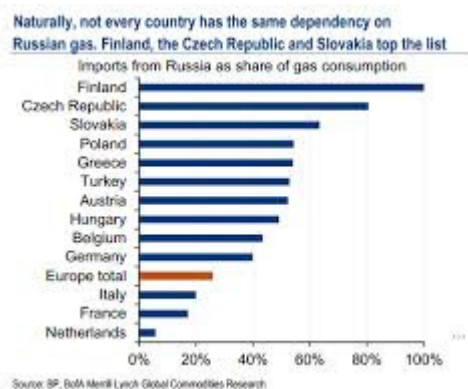


2014/12/12

Segurança e energia na relação União Europeia-Rússia

Jorge Paulo Prazeres¹

Em prol de uma Segurança Europeia sustentada, a qualidade das relações com o exterior que a Europa conseguir estabelecer será de extrema importância. O processo de afirmação da União Europeia como um forte actor na cena internacional, para além do desenvolvimento económico e social e da defesa de valores e princípios enquadrantes da cultura democrática transatlântica, não deixará de passar pelo reforço da coesão política interna do espaço europeu.



A revisão da estratégia de segurança e defesa realizada em 2008 ao nível do Conselho Europeu aconselhava que a União Europeia fosse mais activa, mais capaz e mais coerente. Em 2014 mantém-se o mesmo diagnóstico. Numa altura de rotação nas lideranças da Comissão e do Conselho, aconselha-se a que o "road map" da política externa europeia passe pela construção de alianças regionais e globais mais fortes, bem como pela conjugação de esforços com as Instituições Internacionais. A promoção de uma maior coesão interna e a construção de pontes de interesses comuns entre os Estados membros da União Europeia produzirá parte fundamental da referência orientadora de tal "road map".

No discurso durante a sua tomada de posse, o Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, afirmava a sua vontade em defender os valores e princípios por que se rege a União Europeia, bem como em promover a coesão contra as ameaças, sejam elas externas ou internas. Manifestava ainda, como uma prioridade para a sua acção política, a sua determinação no combate à crise económica instalada na Europa e referia como preocupações a defesa das fronteiras e o apoio aos vizinhos que compartilham os valores europeus.

A importância da relação entre a Europa e a os EUA foi outros dos pontos salientados por Tusk. Contudo, se por um lado os EUA são considerados como o grande aliado da Europa para a consecução da sua estratégia de segurança e defesa, por outro lado, a Europa nunca deverá esquecer que a Leste existe a Federação Russa que não poderá ser ignorada no processo de construção da Segurança na Europa, não obstante um enquadramento distinto em termos de regime, de economia, de cultura e de história.

A partir dos anos 90, a NATO expandiu-se para Leste, preenchendo o vazio de poder deixado pelo extinto Pacto de Varsóvia e pela implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Na prática, a NATO passou a controlar o Mar Báltico, aumentou o controlo nas margens do Mar Negro e estendeu a sua presença aos Balcãs e à Ásia Central.

Por seu lado, a União Europeia desenvolveu uma política externa de vizinhança e promoveu a reforma democrática nos países europeus que anteriormente estavam

¹ O autor não segue o novo acordo ortográfico.

sob a esfera de influência da União Soviética. Numa acção concertada com a NATO e com o apoio dos EUA, a Europa alargou a influência ocidental a regiões a Leste que até então tinham conhecido uma realidade alinhada com o regime de Moscovo. Porém, países como a Geórgia e a Ucrânia ficaram por efectivar a sua aproximação ao Ocidente. A Geórgia seria importante pela sua localização geográfica entre os Mares Cáspio e Negro e a Ucrânia pela sua implantação sobre o tradicional corredor geográfico que liga a Europa Central aos Urais.

Em 1997, a NATO estabeleceu um *Founding Act* com a Rússia e parecia estar confortável com o nível de debate e cooperação então estabelecidos. Definiam-se os objectivos e os mecanismos de consulta, cooperação, decisão e acção conjuntas do estabelecimento de uma relação estável e equilibrada entre a NATO e a Rússia. O *NATO-Russia Permanent Joint Council* materializava o fórum de debate e consulta e a NATO e a Rússia pareciam ter, formalmente, deixado de se considerar inimigas. A União Europeia, por seu lado, punha em marcha a sua política de vizinhança para o Leste, crendo que desta forma promovia a introdução de parâmetros democráticos e promotores da paz na região, ao mesmo tempo que, alegadamente, criava condições de mercado mutuamente favoráveis.

