

DEBATER
A EUROPA

21

jul-dez 2019

MUNDO ATUAL E OS DESAFIOS
AOS DIREITOS HUMANOS
*PRESENT WORLD AND CHALLENGES
TO HUMAN RIGHTS*

DEBATER A EUROPA

Periódico do CIEDA e do CEIS20 , em parceria com GPE e a RCE.

N.21jul/dez 2019– Semestral

ISSN 1647-6336

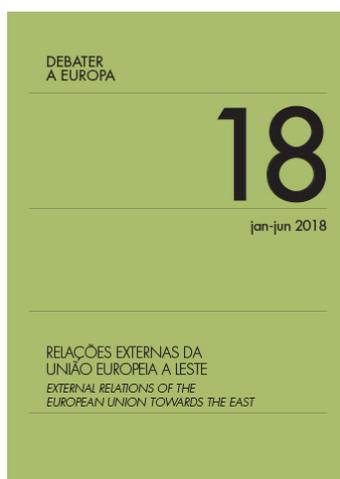
Disponível em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/>

<http://impactum-journals.uc.pt/index.php/debatereuropa/index>

DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_21_6

***Recensão do nr. 18 da revista Debater a Europa
“Relações Externas da UE a Leste”, coordenado
por Maria Raquel Freire***

Patrícia Daehnhardt



É para mim um privilégio poder hoje estar aqui, e é com muito gosto que apresento este número dedicado às “Relações Externas da União Europeia a Leste”. O número foi coordenado pela Maria Raquel Freire, uma colega e amiga desde há muito tempo, e cuja energia e dedicação permanente não deixam de me surpreender sempre de novo. Já tive o prazer de trabalhar em alguns projetos com ela, e julgo, por isso, poder dizer que todos os autores que puderam integrar esta publicação decerto que saíram enriquecidos com a experiência.

A revista reúne um conjunto de reconhecidos especialistas nacionais e internacionais – numa colaboração académica que exemplifica a internacionalização da ciência das Relações Internacionais em Portugal – e fá-lo de uma forma analiticamente sustentada que assegura que este número se torne uma publicação de referência para quem se interessa pelas políticas externas recentes da UE e da Rússia.

A publicação sobre a política externa da Rússia surge numa altura em que o contexto das relações entre os países europeus, a UE e a Rússia é caracterizado por um distanciamento e desconfiança crescente. Dai que tentar explicar e compreender o porquê deste distanciamento seja uma tarefa oportuna e necessária que nos interessa a todos, que integramos este espaço europeu alargado e euro-atlântico, espaço esse que vive um momento atribulado de uma ordem internacional em mudança, com turbulências internas como o *Brexit* e com as grandes potências como os EUA com Donald Trump, a Rússia de Vladimir Putin, e a China de Xi Jinping a contribuírem para uma complexidade crescente do sistema internacional.

Sob a coordenação de Maria Raquel Freire, o propósito deste número foi o de apresentar uma análise político-securitária sobre as relações entre a UE, a Rússia e os países da Parceria Oriental de modo a, como diz Maria Raquel Freire, “melhor compreender como chegamos à situação atual e podermos então refletir sobre como avançar numa lógica mais construtiva.” No óbvio reconhecimento de que as relações, desde o fim da Guerra Fria, nunca foram tão complexas como o são hoje, o ponto de partida é neutro, evitando juízos de valor *a priori* e deixando que sejam os factos e as interpretações sustentadas individuais de cada autor que conduzam a construção da análise interpretativa.

Os contributos convergem numa leitura de que estamos perante uma ordem europeia que se foi desenhando de forma assimétrica no período pós-Guerra Fria, e cujo desenho não está ainda terminado. Hoje vivemos um contexto de tensão e rivalidade sem precedentes desde então. É neste contexto que os contributos para este número especial se inserem.

Os capítulos foram escritos por especialistas de mérito reconhecido, nomeadamente: Maria Raquel Freire, Introdução: Rússia, União Europeia e espaço de vizinhança – políticas e práticas em análise; Tom Casier, Revisiting Gorbachev’s “Common European Home”; Richard Sakwa, One Europe or None; Roger E. Kanet, The Russian Challenge to the European Union; Vanda Amaro Dias, The battle of giants: the collision of EU and Russian foreign policies towards the contested neighbourhood and the Ukrainian crisis; Licínia Simão, Desafios da Política Externa Europeia no Cáucaso do Sul: Os Limites da Geopolítica de Base Normativa; Sandra Fernandes e Daniel Correia, (Re)securitisation in Europe: the Baltic States and Russia.

