

**AS RELAÇÕES UE-UCRÂNIA AO ABRIGO DA PARCERIA ORIENTAL: A
PROJECCÃO DE PODER DA UE PERANTE A RÚSSIA E A CRIAÇÃO DE UM
LIMITE ENTRE DOIS COSMOS**

Cláudia Köver Vasconcelos Jordão de Sousa

Mestrado

**em Ciência Política e Relações Internacionais – área de especialização
Estudos Europeus**

Março 2015

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais – variante de Estudos Europeus, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues e da Professora Doutora Ana Santos Pinto.

Aos meus pais. À minha avó.

AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Ana Santos Pinto e à Professora Doutora Teresa Rodrigues pelo apoio e incentivo, incansáveis revisões, críticas construtivas, partilha de conhecimento e tempo despendido ao longo do processo de dissertação.

RESUMO

AS RELAÇÕES UE-UCRÂNIA AO ABRIGO DA PARCERIA ORIENTAL: A PROJECCÃO DE PODER DA UE PERANTE A RÚSSIA E A CRIAÇÃO DE UM LIMITE ENTRE DOIS COSMOS

CLÁUDIA KÖVER

PALAVRAS-CHAVE: Geopolítica, Política Europeia de Vizinhança, Parceria Oriental, Rússia, Ucrânia

A crise política que teve início com a suspensão do Acordo de Associação da Ucrânia, em Setembro de 2014, reacendeu o debate sobre as implicações e consequências das relações da União Europeia (UE) ao nível da Parceria Oriental para com as suas relações bilaterais com a Rússia. A Ucrânia, que se encontra numa tradicional esfera de influência para a Rússia, e que por motivos históricos, económicos e políticos, se assume de grande relevo para a Europa, conheceu diversas fases de aproximação e contenção nas suas relações com a UE. Apesar da existência de uma fronteira geográfica entre a UE e a sua periferia, a UE estende-se, através das suas políticas desenvolvidas ao abrigo da Parceria Oriental, para além das linhas de Schengen. A Política Europeia de Vizinhança, contribui para o diluir das barreiras naturais através dos seus programas políticos, culturais e económicos. No entanto, a UE não conhece ainda uma verdadeira fronteira civilizacional – um limite no qual o mundo externo é demasiado diferente da sua génese e não poderá ser integrado no seu centro. A Rússia - um limite natural para a UE-, procura também estender a sua influência para além das suas fronteiras. Ambos se cruzam na região abrangida pela Parceria Oriental, procurando encontrar um limite real para o seu cosmos. A UE utiliza diversos instrumentos e capacidades por forma a desenvolver as relações com a sua vizinhança. Estes estão, no entanto, amplamente condicionados pela coesão interna da própria UE – a sua capacidade de gerar consenso por forma a formular políticas e desenvolver instrumentos. As relações desenvolvidas ao abrigo da Parceria Oriental são ainda influenciadas pela sua própria periferia, nomeadamente na vontade de assimilar ou não as políticas da UE. No caso específico da Ucrânia, que se manteve durante muito tempo num limbo geopolítico, no qual não se alinhou nem com a Rússia, nem com a UE, mas apenas com políticas específicas de ambos os cosmos, esta decisão acarta consequências drásticas na relação com o cosmo excluído. E, acima de tudo, a associação da Ucrânia à UE impacta directamente as relações bilaterais com a Rússia. Apesar da assinatura do Acordo de Associação com a UE, a Ucrânia não tomou ainda uma decisão civilizacional de integração num destes dois cosmos. E, a própria UE, também ainda apresenta sinais de hesitação. Neste contexto, a presente dissertação pretende compreender de que forma a Parceria Oriental tem contribuído para estas questões, analisando as consequências das relações UE-Ucrânia, desenvolvidas ao abrigo da Parceria Oriental, para a projecção de poder da UE perante a Rússia.

SUMMARY

UE-UKRAINE RELATIONS UNDER THE EASTERN PARTNERSHIP: THE EU'S POWER PROJECTION ON RUSSIA AND THE CREATION OF A LIMIT BETWEEN TWO COSMOSES

CLÁUDIA KÖVER

KEYWORDS: Geopolitics, Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, Ukraine Russia

The political crisis that unfolded with the suspension of Ukraine's Association Agreement in September 2014, rekindled the debate on the implications and consequences of the relations of the European Union (EU), under its Eastern Partnership, towards its bilateral relations with Russia. Ukraine, located in Russia's traditional sphere of influence, is also (for historical, economic and political reasons) of great importance to Europe. The relations between the EU and Russia have met various stages of rapprochement and detachment. Despite the existence of a geographical border between the EU and its periphery, its political borders extend beyond the Schengen lines, namely due to the relationships developed under the European Neighbourhood Policy (ENP). This policy contributes to the dilution of the EU's barriers, by including the outside in the EU's political, cultural and economic programs. The EU has not yet fully encountered its civilizational border - its limit, in which the outside world is too different from its genesis and cannot be integrated into its centre. Russia - a natural civilizational limit to the EU- also aims to extend its influence beyond its borders. Both intersect in the region covered by the Eastern Partnership and seek a real limit to their cosmos. The EU uses different instruments and capabilities in order to develop relations with its neighbours. These are, however, largely conditioned by the internal cohesion of the EU itself - its ability to generate consensus in order to formulate policies and develop instruments. The relationships developed under the Eastern Partnership are, furthermore, influenced by the EU's own periphery, namely the desire to or not to assimilate EU policies. For a long time, the Ukraine remained in a political limbo, without fully aligning itself neither with Russia nor with the EU but integrating specific policies from both sides. Ukraine's final civilizational decision will have drastic consequences in relation to the rejected cosmos. However, Ukraine has not yet made a clear civilizational choice and the EU is still hesitant in its actions. Above all, the association of Ukraine to the EU directly impacts the EU's bilateral relations with Russia. This thesis aims to contribute to the understanding of how the Eastern Partnership has contributed to this issue, analysing the consequences of EU-Ukraine relations, developed under the Eastern Partnership for the EU's power projection towards Russia.

ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo I: Enquadramento teórico	4
A União Europeia (UE) – um actor global?	4
A criação de esferas de influência através da Política Europeia de Vizinhança (PEV)	10
A projecção de poder da UE nas suas esferas de influência	12
A Europeização enquanto exemplo de projecção de poder	15
Síntese	17
Capítulo II: A Política Europeia de Vizinhança (PEV).....	20
A coerência horizontal das políticas de acção externa da UE.....	20
Uma política externa para região?	29
A Coerência vertical e institucional da Política Europeia de Vizinhança .	32
Capacidades e instrumentos da Política Europeia de Vizinhança	41
As parcerias multilaterais	52
A Sinergia do Mar Negro	52
A União para o Mediterrâneo.....	57
A Dimensão Nórdica.....	61
A Política Europeia de Vizinhança: aprofundar sem alargar	64
Capítulo III: A Parceria Oriental	68
Capítulo IV: As relações UE-Ucrânia.....	79
UE-Ucrânia: entre 1998 e 2009	79
UE-Ucrânia: O caminho para o Acordo de Associação.....	81
A crise política na Ucrânia: Setembro de 2013 – Outubro de 2014	84
Europeização ou <i>Russkiy Mir</i> : uma Ucrânia dividida	87
Ucrânia: entre dois <i>cosmos</i>	90
As geoestratégias da UE na sua periferia: à procura de um <i>limite</i>	95
O contributo da Parceria Oriental para a agenda maquiavelliana e a projecção de poder da UE <i>vis-a-vis</i> a Rússia.....	97
Conclusão.....	100
BIBLIOGRAFIA	115

INTRODUÇÃO

A crise política que teve início com a suspensão do Acordo de Associação da Ucrânia, em Setembro de 2014, reacendeu o debate sobre as opções e consequências das relações externas da União Europeia (UE) no contexto da Parceria Oriental, em particular face às suas relações bilaterais com a Rússia. A Ucrânia, que se encontra numa das tradicionais esferas de influência da Rússia, e que por motivos históricos, económicos e políticos, assume uma importância central para os Estados europeus, conheceu diversas fases de orientação na sua política externa, seja de aproximação ou contenção no relacionamento com a UE.

Apesar da existência de uma fronteira geográfica entre a UE e a sua periferia, a UE estende-se, através das suas políticas desenvolvidas ao abrigo da Parceria Oriental, para além das linhas de Schengen. A Política Europeia de Vizinhança (PEV) contribui para o diluir das barreiras naturais através dos seus programas políticos, culturais e económicos. A Rússia – assumindo-se como um limite geopolítico para a UE –, procura também estender a sua influência para além das suas fronteiras. Ambos se cruzam na região abrangida pela Parceria Oriental, procurando encontrar um limite real para o seu cosmos. Entre o espaço abrangido por Schengen e a Rússia, a UE não conhece ainda uma verdadeira fronteira civilizacional – entendido como um limite no qual o mundo externo é demasiado diferente da sua génese e não poderá ser integrado no seu centro. A presente dissertação pretende assim contribuir para o estudo do impacto da Política Europeia de Vizinhança, nomeadamente da Parceria Oriental, para o desenvolvimento das relações da UE (*centro*) com a sua *periferia* e a criação de fronteiras para além do seu centro; bem como, em última instância, para o impacto destas relações na vizinhança, nomeadamente as relações bilaterais de terceiro nível – tomando como estudo de caso a Rússia.

A UE utiliza diversos instrumentos e capacidades por forma a desenvolver as relações com a sua vizinhança. Pretendemos primeiramente compreender quais as suas *capacidades* e *instrumentos* e de que modo a Política Europeia de Vizinhança se integra nas restantes políticas de acção externa da UE e qual a sua contribuição a este nível. Por sua vez, analisaremos os benefícios e constrangimentos desta mesma política, tomando como exemplo a vertente multilateral da Parceria Oriental. Ao abrigo da análise das relações UE-Ucrânia pretendemos depois distinguir as principais oportunidades e desafios inerentes a esta relação e de que modo estes dependem e influenciam as relações UE-Rússia, tendo subjacentes a esta análise diversos conceitos de fronteiras geopolíticas que dependem, na sua definição, no

desenvolvimento das relações da UE com cada um dos países que se encontram na sua *periferia*, bem como o conceito de europeização, enquanto um dos instrumentos utilizados pela UE para promover a sua atractividade na sua vizinhança.

Por forma a desenvolver este estudo teremos por base a bibliografia seleccionada e os respectivos conceitos abordados no enquadramento teórico, bem como a análise das comunicações da UE ao abrigo da Política Europeia de Vizinhança (PEV) e da Parceria Oriental. Para análise das relações entre a UE e a Ucrânia e a UE e a Rússia iremos, para além disso, recorrer às comunicações e documentos relativos às respectivas cimeiras bilaterais. Por forma a abordar a actual crise na Ucrânia teremos ainda em consideração diversas comunicações da Comissão Europeia e do Conselho Europeu. Ao longo de toda a dissertação, e em especial para a nossa reflexão sobre a crise da Ucrânia, recorreremos também a artigos jornalísticos. Devido à complexidade da actual crise da Ucrânia e do constante fluxo de informação e comunicados sobre esta questão, analisaremos o período até 30 de Novembro de 2014.

