG's, think-tanks, sindicatos, associações profissionais. Ficou decidida a criação de quatro plataformas temáticas e quatro grupos de trabalho sobre os temas que o Fórum considera prioritários: democracia; boa governação e estabilidade; integração económica e convergência com as práticas comunitárias; segurança energética; e contactos entre pessoas (Pataria, 2010, 4-5).

presidente Saakashvili se perpetue no poder para lá do atual mandato à custa de alterações no sistema político do país (Gromadzki, 2010, 4).

Na Ucrânia, para além de se verificarem vários dos problemas acima referidos, as negociações tendo em vista a constituição de uma zona de comércio livre sofreram um significativo atraso, além de que tarda um consenso sobre a política de liberalização de vistos⁴⁷, objetivos também previstos na Comunicação sobre a Parceria Oriental (Gromadzki, 2010, 6). No entender de Raik, a implementação com sucesso dos objetivos da Parceria Oriental é, em termos gerais, prejudicada por existir demasiada condicionalidade, já que a integração económica e a liberalização de vistos são objetivos que estão demasiadamente ligados à existência de condições democráticas:

“the EU is imposing extensive technical conditions on both free trade and visa freedom, which have little to do with promoting democracy and which threaten to alienate the neighbours rather than bring them closer” (2011, 7).

No entender de Swieboda, a Parceria Oriental incorre num de dois cenários: ou funciona como “mais do mesmo”, atuado dentro dos instrumentos existentes, ou dá primazia à implementação de reformas (“reforms first”), sendo que a iniciativa só evoluiria se atingisse um razoável nível de sucesso medido segundo indicadores precisos. Daqui o autor conclui que, na ausência de uma oferta clara de perspectivas de adesão, só resta à UE acrescentar à Parceria Oriental uma dimensão política, que esta ainda não possui:

“the problem with both of these scenarios is that they will not be seen as “game-changers“ by the governments in the region. They offer a point of reference but not a platform on which to build a viable political project. In the absence of the accession perspective, the only alternative is to build a “political dimension“ of the EaP by granting the EaP countries a more prominent status in the European political cooperation. This means that a tangible agenda would have to be

⁴⁷ As negociações sobre o Acordo de Associação entre a UE e a Ucrânia foram finalizadas em finais de 2011, mas a entrada formal em vigor do Acordo foi adiada devido às condições de detenção da antiga primeira-ministra ucraniana Yulia Tymoshenko, caso judicial que a UE acredita ter sido movido por motivações políticas (Kyiv Post, 2011).

added to the EaP with issues of relevance to the countries concerned which would need to be regularly and satisfactorily addressed” (2010).

Por outro lado, não parece existir um nível de correlação ajustado entre a evolução do programa reformativo dos estados e o respetivo nível de alocação financeira, o que se explica pela rigidez dos programas de assistência financeira multi-anuais (Raik, 2011, 6), o que incontornavelmente retira eficácia a uma iniciativa como a Parceria Oriental – colocando a UE perante a necessidade de rever os contornos destes apoios, em virtude da quebra no ritmo de reformas em países como a Ucrânia. Nas palavras de Gromadzki,

“in all these five countries [except Moldova] the authorities are focused on keeping power for them, and rely on methods that differ to a certain degree from democratic standards. Such behavior (...) is also apparent in two of the democratic countries – Ukraine and Georgia” (2010, 5).

Por fim, foi intenção da UE, aquando da conceção da Parceria Oriental, implementar a nova política “em paralelo com a parceria estratégica com a Rússia” (Comissão Europeia, 2008, 2). A Comunicação da Comissão Europeia sobre a Parceria Oriental menciona a intenção da UE em prosseguir as relações com os seus vizinhos a leste num novo contexto (saído da crise georgiana), mas o documento não refere qualquer abordagem ao desafio renovado que a Rússia representa (Fernandes, 2012, 86).

5- CONCLUSÃO

Neste capítulo ficou patente o conflito existente entre dois centros de poder em torno do mesmo espaço geográfico, a “vizinhança comum” entre a UE e a Rússia, um espaço repleto de desafios, politicamente volátil, e heterogéneo. Procurámos evidenciar as diferenças entre a oferta de política externa de Bruxelas e Moscovo, bem como as diferentes conceções de poder em que assentam. Ambos os centros de poder conheceram um aumento do seu poder relativo no período do pós-Guerra Fria, primeiro a UE ainda nos anos 90 e, a partir dos anos 2000, a Rússia.

As revoluções “coloridas” desencadeadas em vários países do tradicional espaço de influência de Moscovo despertaram a UE para os problemas da sua vizinhança a leste e para o papel que, como ator internacional em processo de afirmação, lhe estaria reservado. A EES e a estratégia *Wider Europe* representaram um ponto de viragem na política externa europeia, expressando maior empenho em intervir politicamente na vizinhança a leste. A Rússia, todavia, é detentora de interesses privilegiados na região e percebe negativamente os avanços da UE.

O lançamento da PEV, no seguimento da EES e da estratégia *Wider Europe*, vem corporizar a vontade europeia em promover as suas normas e os seus valores na vizinhança a leste, procurando estender os benefícios do alargamento aos novos vizinhos sem previsão de novos alargamentos, segundo a fórmula “everything but institutions”. Conforme aos princípios normativos da UE, a PEV recorre a vários instrumentos no intuito de executar esta política europeia relativamente à vizinhança a leste: a condicionalidade, a assistência técnica e financeira, e o acesso ao seu mercado interno. Os Planos de Ação são documentos base da política, indicadores das metas a alcançar para cada um dos estados-alvo da política. O grau de sucesso da PEV tem sido limitado, sendo várias as insuficiências comumente apontadas à política. A ausência de perspetivas de adesão é aquela que mais vezes é apontada como fator que obstaculiza a sua eficácia. Apesar de ser apontada como um exemplo da veiculação do poder normativo da UE, à PEV são-lhe apontados problemas de legitimidade e de assimetria na relação, em prol dos interesses da UE.

A ausência russa é um dos maiores desafios com que esta política europeia se confrontou. Moscovo não aceitou ser objeto de uma política europeia, por considerar que o seu estatuto internacional não estaria ao nível dos restantes estados. A solução encontrada foi a contratualização de um relacionamento alternativo, assente em quatro espaços comuns, em regime de igualdade. A ausência russa da PEV veio reforçar o papel de competidor da Rússia relativamente à “vizinhança comum”.

Como ator estadual dotado de um processo de decisão interno bastante mais célere do que o de um ator intergovernamental como a UE, a Rússia tem sabido utilizar com eficácia as “armas” políticas de que dispõe num espaço geopolítico que considera prioritário para os seus interesses. A energia é um exemplo paradigmático disto, com Moscovo a procurar uma posição de centralidade neste domínio, estratégia que a UE tem enfrentado de forma bastante desunida, ao sabor dos interesses nacionais de cada estado-membro. O normativismo em que Bruxelas normalmente assenta a sua ação externa dificilmente se aplica ao campo da energia.

Verificámos também que a opção militar é para Moscovo uma opção ainda válida para lidar com disputas internacionais. A intervenção militar na Geórgia provou isso mesmo. A resposta do Kremlin às revoluções coloridas (nomeadamente na Geórgia em 2003 e na Ucrânia em 2004) evidenciou a dificuldade do país em responder àquilo que era sobretudo um desafio normativo. O facto ainda de ter tropas estacionadas em alguns dos estados da vizinhança é um sinal de que para Moscovo a democratização e estabilização dos países vizinhos não é algo necessariamente visto como vantajoso.

Por seu lado, a PEV é apontada como tendo alcançado algum grau de sucesso em vários setores importantes para o bom funcionamento democrático em estados como a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia, de que são exemplos as reformas constitucionais na Ucrânia, e as melhorias nos setores da justiça e da administração nos restantes. A nível de segurança, a PEV tem contribuído para alguma melhoria no clima de segurança em estados a braços com conflitos internos que ameaçam a sua integridade territorial – os “frozen conflicts” – como acontece com a Geórgia (Abecásia e Ossétia do Sul), com a Moldávia (Transnistria), e com a Arménia e o Azerbaijão (Nagorno-Karabakh).

A Parceria Oriental, lançada após o conflito russo-georgiano de 2008, teve por objetivo cimeiro reforçar as relações da UE com os estados da PEV, melhorando a oferta de política externa. A Parceria Oriental veio abrir a possibilidade à assinatura de Acordos de Cooperação e da criação de zonas de comércio livre. Para um estado como a Ucrânia, a Parceria Oriental pouco trouxe de novo, pois essas possibilidades estavam já em cima da mesa. Moscovo reagiu negativamente a esta iniciativa, muito devido à tentativa de aproximação a Minsk encetada pela UE. A Parceria Oriental veio introduzir um importante elemento nas relações com a vizinhança a leste, através do reforço da atenção atribuída ao inter-relacionamento das sociedades civis, de que é exemplo a criação do Fórum da Sociedade Civil.

Neste capítulo ficaram patentes as dificuldades da UE em promover os seus interesses materiais e a sua agenda normativa na “vizinhança comum” com a Rússia. Para uma parte destes estados, designadamente a Moldávia, a Ucrânia e a Geórgia, com aspirações concretas em relação a integrar o projeto europeu, a oferta de política externa da UE carece de melhorias em vários aspetos e abre uma janela de oportunidade para Moscovo. Os dois principais projetos de cooperação regional concebidos e postos em prática pela UE para fazer aproximar os estados da vizinhança a leste dos seus padrões – a PEV e a subsequente Parceria Ocidental – padecem

de várias imperfeições e insuficiências para obliterar a influência russa na região e para corresponder às expectativas entretanto criadas pelos estados da “vizinhança comum”.

CAPÍTULO III – O CASO UCRANIANO: EVOLUÇÃO POLÍTICA DE UM PAÍS DIVIDIDO

1- INTRODUÇÃO

Em agosto de 1991, a Ucrânia tornou-se oficialmente um país independente, após declarar unilateralmente a sua separação formal da URSS. O novo estatuto foi confirmado em referendo popular⁴⁸ ocorrido em dezembro desse mesmo ano, paralelamente à eleição de Leonid Kravchuk como primeiro presidente do país da era pós-soviética. O percurso da Ucrânia pós-soviética espelha, simultaneamente, o grande peso da herança soviética sobre o país – sob a forma de presidências tendencialmente autoritárias e dirigistas – e o crescente ímpeto social – partilhado por parte significativa das elites políticas – que visa colocar o país definitivamente na senda da Europa, desígnio que atingiu o ponto máximo de exteriorização aquando da Revolução Laranja de 2004. Estas idiossincrasias desembocam naquilo que, sinteticamente, Freire classifica como “uma política ambivalente e multivectorial” (2006, 49). As presidências de Kravchuk e de Leonid Kuchma, períodos de governação que englobam toda a década de noventa culminando nos acontecimentos de 2004 – e em particular a era Kuchma pela sua muito maior duração (1994-2004) – impuseram e consolidaram um estilo de governação praticado em estreita ligação com o poder económico. À semelhança de outras antigas repúblicas soviéticas, e desde logo com a própria Rússia, tal estilo de governação fez com que rapidamente emergisse uma elite de oligarcas economicamente poderosos com uma extensa influência política.

A experiência de independência do país não foi por isso sinónima de construção de um sistema político transparente e democrático – construído que foi sobre as ruínas do aparelho de estado soviético – nem de uma justa distribuição da riqueza. Pelo contrário, a Ucrânia experienciou anos de instabilidade económica com altíssimos níveis de inflação, o que veio gradualmente a gerar um generalizado sentimento de insatisfação. Este capítulo tem por objetivo proceder à análise de um estado de caso, a Ucrânia, como estado recetor da oferta de política externa de Bruxelas e de Moscovo. Particular destaque será devotado aos sucessos e limitações da aplicação prática da PEV no país, e qual a responsabilidade russa nessas mesmas limitações.

⁴⁸ Neste referendo, 90,3 % dos ucranianos exprimiram-se a favor da independência, para surpresa de Moscovo e da própria comunidade internacional.

2- PRESSUPOSTOS DA POLÍTICA EXTERNA UCRANIANA

Desde cedo Kiev preconizou uma política externa ambivalente, cujo grande objetivo passava primeiramente por afirmar e consolidar o seu estatuto de estado independente perante a Rússia, país que nutre uma histórica dificuldade em perspetivar a Ucrânia como tal. Primeiro Kravchuk e, mais tarde, Kuchma, envidaram esforços políticos no sentido de marcar posição face a vários litígios com Moscovo, dentre os quais se destaca a integridade territorial (Breault et. al., 2003, 113) e a demarcação oficial da fronteira oriental do país – de resto só formalmente reconhecida pela Rússia em 1997. A eleição de Kuchma em 1994 vem aprofundar a estratégia de política externa de Kiev, simultaneamente no sentido de uma maior cooperação no âmbito da CEI e na prossecução de uma estratégia de integração nas estruturas europeias e transatlânticas, objetivo que Moscovo nunca equacionou:

“bien qu’il ait manoeuvré pour faire baisser la tension sur les principaux enjeux litigieux, Koutchma allait confirmer le divorce civilisé entamé par son prédécesseur” (Breault et. al., 2003, 115).

Sublinhe-se que, a partir da formalização da independência da Ucrânia, Moscovo fez da integração deste país num projeto político supranacional por si dominado um dos mais importantes desideratos da sua política externa, desiderato que Putin veio, inclusivamente, reforçar (Breault et. al., 2003, 119-120). A necessidade de afirmação de uma política externa autónoma – ainda que ambivalente e a espaços contraditória – afirmou-se como uma necessidade para Kiev, transversal aos seus governos. Mais do que a independência formal da Ucrânia, era o rumo que o país poderia tomar que preocupava Moscovo:

“it was rather Ukraine’s quest for real freedom of foreign policy choices and the ability of its ruling elite to exploit sovereignty in the own interest. Consequently, for Ukraine Russia emerged as the main external challenge” (Moshes, 2011).

A opção europeia da Ucrânia, ao longo da era Kuchma, embora tecnicamente apoiada pela esmagadora maioria dos partidos políticos, era todavia uma opção que nunca foi alvo de

um compromisso efetivo por parte de todos os atores políticos e pela sociedade civil do país. Nenhum dos partidos logrou elaborar um programa nesse sentido, nem mesmo se verificou a formação de um governo com essa aspiração em mente (Protsyk, 2003, 438). Wolczuk resume desta forma o que significou a presidência de Kuchma para a integração europeia da Ucrânia:

“without a positive consensus on EU integration and the active involvement of wider range of domestic actors, European integration was perceived as a rather hollow-sounding policy, driven by a non-committed president, and heavily based on a strategy of negotiating with Brussels rather than implementing far-reaching domestic reform. This was the pattern for much of Kuchma’s presidency” (2009, 194).

O acidentado e incompleto processo de democratização ucraniano é, por outro lado, o reflexo do fosso entre as expectativas criadas e as práticas governativas implementadas que não trouxeram a devida compensação; e ainda do posicionamento muito particular do país, entre a UE e a Rússia, ou “entre a chamada democracia liberal ocidental e a democracia incompleta, parcial, ou de gestão, como tem sido cunhada a «prática democrática» do Kremlin” (Freire, 2006, 50-51). Samokhvalov, por seu lado, preconiza esta divisão na sociedade ucraniana entre o movimento de “pró-independência”, que aspira a uma maior independência da Ucrânia face à Rússia e ancorar a segurança nacional nas instituições euro-atlânticas; e a via “pragmática”, que defende um crescimento económico baseado na cooperação com a Rússia (2007, 8).

Ainda de acordo com Freire, as transições democráticas devem ser analisadas tendo em conta dois níveis distintos: o nível macro, ou seja, “as estruturas económicas e sociais [que] moldam os incentivos dos atores e estruturam as suas preferências”; e o nível micro, descrito no caso ucraniano como “as interações entre a autocracia e as forças pró-democracia [que] criam uma dinâmica política que afecta a possibilidade de transição democrática” (2006, 52). A evolução política do país e a subsequente Revolução Laranja devem ser analisados à luz destes preceitos (ver abaixo).

Por fim, a localização geográfica de elevado interesse geopolítico e a incompleta democratização ajudam, por seu turno, a explicar a política externa da Ucrânia, dividida entre dois mundos ou, por outras palavras, entre duas distintas ofertas de política externa. O país encontra-se, assim, dividido em relação à definição exata de quais devem ser os principais

objetivos da sua política externa. Esta não é somente uma idiosincrasia da fase pós-Revolução Laranja, mas antes uma característica inata do estado ucraniano enquanto soberania, que remonta à independência em 1991: já na era Kuchma, a Ucrânia evidenciava uma nítida cisão interna a respeito da orientação da política externa do país. Tal como afirma Parmentier,

“the pro-Western rhetoric of the Kuchma era was compensated by a pro-Eastern policy, highlighting the internal and external contradictions of Ukraine on religious, linguistic, ethno-cultural or political terms. The European message was reduced to a geopolitical allegiance that allowed gaining some strategic autonomy vis-à-vis Russia, and the internal transformation was neglected” (2008, 112).