Em 2008 já tinha surgido o primeiro forte indício de que a Rússia se encontrava desconfortável com uma alegada pressão de carácter estratégico que a Europa e a Aliança Atlântica exerciam sobre si. Tropas russas invadiram a Geórgia e apoiaram uma putativa cessação da Abecázia e da Ossétia do Sul. Nessa altura, o jornal *The Economist* explicava que a iniciativa ofensiva de Moscovo poderia ter mais a ver com a passagem de gasodutos entre o Mar Cáspio e o Mar Negro, eventualmente também em direcção à Turquia, do que com outras contingências políticas e securitárias envolvendo a população russófona residente nas regiões invadidas. O mesmo jornal referia ainda que a acção ofensiva na Geórgia teria sido uma manobra previamente orquestrada por Putin, contra a qual a NATO e, principalmente a Europa, se teriam que opor firmemente.

No mesmo ano, e na sequência da reacção da NATO e da União Europeia perante a iniciativa ofensiva da Rússia, Dmitri Medvedev, então Presidente da Federação Russa, apresentava um *draft* do Tratado de Segurança Europeia, sublinhando que a segurança da Europa era indivisível. O mesmo seria dizer que a segurança de um dos lados não poderia ser assegurada à custa da segurança do outro. Esta matéria, não obstante alguns encontros diplomáticos, foi liminarmente ignorada pelos EUA. A União Europeia pareceu ponderar sobre o assunto, sem nunca ir contra a posição estratégica dos EUA, ou sequer construir uma política focalizada, suficientemente coerente e coesa, que fosse verdadeiramente sua.

O ano de 2008 marcaria uma viragem política na relação entre a NATO e a Rússia. As relações ao nível do *NATO-Russia Permanent Joint Council* arrefeceram e ganharam um carácter quase inócuo. Medvedev apresentava uma moratória em relação aos Acordos CFE e o investimento em armamento e em tecnologia de defesa por parte de Moscovo começava a ser evidenciável. A Ucrânia constituía-se como o elo mais fraco na relação entre Europa e Rússia, por via da dependência energética europeia, do trânsito de gás natural através do território ucraniano e da pressão feita através de uma gestão de embargos de fornecimento de energia, da manipulação de preços e de alegados incumprimentos no pagamento de combustível fornecido. A Rússia monopolizava o abastecimento, sobretudo de gás natural através da Gazprom. A União Europeia, ciente do problema, gizava uma estratégia de segurança energética, procurando políticas alternativas que envolvessem os seus Estados membros para estabelecer uma estratégia de diversificação no abastecimento energético.

O ano de 2013 despoletou a crise na Ucrânia, fazendo recrudescer o diferendo político entre o alargamento da NATO e da União Europeia, por um lado, e a manutenção do *status quo* da área de influência de Moscovo, por outro. Conhecendo bem a realidade da Europa de Leste e da Rússia, Donald Tusk

reconhecia que a actual crise na Ucrânia condicionou o ambiente de segurança na Europa.

O caso da anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014, deverá ser visto sob dois primas distintos, não diametralmente opostos, mas com base em diferentes quadros racionais. Para o Ocidente não passou de uma manobra conduzida por Putin, considerada ilegal e desproporcionada à luz do Direito Internacional, fazendo lembrar os tempos da guerra-fria. Sob a perspectiva russa tratou-se de uma acção de libertação e de protecção de cidadãos russos ou russófonos, contra uma atitude ucraniana de conotação alegadamente fascista. Tais cidadãos materializariam uma raiz histórica, cultural e, sobretudo, estratégica em prol da legítima defesa dos interesses nacionais russos. Por outras palavras, se para a Europa a anexação da Crimeia pela Rússia se constitui como um precedente grave, o qual deverá ser dirimido através do diálogo e da acção diplomática, apesar de potenciada pelo peso das sanções económicas aplicadas, para a Rússia trata-se de uma questão estratégica crítica, pela qual poderá ser admissível ir até às últimas consequências.

Na perspectiva da realidade ocidental, a Europa tem os seus inimigos construídos, de acordo com as perspectivas e vivências das diferentes gerações e com a ênfase política que é dada às ameaças identificadas. Assim, uns ainda estarão bem recordados do período de guerra-fria e poderão olhar para a Rússia como o herdeiro da União Soviética, enquanto outros, ainda com a memória viva da tentativa hegemónica da Alemanha durante a 1ª metade do século XX, tenderão a considerar a política económica alemã como uma nova forma excessiva de manifestação de poder na Europa. Para outros, mais novos, talvez o inimigo tenha um rosto mais conotado com o extremismo religioso islâmico e com o terrorismo internacional. Outros, ainda, darão ênfase a um inimigo fonte de ameaças não antropológicas, fruto de uma desmesurada e não suficientemente regulada exploração dos recursos naturais.