A Ucrânia manteve-se durante muito tempo num limbo geopolítico, não se alinhando nem com a Rússia, nem com a UE, mas apenas com políticas específicas de ambos os cosmos. Apesar da assinatura do Acordo de Associação com a UE, a Ucrânia não tomou ainda uma decisão civilizacional de integração num destes dois cosmos. E, a própria UE, também ainda apresenta sinais de hesitação. Neste contexto, a presente dissertação pretende compreender de que forma a Parceria Oriental tem contribuído para este cenário, analisando as consequências das relações UE-Ucrânia, desenvolvidas ao abrigo da Parceria Oriental, para a projecção de poder da UE perante a Rússia. De que forma é que a Parceria Oriental impacta o desenvolvimento das fronteiras da EU na sua vizinhança? Poderia a adesão da Ucrânia à UE delinear a “fronteira final” do que designamos como Europa? De que modo poderá a futura relação com a Ucrânia delinear a fronteira regional com a Rússia e quais os constrangimentos que impactam estes desenvolvimentos? Serão estas algumas das questões que abordaremos de seguida.

Começaremos por apresentar o enquadramento teórico, onde definiremos os principais conceitos utilizados. Por forma a analisarmos as medidas da PEV teremos, inevitavelmente, que analisar a sua interligação com as restantes políticas de acção externa da UE; visto que estas se complementam em diversas matérias, tendo também um impacto na região abrangida pela PEV. Faremos depois uma análise mais aprofundada da PEV, inclusive das suas vertentes multilaterais, que posteriormente utilizaremos de forma comparativa aquando da análise da Parceria Oriental. Isto porque, em alguns casos, a UE também interage com a

Rússia ao abrigo de outras parcerias multilaterais da PEV. Desenvolveremos depois uma análise mais detalhada da Parceria Oriental e um histórico das relações UE-Ucrânia. Aqui pretendemos compreender os diferentes momentos e enquadramentos geopolíticos desta relação, tendo em conta o contexto das relações UE-Rússia e os programas da Parceria Oriental. Por fim, pretendemos avaliar o actual momento desta relação e as possíveis opções/consequências para o seu desenvolvimento futuro, inclusive o seu contributo para a projecção de poder da UE perante a Rússia.

CAPÍTULO I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A Política Europeia de Vizinhança (PEV) é composta por diversos objectivos (normativos, comerciais, geopolíticos, de identidade, etc.), que dão origem a uma política rica e complexa¹, representando também uma forma inovadora, ou até mesmo peculiar, de política externa² – tão peculiar quanto a própria União Europeia (UE), que lhe dá voz. A PEV é não apenas uma forma de gerar interacção entre o *centro* (a UE) e a sua *periferia* (esferas ou possíveis esferas de influência da UE), mas também um substituto/alternativa para os seus sucessivos alargamentos³ – criando um sistema intermédio, não completamente inclusivo, mas que também não exclui os seus vizinhos. A PEV é assim interpretada como uma das vertentes da Política Externa da UE e como um contributo indispensável para a maturação da mesma⁴.

Ao longo do presente capítulo definiremos, primeiramente, as características específicas da UE enquanto actor global - nomeadamente a sua capacidade de desenvolver políticas e instrumentos-, e apresentaremos diversos modelos geopolíticos que nos auxiliaram na compreensão da forma como a UE interage com a sua periferia, nomeadamente ao abrigo da Parceria Oriental. Elucidaremos também a definição de projecção de poder utilizando, nomeadamente, o exemplo da europeização.

A União Europeia (UE) – um actor global?

No livro “*Global Player– the North-South policy of the European Union*”, Mirijam van Reisen começa por referir-se à União Europeia (UE) como “*increasingly a global player*”⁵, citação que aponta para as crescentes competências políticas da UE e a apreciação, por parte de entidades externas e países terceiros, de que o conjunto de Estados-Membros que compõe UE desenvolve, de forma progressiva, uma entidade política unitária. No entanto, por

¹ Johansson-Nogues, Elisabeth, *The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An exceptional policy for an exceptional actor?*, European Political Economy Review No. 7, 2007, p.186

² Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 23

³ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3), 2008, p.3

⁴ Marchetti, Andreas, *The European Neighbourhood Policy – Foreign Policy at the EU's periphery*, Centre for European Integration Studies, 2006, pp.17 -18.

mais que esta entidade política seja apurada, a UE manterá as suas características peculiares: continuará a ser composta por um grupo de estados soberanos, que progressivamente continuarão a coordenar determinadas políticas⁶. Assim, não iremos, na presente dissertação, recorrer às tradicionais perspectivas de relações internacionais na sua definição de um estado soberano, seguindo antes os estudos já desenvolvidos em torno das características próprias da UE.

Começamos por referir que, ao falarmos da UE, nos referimos a um *actor* com capacidade de actuação global, algo que Björn Hettne e Fredrik Söderbaum consideram ser evidente, visto que, pelo simples facto de existir, dado o seu peso demográfico e económico, o impacto da UE se faz sentir em todo em mundo⁷. Sjöstedt revela as quatro características básicas de um actor: (1) compromisso comum a um conjunto de valores fundamentais (no caso da UE: através dos seus tratados e do compromisso que os mesmos representam entre estados membros e a UE); (2) legitimação interna dos processos de decisão e prioridades relativas à política externa; (3) capacidade de identificar prioridades e formular políticas capturadas pelos conceitos de consistência e coerência (consistência indica o grau de congruência entre as políticas externas dos Estados-Membros e da UE; coerência refere-se ao nível de coordenação interna das políticas comunitárias); (4) disponibilidade e capacidade de utilizar instrumentos políticos (tais como diplomacia, negociação, ferramentas económicas e militares)⁸. O Professor de Relações Internacionais e autor, John Vogler, afirma que a UE dispõe de todas estas componentes, questionando apenas o grau de aprofundamento e firmação de cada uma delas⁹ - que variam, dependendo da temática e situação específica.