3- A UCRÂNIA E A UE: A REVOLUÇÃO LARANJA E A IMPLEMENTAÇÃO DA PEV

A independência da Ucrânia em 1991 tornou necessária a corporização das relações da UE com o novo país, à semelhança de outras ex-repúblicas soviéticas. A assinatura de um APC, em 1994, foi a fórmula encontrada para enquadrar a nova relação. O documento regulava as principais dimensões da relação UE-Ucrânia, a relação política, económica, comercial, e cultural, mas atribuindo primazia às questões comerciais, com particular incidência na aproximação da Ucrânia ao mercado único europeu e à OMC (Wolczuk, 2009, 192). O APC seguiu o modelo dos restantes acordos assinados com outras ex-repúblicas soviéticas. Apesar de servir de base à relação e de indicar as áreas susceptíveis de aprofundamento da cooperação, o APC não oferecia incentivos de maior à Ucrânia, excluída que estava desde logo a perspectiva de adesão, ao passo que adiava a criação de uma zona de comércio livre por um período não inferior a uma década, após completa implementação do acordo. O APC não constituiu pois uma alavanca para o progresso económico da Ucrânia, ao não prever qualquer custo ou prejuízo para o país em caso de não cumprimento das metas traçadas:

“Ukraine’s non-compliance with EU requirements bore no costs, the ruling elites failed to find incentives for the implementation of the PCA as well as for pushing domestic reform” (Shumylo-Tapiola, 2007, 6).

A estratégia da UE relativamente à Ucrânia começa a esboçar-se logo após a assinatura do Tratado de Masstricht. Logo aí, fica patente a divisão entre o grupo de países que constituem os PECO, que não obstante terem gravitado na órbita comunista mantiveram a sua independência formal durante a Guerra-Fria; e os Novos Estados Independentes (NEI), que correspondem às ex-repúblicas soviéticas. Aos primeiros foi-lhes oferecido um conjunto mais atrativo de incentivos do que aos segundos (Solonenko, 2009; Fernandes, 2012). De acordo com Solonenko, é importante frisar esta divisão, por duas razões essenciais:

“first, the EU never explained the grounds on which such a division was based. Secondly, the dividing line between the two groups of countries coincides with the next external border of the EU, which emerged following the 2004-2007 enlargement. In other words, today’s dividing line between the EU and non-EU European countries, which the European Neighbourhood Policy arguably attempts to overcome, was drawn back in the 1990’s” (2009, 713).

Certo é que esta divisão veio a dar origem a duas políticas diferentes, uma de integração efetiva na UE para o primeiro grupo de países, e uma menos ambiciosa, limitada a uma estratégia de parceria e estabilização, para o segundo grupo (Solonenko, 2009, 713). O nível de financiamento da estratégia relativamente a um grupo de países e a outro é bastante diferente, refletindo esta divisão: durante os anos noventa, os estados da antiga URSS da vizinhança a leste receberam menos de 10% do total das ajudas, passando os NEI subsequentemente a receber cerca de 6% contra um total de cerca de 40% dos estados visados pela “estratégia de pré-adesão” (Fernandes, 2012, 99).

Os avanços da agenda europeia na “vizinhança comum” obedecem, de acordo com Parmentier, não a um processo de absorção imediata das normas, mas a um processo gradual, no qual o agente recetor das normas tem a liberdade de as aceitar, alterar ou rejeitar, naquilo que o autor denomina por um processo de “social-embeddedness”:

“social-embeddedness conceives the state-society complex as a contested rather than a functional space: the state can enhance its

interest only when they become largely embedded within the whole of its society” (2008, 115).

Tal é, também, o caso da Ucrânia, tal como testemunha o rumo que o país tomou no período que se seguiu à Revolução Laranja (ver abaixo).

Baseando-se nas teses de Huntington sobre a divisão da Europa entre a parte cristã ocidental e a parte cristã ortodoxa e islâmica (1993, 30), alguns analistas argumentam que o choque cultural entre a herança cristã e ortodoxa não permitia olhar para a Ucrânia como um parceiro fiável nem como um estado com condições para garantir a segurança no leste do continente europeu (Löwenhardt, 2005, 5-6). Em termos práticos, tal argumento consubstanciou-se na chamada política de “Russia First”, seguida durante muito tempo pela UE, e que conferia prioridade às boas relações com a Rússia, o seu maior vizinho. Conforme afirma Löwenhardt, “the implication [of the Russia First policy] was that Belarus, Ukraine and Moldova were to remain safely inside the Russian sphere of dominance” (2005, 6). Daqui decorre que o espaço geográfico hoje referenciado como “vizinhança comum” corresponde a uma região que, no período posterior à desintegração da URSS, se mostrou menos permeável à disseminação da influência do antigo bloco capitalista, integrado pelos EUA e pela antiga CEE.

Por outro lado, e além da evolução política interna do país, a extensão do papel desempenhado pela UE no processo de democratização e alinhamento com os padrões comunitários por parte da Ucrânia depende também da evolução do próprio processo de integração europeia. Insuficiências, falta de crença nos frutos da relação, e desilusão mútua ajudam a explicar o rumo da relação, e em particular o facto de nunca Bruxelas ter oferecido a Kiev perspectivas de adesão à UE como estado-membro de pleno direito. Segundo Emerson, a não oferta de perspectivas de adesão a Kiev explica-se pelo receio de repercussões negativas no funcionamento institucional da UE, pelo receio de perda de considerável de poder dos maiores estados-membros, e ainda pela política de “Russia First” seguida pela UE:

“this ‘Russia First’ tendency is not extinguished, and to the extent that this in part motivates the blocking position over Ukraine’s membership perspective, it amounts to confirming the non-normative quality of the EU position in the post-Orange revolution period” (2008b, 62-63).

O Plano de Ação da PEV tem por objetivo projetar não só as normas e os valores da UE – tal como a democracia e os direitos humanos – mas também as regras da UE como um todo, o *acquis* (Wolczuk, 2009, 189). O documento, que norteia a implementação da PEV na Ucrânia, sublinha a importância da integração económica e do incremento da relação em matéria comercial. Assinado em fevereiro de 2005 para um horizonte temporal de três anos, o documento transparece as prioridades da UE sobre quais os setores a merecer especial atenção. Dentre a lista de prioridades (71 no total), e para além das questões envolvendo reformas políticas e de segurança (EU/Ukraine Action Plan, 2005, 5-11), é notória a predominância das questões económicas, financeiras e comerciais, facto que reflete o desejo da UE em contar com um parceiro comercial fiável. A liberdade e a segurança dos investimentos é outra das grandes linhas de força do Plano de Ação, para o qual é necessária a criação de mecanismos de regulação eficazes para o sistema financeiro e fiscal (EU/Ukraine Action Plan, 2005, 13-14). Finalmente, salientam-se as considerações tecidas em matéria de política energética, que a UE pretende ver articulada com a sua própria política – nomeadamente no que diz respeito ao reforço da cooperação, à convergência de ambos os mercados, à reestruturação interna do sector do gás, e ao incremento da segurança das redes de transporte de energia (EU/Ukraine Action Plan, 2005, 31-35).

A monitorização levada a cabo pela Comissão do nível de implementação do Plano de Ação, desta feita até 2008, dá conta de alguns avanços e limitações inerentes ao processo (Comissão Europeia, 2009). Grosso modo, constata-se neste *Progress Report* um bom nível de avanços ocorrido numa primeira fase de implementação do Plano de Ação, com alguma quebra em 2008. De um modo geral, verificaram-se assinaláveis progressos em três das grandes matérias que dominam a relação UE-Ucrânia: a consumação da adesão da Ucrânia à OMC, a abertura de negociações tendo em vista a assinatura de um Acordo de Associação (que inclui a criação de uma zona de comércio livre), e o início do diálogo tendo em vista a facilitação do regime de vistos. Por outro lado, verifica-se um progresso limitado na implementação de reformas políticas, em particular na reforma constitucional, na reforma do sistema judicial, e nos esforços de combate à corrupção. A par disto, a Comissão não constata melhorias em determinadas áreas fundamentais de proteção dos direitos humanos, tais como o são a protecção das minorias, os problemas em torno da má conduta policial, ou da igualdade entre sexos (Comissão Europeia, 2009, 2-4). A entrada formal em vigor do Acordo de Associação e da zona de comércio livre está, neste momento, em suspenso. A eleição de Yanukovich como

presidente é vista como um passo atrás na relação com a UE, tendo em conta a ascensão do poder dos oligarcas e da deriva mais autoritária do país. Outra fonte de problemas tem sido o estado da economia, com empréstimos da UE e do FMI em suspenso devido ao não cumprimento das condições impostas (Emerson, 2012, 1). A questão do Acordo de Associação e da sua futura implementação tem feito suscitar o debate em torno da condicionalidade política da UE. Emerson chama a atenção para a incerteza acerca da altura em que a UE permitirá a entrada em vigor do Acordo: se, por um lado, Bruxelas se vê a braços com a necessidade de colocar pressão em Yanukovich, por outro lado não será do seu interesse transmitir uma imagem de “abandono” da Ucrânia ou de correr o risco de “perder” o país para uma união aduaneira com a Rússia, que significaria um grave revés para o Acordo de Associação (2012, 2).

O caso da prisão da antiga primeira-ministra Yulia Tymoshenko pode ser citado como um exemplo cimeiro das lacunas que o país ainda denota em matérias de garantias de aplicabilidade lei, de direitos humanos, e de independência da justiça. Conforme já aludido anteriormente neste trabalho, o caso Tymoshenko tem, inclusivamente, sido o principal entrave à entrada em vigor do Acordo de Associação entre a UE e a Ucrânia negociado em 2011⁴⁹. Tymoshenko acabou por ser sentenciada com sete anos de prisão, contra os protestos da UE e da comunidade internacional. Desde então, Bruxelas tem criticado a “justiça seletiva” do país e exigido a revisão das condições de detenção da ex-primeira-ministra, bem como o integral acesso da detida aos direitos que lhe assistem enquanto tal (Conselho da União Europeia, 2012). Até agora, o governo de Yanukovich tem resistido às pressões da UE, o que é demonstrativo do esfriar do interesse do seu governo na implementação do Acordo de Associação.

Em relação às questões económicas e comerciais, a Comissão dá conta de um grande abrandamento económico e da necessidade concreta de melhorar o nível de independência do Banco Central. Nota positiva para a cooperação em matéria comercial, através da já referida adesão à OMC e ao lançamento, na altura, das negociações com vista à criação de uma zona de comércio livre – mau grado os progressos limitados na implementação de legislação alfandegária, tal como previstos no Plano de Ação (Comissão Europeia, 2009, 6-9). Outras das grandes áreas em destaque na monitorização do progresso efectuado diz respeito à cooperação em termos de justiça, liberdade e segurança, áreas em que a Ucrânia também efectuou progressos limitados, nomeadamente no que concerne à falta de uma política de imigração

⁴⁹ Tymoshenko deixou o cargo de primeira-ministra em março de 2010, sendo-lhe posteriormente imputadas acusações de uma alegada tentativa de suborno a juizes do Supremo Tribunal em 2004, e ainda de um alegado desvio de fundos destinados à aplicação do Protocolo de Quioto. Em 2011, Tymoshenko foi acusada e julgada por abuso de poder devido a irregularidades na assinatura de contratos de importação de gás russo (Kyiv Post, 2011).

eficiente. Apesar dos bons resultados da cimeira UE-Ucrânia de setembro de 2008 em matéria de facilitação da política de vistos, estavam em falta a assinatura de acordos necessários em matérias importantes como a luta contra o crime organizado e o tráfico de seres humanos (Comissão Europeia, 2009, 12-13).

Em síntese, o *Progress Report* dá conta de incentivos financeiros na ordem dos 494 milhões de euros entre 2007 e 2010, para apoio à implementação do Plano de Ação. Para o ano de 2008, a alocação financeira à Ucrânia no âmbito do ENPI foi de 138,6 milhões de euros, com enfoque especial na área da eficiência energética. Finalmente, a Ucrânia viu aprovados no âmbito do *Neighbourhood Investment Facility* (NIF)⁵⁰ três projetos que perfazem um total de 6,6 milhões de euros em assistência técnica. Por fim, o *Progress Report* aponta a necessidade de maior coordenação com o Ministério da Economia tendo em vista uma integração plena da assistência da UE no planeamento das políticas públicas do país e da gestão orçamental, de modo a atingir mais eficazmente as prioridades traçadas no Plano de Ação da PEV (Comissão Europeia, 2009, 20-21).

A política de “Russia First” dominou, conforme já salientado, grande parte do que foi a política da UE relativamente à Ucrânia, desde a assinatura do APC até à implementação da PEV, em 2004 (Wolczuk, 2009, 187). Nem o APC nem o Action Plan da PEV ofereceram perspetivas de adesão à Ucrânia. Nas palavras de Emerson, “Ukraine was pressured to into negotiating and agreeing upon this plan, which was largely based on a watered-down version of the criteria for EU accession, even while grumbling that it was not what it wanted” (2008b, 63). Só o alargamento da UE a dez novos países, alguns dos quais com interesses prioritários na Ucrânia – como é o caso da Polónia – permitiu equilibrar a política até aí seguida em favor das expectativas de estados como a Ucrânia. O envolvimento da UE na Revolução Laranja é disso exemplo ilustrativo (ver abaixo), dado que foi a interposição de alguns dos estados-membros mais recentes, como a Lituânia e a Polónia, a abrir portas à intervenção da UE. Posteriormente, a pressão dos estados-membros mais recentes contribuiria para desenvolvimentos adicionais, tais como a abertura de negociações com vista à criação de uma zona de comércio livre logo que se consumasse a adesão da Ucrânia à OMC; à abertura de negociações com vista à assinatura de um acordo reforçado, em 2006 (“Enhanced Agreement”); e ainda à colocação no terreno da *EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine* (EUBAM), missão civil de monitorização transfronteiriça (Emerson, 2008b, 63-64).

⁵⁰ O NIF é um mecanismo financeiro destinado a mobilizar fundos adicionais para cobertura das necessidades da PEV, nomeadamente projetos com necessidade de investimentos de capital intensivo.

Solonenko destaca fundamentalmente três grandes vicissitudes que ajudam a explicar a falta de ambição da política adotada pela UE relativamente à Ucrânia: a já referida política de “Russia First”; a fragilidade da condicionalidade como instrumento; e ainda a fraca socialização com representantes da sociedade civil ucraniana (2009, 714-718). A perspectiva da autora é a de que a UE não adotou uma estratégia justa nem coerente, ao comparar o relacionamento que a UE estabeleceu com a Ucrânia e o que a UE estabeleceu com a Rússia: no caso ucraniano, Bruxelas permitiu que considerações de índole geopolítica se sobrepusessem à adoção de valores e à implementação de reformas. No caso do relacionamento com a Rússia, verificou-se um comportamento mais permissivo por parte da UE – entre outros fatores, reconhecendo atempadamente a Rússia como economia de mercado, facilitando a concessão de vistos e, após a rejeição russa da PEV, permitindo a prossecução do relacionamento noutros moldes – algo que contrariou, inclusivamente, a sua própria agenda normativa (Fernandes, 2008b, 37). Não o foi este o caso da Ucrânia, o que veio a acarretar consequências negativas para a credibilidade da UE junto deste país (Solonenko, 2009, 714-715).

No que respeita à condicionalidade – um dos instrumentos decorrentes da natureza normativa da política externa europeia – Solonenko defende que no caso concreto da Ucrânia não foi cumprido aquele que é considerado o princípio básico em que deve assentar a aplicação deste instrumento, segundo o qual os incentivos oferecidos têm que superar os custos das reformas que lhes estão associadas. Se, por um lado, a condicionalidade só foi verdadeiramente introduzida em 2005, como resposta reativa à Revolução Laranja e sob a forma de um “upgrade” ao Plano de Ação assinado em 2005; por outro, os incentivos entretanto oferecidos – a abertura de negociações tendo em vista o reforço da relação e de criação de uma zona de comércio livre – só foram possíveis, respetivamente, após a ocorrência de eleições livres e democráticas em 2006, e após a entrada da Ucrânia na OMC. Em suma, no entender da autora, “any arrangement on the part of the EU other than that of a membership perspective is not credible and therefore has little ‘mobilising potential’ for reforms” (2009, 716).