A publicação está dividida em duas partes: uma primeira, onde os autores traçam diferentes concetualizações sobre a ordem internacional do pós-Guerra Fria e como se desenvolveram dinâmicas de cooperação e rivalidade entre a UE, a Rússia e os Estados a leste; uma segunda parte, mais empírica, que apresenta “estudos de caso que tematizam estas dinâmicas com especial ênfase na Parceria Oriental através de estudos de caso sobre a Ucrânia e o Cáucaso do Sul, e os três estados do Báltico, estes enquanto membros da UE.”

Na nota introdutória **Maria Raquel Freire** afirma que são hoje muitos os obstáculos a uma relação de confiança solidamente assente em princípios e objetivos partilhados.

Como ponto de partida, o discurso de Putin, na Conferência de Segurança de Munique, em 2007, representou o arranque de uma política externa que qualificaria de revisionista, ao rejeitar os parâmetros em que o Ocidente tinha precedido aos alargamentos institucionais da UE e da NATO, em detrimento da criação de uma relação cooperativa e inclusiva com a Rússia. A crise na Ucrânia e a conseqüente anexação da Crimeia marcou claramente um ponto de viragem ao ilustrar de forma muito negativa os problemas inerentes à crescente relação difícil entre a Europa e a Rússia, dando início à mais profunda crise as relações entre a Rússia e a comunidade euro-atlântica desde o fim da União Soviética. A Ucrânia representa assim o expoente máximo da colisão de dois projetos [político-securitários] assentes em visões distintas e mutuamente exclusivas, nomeadamente na oposição entre a proposta da UE do acordo de associação e de uma área de comércio livre e a proposta da Rússia de adesão à União Económica Euroasiática.

E apesar de haver pontos que poderiam unir a Rússia e a UE – ambos são favoráveis a uma ordem multipolar e inclusiva –, o entendimento sobre os contornos desta ordem é diferenciado. Os parâmetros e projetos securitários de ambos são diferentes e têm produzido narrativas diferenciadas, assentes em leituras normativas muito próprias, que levam a UE a atuar num sentido de uma ordem internacional liberal, institucionalizada, multilateral e integrativa, ao passo que a Rússia prossegue um entendimento soberanista dessa ordem, onde ela, como sublinha Raquel Freire, “se tem vindo a assumir na cena internacional como um ator mais interventivo e agressivo na prossecução dos seus objetivos.” Se a UE é na sua génese uma organização que visa a paz [e atua, diria, de forma anti-hegemónica], a Rússia argumenta a favor da paz, e retira aos EUA a classificação de potência hegemónica, sem negar que, em caso de recuperação e consolidação do seu estatuto de grande potência perdido, seria a Rússia a afirmar-se como potência hegemónica.

Neste sentido, é interessante e importante visitar as políticas de Mikhail Gorbachev, como o faz **Tom Casier**, no primeiro capítulo, com a análise do conceito de “casa comum europeia”, uma reforma radical da política externa russa encetada pelo último líder soviético, que perspectivava a aproximação às instituições europeias ocidentais com base em valores e princípios comuns europeus e numa unidade que aceitava a diversidade onde a Europa e a Rússia coexistiam numa visão multipolar e pluralista da Europa, sem centro de poder. Contudo, como afirma Casier, esta “casa comum europeia”, que propunha uma arquitetura de segurança pan-europeia, revelou-se labiríntica e com vários pisos de difícil acesso, com uma estratégia de difícil concretização devido ao excessivo idealismo em pensar-se que seria possível desideologizar a política internacional. Mas ao anexar a Ucrânia, a Rússia de Putin desrespeitou a ordem geopolítica de Helsínquia (incluindo o reconhecimento das fronteiras) derrubando ela própria os alicerces do que poderia ser a casa comum europeia.