Pressupondo então que nos referimos a um actor, com capacidade de acção global, deveremos então decifrar que *tipo* de actor global contemplamos. Os autores Tom Casier, Sophie Vanhoonacker e Björn Hettne, definem a UE nos parâmetros de um *soft power* ou poder *normativo*, no caso do segundo¹⁰. Casier e Vanhoonacker consideram que a UE, ao nível externo, raramente faz uso de *negative hard tools* - tais como sanções - mas antes de *soft*

⁶ Maull, Hans W., *Exposé: The EU as a global player*, University of Trier, <https://www.gwu.edu/~sigur/assets/docs/major_powers_091407/Maull_on_Europe.pdf> , consultado em Junho de 2014

⁷ Hettne, Björn and Söderbaum, F., *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, *European Foreign Affairs Review*, Issue 4, 2005, p. 3

⁸ Bretherton, Charlotte and Vogler, John, *The European Union as Global Actor*, New Routledge, 2nd edition, 2006, p.30

⁹ Idem, p.10

¹⁰ Hettne, B. and Söderbaum, F., *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, *European Foreign Affairs Review*, Issue 4, 2005, p. 3

*negative tools*¹¹. No entanto, aquando do voto suíço sobre a matéria de migração, e talvez enquanto símbolo de uma UE mais amadurecida, a UE ameaçou uma imediata revisão dos tratados entre os dois países como consequência dos resultados deste referendo¹². Pretendemos assim abraçar uma visão mais alargada e não apenas focada numa UE definida como um *soft power*. Não sendo o objectivo desta dissertação discutir aprofundadamente a natureza da UE, teremos no entanto que estipular quais as variáveis que teremos em conta no que concerne a sua projecção de poder enquanto actor externo. Johansson-Nogués refere que existe uma “vontade” de definir a UE enquanto *soft power*, especialmente enquanto contraponto dos Estados-Unidos (que representariam assim o *hard power*). A autora considera a interpretação dos dois extremos como “perigosa”, visto esta nos incapacitar de vermos todas as dimensões e diferentes facetas da UE enquanto actor externo¹³. Como refere Casier, a constituição das capacidades da UE enquanto actor externo são criadas a diversos níveis – entre estados soberanos; entre estados soberanos e a UE; entre a UE e estados soberanos externos – que interagem e interferem¹⁴. Os resultados destas interacções são, para Johansson-Nogués, também produtoras de diferentes resultados, que não se enquadram apenas na vertente de *poder normativo*. A autora utiliza a Política Europeia de Vizinhança (PEV) como um exemplo da multiplicidade da vertente externa da UE: um actor que exerce uma política externa com múltiplas dimensões, visões distintas que competem umas com as outras com características de *hard power* e *soft power*¹⁵. Este poder “*não-normativo*”, como apelidado pela própria¹⁶, leva-nos então a averiguar as capacidades de produção de política externa da UE, nomeadamente os seus resultados, com maior abrangência de análise. Ainda que conscientes de que a capacidade da acção da UE não é idêntica em todas estas vertentes e de que os instrumentos utilizados pela PEV são maioritariamente socioculturais ou político-económicos, definimos assim o nosso conceito para a acção externa da UE por exclusão da definição que não propomos seguir – a de um poder apenas normativo (*soft power*).

¹¹ “*naming and shaming*” in Casier, T. & S. Vanhoonacker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, 2007 p. 13

¹² “*EU warns Switzerland all treaties will be reviewed after anti-immigration vote*”, Euronews, Fev. 9, 2014, <<http://www.euronews.com/2014/02/09/eu-warns-switzerland-all-treaties-will-be-reviewed-after-anti-immigration-vote/>>, consultado em Novembro de 2014

¹³ Johansson-Nogues, Elisabeth, *The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An exceptional policy for an exceptional actor?*, European Political Economy Review No. 7, 2007, p.191

¹⁴ “*A unique form of multilevel diplomacy, in which different actors at different levels “make diplomacy”*” Hubel, Helmut in Casier, T. & S. Vanhoonacker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, p. 12

¹⁵ Johansson-Nogues, Elisabeth (2007) *The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An exceptional policy for an exceptional actor?*, European Political Economy Review No. 7, p. 191

¹⁶ *Ibidem*

Teremos em conta quatro níveis que compõem a acção externa da UE: alargamento (que engloba a Europa enquanto núcleo); a estabilização (na sua vizinhança); relações bilaterais (perante outros actores de peso e grandes poderes internacionais – tais como os Estados Unidos da América (EUA)); e inter-regionalismo (perante outras regiões do globo, bem como organizações regionais). Estas relações prendem-se aos factores de proximidade e distância: possíveis Estados-Membros, actores e países vizinhos, grandes poderes, regiões distantes (América Latina, Ásia, África)¹⁷. No entanto, no caso da Política Vizinhança, a distância é um factor relativo, visto a fronteira ser, em última instância, política: o que foi outrora a “Europa do Leste” encontra-se agora a Europa central¹⁸.

Segundo Bretherton e Vogler, a capacidade de formular políticas é reflectida através de três níveis de *coerência*. O primeiro remete para a *coerência horizontal* das políticas da EU, ou seja, a forma como estas interagem, se complementam ou entram o funcionamento¹⁹. O segundo, a *coerência vertical*, remete para a coerência entre as políticas dos diversos Estados Membros com as políticas da UE, ou seja, a capacidade de gerar consenso e tomar decisões²⁰. O terceiro nível remete para *coerência institucional*, ou seja, a capacidade de criar consensos e gerir disputas entre as instituições da União Europeia responsáveis pela formulação das políticas²¹. Por forma a analisar as capacidades da Política Europeia de Vizinhança iremos então averiguar a sua coerência horizontal, vertical e institucional, bem como a sua (1) capacidade de formular prioridades e desenvolver políticas; (2) disponibilidade e capacidade de utilizar instrumentos políticos (diplomacia/negociação), económicos (incentivos, sanções) e militares²².