Esta linha de atuação contraria tudo aquilo que foi efetivamente a postura e a estratégia da UE, incluindo o recurso a instrumentos de política externa inadequados, ao longo da década de noventa, relativamente aos PECO (Solonenko, 2009, 717). Neste mesmo sentido, Nogués afirma que o caso ucraniano ilustra a falta de uma resposta normativa por parte da UE a um desafio que lhe foi colocado, e a cedência a interesses particulares dos estados-membros em detrimento de uma resposta comum mais ambiciosa ao nível do momento em causa. Este

comportamento é tanto mais notório a partir da entrada em funções do governo Yushenko. Apesar da melhoria das condições inicialmente previstas no Plano de Ação assinado ainda na era Kuchma,

“posterior concretization of the terms showed a less than generous offer. Trade restrictions on Ukraine’s principal export products, such as agricultural produce, textiles and steel continued to be important, whether through non-tariff barriers or outright trade quotas. Financial assistance to the newly democratized country was to be delayed for inter-institutional battles between the Council and the Commission. The promise of visa liberalization also at first met unexpected troubles” (2007, 186-187).

Finalmente, é também passível de crítica a forma como a UE concebeu os seus mecanismos de socialização na Ucrânia, isto é, a forma como promoveu os contactos pessoais e institucionais no país. Idealmente, o mecanismo de socialização deveria resultar na penetração das regras, normas e valores europeus no seio da sociedade ucraniana, legitimando-os. É notória, todavia, a falta de canais de socialização entre a UE e a Ucrânia, aspecto que a PEV ajudou a melhorar mas ainda de forma insuficiente:

“the people-to-people dimension were underdeveloped under the pre-ENP arrangements. Although the ENP has arguably improved the situation, many of the changes are still at the level of decision, rather than implementation, which needs time” (Solonenko, 2009, 717-718).

As eleições presidenciais ucranianas de 2004, cuja primeira volta teve lugar a 31 de outubro, ocorreram num clima social particularmente tenso, uma vez que aglutinavam as esperanças de largas camadas da sociedade ucraniana que as viam como uma excelente oportunidade para se dar início à reforma do estado e para evoluir politicamente para um tipo de regime mais transparente, mais aberto, e mais responsável perante a sociedade civil. Após dois mandatos sucessivos, Kuchma, constitucionalmente impedido de se apresentar a eleições para um terceiro mandato, apoiou oficialmente o então primeiro-ministro Viktor Yanukovich, candidato

assumidamente pró-russo. O candidato da oposição, Viktor Yushenko, encabeçava uma coligação pré-eleitoral entre o “Nossa Ucrânia”, partido por ele dirigido, e o “Bloco de Yulia Tymoshenko”.

Os protestos massivos da oposição devido a suspeitas graves de fraude eleitoral, tiveram início logo na primeira volta, a 31 de outubro, mas ganharam força aquando da segunda volta, ocorrida a 21 de novembro, após a oficialização da vitória de Yanukovich por parte da Comissão Central Eleitoral. Segundo esta, Yanukovich alcançara uma vitória com uma margem de aproximadamente 3% relativamente a Yushenko, lançando suspeitas de manipulação de resultados (BBC News, 2004). Nos dias que se seguiram à segunda volta das eleições, centenas de milhares de pessoas juntaram-se para protestar na Praça da Independência em Kiev. A opinião dos observadores internacionais – entre os quais a UE, os EUA e a OSCE – deu razão aos protestos da oposição, confirmando a existência de uma fraude eleitoral em larga escala, não compatível com os padrões internacionais exigíveis. A 3 de dezembro, o Supremo Tribunal ucraniano decidia em favor da repetição da segunda volta das eleições para 26 desse mês, que viriam a dar a vitória à coligação encabeçada por Yushenko com uma diferença de quase 7% face a Yanukovich. Yushenko tomou posse como presidente da Ucrânia em janeiro de 2005.

O episódio da Revolução Laranja foi um acontecimento marcante da história recente do país, um momento que muitos pensaram tratar-se do grande repto de que o país necessitava para encetar um rumo definitivamente pró-europeu, abandonando a política externa de pendor multi-vetorial, isto é, uma política externa que envolve uma dimensão ocidental e outra oriental, e que não hostiliza abertamente nenhuma delas. Tal, todavia, não se verificou, já que a Revolução Laranja obedeceu, segundo Parmentier, a um processo específico de “norms reception” relativamente à UE (2009, 113). De acordo com este autor, o processo de “norms reception” ao longo da Revolução Laranja obedeceu a três níveis distintos de análise: estratégia discursiva, procedimentos, e substância. O segundo dos três terá sido crucial para o desencadear dos eventos: “the most important point for norms reception is the emphasis laid on procedures during the crisis: it was the electoral frauds that broke the back of the Kuchma regime’s power” (2009, 114). No rescaldo do primeiro acto eleitoral, que a oposição considerou fraudulento, houve consenso entre as mais importantes forças políticas para recorrer a instituições dentro do quadro legal, procurando o apoio tanto da Comissão Central Eleitoral como do Supremo Tribunal para legitimar as suas posições face aos acontecimentos (2009, 114). Isto significa que houve, de acordo com Parmentier, uma efetiva evolução no processo de democratização do país, por

via do respeito pelos procedimentos legais – evolução todavia limitada pelas débeis capacidades estruturais do estado ucraniano. Isto faz com que os três níveis de análise a que obedece o processo de receção de normas seja, neste caso concreto, desequilibrado de nível para nível:

“the attraction of the European message is very evident of discursive strategy, but its translation in procedures and substance is more difficult to reach – the adoption of three levels being unequal over time” (2009, 115).

Coincidente com as eleições presidenciais de 2004 e com os eventos da Revolução Laranja que se lhe seguiram, o lançamento da PEV foi afectado pelas «ondas de choque» dos acontecimentos. No entanto, o nível de implementação da política não correspondeu àquelas que foram as expectativas criadas por um evento como a Revolução Laranja. Na opinião de um alto funcionário da Delegação da UE em Kiev, o Plano de Ação delineado para a Ucrânia é um documento excessivamente abrangente nos setores a reformar, além de que carece de uma vinculação legal por parte do estado-alvo. O Plano de Ação, no seu entender, deveria concentrar-se na reforma de um número restrito de es, o que seria mais exequível no curto prazo, e cujo potencial sucesso poderia funcionar como catalizar as reformas a longo prazo⁵¹.

Wolczuk, por outro lado, destaca a importância dos fatores internos ucranianos para o rumo que tomou a implementação da PEV na Ucrânia. Na sua perspectiva, dois fatores revelaram-se particularmente fundamentais para o surgimento de um certo sentimento de desilusão mútua: a relativa desilusão que foi para a classe política ucraniana os incentivos da PEV quer, por outro lado, à instabilidade política. Kuchma, à data já na reta final do mandato, considerava tudo o que fosse menos do que a oferta de perspectivas de adesão um golpe à credibilidade da UE na Ucrânia – hipótese que, do lado de Bruxelas, e mesmo após a Revolução Laranja, nunca esteve em cima da mesa, mantendo-se como prioridade para a UE manter as relações no âmbito da PEV e fazer cumprir o Plano de Ação, finalizado escassos meses antes (Wolczuk, 2009, 197-198). O único impacto direto da Revolução Laranja na atitude de Bruxelas para com as expectativas de Kiev foi no sentido de incorporar uma “Lista de Medidas Adicionais”, que acompanhou a assinatura do Plano de Ação em fevereiro de 2005, já sob a presidência de Yushenko (Wolczuk, 2009, 198).

⁵¹ Entrevista conduzida por correio electrónico, à Delegação da UE em Kiev, em janeiro de 2012. Os membros da Delegação que responderam às questões optaram pelo anonimato.

Por outro lado, a instabilidade política do país no período pós-Revolução Laranja obstaculizou o consenso em torno do ideal europeu, designadamente aquando da entrada em funções do governo de Yanukovich após as eleições parlamentares de março de 2006. Estas eleições acarretaram a subsequente aplicação de uma visão mais pragmática da integração europeia do país, perspectivada por Yanukovich como devendo assentar numa base de custo-benefício. Neste sentido, a arreigada oposição entre o campo “laranja” e as forças pró-Yanukovich no Parlamento enfraqueceu a implementação do Plano de Ação (Wolczuk, 2009, 198-199). Os sucessivos governos que se seguiram à Revolução Laranja, liderados, respetivamente, por Yulia Tymoshenko (janeiro 2005 - setembro 2005), Yury Yekhanurov (setembro 2005 - agosto 2006), e Viktor Yanukovich (agosto 2006 - dezembro 2007), nunca atribuíram poder suficiente ao comité encarregue dos assuntos europeus. Este comité mudou várias vezes de responsável máximo e foi colocado sob a alçada de um ministério que não é dos mais importantes na arquitetura institucional ucraniana, o Ministério dos Negócios Estrangeiros⁵². (Wolczuk, 2009, 200-201). Esta mesma lacuna é identificada por um outro responsável da Delegação da UE em Kiev:

“Another difficulty is linked to the lack of a proper institutional counterpart dealing with EU affairs empowered to act as an effective partner for the implementation of the ambitious European agenda of Ukraine. EU related competencies are scattered among different authorities and bodies which lack a super parts coordination.”⁵³

A implementação do Plano de Ação sofreu, de resto, com as consequências inerentes a várias imperfeições do sistema político e institucional ucraniano. O país não foi capaz de definir um sistema eficaz de monitorização da aplicação do Plano de Ação, que se veio a tornar um processo pouco transparente. Conforme afirma Wolczuk,

“this means that officials act on their own initiative without an effective political overview, monitoring and sanctioning, making it an essentially bottom-up process, dependent on the capacity and determination of

⁵² Na Ucrânia, fruto do seu sistema político presidencial, o órgão que detém mais poder sobre a condução da política externa é a presidência.

⁵³ Entrevista conduzida por correio electrónico, à Delegação da UE em Kiev, em janeiro de 2012. Os membros da Delegação que responderam às questões optaram pelo anonimato.

individual officials rather than a targeted and sustained process of reform” (2009, 205).

Segundo o autor, tal é fruto acima de tudo de uma pouca clara distribuição de competências e falta de coordenação, características remanescentes do sistema burocrático soviético.

Em suma, e apesar de algum impacto positivo, a implementação do Plano de Ação na Ucrânia, como documento base da condicionalidade política da UE, tem sido manifestamente insuficiente, em grande parte devido a fatores inerentes ao sistema político ucraniano, à distribuição de poderes no seio do organograma institucional do país, e ao seu intrincado processo decisório, marcado essencialmente pela ausência de liderança e pela pouca coordenação inter-institucional. Ao não progredir na aplicação efetiva do Plano de Ação, a Ucrânia obstaculiza a sua integração política e económica com a UE. Conforme sintetiza Wolczuk,

“even though, through the ENP and the Action Plan, the EU has started to affect domestic developments in Ukraine, the ENP in its first three years of functioning [until 2008] had no profound transformative effect within the country” (2009, 209).

A Revolução Laranja abriu caminho à abertura de negociações com vista à assinatura de um acordo reforçado entre a UE e a Ucrânia, negociações que tiveram início em março de 2007, numa altura em que Yushenko ocupava a presidência e Yanukovich a chefia do governo. Tal é também demonstrativo do consenso que a ideia de uma maior integração com a UE reúne ainda no país, apesar das fragilidades e incongruências que perpassam os diferentes sectores do espectro político ucraniano a este respeito. No entanto, e tal como refere Mayhew, a vontade do país em assinar um Acordo de Associação deriva do desejo do governo e dos oligarcas que o apoiam em modernizar a economia ucraniana (2010, 3). Após a cimeira conjunta de agosto de 2008, ficou decidido que essa nova base de relacionamento assumiria a forma de um Acordo de Associação, o nível mais avançado de relacionamento estabelecido pela UE com países terceiros. O discurso de altos responsáveis ucranianos tem ido no sentido de promover a ideia de que o processo de negociação do Acordo de Associação seria extremamente facilitado caso a UE aceitasse nele incluir perspectivas de adesão (Nikolenko, 2011).

Os elementos-chave em que assenta o novo Acordo de Associação que se perspectiva são, ao todo, os seguintes: associação política, comércio livre, cooperação, mobilidade de pessoas, e instituições (Mayhew, 2010, 12-13). Com o novo Acordo, Kiev passaria a ter um acesso a um diálogo político melhorado com os órgãos decisórios da UE, podendo obter informação privilegiada e antecipada sobre as suas políticas e obter influência sobre as mesmas. Entre outros avanços, o Acordo de Associação vinculará a Ucrânia a uma série de disposições legais com vista à modernização da sua economia segundo os padrões europeus, nomeadamente no que diz respeito às leis da concorrência, contratos públicos de aquisição de bens e serviços, adoção das regras comunitárias em matéria de direito das sociedades, entre outros aspectos. Em termos gerais, a Ucrânia aceitará vincular-se a grande parte do *acquis*. Esta hermozinação legal poderá vir a refletir-se noutras áreas, tais como o ambiente e a saúde (Mayhew, 2010, 6). Com a criação de uma área de comércio livre, a intenção é eliminar o que resta das barreiras aduaneiras, e fazer aproximar progressivamente os estados terceiros ao mercado interno da UE, mediante adoção gradual do *acquis*. Embora incluída no Acordo de Associação, esta negociação em concreto (Deep and Comprehensive Free Trade Area) decorre de um processo separado, iniciado em fevereiro de 2008.

Finalmente, o novo Acordo de Associação debruça-se sobre uma das questões mais importantes para o lado ucraniano, a mobilidade de pessoas. Não é crível que a UE abra mão das suas exigências neste capítulo, continuando Bruxelas a insistir que a liberdade de circulação de pessoas permanece um objetivo de longo prazo (Mayhew, 2010, 12-13) – algo que não acontece com o lado russo, gozando os ucranianos de um outro tipo de liberdade de circulação para o território russo, nomeadamente da dispensa de visto. Esta atitude da UE vem na linha do crescente ceticismo com que vem encarando os progressos da Ucrânia.

De facto, a relação de Kiev com Moscovo sofreu melhorias após a eleição de Yanukovich, o que dificulta o papel da UE e justifica o seu ceticismo: a oferta de política externa russa é dificilmente negligenciável para qualquer governo ucraniano, tendo Yanukovich dado passos concretos nesse sentido, ao assinar um novo acordo com Moscovo relativamente à base naval para a frota do Mar Negro, de novo negociado empréstimos no valor de quatro mil milhões de dólares com o Kremlin, e tem-se verificado um incremento da relação nos setores cultural e educacional, e ainda o aumento da influência da Igreja Ortodoxa russa na Ucrânia (Stewart, 2010, 3).

Para além deste ceticismo, continua a não haver consenso no seio dos vinte e sete estados-membros sobre a oferta de perspectivas de adesão à Ucrânia numa fase ulterior ao Acordo de Associação sendo que, inclusivamente, estados-membros mais recentes como a Roménia e a Bulgária receiam um eventual pedido formal de adesão por parte de Kiev devido ao altíssimo nível de impopularidade que mais alargamentos – associados que estão a mais competição no mercado de trabalho – têm nas sociedades destes países (Mayhew, 2010, 3-4). Para além da falta de acordo e dos obstáculos internos, os mais recentes desenvolvimentos da política da UE para a vizinhança a leste não têm trazido nada de novo à sua oferta de política externa relativamente à Ucrânia: a Parceria Oriental, lançada em 2009, não representava para a Ucrânia um progresso significativo na relação. Conforme realçado por um responsável da representação da UE em Kiev, tudo aquilo que foi oferecido ao país – o Acordo de Associação, a zona de comércio livre e a alteração das regras do regime de vistos – tinha-o já sido fora desta mais recente iniciativa⁵⁴.

Uma Agenda de Associação com vista à facilitação da entrada em vigor do Acordo de Associação entrou em vigor em novembro de 2009, com particular enfoque nas questões que requerem ainda avanços negociais entre a UE e a Ucrânia. Conforme já referido anteriormente, as negociações foram já concluídas, mas o Acordo não entrou ainda em vigor devido a problemas que têm afetado a relação UE-Ucrânia, nomeadamente o da prisão de Yulia Tymoshenko (Emerson, 2012).

4- A UCRÂNIA E A RÚSSIA

A desintegração da URSS foi dos acontecimentos históricos com maiores repercussões geoestratégicas do século XX. A independência de dezasseis novos estados colocou a Rússia numa situação de perda de poder. Em 1991, a Rússia era um país enfraquecido e permeável a ameaças. O caso de uma Ucrânia independente foi o que consequências mais profundas acarretou para a Rússia. Nas palavras de Brzezinski,

“the appearance of an independent Ukrainian state not only challenged all Russians to rethink the nature of their own political and ethnic

⁵⁴ Entrevista conduzida por correio eletrónico, à Delegação da UE em Kiev, em janeiro de 2012. Os membros da Delegação que responderam às questões optaram pelo anonimato.

identity, but it represented a vital geopolitical setback for the Russian state” (92, 1997).

