

O IMPACTO DA GUERRA NA UCRÂNIA NAS RELAÇÕES UE-RÚSSIA

Sandra Fernandes

Texto entregue em Abril de 2022

A UNIÃO EUROPEIA (UE) E A RÚSSIA iniciaram uma relação especial em 1997 com a assinatura de um Acordo de Parceria e Cooperação, reforçada com a adoção de um quadro *suis generis* de cooperação em 2003, intitulado os “quatro espaços comuns”. A guerra na Ucrânia despoletou não só a condenação da agressão russa por parte da UE como uma revisão sem precedentes da relação de Bruxelas com Moscovo. A adoção de sanções já havia sido consagrada como uma prática – inédita até então – após a anexação da Crimeia em março 2014. No entanto, as tentativas de os 27 Estados-Membros de agirem de forma coesa em torno de uma estratégia comum face à Rússia ainda não tinham resultado em políticas e medidas à altura dos objetivos enunciados. Apresentamos abaixo as principais dinâmicas da feitura da(s) política(s) de Bruxelas em relação à Federação Russa. Colocamos em perspetiva a crítica segundo a qual a União carece de uma política e, por consequência, tem uma capacidade limitada em apoiar Kyiv e travar o Kremlin, no contexto da crise que antecedeu o conflito e da guerra iniciada a 24 de fevereiro de 2022.

A postura pragmática face aos defensores dos valores europeus

O relacionamento com Moscovo caracterizou-se por ser difícil e porventura o assunto mais divisivo no seio do espaço europeu de integração. A evolução da relação UE-Rússia tornou-se mais competitiva e conflituosa sobretudo a partir de 2004. É o ano em que se dá o alargamento da União a países que outra faziam parte da União Soviética ou a países da sua esfera de influência. A partir de então, a natureza estratégica da relação da UE com Moscovo foi-se reforçando. Países do antigo espaço soviético trouxeram novas orientações políticas ao lado da crescente afirmação da União como ator global. As ambições da UE pós-alargamento correspondiam também a uma maior orientação estratégica para a sua vizinhança, materializada na sua Política Europeia de Vizinhança (PEV) e a um novo modo de relacionamento com Moscovo. É também o ano da reeleição do presidente Putin para um segundo mandato e da afirmação da visão russa de “vizinhança próxima” para o mesmo espaço geopolítico.

O novo paradigma, mais difícil e exigente no relacionamento com Moscovo, foi vertido pela Comissão Europeia numa comunicação, em 2004, onde retrata a Rússia como um parceiro estratégico necessário e sugere um novo espírito de cooperação para resolver a falta de progressos cooperativos. A instituição suscita-

va uma atitude pró-ativa da UE, um reconhecimento direto dos obstáculos (nomeadamente no que diz respeito ao afastamento no campo dos valores) e uma relação que produza resultados para além da retórica política.

Os novos Estados-Membros trouxeram uma visão mais crítica sobre a Rússia e aumentaram as exigências de convergência da Federação no quadro da cooperação EU-Rússia, nomeadamente no que diz respeito às normas políticas, especialmente o Estado de direito e os direitos humanos. Visões internas conflitantes sobre como lidar com Moscovo caracterizaram a governação europeia e prejudicaram a sua unidade política. As tensões resultavam de, por um lado, perspetivas pragmáticas e, por outro lado, de um entendimento normativo sobre a forma como lidar com o Kremlin.

“O relacionamento com Moscovo caracterizou-se por ser difícil e porventura o assunto mais divisivo no seio do espaço europeu de integração.”

Essas tensões internas à UE são centrais para explicar o impacto da guerra no posicionamento de Bruxelas face a Moscovo, uma vez que são os atores europeus que têm moldado o formato da relação EU-Rússia. Ademais, a evolução do debate entre “pragmatistas” e “normativistas” é explicativo da suspensão do diálogo com o Kremlin desde 2014 e da priorização da agenda energética e de defesa desde que a guerra começou em fevereiro de 2022.

A referência a valores e princípios comuns foi uma componente transversal ao quadro institucionalizado da cooperação UE-Rússia, também aplicados à vizinhança, e considerados pela União como essenciais para uma parceria autêntica com Moscovo. A lista inclui o Estado de direito, a boa governação, o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias, a promoção de boas relações de vizinhança, os princípios da economia de mercado e do desenvolvimento sustentável. Este elemento das relações UE-Rússia, promovido pelo lado da União, tem sido considerado como uma questão normativa ou, mais negativamente, como uma lacuna normativa. A crescente insatisfação de Bruxelas com os desenvolvimentos políticos na Rússia e as reformas internas afetou significativamente a relação desde o alargamento, sendo que a União não consegue usar a condicionalidade em relação a Moscovo (como forma de promover a convergência com os seus padrões).