Tendo desde já explicitado de que modo iremos apreciar a UE enquanto actor global (não apenas normativo) e de que modo iremos, neste sentido, avaliar a PEV (coerência horizontal, vertical e institucional; capacidade de formular políticas e disponibilidade de instrumentos), iremos também abordar o impacto das mesmas para a esfera de influência da UE (nomeadamente para os países abrangidos pela Parceria Oriental).

Segundo Mirjam van Reisen existem vários factores que compõem à definição da UE enquanto actor global: a percentagem de exportações no mercado mundial, a percentagem do produto nacional bruto ao nível global, a percentagem de assistência financeira a países em

¹⁷ Hettne, Björn, *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*. Paper presented in the GARNET conference “The European Union in International Affairs”, Brussels, 2008, p. 14

¹⁸ Hettne, Björn, *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*. Paper presented in the GARNET conference “The European Union in International Affairs”, Brussels, 2008, p. 14

¹⁹ Bretherton, C. and Vogler J., *A Global Actor Past its Peak?*, International Relations, 2013, p. 383

²⁰ Idem, p.382

²¹ Bretherton, C. and Vogler J. *A Global Actor Past its Peak?*, International Relations, 2013, p. 383

²² Idem, pp.381 - 385

desenvolvimento ou em crise humanitária, a percentagem de investimento estrangeiro directo noutros países, a relevância em termos de votos ou presença em algumas das principais instituições financeiras como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional²³. No entanto, esta definição baseia-se amplamente numa vertente financeira e económica e, por isso, iremos recorrer antes a uma vertente mais abrangente de acção externa, conforme porposto por Hans Maull²⁴. Consideraremos assim: a projecção política/democrática, que inclui a capacidade de influenciar e desenvolver políticas ao nível externo, tanto em instituições internacionais como em países terceiros; a projecção militar, na qual consideraremos a capacidade e o envio efectivo de forças militares além-fronteiras; e a projecção económica, que será definida como a capacidade de influenciar políticas económicas (será aqui também englobada a questão energética)²⁵. Estes, no seu conjunto compõem a sua projecção de poder, que mais à frente iremos abordar em detalhe.

Em relação às relações bilaterais, iremos focar a nossa análise nas três agendas de Bressand²⁶. Segundo este autor a UE tem, em matéria de política externa, de responder a três agendas: a agenda kantiana, a agenda machiavelliana e a agenda da aliança. O autor refere que a política externa se baseia nos conceitos de *nós e outros*, de preferência *nós e os outros* mas por vezes também em *nós contra os outros*. Algo que iremos retomar e aprofundar quando falarmos do processo de europeização.

O livro “*O fim da História*” de Francis Fukuyama identifica a UE como um “*bolha*” que se encontra próxima do “*fim da evolução*” – da perfeição de valores que todos os estados deveriam tentar atingir. A agenda Kantiana baseia-se em grande escala no mesmo conceito de paz universal, na identificação de valores comuns²⁷ e na criação de acordos multilaterais. No entanto, esta interage e influencia as outras duas agendas. Segundo Bressand, este conceito idealista marca presença na grande parte da formulação política da UE²⁸.

²³ Reisen, Mirjam van, *EU Global player – the North-South policy of the European Union*, International Books, 1999, pp.5-6

²⁴ Maull, Hans W., *Exposé: The EU as a global player*, University of Trier, <https://www.gwu.edu/~sigur/assets/docs/major_powers_091407/Maull_on_Europe.pdf> , consultado em Junho de 2014

²⁵ *Idem*

²⁶ Bressand, A., *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*, International Affairs vol. 87, no. 1, 2011, pp.62-64

²⁷ Bressand, A., *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*, International Affairs vol. 87, no. 1, 2011, p. 62

²⁸ Bressand, A., *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*, International Affairs vol. 87, no. 1, 2011, p. 63

A política de Maquiavel é aquela em que o *nós* e o *outro* não se identificam mutuamente – em grande medida, não partilham valores e aspirações. A política de Maquiavel não sacrifica o bem unilateral, mesmo que a curto prazo, por um bem multilateral de longo prazo. Um número significativo de países define os seus objectivos em termos de *nós contra os outros*²⁹. A agenda machiavelliana é o que a maioria dos países – que seguem o paradigma realista – consideram ser uma política externa “*normal*”. Bressand considera que, no caso da UE, esta está ainda numa fase embrionária. Um dos poucos casos no qual algumas das características da agenda machiavelliana se têm manifestado é na relação da UE com a Ucrânia e a Rússia. Ainda que de forma muito distinta – a Ucrânia está integrada na PEV e a relação com a Rússia tem por base uma parceria estratégica – todas elas têm subjacente uma dimensão energética³⁰. A UE deveria, segundo Bressand, desenvolver a sua capacidade de abordar as matérias da agenda machiavelliana também por forma a beneficiar e consolidar a sua política energética – que deveria, mas não tem assumido um papel central³¹.

A terceira agenda aqui referida remete para a aliança entre a UE e os EUA – ainda que nem todos os países da UE integrem a NATO – e a ponte que esta relação permite criar com o “*mundo da realpolitik*”³². Nem sempre esta aliança trouxe benefícios à UE – que apesar de se juntar aos EUA na sua guerra ao terrorismo, não ganhou muita credibilidade ao nível externo enquanto actor na área da segurança e defesa. E, até mesmo na sua credibilidade perante o seu principal aliado. A imagem da UE é muitas vezes manchada pela dificuldade na tomada de decisões ao nível europeu. Ainda que Obama se tenha manifestado contra o “*Euro-Bashing*”,³³ Bressand refere que existe uma necessidade de criar uma aliança mais equilibrada, evitando que a UE continue muitas vezes a ser um “*auxiliar*” dos EUA³⁴. Por sua vez, isto só pode ser conseguido através do investimento numa Política Externa mais congruente.