Ainda de acordo com o mesmo autor, para além da ferida histórica decorrente de séculos de domínio russo, a independência da Ucrânia fez com que a Rússia deixasse de dominar o acesso ao Mar Negro, permitindo simultaneamente uma maior liberdade de ação a outras repúblicas recém-independentes, o que obstaculizava a eventual restauração de um império euro-asiático (91-92, 1997). Não surpreende pois, que a partir do ressurgimento da Rússia enquanto estado independente, fosse grande o seu interesse em recuperar uma posição dominante sobre as outras repúblicas pós-soviéticas – fundamental para assegurar a relevância estratégica do país enquanto ator internacional.

O comportamento político de Moscovo para com a Ucrânia inscreve-se, conforme já foi equacionado neste trabalho, nos pressupostos da sua atual política externa. Durante os mandatos dos presidentes Kravchuk e Kuchma, nunca a Rússia acreditou verdadeiramente que a Ucrânia pudesse adotar uma política externa que colidisse com os seus interesses, em virtude da ausência de sinais de alinhamento com a comunidade Euro-atlântica, e da prioridade desta última em seguir uma política inclusiva e não hostil perante a Rússia, o que automaticamente colocava de parte quaisquer perspetivas claras de integração da Ucrânia nas suas estruturas (Samokhvalov, 2007, 10).

Este panorama alterou-se quando Moscovo sentiu necessidade de alterar substancialmente a sua política externa em favor da preservação do seu estatuto de potência regional no espaço pós-soviético, designadamente a partir da chegada de Putin ao poder e das transformações políticas advindas da Revolução Laranja. A chegada de Putin ao poder introduz, pois, um dado novo na relação russo-ucraniana, ao aquiescer com a vontade da Ucrânia em encetar uma relação bilateral assente no princípio da igualdade e, simultaneamente, em aprofundar a sua relação com a OTAN. Com isto, a Rússia procurou

“faire disparaître l’image impérialiste de la Russie, une condition utile à l’approfondissement de la collaboration économique et militaire avec Kiev”, mas que detém o reverso da medalha, pois “(...) l’application de cette stratégie (...) implique aussi que Moscou n’entend plus accorder

de traitement de faveur à l'Ukraine au nom des liens «fraternels» qui unissaient les deux peuples” (Breault et. al., 2003, 119).

Por outras palavras, Moscovo passa a não tolerar o estabelecimento de “parceiras estratégicas virtuais” em simultâneo com o ocidente e com Moscovo para benefício próprio (Kuzio, citado em Breault et. al., 2003, 119).

A nova política externa prosseguida por Putin apressou-se a procurar incluir a Ucrânia tanto quanto possível nos seus projetos de integração regional euro-asiática, tal como foi o caso da proposta de criação de uma união aduaneira em 2003⁵⁵, que Kuchma num primeiro momento se viu forçado a integrar. Nesta fase, Kiev sentiu-se igualmente pressionada a prometer o controlo da sua infraestrutura energética à Rússia (Samokhvalov, 2007, 11). Verifica-se, portanto, a dimensão do revés para os objetivos de política externa do Kremlin de um acontecimento como a eleição de Yushenko em 2004 – um rude golpe nos esforços de afirmação de Moscovo como líder regional no espaço pós-soviético (Conceito de Política Externa da Federação Russa, 2008). É nesta medida que a Rússia apoia Kuchma e o seu primeiro-ministro Yanukovich nas ditas eleições presidenciais, e que oferece um alargado leque de contrapartidas que, nas palavras de Samokhvalov, “were favourable to Ukrainian migrant workers and Ukrainian wholesale energy traders” (2007, 12). Moscovo considerava intolerável aquilo que considerava serem intromissões do Ocidente nos assuntos internos ucranianos.

A Rússia perspetiva a ação da UE na Ucrânia como um desafio aos objetivos da sua política externa, cujos interesses não são, em larga medida, convergentes (ver acima). A postura russa tem-se refletido em alguns atos de desalinhamento declarado de Kiev relativamente ao que Moscovo consideraria desejável. Emerson refere que

“the unintended impact of the EU’s status quo approach towards Ukraine can instead mainly be attributed to Russia which (...) has helped strengthen the appeal of the EU’s normative model by behaving towards Ukraine in such a clumsy *realpolitik* mode” (2008b, 66).

O primeiro exemplo desta conduta por parte do Kremlin surge sob a forma de ameaças no corte do abastecimento de gás natural à Ucrânia. Uma das maiores crises ocorreu entre

⁵⁵ Esta proposta russa de criação de uma união aduaneira entre a Ucrânia, Rússia, Bielorrússia e Casaquistão veio posteriormente a dar origem à EURASEC, acima mencionada.

2005 e 2006 quando, a partir de um desacordo na atualização do preço do gás, Moscovo e Kiev entraram num sério litígio de índole económica, mas com grandes repercussões político-diplomáticas. O corte de gás à Ucrânia foi um sinal político sério da parte de Moscovo, um sinal de descontentamento perante eventos como a Revolução Laranja e a subsequente aproximação às estruturas europeias por parte do governo recém-eleito de Yushenko, que Moscovo considerou como um obstáculo ao seu objetivo de liderar o projeto de integração no espaço pós-soviético (Samokhvalov, 2007, 17). A duplicação brusca do preço do gás fez com que, nas palavras de Lucas,

“the strong suspicion in Ukraine and in the West was that Russia was punishing its southern neighbor for the Orange Revolution: if you don't vote for our candidates (and allow them to rig elections) then don't expect us to sell you cheap gas. When Ukraine refused to pay, cut the supply, with the result that Ukraine then diverted for its own needs deliveries meant for Germany. That was not wholly Russia's fault; but its credibility in Western Europe as a reliable partner was badly dented” (2008, 217).

Uma outra querela entre Kiev e Moscovo ocorreu aquando das negociações tendo em vista a demarcação da fronteira entre os dois países no estreito de Kerch, entre o Mar Negro e o Mar de Azov. A tentativa russa de construir uma ponte no estreito motivara já protestos de Kuchma. Mais tarde, Moscovo instrumentaliza politicamente as negociações como forma de pressão sobre Yushenko (RIA Novosti, 2007), atitude que se enquadra no seu objetivo de fazer com que Kiev permaneça no seu espaço de influência.

Num quadro mais amplo, Kiev e Moscovo travaram um braço-de-ferro sobre o prolongamento para permanência da frota russa do Mar Negro na base militar portuária de Sebastopol, na Crimeia. Yushenko não intencionava prolongar o prazo para a permanência da frota russa, dado entender tratar-se de um entrave ao objetivo de integração da Ucrânia nas estruturas políticas e militares do Ocidente (The Telegraph, 2004). Moscovo logrou, posteriormente, já no mandato de Yanukovich, obter de Kiev o prolongamento do acordo deste acordo para lá de 2017, até 2042.

Estes exemplos ilustram, por um lado, a extensão da influência da UE no rumo político da Ucrânia e, por outro, o impacto que as mesmas tiveram nas atitudes de Moscovo perante Kiev. A reação russa, em linha com uma visão realista das relações internacionais (ver acima), foi em muitos casos assertiva, o que demonstra a preocupação com as opções de política externa que a Ucrânia possa vir a tomar, e o receio de ver gorados os seus projetos de uma zona euroasiática de influência russa.

A influência sócio-cultural russa na Ucrânia, sendo um dado histórico incontornável com profundas repercussões no tecido social ucraniano, tem sido objeto de aproveitamento por parte de Moscovo para afirmar a sua presença cultural, não só no país, mas na “vizinhança comum” em geral. A discussão sobre a identidade europeia da Rússia é não raras vezes extensível à Ucrânia, por via dos laços históricos que unem os dois estados⁵⁶. Não admira pois que Moscovo procure promover uma lógica segundo a qual a Ucrânia não é um país passível de ser integrado nas estruturas políticas e militares do Ocidente, pois a pertença a esse mesmo espaço geopolítico significaria automaticamente uma posição anti-russa. Moscovo continua a rejeitar, por exemplo, o papel da OTAN na Europa, opondo-se ao seu alargamento a países como a Ucrânia ou a Geórgia, e persegue a ideia de um novo pacto de segurança europeu (Fernandes e Vieira, 2011, 4-5). A perspetiva de exclusão da Ucrânia do seu espaço de influência é tida por Moscovo como aberrante, não fosse a Ucrânia, para além da herança comum soviética, o berço original do próprio estado russo. Não é ao acaso que os responsáveis ucranianos, no seu discurso, não diminuam a importância da relação com Moscovo, nem descartam inteiramente a possibilidade de participação da Ucrânia em projetos de cooperação ou integração regional patrocinados por Moscovo, como é o caso da potencial criação de uma zona de livre comércio no âmbito da CEI (RIA Novosti, 2010), assumindo claramente que o país tem forçosamente de se abrir tanto ao Ocidente como ao Oriente (Nikolenko, 2011).

A estratégia russa visa assegurar a continuidade de um espaço cultural, o que passa pela manutenção do estatuto privilegiado da língua russa no país. Segundo Samokhvalov, tem-se assistido a uma politização da questão da língua russa, que tem envolvido tanto os defensores do rumo “pró-europeu” da Ucrânia, como os defensores do rumo “pró-russo”, e que tem

⁵⁶ Rússia e Ucrânia têm uma história inseparável por mais de dez séculos. Kiev é o berço histórico da civilização, da língua e da cultura eslava desde os tempos do Principado de Kiev, uma entidade política da Europa medieval formada no séc. IX e extinta no séc. XII. O próprio nome “Rússia” deriva desta entidade medieval. Tanto a Rússia como Ucrânia têm como berço comum o Principado de Kiev. Ao Principado de Kiev sucederam várias entidades políticas com diferentes centros de poder, entre os quais o Grão-Ducado de Moscovo, que no séc. XVI veio a dar origem à Rússia czarista e posteriormente ao Império Russo no séc. XVI. O Império Russo acabaria por controlar grande parte do território ucraniano atual, tal como a União Soviética durante grande parte do séc. XX.

ajudado a radicalizar as posições de ambos os lados, conferindo à questão uma lógica de soma-nula:

“the ‘zero-sum’ logic has been based on the fact that pro-European forces implementing the nationalist project have not avoided the politicisation of history. Therefore, they inevitably reject all the attributes of the past which are associated with the Russian Empire or the Soviet Union. (...) The fact that the representatives of the Ukrainian nationalist programme could not accept the compromise offered by the Party of the Regions in the form of the regional status granted to the Russian language, has led to further politicisation of the issue” (2007, 28).

A Ucrânia, apesar da necessidade em afirmar a sua independência política relativamente à Rússia, não alcançou o nível de evolução política preconizado pela UE. A democracia ucraniana continua disfuncional e frágil, com uma sociedade civil e uma elite política altamente divididas entre duas visões distintas do futuro do país: a convergência com os valores e as regras europeias e os interesses pró-russos (Emerson, 2008b, 65). A assimilação das normas e dos valores europeus é, de resto, e a par da questão da língua russa, outro dos aspectos que problematiza a dimensão sócio-cultural da relação entre a UE, a Ucrânia e a Rússia (Samokhvalov, 2007, 27). De acordo com este autor, o grande problema não está na aderência aos valores propriamente dita, mas na relutância em aplicá-los a certas funções do estado e ao sector privado, algo que se pode justificar à luz daquilo que o autor denomina por complexo do “homos sovieticus”, descrito como “the widespread public inability to believe that their own participation can substantially change things in politics or even their own lives” (2007, 29).

O declarado apoio do Kremlin a Yanukovich nas eleições ucranianas de 2004 foi pois uma tentativa de manter o *status quo* na região, e de conter a influência crescente da UE – particularmente por parte de alguns estados mais activos neste desiderato como a Polónia e os estados bálticos. Uma vitória de Yanukovich em 2004 seria a garantia de que a elite política ucraniana, apreciadora de relações informais com Moscovo, permaneceria nas suas funções ou, num quadro mais amplo, “Yanukovich ascent to power would have ensured that Ukrainian

politics would follow in the path of the Russian authoritarian modernization model” (Samokhvalov, 2007, 31).

Os acontecimentos que abriram caminho à eleição de Yushenko apanharam Moscovo de surpresa, que sempre acreditara que o crescimento económico registado internamente fosse suficiente para sustentar no poder um governo de tipo autoritário, como havia sido o de Kuchma. A Revolução Laranja significou para o Kremlin, acima de tudo, a tomada de consciência de um rumo da Ucrânia que não passaria necessariamente por uma competição com o Ocidente:

“Russia’s project of ‘authoritarian modernisation through competition with the West’ and Ukraine’s project of ‘democratic modernisation through integration with the West’ have become competitors” (Samokhvalov, 2007, 31).

O desalinhamento da Ucrânia relativamente à órbita do Kremlin é uma realidade, ainda que seja impossível falar-se num desalinhamento total que permita olhar para a Ucrânia como um estado com uma política externa não condicionada pelo fator russo. Tal desalinhamento deve-se, todavia, não só à atração do país pelo projeto de integração europeia, mas também às características muito particulares da sua política interna – que derivam, por sua vez, da estratégica localização geográfica do país. A isto é possível acrescentar o facto de a Ucrânia não ter seguido o rumo autoritário da Rússia, diferença para a qual contribuiu o maior sentimento de pertença dos ucranianos relativamente aos valores europeus, tidos como mais moderados, conservadores e individualistas comparativamente aos valores russos (Samokhvalov, 2007, 30). Esta diferença fundamental entre a Ucrânia e a Rússia evidencia, entre outros aspectos, uma evolução no regime dirigista que antecedeu a Revolução Laranja, no sentido de uma maior responsabilização dos decisores políticos perante os cidadãos. Isto ajuda a perceber o conceito inicialmente referido de “social embeddedness”, para o qual este tipo de responsabilização é fundamental:

“EU norms exportation in the neighbourhood should not only be seen as a resource for the state to launch reforms and dominate society, but also as a way for society to make the state more accountable” (Parmentier, 2008, 116).

Para a UE, a Revolução Laranja abriu uma grande oportunidade de delinear uma estratégia ambiciosa e credível para a Ucrânia. Contudo, a evolução política pós-revolucionária do país efetuou-se no sentido da perpetuação do dirigismo estatal e dos defeitos do passado. Dentre estes destacam-se uma transição incompleta para um regime parlamentar; a degeneração do “Nossa Ucrânia” para o domínio por oligarcas; um governo subjugado a uma elite política amarrada ao passado; e um nepotismo e favoritismo profundamente enraizados na política e nos negócios. Estes elementos formam um conjunto de vicissitudes a que não está alheia a Rússia, que continua a perspetivar a ação da UE na “vizinhança comum” em geral, e em particular e na Ucrânia, como um jogo de soma-nula, e os acontecimentos da Revolução Laranja como um *coup* apoiado pelo Ocidente (Samokhvalov, 2007, 32). Desde a eleição de Yanukovich como presidente, a Ucrânia não se aproximado dos padrões europeus de governação ou dos seus princípios e valores. Pelo contrário, tem-se registado no país graves retrocessos políticos e sociais. Um dos mais graves problemas, para além do peso da herança soviética que tem minado a adaptação das instituições e da legislação do país aos padrões europeus, reside na falta de imparcialidade dos meios de comunicação social ucranianos. Segundo as palavras de um membro da Delegação da UE em Kiev, o comportamento dos media tem lesado propositadamente a imagem da UE no país, e deturpado a informação acerca da condução da relação UE-Ucrânia, insistindo em realçar os avanços alcançados pela Ucrânia e ignorando as avaliações negativas que a UE tece sobre a evolução das reformas no país, não raras vezes interpretando a ação da UE como mera “chantagem”⁵⁷.

Três problemas fundamentais se destacam desde a eleição de Yanukovich: a progressiva concentração de poder nas mãos do presidente e da sua família direta, a prisão de Yulia Tymoshenko, e a indiferença e apatia face ao rumo do país e da sua classe dirigente que povo ucraniano tem demonstrado. Ao mesmo tempo, existem dúvidas de que os próximos atos eleitorais serão efetivamente limpos e justos. O receio da oposição parece, de resto, ser a principal razão que mantém Yulia Tymoshenko na prisão (Shumylo-Tapiola, 2012, 1-2). Ainda de acordo com a autora, a UE fez à Ucrânia a melhor oferta possível. Tem feito, porém, um juízo errado das elites políticas ucranianas, baseando a sua estratégia na assumpção de que estas estariam comprometidas com as condições necessárias à entrada e vigor do Acordo de

⁵⁷ Entrevista conduzida por correio electrónico, à Delegação da UE em Kiev, em janeiro de 2012. Os membros da Delegação que responderam às questões optaram pelo anonimato.

Associação – o que é falso, pois estas não estão dispostas a cumprir as condições da UE para a sua entrada em vigor (Shumylo-Tapiola, 2012, 4).