Após esta contextualização da fase de transição de Rússia pós-soviética, **Richard Sakwa** analisa a evolução da ordem internacional do pós-Guerra Fria no sentido da

transformação gradual numa ordem afirmativa dos princípios liberais ocidentais, uma ordem institucional (NATO) e ideacional (normativismo ocidental) criando uma ordem hermeticamente fechada e crítica o que, para Sakwa, no entanto, se afirmou enquanto paz monista, imposta e liderada pelas estruturas ocidentais. Assim, esta política produziu um sentimento de exclusão por parte da Rússia, o que se reflete no discurso russo há mais de uma década, e explica a situação atual de competição e confrontação nas relações da Rússia com o Ocidente. Neste enquadramento, para Sakwa a Rússia atua enquanto potência neo-revisionista ao querer moderar o que vê como a aplicação prática do universalismo moral do Ocidente e no que vê como uma projeção arbitrária e punitiva de política externa. Esta é a essência da estratégia anti-hegemónica como parte da crescente resistência da Rússia ao monismo na política europeia e global.

Por seu turno, para **Roger E. Kanet** parte da explicação para a situação difícil nas relações UE-Rússia reside na colisão de projetos entre a visão que a Europa tem de si mesma, e o seu objetivo de criar uma vizinhança de estados democráticos. Nesta leitura europeia da ordem internacional, que se opõe ao propósito de criação de uma '*greater Russia*' por parte de Moscovo, o confronto na área de vizinhança partilhada tornava-se inevitável. Contudo, esta inevitabilidade não existia durante a década de 1990, quando a Rússia tentava adaptar-se ao seu novo quadro securitário do pós-guerra Fria e de uma política de ocidentalização. Mas a intervenção da NATO na ex-Jugoslávia, o alargamento tanto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), assim como da UE na Europa Central e na região do Báltico, assim como o compromisso da UE com uma nova Política Oriental de Vizinhança ainda mais a leste, tornaram impossíveis, na perspetiva da Rússia, a continua cooperação com o Ocidente, já que este, na sua ótica, seguia políticas que visavam aproximar os países de leste cada vez mais ao Ocidente, em detrimento dos interesses da Rússia. Assim, o programa da Parceria Oriental da UE foi projetado, segundo a Rússia, para expandir o espaço geopolítico controlado ocidental para o leste ao passo que, contra isso, a política assertiva da Rússia na Ucrânia, e mais recentemente na Síria, tornaram-se uma parte importante na resposta da Rússia na consolidação do seu próprio projeto político-securitário.

Estes três primeiros artigos explicam, assim, as dinâmicas do processo de transformação da ordem internacional do pós-Guerra Fria, e da transformação de uma lógica integrativa para uma lógica de competição. Numa segunda parte, a publicação retoma a temática da ordem internacional mas insere-a na análise de três estudos de caso que ilustram a dinâmica de competição crescente.

Vanda Amaro Dias argumenta que a crise na Ucrânia, vista de uma perspetiva internacional, resultou das políticas antagónicas para uma vizinhança contestada entre a UE e a Rússia, e reivindicada como zona de projeção de interesses e influência de ambas as partes. Vanda Dias demonstra como a crise na Ucrânia se revela simultaneamente como o resultado e o catalisador de dinâmicas de poder e de narrativas securitárias diferenciadas

entre a UE e a Rússia no que poderia ser um espaço da vizinhança comum. A iniciativa polaca e sueca, com o apoio da Alemanha, em criar uma Parceria Oriental (*Eastern Partnership*) com seis países da ex-URSS, em 2009, foi interpretada como uma afronta aos interesses da Rússia. Talvez pela capacidade transformadora da Política Europeia de Vizinhança e do impulso democrático europeu e de estabilização económica, a Rússia respondeu de forma crescentemente agressiva, como se viu nas crises energéticas com a Ucrânia, na guerra russo-georgiana em 2008, com a crise na Ucrânia representando culminar dessa rivalidade.