O Tratado de Lisboa abriu as portas para uma nova era nestas matérias, no entanto, permanece, ao nível externo, a dificuldade em falar com uma só voz e de tomar decisões de forma mais ágil. Acima de tudo Bressand acredita que é necessário conjugar estas três agendas para que a UE alcance com sucesso o seu papel enquanto actor global. Assim, a UE

²⁹ Idem, p. 65

³⁰ Bressand, A., *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*, International Affairs vol. 87, no. 1, 2011, p. 61

³¹ *Ibidem*

³² Bressand, A., *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*, International Affairs vol. 87, no. 1, 2011, p. 64

³³ Idem, p. 65

³⁴ Bressand, A., *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*, International Affairs vol. 87, no. 1, 2011, p. 66

deverá desenvolver a sua agenda machiavelliana ao nível de política externa – nomeadamente na área energética e ao centrar-se em interesses unilaterais no que concerne os alargamentos -, mantendo a sua agenda kantiana e procurando sempre que possível colaborar com os EUA para manter a relevância da aliança transatlântica³⁵. A agenda machiavelliana será de especial relevo para esta dissertação visto que tentaremos compreender o contributo da PEV (através das relações desenvolvidas com a Ucrânia) para as relações da UE com a Rússia.

A criação de esferas de influência através da Política Europeia de Vizinhança (PEV)

A presente dissertação focar-se à na expansão das esferas de influência da UE para leste, nomeadamente através da Parceria Oriental. Por forma a avaliar a relação da UE com estes países e as consequências da sua relação com outros actores globais (relações bilaterais), nomeadamente a Rússia, iremos recorrer ao modelo de império neo-medieval de Christiansen³⁶ que pretende revelar a forma como um determinado actor se relaciona com os países geograficamente próximos, levando-os a integrar as suas esferas de influência ou mantendo-os isolados do seu *cosmos*³⁷. De acordo com o autor, este modelo une dois modelos pré-existentes: a metáfora neo-medieval de Haas e a metáfora imperial de Weaver. Estes pretendem definir a génese do actor. A metáfora neo-medieval aprecia o processo de integração como um *spill-over effect* que se inicia quando um grupo de estados soberanos conferem um número de poderes limitados a um organização ou poder supranacional. Pouco a pouco, esses estados observam que esta integração tem consequências para outros países soberanos (*spill-over effect*), levando assim os países integrantes desta organização (ou poder supranacional) a abdicarem de mais dos seus poderes em virtude desta mesma organização. O fim do processo poderá assemelhar-se a um estado federal, no entanto, tal não foi concretamente definido pelo autor³⁸. No caso deste modelo, pressupõe-se a existência de uma linha que separa o *nós* e *outro* mas que se encontra numa grande zona de transição³⁹.

³⁵ Idem, p. 61-62

³⁶ Cit in Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 9

³⁷ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, pp. 46 - 47

³⁸ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 11

³⁹ Idem, p. 12

A metáfora imperial cria um paralelismo entre a UE e o império Romano e /ou o império austro-húngaro. Este modelo pressupõe a existência de um poder central (Bruxelas). Este centro está rodeado por centros concêntricos. O poder da UE é mais forte quanto mais próximo do centro e menos forte na *periferia*. Acima de tudo, esta metáfora confere à UE características imperiais para com os países geograficamente próximos: existe uma necessidade de estabilizar as zonas adjacentes às suas fronteiras para preservar a sua própria segurança⁴⁰. No caso deste modelo, e no que toca as relações externas, pressupõe-se que a UE interage e colabora com os países vizinhos em diferentes matérias, podendo mesmo chegar a intervir e influenciar a sua *periferia*.

Valerá ainda a pena mencionar um terceiro modelo, cuja criação contribui para a criação das referidas metáforas, ainda que como contraponto ou crítica ao mesmo: o modelo de estado vestefaliano. Este pressupõe a existência de um estado soberano com controlo absoluto sobre o seu território, um sistema económico homogéneo e fronteiras fixas que definem claramente o que está dentro e o que está fora do seu controlo⁴¹. Neste caso, assume-se que as fronteiras da UE são fixas e fechadas, existindo a necessidade de criar uma zona de segurança entre o interior e o exterior.

Christiansen argumenta que, devido às características internas peculiares da UE, os consequentes alargamentos da União e a sua flexibilidade (*opt-outs*), o interesse desta em estabilizar os países geograficamente próximos por forma a garantir a sua própria segurança, será impossível considerar que a UE tenha fronteiras constantes, fixas e claramente delimitadas⁴². É este então o modelo de império neo-medieval – um jogo de geoestratégia nas fronteiras da UE, sendo que a fronteira com um determinado país pode assumir diferentes características em diferentes momentos ou mesmo simultaneamente (diferentes geoestratégias).

Apesar da importância desta definição interna que todos estes modelos revelam, o mais relevante para o presente texto são as implicações fronteiriças desenvolvidas para cada um deles. As geoestratégias fronteiriças que iremos abordar ao longo desta dissertação são: a *fronteira colonial*, e a *fronteira per se*, a *não-fronteira*, a *bufferzone* e o *limite*. A *fronteira colonial* é uma fronteira permeável que inclui contacto com *o outro* e, dependendo do grau de semelhança entre *o outro* e *o nós* (a UE), esta fronteira poderá levantar-se, dando origem a um alargamento da União. A *fronteira* tem lugar quando *o outro* e *o nós* (um deles ou ambos), se

⁴⁰ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, pp. 13-14

⁴¹ Idem, p. 10

⁴² Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 18

identificam como completamente distintos, não vendo quaisquer interesses de integração⁴³. A *não-fronteira*, pelo contrário, pressupõe um mundo globalizado, no qual as fronteiras se tornam menos e menos relevantes e no qual os países colaboram em termos de segurança (*não-fronteira*)⁴⁴. Por sua vez, a aplicação de geoestratégias como a *não-fronteira* fazem com que UE seja, na sua génese, maior do que a UE dos 28, significa sim que a sua influência e responsabilidade vão para além da linha dos 28.