Em suma, o caso ucraniano é particularmente ilustrativo da tensão entre UE e Rússia, e do modo como ambos os atores promovem as respetivas agendas de política externa, e as dificuldades que sentem na sua implementação. A importância da Ucrânia para os objetivos de política externa da UE, e em concreto para o sucesso da PEV, é enorme, já que coloca distintos mas importantes desafios. Conforme atestado por Popescu e Wilson,

“from a EU perspective, the key state is Ukraine, where the biggest problems will accumulate, and from where the biggest shockwaves will emanate. Economic collapse in Ukraine could inflict major damage on the economies of new EU Member States and would threaten banks in countries as distant as Italy and Austria. Increased outward migration flows could be expected, with unpredictable consequences for neighbouring countries like Poland and Hungary. Within the neighbourhood, the fatal failure of the Orange Revolution could fatally tarnish the image of the western model and provide further opportunities for Russia to extend its influence” (2009, 18).

O sucesso da UE na Ucrânia ditará, pois, em grande medida, o sucesso da sua política externa para com a “vizinhança comum” com a Rússia e, acima de tudo, a sua credibilidade como ator internacional.

O Anexo 5 sintetiza aquelas que são as estratégias políticas de Moscovo e de Bruxelas relativamente à Ucrânia. Em termos comparativos, é possível afirmar estarmos perante ofertas de política externa em larga medida divergentes e, em certa medida, irreconciliáveis. A natureza do poder de ambos os atores é distinta, tal como os instrumentos e os objetivos que subjazem às respetivas políticas externas (ver acima). O fator russo ajuda a explicar o rumo político da Ucrânia ao longo dos mandatos de Kravchuk e Kuchma e, em particular, no pós-Revolução Laranja. A eleição de Yushenko após protestos massivos contra alegadas irregularidades eleitorais protagonizadas pelo poder então vigente, pró-russo, prova as dificuldades que o Kremlin sentiu para sustentar e controlar o ímpeto reformista do país, que apontava, em última instância, a uma ulterior integração na UE. Moscovo permanece um importante centro de poder,

detentor de influência nos assuntos internos ucranianos, tanto sob a forma de poder normativo e de incentivos materiais. Este fator tem contribuído para obstaculizar os objetivos de política externa da UE e a eficácia das suas políticas concernentes à Ucrânia, para além dos fatores internos ucranianos.

5- CONCLUSÃO

O capítulo III deste trabalho procurou evidenciar a extensão do papel da UE e das suas políticas no rumo da Ucrânia, e que fatores adicionais estão por detrás desse rumo. Verificámos que a Rússia continua a ser um ator de peso para a definição da política externa ucraniana, por vezes conseguindo sobrepor os seus interesses aos da UE.

A relação UE-Ucrânia tem sido pautada por dificuldades de vária ordem, originadas tanto pelas insuficiências da UE e das políticas por si concebidas, como pelos obstáculos que Moscovo coloca aos avanços das políticas europeias relativamente à “vizinhança comum”, e ainda pelas próprias condições domésticas do país. Tomando em consideração somente os atores protagonistas desta relação, UE e Ucrânia, verifica-se a ocorrência de um conjunto de oportunidades desperdiçadas dos dois lados, em detrimento do incremento da relação. Desta forma, poder-se-ão apontar como justificativos para tal dois grandes fatores: por um lado, o grau de ineficácia da política da UE relativamente à Ucrânia, em particular a oferta de política externa do pós-Revolução Laranja que, mais reativa do que proativa, não ofereceu ao país perspectivas de adesão e introduziu tardiamente a condicionalidade política, através da PEV e da Parceria Oriental. Por outro lado, a volatilidade da política ucraniana e a impreparação das suas elites, ainda pouco credíveis internacionalmente, faz com que seja tendencialmente alto o nível de imprevisibilidade dos decisores políticos ucranianos. Tal ajuda a que o país não se comprometa excessivamente com os centros de poder representados por Bruxelas e Moscovo, mantendo-se a multi-vetorialidade como o grande traço distintivo da política externa ucraniana.

Apesar do discurso de diplomatas ucranianos na Europa insistir na existência de um consenso na sociedade ucraniana em torno da opção europeia (Nikolenko, 2011), não desconsiderando o princípio básico da condicionalidade, a realidade política vem demonstrando que os ganhos para a Ucrânia de um potencial descomprometimento total com um daqueles centros de poder são, à luz do entendimento das suas elites, ainda bastante questionáveis.

O nível de influência da UE no rumo político da Ucrânia não depende em exclusivo, como foi já referido, das condições do ambiente externo ou, em concreto, da sua oferta de política externa. Conforme apurado, depende também, e fortemente, das condições domésticas do país. Em suma, e contrariando a tradição do que foi durante muito tempo a política externa da Ucrânia enquanto país independente, o desalinhamento relativamente a Moscovo é real, mas não reside na UE a única explicação para o fenómeno.

CONCLUSÃO GERAL

A queda do muro de Berlim e a dissolução da URSS abriu novas possibilidades a um mundo até aí vergado à política de blocos. O continente europeu, dividido ao longo de várias décadas, perspetivava finalmente a possibilidade de uma unificação histórica em torno de princípios que contrastavam com aqueles que haviam dominado a política europeia e mundial desde o pós-Segunda Guerra Mundial.

A UE, cujo processo de integração conhecera um avanço significativo com a assinatura do Tratado de Maastricht, tinha à sua frente um desafio à escala da importância da sua missão histórica: a inclusão, com o estatuto de estado-membro de pleno direito, dos países saídos da órbita comunista. O histórico alargamento de 2004 confirmava a capacidade da UE em conduzir um processo de difusão das suas normas e dos seus valores em estados terceiros.

Bruxelas desenvolveu uma política externa condizente com a sua natureza enquanto entidade política parcialmente supranacional, assente em valores e princípios normativos. A afirmação da UE como ator internacional coincidiu, em especial a partir da eleição de Putin em 2000, com um aumento do poder relativo de Moscovo. A consolidação de Bruxelas e de Moscovo como centros de poder com capacidade para projetar ofertas – ainda que distintas – de política externa, evoluiu para um foco de tensão que tem como palco a “vizinhança comum” entre ambos. UE e Rússia, dois atores internacionais que assentam as suas políticas externas em princípios, valores e instrumentos diferentes, não raras vezes incompatíveis, partilham o objetivo de incrementar a respetiva influência sobre a região. Moldávia, Ucrânia, Bielorrússia, Geórgia, Arménia e Azerbaijão compõem uma heterogénea área geográfica que integra estados em diferentes estádios de desenvolvimento, com objetivos e expectativas soberanas diversas – algumas mesmo opostas – sobre o seu futuro político.

Aos dois atores analisados em primeira instância neste trabalho aparece como fundamental influenciar o futuro da “vizinhança comum” em função das respetivas aspirações internacionais. Da parte da UE, a nova vizinhança que resultou dos alargamentos de 2004 e 2007 é importante para garantir a sua segurança, sendo que a condicionalidade política que lhe é aplicada pretende funcionar como força motriz para a aproximação destes estados à UE, aos seus valores e princípios, em larga medida através da adoção interna do seu *acquis*. Por sua vez, Moscovo inscreve a sua política externa relativamente à “vizinhança comum” numa lógica de auto-restabelecimento como centro de poder na região, de cariz euro-asiático, patrocinando

nomeadamente a promoção de dinâmicas de integração regional sob a sua égide que permitam congregar o espaço pós-soviético em torno da órbita de Moscovo. Disto mesmo são exemplo os projetos de integração política e económica como a EURASEC (1996) e a OTSC (2002), bem como a tentativa de incluir Kiev numa união aduaneira. A atuação russa perante os “frozen conflicts” é ainda demonstrativa de uma visão realista das RI, que abre caminho ao recurso à *realpolitik*.

A tensão gerada em torno da “vizinhança comum” assenta pois em pressupostos normativos diferentes, e em conceções distintas de exercício do poder. O primeiro capítulo desta dissertação debruçou-se sobre o lugar do normativismo nas RI e sobre a aplicabilidade da teoria normativa e do construtivismo social a um ator pós-vestefaliano como a UE. O capítulo procurou ainda contrastar as diferenças entre a natureza do dois atores, UE e Rússia, a fim de possibilitar uma melhor interpretação das respetivas políticas externas à luz deste enquadramento inicial. A Rússia é caracterizada como um ator que assenta a sua política externa numa base realista, ciosa da sua segurança interna e do seu estatuto internacional, de que depende em grande medida a influência sobre o espaço pós-soviético, onde considera deter interesses privilegiados. A sua política externa sofreu uma evolução desde a década de noventa até aos mandatos de Putin, que procurou devolver à Rússia o prestígio internacional perdido, assumindo uma opção por uma política externa mais assertiva e realista. Em relação à UE, o capítulo evidenciou a multiplicidade de conceitos aplicados pelo debate académico sobre a UE enquanto ator pós-soberano e ator internacional: ficou patente a sua predisposição para agir de determinada forma no plano internacional, baseando a sua ação externa em princípios e valores como a democracia, direitos humanos, estado de direito, e liberdade económica.

Neste trabalho de dissertação, verificámos também que a política da UE para a região tem contribuído para o surgimento de lógicas de desagregação relativamente ao tradicional controlo político que Moscovo exerce sobre grande parte das suas ex-repúblicas. As revoluções coloridas foram momentos impulsionados por uma vontade de mudança profunda na governação de países como a Geórgia ou a Ucrânia, por parte de alguns setores políticos e de largas camadas das respetivas sociedades civis. As forças que mobilizaram estes acontecimentos caracterizavam-se pelo seu apego à ideia da Europa e da integração política europeia: foi o caso dos movimentos contestatários na Geórgia, em 2003, e da Revolução Laranja na Ucrânia, em 2004. Do lado europeu, conforme se procurou evidenciar, a resposta a estes momentos de transição política e social foi mais reativa do que pró-ativa. A oferta de

incentivos por parte de Bruxelas e a atração pelos valores europeus de largas camadas da sociedade civil de alguns dos países que compõem a “vizinhança comum” atesta a influência que Bruxelas exerce sobre vários desses estados, algo que, em última instância, contraria os objetivos russos.

Em causa estão problemáticas normativas e materiais, veiculadas na oferta de política externa da UE para a sua vizinhança a leste através da PEV, e espalhados nos Planos de Ação. O grau de eficácia desta política europeia tem sido relativo, variável de acordo com os setores a reformar e com os estados-alvo em causa. Contudo, a PEV transporta consigo lacunas que têm semeado sentimentos de depreciação, desilusão, e de algum conformismo em sociedades cujas expectativas se encontravam elevadas aquando das revoluções coloridas. A resposta europeia foi acelerada por esses momentos, e não aproveitou inteiramente a janela de oportunidade que se lhe abria nas suas fronteiras próximas. O resultado foi uma política adaptada às circunstâncias e ao mínimo denominador comum entre os estados-membros da UE, acautelando as esperanças de uns e os receios de outros.

A não oferta de perspectivas de adesão é apontada como a principal fragilidade da PEV, a par da questão da legitimidade e do efeito assimétrico que potencialmente gera na relação com os seus estados-alvo. No concernente à ausência de perspectivas de adesão, tal oferta não era uma realidade antes da Revolução Laranja na Ucrânia, e continuou a não o ser depois dela. A ausência russa da PEV, por seu lado, despoletou um desafio adicional para a implementação da mesma, já que a partir daí Moscovo assumiu em definitivo o seu papel como competidor pela influência em torno do mesmo espaço geográfico. A miríade de objetivos almejados pela PEV – de segurança, comerciais, energéticos, ou de promoção do *acquis* – abarcam tanto objetivos de índole material, como imaterial, sendo que estes últimos estão também subjacentes aos princípios e valores da UE enquanto ator internacional: promoção da democracia e da paz social, do multilateralismo, combate à pobreza, etc., todos relacionados com a noção de poder civil (Khasson et. al., 2008, 227). Outras fragilidades e insuficiências são apontadas à PEV enquanto propalado exemplo prático do exercício do poder normativo por parte da UE, designadamente a multiplicidade (excessiva) de objetivos que a UE pretende atingir com a PEV. De facto, a PEV é uma política complexa, com objetivos não só de natureza normativa, mas também de natureza puramente comercial ou geopolítica, que competem entre si não de forma igualitária, detendo uns mais peso do que outros: por isso a PEV reflete aquilo que é efetivamente a política externa

da UE, uma política externa multifacetada na qual o fator normativo é apenas um entre vários (Nogués, 2007, 186-192).

A PEV (e a subsequente Parceria Ocidental) tem logrado atingir um certo nível de sucesso, ainda que limitado: tem contribuído para a melhoria do clima de segurança em vários dos “frozen conflicts” (Seidelmann, 2009), e tem contribuído para a reformas de vários setores importantes em países como a Moldávia, a Geórgia e a Ucrânia. Nestes estados, principalmente, verificaram-se melhorias na imparcialidade da justiça, na administração pública e nos sistemas eleitorais. No caso ucraniano, apesar de alguma estagnação recente no ritmo das reformas, foram criadas as condições para a adesão à OMC e lançadas as negociações para uma zona de comércio livre e de um Acordo de Associação. A Parceria Oriental tem também registado alguma evolução positiva, nomeadamente na Moldávia e na Ucrânia (Gromadzki, 2010) e através de iniciativas tendentes à melhoria da interação com as sociedades civis, de que é exemplo a criação do Fórum da Sociedade Civil. Moscovo tem, por seu turno, conseguido igualmente reforçar o seu papel na região, mantendo vários desses estados – nomeadamente Bielorrússia, Azerbaijão e Arménia – sobre um apertado controlo político, dificultando a ação da UE e a propagação dos princípios e valores europeus. Estados como a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia são reincidentes em demonstrações de desvio face a Moscovo, conferindo-se a si mesmos a possibilidade de enveredar em definitivo pela opção europeia, embora a opção europeia ser nestes estados ainda um assunto internamente problemático.

O caso ucraniano é tratado neste trabalho de dissertação como o exemplo cimeiro da tensão entre UE e Rússia, que perpassa a “vizinhança comum”, e que recorrentemente vem acarretando consequências para a relação formalmente estabelecida entre os dois atores. Kiev adoptou, desde a sua independência, uma política externa “multi-vetorial”, da qual subjaz o princípio de que é do interesse do país caminhar no sentido da integração com a UE, sem todavia hostilizar Moscovo. O país gere, por isso, um equilíbrio difícil, que a sua importância estratégica tende a realçar. O palco ucraniano demonstra claramente a diferença entre as ofertas de política externa de Bruxelas e Moscovo, o carácter pós-vestefaliano de uma, e o realismo de outra, os seus objetivos, e os instrumentos a que recorrem. As características muito peculiares da Ucrânia enquanto estado soberano, colocam importantes desafios a ambos os centros de poder, amiúde utilizando os benefícios com que pode contar de ambos no seu próprio interesse, sem corresponder por inteiro às aspirações de quem lhos oferece.

Conforme demonstrado, Rússia e UE agem de forma bastante diferenciada face à “vizinhança comum”: Moscovo tendeu, principalmente após a viragem da sua política externa, a reagir com autoritarismo à evolução social e política na vizinhança, ao passo que a UE assenta a sua relação com os estados vizinhos numa lógica de cooperação e de oferecimento de benefícios decorrentes do seu processo de integração. A Rússia, a partir da chegada de Putin ao poder⁵⁸, e a UE através da conceção da EES em 2003, estabeleceram princípios orientadores diferentes para as suas políticas em relação à “vizinhança comum”. As diferenças entre os atores em causa são evidentes: ao passo que a Rússia está interessada em ver-se rodeada de estados politicamente leais, a UE pretende acima de tudo ver-se rodeada de estados bem governados. Ambos os atores encetaram uma estratégia que passa pela exportação dos seus modelos de democracia: a UE porque sempre acreditou que a democratização dos novos estados vizinhos resultaria na sua estabilização, e a Rússia pelo receio de que o surgimento de estados verdadeiramente democráticos na sua vizinhança colocaria em causa o seu próprio modelo de governação (Löwenhardt, 2005, 34). Aqui reside a grande diferença entre a política de vizinhança de um ator internacional que concebe e executa a sua política externa assente em bases realistas e na *realpolitik*, e de um ator cuja preocupação principal na sua oferta de política externa é exportar o seu modelo de boa governação assente numa lógica normativa de princípios e valores. Por outras palavras, e tal como salientado neste trabalho, o facto de a UE ter um modelo apelativo a apresentar não significa que seja passível de mais fácil aplicação prática do que o de Moscovo, nem que ambos os modelos sejam igualmente eficazes.