Se os Estados-Membros têm discordado sobre os meios e objetivos para alcançar uma reaproximação com a Rússia entre 2014 e 2022, as instituições da UE também divergiram nas suas opiniões. O Conselho da UE é o local mais óbvio para os Estados-Membros avançarem as suas preferências. O Parlamento Europeu, por sua vez, tem sido a tribuna onde os problemas nas relações com a Rússia são expressos, especialmente para enfatizar o crescente afastamento no respeito pelos valores políticos. A Comissão Europeia tende a desempenhar o papel de balaceador entre os atores da UE. Uma crítica recorrente aponta para a priorização das relações bilaterais com a Rússia para servir interesses nacionais, em detrimento de uma abordagem comunitária.

Os funcionários da Comissão e do Conselho já consideravam no passado que a Rússia jogava com as suas relações com os Estados-Membros para atingir os seus objetivos, em oposição às suas relações com a União. Também se delineou a tendência de que quanto mais proativos os países eram em relação à Ucrânia (a sua estreita associação com a UE), mais reticentes eles eram em aprofundar a cooperação com a Rússia. No entanto, as relações bilaterais são possíveis devido aos limites das competências comunitárias, como ilustram os gasodutos Nordstream 1 e 2 implicando a Alemanha.

Ao contrário da Comissão e do Conselho, o Parlamento Europeu defende uma abordagem baseada em valores (em oposição ao pragmatismo), apesar das divergências internas entre os seus membros. Por ocasião da aprovação de um relatório em 2009, o polaco Onyszkiewicz afirmava que “o Parlamento Europeu apoiou a cooperação pragmática com a Rússia, mas, se formos sérios, também temos de abordar questões difíceis como os direitos humanos, a energia e a segurança. Os Estados-Membros devem agora aprender a falar a uma só voz. Devemos pressionar pelo cumprimento das regras da OMC e dos princípios da Carta da Energia, bem como pela melhoria do acesso ao espaço aéreo e às rotas de navegação.”¹ O relatório resume que a ampla cooperação económica entre a Rússia e a UE deve basear-se em padrões elevados de democracia e princípios de mercado livre. A guerra na Ucrânia veio colocar esse entendimento no âmbito das políticas europeias.

Aceleração e viragens a 180 graus nas políticas europeias

Apesar das tensões preexistentes terem sido exacerbadas após 2004, as principais prioridades foram perseguidas, como as relações comerciais, segundo a lógica de continuar a de-



envolver as políticas de especial interesse para a União. Assim, a ótica do pragmatismo continuou a prevalecer até que a guerra na Ucrânia viesse alterar o equilíbrio a favor dos normativistas, acima mencionados. Esta viragem a 180 graus conduz a UE a rever duas políticas tidas como centrais para lidar com o Kremlin: energia e defesa. A primeira tinha evoluído até então de forma pragmática e à margem de um entendimento comunitário, a favor do interesse de Estados-Membros como a Alemanha. A segunda já fazia parte de uma ambição antiga que o Brexit e a anterior administração americana de Donald Trump tinham contribuído para impulsionar sem ainda criar a desejada soberania-autonomia estratégica da União.

Considerando os laços estreitos entre a UE e a Rússia no setor energético, Bruxelas tinha interesse estratégico em melhorar as condições do comércio de energia. Isso incluía garantias de fornecimentos (volumes), infraestruturas operacionais, princípios de transparência, acesso recíproco a mercados, diversificação e eficiência energética. A necessidade recíproca foi um dos lemas recorrentes nas reivindicações russas, nomeadamente no diálogo energético. Refere-se não apenas à igualdade de acesso, mas também a acordos de exploração. A energia também vem se destacando desde 2006 porque a Rússia almejava recuperar as receitas da produção e distribuição de energia, que eram administradas em parte por empresas estrangeiras.

Além da não aplicação russa de acordos, o facto de a UE não ter uma política integrada de energia impediu uma gestão comunitária da relação energética com o Kremlin, em contraposição às relações bilaterais dos Estados-Membros. As rotas dos oleodutos e gasodutos cruzam as dependências políticas e tanto a UE quanto a Rússia queriam mais autonomia em relação aos países de trânsito. Por isso ambas as partes exploraram alternativas em países amigos (diversificação) e estabeleceram os acordos bilaterais que minaram as perspectivas de uma política energética coerente e integrada ao nível da UE. França, Alemanha e Itália assinaram acordos com a Gazprom para dois novos gasodutos (“Nordstream” e “Southstream”) e abriram o mercado de distribuição ao gigante russo em troca de fornecimentos garantidos, com o apoio da Bulgária, Eslovénia e Croácia. O objetivo consistia em criar ligações diretas com os consumidores finais da Europa Ocidental e, assim, evitar os países de trânsito da Europa Central.