A *bufferzone* é uma zona de segurança entre *o nós* e *o outro* – entre a nossa identidade e aquilo que consideramos muito diferente de *nós* (o *nós* compõe assim um *cosmos* que se separa de um outro *cosmos*, no qual o outro é o *centro*)⁴⁵. Por sua vez, o *limite* é uma zona da *bufferzone*, onde se traça a linha entre dois *cosmos* – entre um *nós* e um *outro*, muito distintos entre si⁴⁶.

Vale ainda a pena aprofundar os conceitos de *centro* e *periferia*. Segundo Marchetti, o conceito de *centro* e *periferia* já não se refere a uma dependência no qual o *centro* domina a *periferia*. Após o fim da guerra fria e através da globalização, a relação entre ambos remete antes para uma interdependência. Apesar de continuar a existir uma “fenda”, que separa o *centro* e a *periferia*, a *periferia* também exerce um poder considerável sob o *centro*⁴⁷. Consideraremos a UE como o *centro* e os países englobados pela PEV como a sua *periferia*. Em termos de identidade, o *centro* é representa o *nós* e a *periferia* o *outro*.

Iremos então, ao avaliar a relação da UE, ao abrigo da PEV, com os países da parceria oriental, recorrer a estas geoestratégias.

A projecção de poder da UE nas suas esferas de influência

Segundo Vogler, por forma a exercer poder (que o autor define como presença) a UE terá de ter diferentes *capacidades* (políticas e instrumentos) que, por sua vez, são influenciadas por *oportunidades*: factores que lhe são externos e estão fora do seu controlo,

⁴³ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 52

⁴⁴ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3)., 2008, p.13

⁴⁵ Idem, p.14

⁴⁶ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3)., 2008, p.15

⁴⁷ Marchetti, Andreas, *The European Neighbourhood Policy – Foreign Policy at the EU's periphery*, Centre for European Integration Studies, 2006, pp.17 -18

que lhe restringem ou permitem agir enquanto actor externo⁴⁸. Exemplo disso são também as políticas internas da UE que, quer planeado, quer não, dão origem a consequências para países terceiros. Devido ao seu peso económico, a introdução de novas regras de segurança e higiene na União Europeia, bem como leis de concorrência, entre outros, têm assim um impacto além-fronteiras⁴⁹. Como referido por este mesmo autor, a presença não requer assim acção externa, sendo muitas vezes apenas uma consequência da própria existência da UE⁵⁰. No entanto, as políticas internas da UE ultrapassam o âmbito desta dissertação. As políticas e instrumentos que iremos avaliar na presente dissertação são, como já referido, as da PEV.

A projecção de poder pode assim ser considerada um “imperialismo moderno” que desenvolve uma (ou várias) esferas de influência através de diversas geoestratégias criando espaços de interação económica, de valores e de segurança. Iremos agora observar mais de perto os tipos de projecção de poder, elaborados por Maull⁵¹, e já aqui referidos: a projecção de poder económico, projecção de poder político/democrático e projecção de poder militar.

A projecção de poder económico - definida como a capacidade de influenciar estados ou outros actores internacionais através de meios económicos, sendo o conceito de poder económico composto por variáveis como a indústria, recursos naturais, capitais e tecnologia. O progresso económico e social e a melhoria das condições de vida e de trabalho têm sido foram os principais objectivos definidos no Tratado de Roma que — em 1957 — criou o que então era a Comunidade Económica Europeia (CEE). Hoje, mais de 50 anos após, a UE é a segunda maior economia do mundo e 18 Estados Membros partilham uma moeda única. Apesar de existir ainda uma falta de coordenação no interior das instituições económicas multilaterais, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional ou a Organização Mundial do Comercio – sendo o papel da Comissão Europeia limitado em alguns destes - a UE tem claramente a capacidade de impor decisões económicas para além das suas fronteiras⁵².

⁴⁸ Bretherton, Charlotte and John Vogler, *The European Union as Global Actor*, Routledge, 2nd edition, 2006, p. 24

⁴⁹ Casier, T. & S. Vanhoonacker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, pp. 11-12

⁵⁰ Bretherton, Charlotte and John Vogler, *The European Union as Global Actor*, Routledge, 2nd edition, 2006, p. 26

⁵¹Maull, Hans W., *Exposé: The EU as a global player*, University of Trier, <https://www.gwu.edu/~sigur/assets/docs/major_powers_091407/Maull_on_Europe.pdf>, consultado em Junho de 2014

⁵² Reisen, Mirijam van, *EU Global player – the North-South policy of the European Union*, International Books, 1999, p.33

Também a europeização⁵³ pode assim ser englobada, enquanto *soft power*, na dimensão de projecção política/democrática, ao conduzir a uma vontade de aculturação por parte de terceiros através da atracção das suas estruturas normativas, culturais, de valores e por via da imagem que transmite à comunidade internacional⁵⁴. Deste modo, a europeização pode ser considerada como uma arma de democratização do mundo e de expansão da liberalização⁵⁵.

Na área da projecção militar, focar-nos-emos na segurança e defesa proporcionada através das diversas geoestratégias apresentadas. Segundo Marchetti, há indicadores concretos de que os países vizinhos da UE devem servir como *bufferzones* para impedir que diversos factores negativos impactem a UE, exemplo disso é o apoio à criação de campos de refugiados em países vizinhos⁵⁶. No entanto, a projecção ao nível de segurança e defesa não tem de remeter apenas para características militares mas também factores económicos e sociais⁵⁷.