Licinia Simão analisa no seu contributo as relações da UE com os países do Cáucaso do Sul – Arménia, Azerbaijão e Geórgia – no âmbito da Política Europeia de Vizinhança (PEV). A autora analisa os sustentos diferenciadores que orientam as políticas externas da UE e da Rússia, e argumenta que os conflitos congelados da região dos países que integram a Parceria Oriental (PO) são altamente limitadores da capacidade da UE para atuar enquanto ator securitário na gestão de conflitos. Como afirma Licinia Simão, “as relações da UE com os países do Cáucaso do Sul ilustram bem os dilemas da PEV/PO em promover estabilidade na periferia da UE com base na exportação do modelo de governação da UE, na ausência de perspectivas de adesão e num contexto de grande contestação e competição regional”. É interessante que conclui que, embora “a UE rejeite a linguagem das esferas de influência e não se veja como uma potência hegemónica, a realidade é que os seus modelos governativos, regulatórios e normativos visam criar condições favoráveis ao exercício de poder”, o que, por sua vez, reforça a competição crescente com a Rússia.

Por último, **Sandra Fernandes** e **Daniel Correia** analisam as relações entre a UE e a Rússia no contexto do alargamento da União e da securitização dos países Bálticos, de 2004, e questionam em que medida os acontecimentos na Ucrânia desde final de 2013 levaram a uma re-securitarização dos países bálticos. Analisando a questão da securitização nas dimensões discursivas e da implementação, os autores argumentam que as políticas dos estados bálticos face à Rússia têm sido marcadas por uma crescente perceção de ameaça, desde a ingerência russa em políticas nacionais às ações da Rússia na Geórgia em 2008: os autores argumentam que um processo de re-securitização está a ter lugar após um período de securitização ‘leve’ que se seguiu à entrada destes três estados na UE. Neste sentido, as relações assumem cada vez mais um carácter securitário.

Em jeito de conclusão, o enquadramento atual da relação bilateral entre a União Europeia e a Rússia é profundamente negativo. Nunca antes a confiança esteve tão ausente, desde o fim da União Soviética e nunca antes presenciamos um nível de tensão e rivalidade tão elevado como nos tempos atuais. E não se perspectiva uma melhoria nas relações a curto prazo, principalmente enquanto não tiver sido desbloqueada a situação na Ucrânia, e enquanto não for garantido o cumprimento dos Acordos de Minsk. Só assim se pode perspetivar o fim do regime de sanções aplicado pela UE a Rússia. Contudo, como bem mostram os contributos da publicação que aqui apresentámos, e que louvamos,

esta evolução, não terá sido inevitável, nem é uma situação cuja trajetória não se pudesse de alguma forma, ter antecipado.

De formas diferentes, Casier, Sakwa e Kanet partilham o argumento de que foi o alargamento da UE e da NATO para o Leste que levou a Rússia a um sentimento de exclusão e de consequente reafirmação do seu estatuto de poder, e que consequentemente, um comportamento menos assertivo e exclusivista por parte do Ocidente teria produzido uma resposta diferente da Rússia. Seria, talvez, interessante, fazer o exercício do que teria acontecido se a Europa e a Aliança Atlântica não tivessem estendido o braço democrático aos países de leste – o que incluía a Rússia – que tinham acabado de sair do sistema hegemónico soviético, e se não tivesse sido criada a Parceria para a Paz, o Ato Fundador NATO-Rússia e o Conselho NATO-Rússia. Sendo impossível responder de forma conclusiva a esta questão, fica a questão de saber se, independentemente da atuação do Ocidente, a Rússia não teria, de qualquer forma, enveredado por uma política mais assertiva na recuperação do seu estatuto perdido de grande potência e de afirmação do seu poder.

Certo parece que a relação da Rússia com o Ocidente sofreu uma nova mudança qualitativa nos últimos quatro anos, onde a insegurança e incerteza entre os dois lados aumentou em vez de diminuir. O discurso sobre o estado da união, de Vladimir Putin, em Março de 2018 - dias antes de ganhar as eleições presidenciais para um quarto mandato – e onde ele anunciou que a Rússia desenvolveu um novo míssil nuclear indetetável ao sistema de defesa anti-aérea ocidental reforça a ideia de que as narrativas diferenciadas e os quadros normativos em que se inserem a Europa e a Rússia estão a distanciar-se cada vez mais em vez de se aproximarem.

Perante este cenário preocupante e destabilizador, esta publicação de Maria Raquel Freire representa assim um contributo muito importante na tentativa de, perante as adversidades analisadas e explicadas no volume, contribuir para um melhor entendimento das causas para as relações problemáticas entre a UE e a Rússia, e para que, futuras novas dinâmicas de cooperação e de entendimento, possam, mesmo que a longo prazo apenas, emergir.