O que este trabalho de dissertação pretendeu demonstrar, acima de tudo, é o facto de as normas e os valores em que o projeto europeu está construído, e que constituem também a base de toda a ação externa da UE, representarem um fator com uma significativa influência junto do poder político e das sociedades civis dos estados da “vizinhança comum”. Independentemente de todos os defeitos e insuficiências que lhe estão associados, este fator coloca desafios aos pressupostos tradicionalmente realistas da política externa russa, que tem dificuldade em enfrentá-los. Parece indiscutível que a afirmação internacional da UE como poder normativo funciona como uma incontornável força de atração, ainda que em graus diferentes, para a atual “vizinhança comum”.

Confrontada com duas ofertas de política externa distintas, com duas vias alternativas – uma representada pela UE, outra por Moscovo – “a vizinhança comum” é hoje uma região onde

⁵⁸ A chegada de Putin ao poder ocorreu a par da entrada em vigor de uma nova política de segurança em maio de 2000, que atualizava a política russa relativamente à sua vizinhança próxima.

se joga muito do que será a futura distribuição de poderes no continente europeu. O atual momento de incerteza económico e financeiro, com profundas repercussões políticas, tem retirado algumas destas questões do topo da agenda europeia e das agendas mediáticas, mas é certo que a prazo as legítimas expectativas de alguns destes estados terão que ser passíveis de clarificação, e das opções resultará muito do que será a futura Europa. É altamente provável que os dilemas e desafios hoje ainda associados à “vizinhança comum” venham a integrar algumas das grandes problemáticas europeias vindouras, como sejam a discussão sobre as fronteiras da Europa, e qual a pretendida matriz para a identidade europeia. Neste sentido, esta dissertação visou contribuir para identificar estes dilemas e desafios, e para evidenciar aquele que é um dos seus maiores desafios vindouros: por que caminho optarão os estados europeus que ainda não integram formalmente a UE – se embarcam em definitivo na aventura deste projeto de integração ou se, pelo contrário, a estratégia da UE face aos seus vizinhos poderá fazer com que seja aberto caminho para que um centro de poder como Moscovo assuma um papel político motor em parte do continente.

APÊNDICES

APÊNDICE I – Norwegian Institute of International Affairs, Oslo (set. – dez. 2009)

O *Norwegian Institute of International Affairs* (NUPI) é um organismo parcialmente financiado pelo estado norueguês dedicado à investigação em questões políticas e económicas internacionais de relevo. As questões relativas à segurança internacional, à energia e à ajuda ao desenvolvimento merecem particular atenção. Parte significativa da investigação é abordada segundo perspectivas de interesse para a política externa norueguesa. O NUPI está organizado em sete departamentos: departamento de Política Internacional; departamento de Economia Internacional; departamento de Estudos para o Desenvolvimento; departamento de Estudos Russos e Euroasiáticos; departamento de Segurança e Gestão de Conflitos; e, finalmente, um departamento administrativo e outro de comunicação. O NUPI desenvolve vários programas de investigação, alguns deles interdepartamentais, dedicados a áreas geográficas ou a questões e problemáticas mais concretas respeitantes à vida internacional.

Realizei neste instituto um estágio profissional, ao abrigo do programa de mobilidade Leonardo da Vinci, de 21 de setembro a 22 de dezembro de 2009. Desenvolvi funções como assistente de investigação no departamento de Estudos Russos e Euroasiáticos, sob a supervisão de Elana Wilson Rowe, *Senior Research Fellow* daquele departamento. Durante a vigência do período de estágio, fiquei incumbido de executar tarefas de natureza diversa, dentre as quais se destacam tarefas de apoio imediato à investigação levada a cabo pelo departamento. Este tipo de tarefas incluiu revisões de literatura, aperfeiçoamento de índices, citações e notas de rodapé; bem como a recolha e análise de dados para projetos relacionados com a política externa russa. Estes projetos, relativos à política russa, incidiam particularmente sobre os temas das alterações climáticas e do terrorismo internacional, sendo este último da responsabilidade da investigadora Julie Wilhelmsen. Paralelamente, fui co-responsável, juntamente com a minha supervisora, da gestão de um programa de atribuição de bolsas a investigadores oriundos dos três estados do Cáucaso do Sul e dos cinco estados da Ásia Central, denominado *Regional Competence-Building for Think Tanks in Central Asia and the South Caucasus*. Fui o responsável pela receção, verificação e processamento de todas as candidaturas, em número superior a 120. Em fase posterior, e depois de se ter procedido à sua seleção, providenciei apoio tendo em vista o planeamento e execução do *workshop* inaugural do projeto, que teve lugar em Alma-Ata, no Casaquistão, entre 17 e 21 de dezembro de 2009.

APÊNDICE II – *Training Workshop* em Alma-Ata, Casaquistão (dez. 2009)

Estive presente num *workshop* em Alma-Ata em dezembro de 2009 para fins de apoio logístico e organizativo, evento integrante do supracitado projeto, gerido e financiado pelo NUPI. O *workshop* teve lugar nas instalações do *Kazakhstan Institute of Management, Economics and Strategic Research* (KIMEP), instituição parceira do NUPI neste projeto. O encontro por objetivo juntar todos os candidatos selecionados, para que pudessem trocar experiências em matéria de investigação, e para a frequência de sessões de formação em escrita de *policy-papers* – exatamente o tipo de documento que deles era esperado no final do projeto. Os candidatos selecionados teriam pois que levar a cabo o projeto de investigação previamente submetido ao NUPI, sobre um tema pertinente para o seu país de origem. A ideia fundamental de todo este projeto é precisamente a de que o produto final das investigações, sob a forma de *policy-papers*, se torne numa mais-valia capaz de influenciar o processo decisório em matéria de políticas públicas nos seus respetivos países. Os temas das investigações eram bastante alargados e diversificados, tendo esse sido, de resto, um dos critérios pelo qual haviam sido selecionados. Ainda assim, era possível notar alguma propensão dos candidatos para temas relacionados com a pobreza, a igualdade de géneros e de oportunidades, liberdade de imprensa, geopolítica energética, corrupção, e performance económica.

O período ao longo do qual contactei com investigadores provenientes do espaço pós-soviético foi uma experiência intelectual extremamente enriquecedora. Do ponto de vista de jovem cidadão de um estado-membro da UE, como é o meu caso, trocar impressões sobre a vida política e social dos estados do Cáucaso e da Ásia Central é algo que facilmente se transforma em momentos de pura descoberta. Ainda que o tema que proponho para esta dissertação não esteja diretamente abrangido pelo âmbito desta experiência, não é também menos verdade que através dela pude constatar muitas das ideias e aspirações de cidadãos esclarecidos destes países relativamente ao papel – atual e futuro – da UE para o rumo político dos seus países. Isto foi algo que se revelou proveitoso e inspirador para esta dissertação. Neste aspeto, destaco os cidadãos das repúblicas do Cáucaso, que atualmente integram uma política de cooperação mais estreita com a União Europeia – ao contrário do que ainda acontece com as repúblicas centro-asiáticas. A UE é globalmente vista como uma entidade benigna na cena internacional, sendo positivamente percecionada como detendo um enorme potencial no que respeita à almejada consolidação democrática e desenvolvimento económico dos seus países.

ANEXOS

ANEXO 1 – Rússia e UE: Disparidade no Código de Valores

	Traditional Security Thinking (Russia)	Contemporary Security Thinking (Europe)
Priority of Internal Policy	To gather power for the federal centre, to hold control over the national territory	To control the factor of time, to gather momentum in innovation
Priority of Foreign Policy	To protect sovereignty, to expand economic influence upon other territories	To long for more openness, cooperation and integration across frontiers and borders
Way of Arranging the Economic Space	Centralisation of federal control over regions. Building verticals of subordination	Regionalisation. Developing horizontal partnerships and network-type communities
Way of Competitive Edge	Gaining monopolistic benefits, playing win-lose games	Developing flexible economic links, seeking coordination and win-win benefits
Principle of Sustainable Development	Maintaining status-quo	Creative destruction and reconstruction

(Smorodinskaya, 2008, 40) [tradução nossa]

ANEXO 2 – PIB *per capita*⁵⁹ (Europa Central e Oriental, Cáucaso e Ásia Central)

Países	2000	2015
Eslovénia	20.5	27.5
República Checa	17.8	26.4
Polónia	16.3	24.8
Hungria	15.7	26.0
Eslováquia	13.9	24.5
Grécia	13.2	22.5
Croácia	9.6	17.0
Estónia	9.0	17.1
Macedónia (FYROM)	9.0	14.3
Letónia	8.4	17.0
Lituânia	8.2	16.9
Bielorrússia	8.0	15.5
Bulgária	7.9	16.7
Rússia	7.5	16.2
Sérvia e Montenegro	6.9	14.4
Bósnia Herzegovina	6.8	13.1
Turquia	6.5	9.5
Roménia	6.1	12.6
Casaquistão	5.1	11.0
Ucrânia	4.9	12.0
Albânia	4.4	6.3
Geórgia	3.7	10.6
Arménia	3.4	9.3
Azerbaijão	3.3	8.7
Moldávia	3.0	8.0
Quirguistão	2.8	6.0
Turquemenistão	2.6	6.9
Tajiquistão	1.7	3.2

⁵⁹ PIB *per capita* em milhares de dólares americanos em paridade de poder de compra. Dados e projeções do Instituto para a Economia Mundial e Relações Internacionais, Academia Russa de Ciências (Zagorski, 2005, 64) [tradução nossa].

ANEXO 3 – Presença militar russa no estrangeiro

País	Tipo de base militar	Total das forças
Arménia	Base aérea em Yerevan, base militar em Gyumiri	3.214
Azerbaijão	Estação de radar em Gabala	900
Bielorrússia	Estação de radar em Baranovichi e centro de comunicações da marinha em Vileyka	850
Geórgia	Bases militares na Ossétia do Sul (Dzhava e Zkhinvali) e na Abecásia (Gudauta e Gali)	Números exatos desconhecidos: oficialmente 3.000, podendo ir até 7.600
Cazaquistão	Estação de radar em Balkash	Desconhecido
Quirguistão	Base aérea em Kant; negociações em curso para outra base no sul do país	700
Moldávia	Peacekeepers na Transnístria e forças para proteção dos depósitos de armas	1.500
Tajiquistão	Bases militares (Duchambe, Kurgan-Tube, Kulab) e uso conjunto da base aérea de Ayni	5.500
Ucrânia	Base da frota russa do Mar Negro em Sebastopol	13.000
Síria	Instalações logísticas da marinha (em reparação)	150

(Klein, 2009, 20) [tradução nossa]

ANEXO 4 – “Hard Power” da Rússia e da UE

Rússia	EU
<ul style="list-style-type: none">• Não-retirada de tropas• “Passportização”• Aquisição de infra-estruturas• Diferenciação nos preços da energia• Embargos de petróleo e gás• Bloqueios comerciais (vinho, vegetais, carne)	<ul style="list-style-type: none">• Monitorização e missões fronteiriças• “Smart sanctions”: proibição de viagens, congelamento de bens• Assistência financeira• Avaliação crítica dos Planos de Ação da PEV

(Popescu e Wilson, 2009, 45) [tradução nossa]

ANEXO 5 – Ucrânia: Desconformidades entre as estratégias políticas da Rússia e da UE

Russia's Most Effective Levers	The EU's Most Effective Levers
<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation of regional divisions • Black Sea fleet in Crimea • Gas supplies and transit • Sanctions (chemical and food products) • Influence of Russian media • Pro-Russian political forces 	<ul style="list-style-type: none"> • New Association Agreement • Visa liberalisation • Long-run prospect of deep free trade • Lingering EU accession aspirations • Support for European Energy Community accession • Pipeline upgrade • IMF and European stabilisation loans

(Popescu e Wilson, 2009, 49)

BIBLIOGRAFIA

LIVROS, CAPÍTULOS DE LIVROS E ENSAIOS

Adomeit, Hannes e Heidi Reisinger. 2002. *Russia's Role in Post-Soviet Territory: Decline of Military Power and Political Influence*. Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies (IFS).

Aggestam, Lisbeth. 2008. "New actors, new foreign policy: EU and enlargement": In *Foreign Policy – Theories, Actors, Cases*, ed. Steve Smith, Amelia Hadfield e Tim Dunne, 359-376. New York: Oxford University Press.

Andreatta, Filippo. 2005. "Theory and the European Union's International Relations": In *International Relations and the European Union*, ed. Christopher Hill e Michael Smith, 18–38. New York: Oxford University Press, The New European Union Series.

Arbatova-Alexandrova. 2008. *Russia after the Presidential Elections: Foreign Policy Orientations*. EU-Russia Centre Review 8:10-19.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=99773> (21/04/2009)

Balázs, Péter et al. 2007. Towards a New Eastern Policy of the European Union – Eastern ENP and Relations with Russia after the German Presidency. Policy Brief 02, The Prague Security Studies Institute.

<http://www.pssi.cz/files/documents/pass/towards-a-new-eastern-policy-of-the-eu-joint-policy-brief.pdf> (16/10/2011)

Barysch, Katinka. 2008. *The EU's New Russia Policy Starts at Home*. Centre for European Reform – Briefing Note.

http://www.cer.org.uk/russia_new/publications_russia.html (23/04/2009)

Biscop, Sven e Anderson J. J., eds. 2008. *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*. New York: Routledge Advances in European Politics.

Boniface, Pascal. 2000. *Atlas das Relações Internacionais*. Lisboa: Plátano.

Börzel, Tanja A. e Thomas Risse. 2009. *The Transformative Power of Europe: The European Union and the Diffusion of Ideas*. Working Paper n° 1, Freie Universität.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=115939&lng=en>

(17/07/2010)

Breault, Yann, et al. 2003. "Ukraine: Un difficile équilibre entre Russie et Europe": In *La Russie et son ex-empire – Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, Yann Breault, et al., 105-135. Paris: Presses de Sciences Po.

Brzezinski, Zbigniew. 1997. *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.

Bovt, George. 2008. *Russian Foreign Policy under Dmitry Medvedev*. EU-Russia Centre Review 8:20-27.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=99774> (21/04/2009)

Charter of Paris for a New Europe. 1990. Paris, 21 November 1990.

www.osce.org/mc/39516 (28/09/2011)

Cremona, Marise e Hillon, Christophe. 2006. *L'Union fait la force? Potential and limitations of the European Neighbourhood Policy as an integrated EU foreign and security policy*. European University Institute Working Paper 2006/39.

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6419/LAW-2006-39.pdf?sequence=1>

(04/06/2010)

Diez, Thomas e Manners, Ian. 2007. "Reflecting on normative power Europe": In *Power in World Politics*, ed. Felix Berenskoetter e M. J. Williams, 173-188. New York: Routledge Politics/International Relations.

Eberhardt, Adam. 2009. *The Revolution That Never Was – Five Years of ‘Orange’ Ukraine*. Policy Brief. Centre for Eastern Studies.

<http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/policy-briefs/2009-11-30/revolution-never-was-five-years-orange-ukraine> (27/05/2010)

Emerson, Michael. 2004. *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?* CEPS Working Document n° 215.

<http://www.ceps.eu/book/european-neighbourhood-policystrategy-or-placebo>
(01/04/2009)

Emerson, Michael. 2008a. *Post-mortem on Europe’s first war of the 21st century*. CEPS Policy Brief n° 167.

<http://www.ceps.eu/book/post-mortem-europes-first-war-21st-century> (01/04/2009)

Emerson, Michael. 2008b. “Policies towards Ukraine, 2005-20: Status Quo Unintended”: In *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, ed. Nathalie Tocci, 62-66. Bruxelles: CEPS Paperbacks.

<http://www.ceps.eu/book/who-normative-foreign-policy-actor-european-union-and-its-global-partners> (08/09/2009)

Emerson, Michael. 2008c. *Time to think of a strategic bargain with Russia*. CEPS Policy Brief n° 160.

<http://shop.ceps.be/book/time-think-strategic-bargain-russia> (01/04/2009)

Facon, Isabelle. 2010. *Russie, les chemis de la puissance*. Paris: Éditions Artège.

Fedorov, Yuri E. 2006. *‘Boffins’ and ‘Buffoons’: Different Strains of Thought in Russia’s Strategic Thinking*. Briefing Paper. London: Chatham House.

<http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108200> (13/09/2011)

Fernandes, Sandra. 2006. *Europa (In)Segura. União Europeia, Rússia, Aliança Atlântica: A Institucionalização de Uma Relação Estratégica*. Estoril: Principia Editora.

Fernandes, Sandra. 2008. "Redefining the European Security Architecture: Where do the European Union and Russia Stand?": In *Unión Europea y Russia. Competencia o Cooperación?*, ed. José Maria Beneyo e Charles Powell, 131-158. Madrid: Biblioteca Nueva.

Fernandes, Sandra. 2008b. "EU Policies towards Russia, 1999-2007: Realpolitik Intended": In *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, ed. Nathalie Tocci, 37-41. Bruxelas: CEPS Paperbacks.