Na perspectivava russa, os inimigos criados também parecem estar patentes na sua retórica. Se por um lado a figura hedionda do fascismo está presente na propaganda russa, também a vulnerabilidade geográfica conferida pelo corredor instalado sobre a Ucrânia é apresentado como um dos canais de entrada na Rússia para a uma alegada decadência ocidental; canal esse que lhe convém tamponar.

Através da declaração de implementação do *Readiness Action Plan* da NATO, acordado pelos seus Estados membros após a conferência de Wales, a Aliança afirmava a sua predisposição para fazer face à conflitualidade que se verifica no Leste da Europa, em África e no Médio Oriente. Não obstante, Jens Stoltenberg referia que a paz na Ucrânia se alcança com "*talks*" e não com "*tanks*".

A União Europeia vem almejando uma Política Externa de Segurança Comum e uma Política Comum de Segurança e Defesa com resultados mais palpáveis, tendo em conta a instabilidade política e a conflitualidade na sua vizinhança. Um dos passos do processo será estabelecer uma relação Europa-Rússia mais estável que conduza a uma efectiva segurança europeia.

A relação privilegiada entre a Europa e os EUA continua a ser assumida como pedra de toque. Em jogo está, por um lado, a possibilidade de um acordo de comércio livre no espaço transatlântico, valorizando-se a defesa de interesses económicos e estratégicos comuns. Por outro lado, existe a convicção de que a estratégia de defesa europeia não deverá a ser totalmente pendente da decisão americana e da sua visão particular de segurança e defesa global.

Será neste enquadramento que a Europa terá que repensar a sua relação com a Rússia.

Putin aparenta querer construir uma união euro-asiática, de contornos políticos e económicos, que de alguma forma explore de forma conjugada as valências industriais e energéticas herdadas da União Soviética e que se possa constituir

como uma alternativa ao papel económico regional e global da União Europeia. O estabelecimento de acordos políticos e comerciais com a China, a Índia e com os países da Ásia Central produtores de hidrocarbonetos, anteriormente sob a esfera de influência da União Soviética, são uma modalidade adoptada pela Rússia para estabelecer um espaço euro-asiático político e económico onde possa ser líder, tentando por essa via revitalizar a sua economia e minimizar os efeitos das sanções que lhe foram impostas pelo Ocidente.

A União Europeia não poderá menosprezar esta realidade. A solução não passará por inviabilizar a acção russa no seu espaço tradicional de influência, mas sim apresentar-se como um concorrente credível e esclarecido junto das outras potências emergentes, as quais não perderão oportunidade para interagir com a Rússia, se tal lhes for conveniente.

A postura conservadora de Moscovo, que se tem apoiado num modelo industrial tecnologicamente menos evoluído do que o europeu, tem oferecido a possibilidade de facilmente poder integrar outros países com sistemas de produção antigos, permitindo que tais sistemas possam de imediato ajustar-se e integrar um colectivo de características semelhantes. Por outro lado, o modelo da União Europeia, apesar de atractivo, exige normas e certificações de acordo com os padrões europeus que nem sempre estão ao alcance imediato de candidatos à integração. Em regra, perspectiva-se a sujeição a programas de reforma, sem esquecer *dossiers* de boa governação e de aproximação à Democracia, ao Estado de Direito, à defesa dos Direitos Humanos e da igualdade de género, por exemplo.

A escolha entre a continuidade conservadora e a mudança reformista constitui a base do dilema colocado à Ucrânia. Encontra-se perante a opção de continuar na esfera russa, usufruindo da facilidade de integração, malgrado o ambiente de regime autoritário, de economia centralizada e até de limitação às liberdades individuais e de um estado de corrupção latente. A outra alternativa será integrar um modelo mais evoluído e potencialmente mais atractivo, apesar da perspectiva da aplicação de reformas no Estado e no sistema produtivo, nem sempre fáceis, e passagem por cenários de austeridade, como tem sido norma nas generalidade das economias europeias, sobretudo as mais frágeis.

No contexto da crise ucraniana e do confronto com a Rússia, a União Europeia parece ter sempre tido uma atitude reactiva em relação às iniciativas, quase sempre de carácter ofensivo por parte da Rússia. Às acções beligerantes levadas a cabo por grupos militares ou para-militares afectos à política e estratégia russa, a Europa e os EUA, principalmente, têm contraposto sanções económicas e financeiras como retaliação.