Com a condenação unânime da agressão russa e a linha de ação em duas vertentes que daí resultou – a saber apoiar a Ucrânia e isolar a Rússia – a União iniciou uma alteração, muito difícil, a 180 graus, da sua política energética. Tendo deixado de ser credível continuar uma abordagem pragmática centrada nos interesses económicos e comerciais, trata-se doravante de cortar os abastecimentos russos. Assim, a

Alemanha suspendeu a decisão de iniciar a exploração comercial do Nordstream 2, o quinto pacote de sanções decorrente da guerra inclui pela primeira vez o setor energético (carvão), e a transição energética verde é priorizada para reduzir a dependência aos hidrocarbonetos. A Lituânia deu o mote mais significativo, sendo o primeiro país a cortar por completo a importação de gás russo. No entanto, não é uma decisão viável a curto prazo para toda a UE que ainda importa 62 por cento da sua energia da Rússia e alguns Estados-Membros são mais dependentes do que outros, como é o caso da Estónia, Finlândia, Bulgária e Alemanha.

“
As rotas dos oleodutos e gasodutos cruzam as dependências políticas e tanto a UE quanto a Rússia queriam mais autonomia em relação aos países de trânsito.”

De forma análoga, a aceleração em matéria de política de defesa retoma necessidades e objetivos, anteriormente definidos, mas num novo contexto de urgência e maior convergência política no seio da UE. Afigura-se histórica a decisão alemã, a 27 de fevereiro, de se dotar de meios de defesa e participar mais ativamente na UE e na NATO com um maior orçamento de Estado dedicado a essa área, atingindo 2% do seu PIB. Instrumentos recentes foram ativados de forma mais robusta, entre os quais o Fundo Europeu de Defesa (FED) com oito bilhões de euros até 2027 e o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP) ativado para comprar armas para a Ucrânia. A “Bússola Estratégica”, aprovada a 21 de março 2022, ilustra a aceleração da EU em jeito de “salto decisivo” no novo ambiente estratégico. Centrada na ação e na capacidade de agir com recursos de defesa, a “Bússola” centra o seu objetivo na proteção dos cidadãos, dos valores e dos interesses da UE, confirmando a centralidade da perspectiva normativa também nesta política.

Conclusão

Até à guerra iniciada a 24 de fevereiro de 2022, as relações entre a UE e a Rússia foram marcadas por, nomeadamente, duas grandes crises políticas. Em primeiro lugar, o período pós-alargamento mostrou as capacidades dos novos Estados-Membros em impactar a atitude de Bruxelas no sentido de não ser impulsionada apenas por interesses estratégicos (principalmente comércio e investimento). Em segundo lugar, a crise ucraniana iniciada em 2013 e a anexação da Crimeia permitiu superar a divisão de alguns Estados-Membros so-

bre como lidar com a Rússia e lançou uma luz inequívoca sobre a necessidade de considerar o fosso normativo entre as partes.

Nas matérias de especial interesse da UE, como as relações comerciais e a partilha de valores políticos, a questão da reciprocidade afirmou-se como uma preocupação central para Bruxelas. Foi especialmente perceptível na postura dos novos Estados-Membros em relação à observância de valores e princípios comuns, como o Estado de Direito, a democracia e os direitos humanos. A reciprocidade também afetou as relações comerciais no sentido de que a União esperava uma relação mais previsível e estável neste domínio, em particular na dimensão energética.

Desde a crise ucraniana de 2013, qualquer progresso na agenda UE-Rússia já dependia da gestão deste dossier. Com a guerra frontal na Ucrânia, a relação está em profunda redefinição e Bruxelas procura dotar-se de políticas que a capacitem no isolamento internacional de Moscovo e numa relação cuja interdependência energética lesa a sua autonomia política. Neste momento, uma das críticas dirigidas à UE é de querer ganhar a guerra sem a fazer. É uma crítica acertada? Se considerarmos o reequilíbrio interno e a viragem acelerada em domínios centrais para a sua soberania estratégica, tais como a energia e a defesa, a União está a dotar-se de uma estratégia e instrumentos não só para lidar com Moscovo mas também para se afirmar como ator global. A questão em aberto é saber se a extraordinária coesão atual, em contexto de crise, irá perdurar entre os seus Estados-Membros. ■

Nota

¹ Onyszkiewicz, J. (2009) Parliament adopts key EU-Russia report. Alde, 2 April.