<http://www.ceps.eu/book/who-normative-foreign-policy-actor-european-union-and-its-global-partners> (08/09/2009)

Fernandes, Sandra. 2010a. "Multilateralism and EU-Russian Relations: The *praxis* of a competitive cooperation". Tese de Doutoramento. Institut d'Etudes Politiques de Paris, Sciences Po.

Fernandes, Sandra. 2012a. "The European Union and the Medvedev Proposal: A Breakthrough or an Empty Shell?": In *Russia and European Security*, ed. Roger E. Kanet e Maria Raquel Freire, Dordrecht: Republic of Letters Publishing.

Fernandes, Sandra. 2012b. "The Russian Factor in the EU Ambitions towards the East": In *Competing for Influence: The EU and Russia in Post-Soviet Eurasia*, ed. Roger E. Kanet e Maria Raquel Freire, 79-103. Dordrecht: Republic of Letters Publishing.

Fernandes, Sandra e Saraiva, Luís. 2009. "ESDP and Russia: A Decade of Unfulfilled Promise". Versão editada de uma investigação apresentada na Conferência Internacional *Armed Forces and Conflict Resolution in a Globalized World*, Seul, Julho de 2008.

Fernandes, Sandra e Vieira, Alena. 2011. "With or Against NATO: Russia's Multiple Track Strategy in the Eurasian Security Space". Ensaio apresentado no 1º Congresso Internacional do *Observare*, Lisboa, 16-18 Novembro de 2011.

Ferreira, Marcos Farias. 2009. "A Construção Social da Vizinhança Europeia: Identidade e Segurança": In *A União Europeia como Ator Global – Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*, Costa, Carla Guapo, Marcos Farias Ferreira, Maria João Pereira, e Andreia Mendes Soares, 35-96. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Fisher, Sabine. 2010. *The EU, Russia and the Neighbourhood*. ISS Analysis. Paris: European Union Institute for Security Studies.

<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-eu-russia-and-the-neighbourhood> (27/09/11)

Grauskas, Rokas. 2008. *Assessing Russia's interest in a closer partnership with the EU*. Centre for Eastern Geopolitical Studies Pulse n° 1-5.

<http://cegs.lt> (02/04/2009)

Gromadzki, Grzegorz. 2010. *A Challenging Opportunity: The EU plus Six – the Eastern Partnership*. Friedrich Ebert Stiftung.

<http://library.fes.de/pdf-files/id/07637.pdf> (27/09/2011)

Guzzini, Stefano. 2007. "The concept of power – A constructivist analysis": In *Power in World Politics*, ed. Felix Berenskoetter and M. J. Williams, 23-42. New York: Routledge Politics/International Relations.

Haukkala, Hiski. 2005. The Relevance of Norms and Values in the EU's Russia Policy. Paper presented at the VII ICCCESS World Congress, July 26, in Berlin, Germany.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=14450> (21/04/2009)

Haukkala, Hiski. 2007. A normative power or a normative hegemon? The EU and its European Neighbourhood Policy. Paper presented at the EUSA 10th Biennial Conference, May 17–19, in Montreal, Canada.

<http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/haukkala-h-09i.pdf> (27/11/2009)

Hill, Christopher e Smith, Michael. 2005. "Acting for Europe: Reassessing the European Union's Place in International Relations": In *International Relations and the European Union*, ed. Christopher Hill e Michael Smith, 388–406. Oxford University Press: The New European Union Series.

Hoffmann, Katharina. 2012. *Eurasian Union – a New Name for an Old Idea*. Russian Analytical Digest, No. 112.

http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/141447/ipublicationdocument_single_document/b93c36c3-4935-4f4d-a68c-42b22ae69994/en/RussianAnalyticalDigest112.pdf
(13/05/2012)

Jurado, Elena. 2006. "Assigning Duties in the Global System of Human Rights: The Role of the European Union": In *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*, ed. Hartmut Mayer e Henri Vogt, 119-139. Hampshire: Palgrave Studies in European Union Politics.

Kaczmarek, Marcin. 2008. *The Russian proposal for a new European security system*. Centre for Eastern Studies Commentary Issue 11.

<http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2008-10-16/russian-proposal-new-european-security-system> (22/04/2009)

Kasciunas, Laurynas and Vaiciunas, Zygimantas. *Russia's policy towards the EU: the search for the best model*.

<http://www.cegs.lt/multisites/rytugeopolitika/images/stories/lrpf1.pdf> (21/04/2009)

Kempe, Iris. 2007. *A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency*. CAP Policy Analysis 4. München: Centrum für angewandte Politikforschung.

<http://www.cap-lmu.de/publikationen/2007/cap-policy-analysis-2007-04.php>
(18/11/2009)

Keukeleire, Stephan e MacNaughtan, Jennifer. 2008. *The Foreign Policy of the European Union*. New York: Palgrave MacMillan, The European Union Series.

Khasson, Viktoriya, Vasilyan, Syuzanna e Vos, Hendrik. 2008. " 'Everybody Needs Good Neighbours': The EU and its Neighbourhood": In *Europe's Global Role – External Policies of the European Union*, ed. Jan Orbie, 216-237. Surrey, England: Ashgate.

Klein, Margarete. 2009. *Russia's Military Capabilities – "Great Power" Ambitions and Reality*. SWP Research Paper. Berlin: German Institute for International and Security Affairs.

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2009_RP12_kle_ks.pdf
(21/05/2012)

Kobzova, Jana e Jarabik, Balazs. 2011. *European Neighbourhood Policy: adressing myths, narrowing focus, improving implementation*. Policy Brief. Centre for European Studies.

http://www.1888932-2946.ws/ComTool6.0_CES/CES/E-DocumentManager/gallery/Policy_Briefs/CESEuropeanNeighbourhoodPolicyPB.pdf
(12/06/2011)

Kuzmicheva, Larisa. *Unresolved conflicts in the common neighbourhood: a comparative analysis of EU and Russian policies*. SPES Policy Papers. The Study Programme on European Security.

http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/SPES_Policy_Papers/SPES_Policy_Paper_2011_Larisa_KUZMICHEVA.pdf (02/11/2011)

Laïdi, Zaki. 2010. *Europe as a Risk Averse Power – A hypothesis*. Garnet Policy Brief. Number 11, February 2010.

<http://www.laidi.com/sitedp/default/files/file/GARNET11-COR-WEB.pdf> (08/09/2011)

Leonard, Mark e Popescu, Wilson. 2007. *A power audit of EU-Russia relations*. Policy Paper. London: European Council on Foreign Relations.

http://ecfr.eu/content/entry/eu_russia_relations (21/11/2007)

Light, Margot. 2009. "Russia and Europe and the process of EU enlargement": In *The Multilateral Dimension in Russian Foreign Policy*, ed. Elana Wilson Rowe e Stina Torjensen, 83-96. New York: Routledge Contemporary Russia and Eastern Series.

Linklater, Andrew. 2005. "A European Civilising Process?": In *International Relations and the European Union*, ed. Christopher Hill e Michael Knodt, 367-387. New York: The New European Union Series.

Löwenhardt, John. 2005. *Stuck in the Middle: The Shared Neighbourhood of the EU and Russia, 2000-2005*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations.

http://www.nbiz.nl/publications/2005/20051000_cesp_european_paper_2.pdf

(02/04/2009)

Lucarelli, Sonia. 2006. "Interpreted values – A normative reading of EU role conceptions and performance" In *The European Union's Roles in International Politics – Concepts and analysis*, ed. Ole Elgström e Michael Smith, 47-65. New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.

Lucas, Edward. 2008. *The New Cold War: How the Kremlin Menaces Both Russia and the West*. London: Bloomsbury Publishing.

Lynch, Dov. 2005. "Struggling with an indispensable partner": In *What Russia Sees*, ed. Dov Lynch, 115-136. Paris: European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper 74.

<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp074.pdf> (02/04/2009)

Fernandes, Sandra e Makarychev, Andrey. 2009. *Security in Europe After August 2008: the EU, Russia and Their 'Common' Neighbourhood*. Georgian Institute for Russian Studies.

<http://eng.girs.org.ge/index.php?newsid=21> (06/10/2009)

Makarychev, Andrey S. 2008. *Rebranding Russia: Norms, Politics and Power*. CEPS Working Document 283.

http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1608 (02/04/2009)

Makarychev, Andrey. 2009. *Russia and its 'New Security Architecture' in Europe: A Critical Examination of the Concept*. CEPS Working Document n° 310.

<http://www.ceps.eu/book/russia-and-its-new-security-architecture-europe-critical-examination-concept> (02/04/2009)

Mandelbaum, Micheal. 2002. *The Ideas that Conquered the World – Peace, Democracy and Free Markets in the Twenty-First Century*. New York: Public Affairs.

Manners, Ian. 2006. "The symbolic manifestation of the EU's normative role in world politics": In *The European Union's Roles in International Politics – Concepts and Analysis*, ed. Ole Elgström e Michael Smith, 66–84. New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.

Manners, Ian. 2008. "The normative power of the European Union in a globalised world": In *EU Foreign Policy in a Globalised World – Normative power and social preferences*, ed. Zaki Laïdi, 23-37. New York: Routledge/GARNET: Series Europe in the World.

Manners, Ian. 2009. "What kind of power?": In *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, ed. Helene Sjursen, 14-31. New York: Routledge.

Manners, Ian. 2009. *The Concept of Normative Power in World Politics*. Danish Institute for International Studies Brief.

http://www.diis.dk/graphics/publications/briefs2009/b09_maj_concept_normative_power_world_politics.pdf (04/06/2010)

Mayhew, Alan. 2010. Negotiations on an Association Agreement between the European Union and Ukraine. Working Paper 8/2010. Wider Europe.

<http://www.wider-europe.org/publications/23/03/2011/negotiations-association-agreement-between-european-union-and-ukraine> (10/10/2011)

McCormick, John. 2006. *The European Superpower*. Palgrave Macmillan.

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton Series in World Politics.

Missiroli, Antonio. 2007. *The ENP three years on: where from – and where next?* Policy Brief. European Policy Centre.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=30655> (13/03/2011)

Moshes, Arkady. 2006. *Making a Difference: Why and How Europe Should Increase its Engagement in Ukraine*. Briefing Paper 6. Finnish Institute of International Affairs.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=19383> (04/06/2010)

Moshes, Arkady. 2011. *20 years after: Regardless of leadership, Ukraine and Russia are still drifting apart*. FIIA Comment 9/2011. Finnish Institute of International Affairs.

<http://www.fiaa.fi/en/publication/202> (27/09/2011)

Nazet, Michel. 2007. *La Russie et ses marges: nouvel empire?* Paris: Ellipses.

Novitz, Tonia. 2008. "Legal Power and Normative Sources in the Field of Social Policy: Normative Power Europe at Work?": In *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, ed. Jan Orbie, 139-156. Surrey, England: Ashgate.

Orbie, Jan. 2008. "A Civilian Power in the World? Instruments and Objectives in European Union External Policies": In *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, ed. Jan Orbie, 1-33. Surrey, England: Ashgate.

Parmentier, Florent. 2008. "The reception of EU neighbourhood policy": In *EU Foreign Policy in a Globalised World – Normative power and social preferences*, ed. Zaki Laïdi, 103-117. New York: Routledge/GARNET Series: Europe in the World.

Pataraiia, Tamara. 2010. *The EU's Eastern Partnership: Civil society expectations and new opportunities*. Paper Review. Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=112671> (04/06/2010)

Pereira, Maria João. 2009. "A Política Externa Europeia como um Dispositivo de Segurança": In *A União Europeia como Ator Global – Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*, Costa, Carla Guapo, Marcos Farias Ferreira, Maria João Pereira, e Andreia Mendes Soares, 167-244. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Petiteville, Franck. 2003. "Exporting 'values'? EU co-operation as a 'soft diplomacy'": In *Understanding the European Union's External Relations*, ed. Michèle Knodt e Sebastiaan Princen, 127-141. New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.

Polyakov, Leonid. 2009. *An Ideological Portrait of the Russian Regime*. European Council on Foreign Relations.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=106703> ((04/06/2010)

Popescu, Nico e Wilson, Andrew. 2009. *The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*. Policy Report. London: European Council on Foreign Relations.

http://ecfr.3cdn.net/befa70d12114c3c2b0_hrm6bv2ek.pdf (06/10/2009)

Popescu, Nico, Leonard, Mark e Wilson, Andrew. 2008. *Can the EU Win the Peace in Georgia?* Policy Brief. London: European Council on Foreign Relations.

http://ecfr.eu/content/entry/georgia_policy_brief (04/09/2008)

Postel-Vinay. 2008. "The historicity of European normative power": In *EU Foreign Policy in a Globalised World – Normative power and social preferences*, ed. Zaki Laïdi, 39–47. New York: Routledge/GARNET: Series Europe in the World.

Primakov, Evgeni. 2009. *Le Monde Sans la Russie? À quoi conduit la myopie politique*. Paris: Éditions Economica.

Princen, Sebastien e Michèle Knodt. 2003. "Understanding the EU's external relations – The move from actors to processes": In *Understanding the European Union's External Relations*, ed. Michèle Knodt e Sebastien Princen, 195-208. New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.

Prozorov, Sergei. 2006. *Understanding Conflict between Russia and the EU – The Limits of Integration*. New York: Palgrave MacMillan.

Prystayko, Olena. 2008. *EU-Russia Common Neighbourhood*. *EU-Russia Centre Review* 8:55-63.
<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=99781> (21/04/2009).

Rados, Milan. 2003. *A Política Externa da União Europeia*. Lisboa: O Espírito das Leis.

Raik, Kristi. 2011. *Between Conditionality and Engagement – Revisiting the EU's Democracy Promotion in the Eastern Neighbourhood*. FIIA Briefing Paper 80. The Finnish Institute of International Affairs.

<http://www.fiaa.fi/en/publication/182> (27/09/2011)

Rancour-Leferriere, Daniel. 2000. *Russian Nationalism from an Interdisciplinary Perspective: Imagining Russia*. New York: Edwin Mellen Press.

<http://www.panorama.ru/works/patr/ir/index.html> (19/09/2011)

Rosefielde, Steven e Stefan Hedlund. 2009. *Russia Since 1980*. New York: Cambridge University Press.

Rosencrance, Richard. 1998. "The EU: a New Type of International Actor": In *Paradoxes of European Foreign Policy*, ed. Jan Zielonka, 15-23. London: Kluwer Law International.

Sakwa, Richard. 2008. *Russian Politics and Society*. New York: Routledge.

Samokhvalov, Vsevolod. 2007. *Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: 'zero-sum game' or not?*. Occasional Paper 68. Paris: European Union Institute for Security Studies.

<http://www.iss.europa.eu/nc/atualites/atualite/browse/18/article/relations-in-the-russia-ukraine-eu-triangle-zero-sum-game-or-not> (08/09/2009)

Samokhvalov, Vsevolod. 2007. *Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: 'zero-sum-game' or not?* Occasional Paper n° 68. European Union Institute for Security Studies.

<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ68.pdf> (27/05/2010)

Sedelmeier, Ulrich. 2006. "The EU's role as a promoter of human rights and democracy – Enlargement policy practice and role formation": In *The European Union's Roles in International Politics – Concepts and Analysis*, ed. Ole Elgeström and Michael Smith, 118-135. New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.

Seidelmann, Reimund. 2009. "The EU's neighbourhood policies": In *The European Union and Global Governance*, ed. Mario Teló, 261-282. New York: Routledge/GARNET Series: Europe in the World.

Sherr, James. 2008. *Russia and the 'Near Abroad' in a Medvedev Presidency*.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=56729&lng=en>
(15/06/2009)

Shumylo-Tapiola, Olga. 2007. *The Debate on the EU Membership Prospects for Ukraine*. Institute of Public Affairs. Policy Papers.

<http://www.isp.org.pl/files/8639276030962572001169459002.pdf> (26/10/2011)

Shumylo-Tapiola, Olga. 2012. *The EU's Plan B for Ukraine*. Carnegie Commentary.

http://carnegieendowment.org/files/5-11-12_Shumylo-Tapiola_commentary.pdf
(05/06/2012)

Sittermann, Brigitte. 2005. *Europeanisation – A Step Forward in Understanding Europe?* Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multi-Level Governance.

http://nez.uni-muenster.de/download/Sittermann_Literature_Review_Europeanisation_FINAL2006.pdf

(17/06/2012)

Sjursen, Helene. 2006. "Values or Rights? Alternative conceptions of the EU's 'normative' role": In *The European Union's Roles in International Politics – Concepts and Analysis*, ed. Ole Elgeström e Michael Smith, 85–100. New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.

Sjursen, Helene. 2006. *Civilian or Military Power?* New York: Routledge.

Sjursen, Helene. 2009. "What kind of power?": In *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, ed. Helene Sjursen, 1-13. New York: Routledge.

Smith, Karen. 2008. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.