No caso concreto ucraniano, forçar, por si só, o cumprimento dos Acordos de Minsk e apostar exclusivamente na força económico e financeira das sanções aplicadas a sectores-chave russos talvez não seja a forma definitiva para mitigar a pressão geo-estratégica que Moscovo exerce sobre Kiev e sobre a zona Leste da Ucrânia. Alguns cenários poderão ser levantados quanto ao futuro daquela região em conflito, mas em qualquer um deles dificilmente se poderá prospectar uma posição confortável para a União Europeia. A conquista militar do território em conflito por qualquer uma das partes, pondo um fim ao confronto, é algo pouco provável e arrastaria no seu percurso consequências por demais gravosas. A manutenção de um "conflito congelado", ou a institucionalização de uma "paz fria", arrastaria a Ucrânia para uma situação de instabilidade que só poderia interessar à Rússia. A federalização da Ucrânia deixaria o país num Estado de boicote político interno constante que a impediria de levar a efeito um processo de reformas que lhe permitissem uma aproximação efectiva à União Europeia.

Perante a Rússia, a Instituição política da União Europeia ainda não conseguiu estabelecer um patamar de dissuasão, qualquer que seja o seu âmbito, para lhe conferir iniciativa e liberdade de acção sobre a estratégia de Putin. O que se tem

observado é que Moscovo tem manobrado o seu xadrez externo de forma premeditada, deixando à Europa uma posição de expectativa, na esperança de que as sanções aplicadas possam vir a influenciar positivamente a política de Moscovo, preferencialmente em tempo oportuno.

A qualidade da relação União Europeia-Rússia dependerá, também, da forma como a Europa conseguir gerir a crise ucraniana. O Acordo de Associação/Acordo de Livre Comércio (DCFTA) entre a União Europeia e a Ucrânia, discutido trilateralmente com a Rússia, será uma boa base de partida, mas o adiamento para 2017 de alguns dos critérios assumidos no acordo referido não será uma prova de robustez negocial para a diplomacia europeia. Resta a esperança que talvez seja preferível um passo atrás, para dar dois passos em frente mais seguros. Até lá, a Europa terá que firmar a sua posição, incrementando as suas alianças regionais e globais, dando, porém, algum espaço de manobra à Rússia para um caminho construtivo em direcção à Segurança na Europa. O objectivo será evitar criar situações que levem à tomada de iniciativas imprudentes e radicalmente condicionadoras dos interesses europeus.

A recente política internacional de Putin em relação à Ucrânia e a respectiva reacção ocidental têm contribuído para a criação de condições para uma recessão na economia russa e, por essa via, algum descontentamento político e social, afectando quer a sociedade russa, em geral, quer as elites que gravitam à volta do poder moscovita. Sob este ponto de vista, o tempo poderá funcionar a favor de algum enfraquecimento do Presidente russo. Porém, quanto mais tempo a Ucrânia estiver em conflito com os separatistas pró-russos, maiores serão os custos de oportunidade para as necessárias reformas e para a reconstrução do país sob um modelo ocidental e democrático. O Estado consumir-se-á no esforço militar de defesa e a população irá perdendo, paulatinamente, a confiança na vantagem na inovação e na adesão a um modelo político, económico e social europeu, até agora prometedora.

Na construção da Segurança Europeia a Rússia não poderá deixar de ser tida como uma peça fundamental e a União Europeia terá que olhar para a segurança que a NATO e os EUA lhe proporcionam, mas terá que passar a olhar de forma mais preocupada para as suas próprias capacidades para prover segurança no seu continente. Terá também que fazer mais do que meramente ostentar a sua atractividade.

Por último, a questão da coesão interna no seio da União Europeia não poderá ser menosprezada. Talvez Donald Tusk consiga promover um melhor entendimento entre os líderes presentes integrantes do Conselho Europeu, a uma política de segurança concertada e a uma estratégia energética europeia realmente consistente. Neste processo será ainda conveniente desmontar as acções de pressão e de influência exercidas a diversos níveis por Moscovo sobre Estados europeus, minando a coesão política e coerência que se pretende forte.

Os primeiros passos para a criação de um mercado energético unificado estão a ser dados, mas o tempo urge e os ciclos de Inverno não se compadecem com reticências políticas. A solução será encontrar um modelo de mercado europeu, abrangente internamente e diversificado nas fontes, mais vantajoso e competitivo que o mercado oferecido por Putin.