Smith, Michael E. 2004. *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. London: Cambridge University Press.

Smorodinskaya, Natalia. 2008. *Motives Behind Russian Foreign Policy*. EU-Russia Centre Review 8:38-47.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=99777> (21/04/2009)

Socor, Vladimir, 2005. *Saakashvili-Yushchenko "Borjomi Declaration" Broadens Euro-Atlantic Integration Vision*. Jamestown Foundation – Eurasia Daily Monitor 2: 159.

http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=30785
(03/10/2011)

Stewart, Susan. 2009. *Russia and the Eastern Partnership*. German Institute of International and Security Affairs. SWP Comments 7.

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2009C07_stw_ks.pdf (04/06/2010)

Stuermer, Michael. 2009. *Putin e o Despertar da Rússia*. Lisboa: Editorial Presença.

Swieboda, Pawel. 2010. *Reinventing the Eastern Partnership*. Commentary. demosEUROPA – Centre for European Strategy.

http://www.demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=525&Itemid=95 (12/01/2011)

Tardieu, Jean-Philippe. 2009. *Russia and the “Eastern Partnership” after the War in Georgia*. *Russie.Nei.Visions* n° 43.

http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=3427&id_provenance=97
(08/09/2009)

Telò, Mario. 2006. *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*. Palgrave Macmillan.

Tocci, Nathalie. 2008. Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners”: In *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, ed. Nathalie Tocci, 1-23. Bruxelles: CEPS Paperbacks.

<http://www.ceps.eu/node/1490> (08/09/2009)

Tomé, Luís L. 2004. *Novo Recorte Geopolítico Mundial*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.

Torbakov, Igor. 2010. *Russia and its Neighbours – Warring histories and historical responsibility*. FIIA Comment 4/2010. The Finnish Institute of International Affairs.

<http://www.fiaa.fi/en/publication/134> (13/03/2011)

Tsantoulis, Yannis. 2009. *Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals?* Policy Brief 12. International Centre for Black Sea Studies.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=104869> (29/05/2012)

Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press.

Whitman, Richard. 2002. *The Fall, and Rise, of Civilian Power Europe?* National Europe Centre Paper n° 16.

<http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/41589/2/whitman.pdf> (12/07/2010)

Wilson, Andrew. Dealing with Yanukovych's Ukraine. Policy Memo. London: European Council on Foreign Relations.

http://ecfr.eu/content/entry/dealing_with_yanukovychs_ukraine_andrew_wilson
(27/05/2010)

Wolczuk, Kataryna. 2005. *Ukraine after the Orange Revolution*. Policy Brief. Centre for European Reform.

http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief_ukraine_feb2005-852.pdf (12/10/2011)

Wolczuk, Kataryna. 2008. "Ukraine and its relations with the EU in the context of the European Neighbourhood Policy": In *Ukraine: Quo Vadis?*, ed. Sabine Fisher, 87-117. Paris: European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper 108.

<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp108.pdf> (12/07/2010)

Zagorski, Andrei. 2005. "Russia and the shared neighbourhood": In *What Russia Sees*, ed. Dov Lynch, 61-77. Paris: European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper 74.

<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp074.pdf> (12/07/2010)

Zourabichvili, Salomé. 2007. *Fermer Yalta*. Chaillot Paper 102. European Union Institute for Security Studies.

<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp102.pdf> (12/07/2010)

ARTIGOS DE REVISTAS CIENTÍFICAS E NÃO CIENTÍFICAS

Brandão, Ana Paula. 2010. O Tratado de Lisboa e a *Security Actorness* da UE. *Relações Internacionais* 25:49-63.

Comelli, Michele. 2004. The Challenges of the European Neighbourhood Policy. *The International Spectator* vol. 39, 3:97-110.

Diez, Thomas. 2005. Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'. *Millennium – Journal of International Studies* 33: 613-636.

Fernandes, Sandra. 2004. Rússia e União Europeia: aproximação ou afastamento? *Zoom* 12: 25-28.

Fernandes, Sandra. 2005. A “Vizinhança Comum” da União Europeia e da Rússia: os limites de uma relação emergente. *Zoom* 13: 17-20.

Fernandes, Sandra. 2006. A (I)Maturidade da Relação entre a União Europeia e a Rússia. *Perspetivas* 2:89-103.

Fernandes, Sandra. 2008. Russia in Europe: The Challenges of Political Convergence. *European Current Law* 11-26.

Fernandes, Sandra. 2009a. Decifrar a Potência Russa. *Relações Internacionais* 21: 79-85.

Fernandes, Sandra. 2009b. The European Union and Russia: A Mature but Difficult Relationship. *Zoom* 17:63-72.

Fernandes, Sandra. 2011. European Security through EU-Russian Relations: Towards a Multilateral Order? *Journal of Contemporary European Research* 7:195-215.

Freire, Maria Raquel. 2006. A Revolução Laranja na Ucrânia – Uma Democracia a Consolidar. *Relações Internacionais* 12:49-64.

Freire, Maria Raquel. 2008. Debate: Uma Nova Guerra Fria? *Relações Internacionais* 20:49-53.

Freire, Maria Raquel. 2009. A Rússia Pós-Soviética: pragmatismo, multi-vectorialismo e reafirmação. *Zoom* 17:25-33.

Freire, Maria Raquel e Licínia Simão. 2008. A Política Europeia de Vizinhança para o Cáucaso do Sul: Interesses Competitivos e Oportunidades de Cooperação. *Nação e Defesa* 119:141-166.

Gaspar, Carlos. 2005. A Rússia e a Segurança Europeia. *Nação e Defesa* 110:45-57.

Haukkala, Hiski. 2008. The Russian Challenge to EU Normative Power: The Case of European Neighbourhood Policy. *The International Spectator*, vol. 43, 2:35-47.

Hill, Christopher. 1993. The Capability-Expectations Gap, or Concetualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, 3:305-328.

Huntington, Samuel. 1993. The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, vol. 72, 3:22-49.

Hyde-Price, Adrien. 2006. 'Normative' power Europe: A realist critique. *Journal of European Public Policy* 13:217-234.

Johansson-Nogués, Elisabeth. 2007. The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: Na Exceptional Policy for an Exceptional Ator? *European Political Economy Review* 7:181-194.

Kakachia, Kornely. 2008. A Guerra dos Cinco Dias. *Relações Internacionais* 20:33-43.

Karabeshkin, Leonid A. e Spechler, Dina R. 2007. EU and NATO Enlargement: Russia's Expectations, Responses and Options for the Future. *European Security* 16: 307-328.

Korosteleva, Elena. 2009. The limits of EU governance: Belarus's response to the European Neighbourhood Policy. *Contemporary Politics* 15, 2: 229-245.

Lapczyński, Marcin. 2009. The European Union's Eastern Partnership: Chances and Perspectives. *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 3, 2: 143-155.

Lynch, Allen C. 2001. The Realism of Russia's Foreign Policy. *Europe-Asia Studies* 53: 7-31.

Manners, Ian. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies* 40: 235-258.

Manners, Ian. 2008. The Normative ethics of the European Union. *International Affairs* 84: 65-80.

Marques de Almeida, João. 2008. A União Europeia e a Rússia Após a Crise da Geórgia: O Fim do Paradigma do «Pós-Guerra Fria». *Relações Internacionais* 20:17-29.

Marsh, Steve. 2008. EU-Russia Security Relations and the Survey of Russian Federation Foreign Policy: One Year On. *European Security* 17: 185–208.

Moravcsik, Andrew. 2003. Striking a New Transatlantic Bargain. *Foreign Policy*, vol. 82, 4:74-89.

Protsyk, O. 2003. Domestic Political Institutions and Their Responses to EU Enlargement in Ukraine and Russia. *Communist and Post-Communist Studies* 36:4, 427-442.

Rangsimaporn, Paradorn. 2006. Interpretations of Eurasianism: Justifying Russia's role in East Asia. *Europe-Asia Studies* 58: 371-389.

- Runner, Eugene B. 2007. Introduction: A Cool Breeze. *Adelphi Papers* 47: 7-11.
- Smith, Karen. 2005. Beyond the civilian power debate. *Politique Européenne* 1 (17): 63-82.
- Smith, Karen E. 2003. The European Union: A Distinctive Actor in International Relations. *The Brown Journal of World Affairs*, vol. IX, 2: 103–113.
- Snetkov, Aglaya. 2012. When the Internal and External Collide: A Social Constructivist Reading of Russia's Security Policy. *Europe-Asia Studies* 64: 521-542.
- Solonenko, Iryna. 2009. External democracy promotion in Ukraine: the role of the European Union. *Democratization*, vol. 16, 4:709-731.
- Timmins, Graham. 2004. Coping with the new Neighbours: The Evolution of the European Union toward Russia. *Perspectives on European Politics and Society* 5, 2: 357-374.
- Trenin, Dmitri. 2006. Russia Leaves the West. *Foreign Affairs* 85: 87-96.
- Tsygankov, Andrei P. Self and Other in International Relations Theory: Learning from Russian Civilizational Debates. *International Studies Review* 10:762-775.
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization* 46: 391-425.
- Wolczuk, Kataryna. 2009. Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy. *Europe-Asia Studies* 61:2, 187-211.
- Zielonka, Jan. 2008. How to Exercise Europe's Power. *The International Spectator* 43:2, 63-77.

ARTIGOS DE IMPRENSA

“2004: Yushenko wins Ukrainian election re-run”, *BBC News*, 27 de dezembro de 2004.

http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/27/newsid_4408000/4408386.stm (02/06/2012)

“Boiko: Naftogaz will not withdraw civil suit against Tymoshenko”. *Kyiv Post*, 7 de outubro de 2011.

<http://www.kyivpost.com/news/politics/detail/114375> (04/06/2012)

Bryanski, Gleb. “Russian leaders said on Thursday the new Eurasian Union that Moscow wants to create would build on the best values of the Soviet Union”. *Reuters*, 17 de novembro de 2011.

<http://in.reuters.com/article/2011/11/17/idINIndia-60590820111117> (13/05/2012)

“EU Expanding its ‘Spheres of Influence’, Russia Says”. *EU Observer*, 21 de março de 2009.

<http://euobserver.com/24/27827> (16/06/2010)

“EU-Ukraine pact finalized, signing stalled”. *Kyiv Post*, 19 de dezembro de 2011.

<http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/119249> (30/05/2012)

Leon, Aron. “Tudo Aquilo que Pensa que Sabe Sobre o Colapso da União Soviética está Errado”. *Foreign Policy – Edição Lusófona*, agosto/setembro de 2011.

Lipman, Masha. “Putin’s ‘Sovereign democracy’”. *Washington Post*, 15 de julho de 2006.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/07/14/AR2006071401534.html> (12/05/2012)

Medvedev, Dmitry. “Medvedev Sets Out Five Foreign Policy Principles in TV Interview”. *Vesti TV*, 31 de agosto de 2008 *BBC Monitoring*, traduzido em *Johnson’s Russia List*, JRL 2008 -163, 2 de setembro de 2008.

Parfitt, Tom. "Sebastopol faces new naval battle if Yushchenko wins". *The Telegraph*, 19 de dezembro de 2004.

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/1479389/Sebastopol-faces-new-naval-battle-if-Yushchenko-wins.html> (07/12/2011)

Peuch, Jean-Christophe. "East: Leaders Meet in Ukraine to Create New Regional Alliance". *Radio Free Europe*, 1 de dezembro de 2005.

<http://www.rferl.org/content/article/1063423.html> (26/09/2011)

Peuch, Jean-Christophe. "Ukraine: Regional Leaders Set Up Community of Democratic Choice". *Radio Free Europe*, 2 de dezembro de 2005.

<http://www.rferl.org/content/article/1063461.html> (26/09/2011)

"Russia expects CIS countries to create free trade zones by yearend" *RIA Novosti*, 17 de junho de 2010.

<http://en.rian.ru/exsoviet/20100617/159463469.html> (08/12/2011)

"Russia set to resolve Azov-Kerch sea border dispute with Ukraine". *RIA Novosti*, 25 de janeiro de 2007.

<http://en.rian.ru/russia/20070125/59672622.html> (07/12/2011)

Schouten, P. "Theory Talk 3: Alexander Wendt on UFO's, Black Swans and Constructivist International Relations Theory". *Theory Talks*, 25 de abril de 2008.

<http://www.theory-talks.org/2008/04/theory-talk-3.html> (22/07/2012)

"Yanukovich: Ukraine's Constitution does not allow entry into Customs Union". *Kyiv Post*, 21 de março de 2012.

<http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/124683> (11/06/2012)

DOCUMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA

Comissão das Comunidades Europeias. 2003a. COM (2003) 393 final. Comunicação da Comissão. Lançar as bases de um novo instrumento de vizinhança. Bruxelas, 1 de julho de 2003.

Comissão das Comunidades Europeias. 2004a. COM (2004) 106 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento e ao Conselho Europeu sobre as relações com a Rússia. Bruxelas, 10 de fevereiro de 2004.

Commission of the European Communities. 2001. COM (2001) 252 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries. Brussels, 8 May 2001.

Commission of the European Communities. 2003b. COM (2003) 104 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brussels, 11 March 2003.

Conselho da União Europeia. 2003c. Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Bruxelas, 12 de dezembro de 2003.

Council of the European Union. 2002. 15917/02. Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002 – Presidency Conclusions. Brussels, 29 January 2003.

Council of the European Union. 2012. 9993/012. Presse 206. EU-Ukraine Cooperation Council Fifteenth Meeting – EU Press Release. Brussels, 15 May 2012.

European External Action Service. Negotiations on the EU-Ukraine Association Agreement – 3rd Joint Progress Report. Brussels/Kyiv, 26 November 2009.

European External Action Service. Negotiations on the EU-Ukraine Association Agreement – 4th Joint Progress Report. Brussels/Kyiv, 8 November 2010.

European Union. European Neighbourhood and Partnership Instrument – Eastern Regional Programme, Strategy Paper 2007-2013.

DOCUMENTOS PRODUZIDOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA EUROPEIA DE VIZINHANÇA E DA PARCERIA ORIENTAL

Comissão das Comunidades Europeias. 2004b. COM (2004) 373 final. Comunicação da Comissão. Política Europeia de Vizinhaça – Documento de Estratégia. Bruxelas, 12 de maio de 2004.

Comissão das Comunidades Europeias. 2006. COM (2006) 726 final. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o reforço da Política Europeia de Vizinhaça. Bruxelas, 4 de dezembro de 2006.

Commission of the European Communities. 2008. COM (2008) 823/4. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Eastern Partnership. Brussels, 3 December 2008.

Commission of the European Communities. 2009. SEC (2009) 515/2. Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008. Progress Report Ukraine.

Commission of the European Communities. 2011. SEC (2011a) 646. Joint Staff Working Paper on the Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 – Country Report on Armenia.

Commission of the European Communities. 2011. SEC (2011b) 646. Joint Staff Working Paper on the Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 – Country Report on Georgia.

Commission of the European Communities. 2011. SEC (2011c) 646. Joint Staff Working Paper on the Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 – Country Report on Moldova.

Commission of the European Communities. 2011. SEC (2011d) 646. Joint Staff Working Paper on the Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 – Country Report on Ukraine.

Council of the European Union. 2008. 12594/08. Brussels European Council 1 September 2008 – Presidency Conclusions. . Brussels, 6 October 2008.

European Parliament. Directorate General External Policies of the Union. Policy Department External Relations. 2007. The Eastern EU Neighbourhood – An Arena of Competing Policies: Shared Neighbourhood Between the EU and Russia. September 2007.

EU-Ukraine Action Plan. 2005.

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf

(05/12/2011)

FONTES OFICIAIS DA FEDERAÇÃO RUSSA

President of Russia. National Security Strategy of the Russian Federation until 2020. Moscow, 12 May 2009.

<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (07/06/2010)

President of Russia. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Moscow, 28 June 2000.

<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> (04/06/2010)

President of Russia. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Moscow, 12 July 2008.

<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml> (04/06/2010)

President of Russia. The Military Doctrine of the Russian Federation. Moscow, 5 February 2010.

http://www.carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf

(07/06/2010)

CONFERÊNCIAS

Füle, Štefan. “The European Union and Eastern Europe: Post-Crisis Rapprochement?”
Intervenção em conferência por ocasião da celebração do 20º aniversário do Centre for Eastern Studies, Varsóvia, Polónia, 6 de dezembro de 2010.

<http://www.easternpartnership.org/ru/publication/politics/2010-12-10/european-union-and-eastern-europe-post-crisis-rapprochement> (16/03/2011)

Nykonenko, Oleksandr. “A Política Europeia de Vizinhança: Desafios e Oportunidades”
Intervenção em conferência por ocasião da presidência polaca da UE, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 7 de novembro de 2011.

<http://www.mfa.gov.ua/portugal/ua/news/detail/70286.htm> (08/11/2011)