⁵³ A europeização enquanto conceito sera elaborada no sub-capitulo seguinte

⁵⁴ Analista da Harvard's Kennedy School, Dean Joseph Nye, define o conceito de soft power como "*co-opting people rather than coercing them*". A essência do soft power está nos nossos valores— "*in our culture and in the way we handle ourselves internationally*".

⁵⁵ Waever, Ole and Buzan, Barry, *Regions and Powers – The structure of international security*, CSIR, 2003

⁵⁶ Marchetti, Andreas, *The European Neighbourhood Policy – Foreign Policy at the EU's periphery*, Centre for European Integration Studies, 2006, p. 20

⁵⁷ Waever, Ole and Buzan, Barry, *Regions and Powers – The structure of international security*, CSIR, 2003

A Europeização enquanto exemplo de projecção de poder

Uma das principais capacidades atribuídas à UE na relação com os seus países vizinhos é a sua capacidade de atracção. Capacidade de atrair interesse de países externos pela sua vertente económica⁵⁸ - também referida por Bretherton e Vogler como o “*íman europeu*” - e ideológica. Casier refere que as políticas da UE para com os seus vizinhos são mais bem-sucedidas quando estes partilham mais *valores fundamentais* com a UE. O processo de aprendizagem social é assim facilitado e, muitas vezes, estes países chegam mesmo a adaptar as suas estruturas institucionais por forma a garantir uma maior legitimidade aos olhos da UE⁵⁹.

No sentido mais lato, a “ *europeização*” é o processo que dá origem a uma mudança ao nível nacional ou local, influenciado por um processo Europeu⁶⁰. Estas mudanças referem-se tanto a regras formais como informais, ou seja, tanto a políticas e legislação como a questões de identidade e cultura de um país e dos seus indivíduos⁶¹. Por sua vez, a europeização é fruto do processo de *feedback* inerente à integração europeia⁶² e, como abordaremos de seguida, este também se aplica às relações externas da UE e à consequente exportação/importação de valores culturais e de governança.⁶³

John P. Olsen refere diversos conceitos de “europeização” que podem ser considerados complementares⁶⁴:

1. A europeização enquanto uma mudança que ocorre para além das fronteiras da UE (aplicando-se nomeadamente à fase de pré-alargamento e, nesse sentido, à assimilação do *aquis communautaire*)
2. A europeização enquanto a criação de instituições e de governança (referindo-se a coordenação política e regras formais)
3. A europeização enquanto penetração dos sistemas de governança nacionais (nomeadamente a divisão de responsabilidades entre o nível comunitário e o nacional)

⁵⁸ Hettne, B. and Söderbaum, F., *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, European Foreign Affairs Review, Issue 4, 2005, p. 5

⁵⁹ Casier, T. & S. Vanhoonacker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, p. 16

⁶⁰ Vink, Maarten, *What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda*, Paper for the Second YEN Research Meeting on Europeanization, University of Bocconi, Milan, 22-23 November 2002

⁶¹ Idem, pp.5-9

⁶² Vink, Maarten, *What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda*, Paper for the Second YEN Research Meeting on Europeanization, University of Bocconi, Milan, 22-23 November 2002, p. 6

⁶³ Olsen, John P., *The Many Faces of Europeanization*, Arena, University of Oslo, 2002, p. 4

⁶⁴ Idem, pp. 3-4

4. A europeização enquanto um processo de coesão para uma maior unidade política da EU (referindo-se à uniformização formal)

5. A europeização enquanto exportação de um modelo de organização política e de governança (referindo-se à relação com países terceiros e instituições, à exportação das suas medidas formais e informais e, em menor escala, à importação de outras)

Para a presente dissertação importam sobretudo o ponto 1 e 5. Apesar de não excluirmos a relevância de um pedido de adesão, focamo-nos aqui, fundamentalmente, nas consequências de uma interacção formal por via da PEV. Diversos autores referem a PEV como um mecanismo pré-adesão da UE, que apenas tem valor para os países participantes, enquanto a possibilidade de vir a integrar a União se mantiver em aberto⁶⁵. No entanto, abordaremos esta política como uma ferramenta de relacionamento entre a UE e a sua periferia e uma componente da política externa da UE.

Neste sentido, uma questão importante, que já mencionámos brevemente, são os conceitos de *nós* e de *outros*. Como refere Iso-Markku na sua tese sobre a fronteira entre a UE e a Rússia, *o outro* pode ser visto como assimilável (algo que acontece quando com os alargamentos da UE). Neste caso, *o outro* é parecido com *o nós* e pode mesmo a vir a integrar *o centro*. Já Diez⁶⁶ aborda o conceito de um *outro* demasiado diferente de *nós* e que, possivelmente, nunca virá a integrar o nosso *cosmos*. Neste caso o *outro* poderá também ser considerado inferior e passível de ser educado nos valores, considerados universais, do *nós*. Qualquer uma destas opções poderia ser adaptada ao conceito de *fronteira colonial*.

Por vezes existem casos em que o *nós* e o *outro* são demasiado distintos para se aculturarem – são *cosmos* distintos. Tunander⁶⁷ considera que a Rússia jamais poderá integrar a UE por ambos serem *cosmos* independentes e distintos⁶⁸. A Rússia assumiu-se assim como *centro* do seu próprio universo⁶⁹ (um *cosmos* que tem Moscovo como *centro* e que tem a sua própria *periferia*, e que pode entrar em conflito com a *periferia* da UE). Prova disso é, por exemplo, o facto de a Rússia ter recusado a integração na PEV e se encontrar assim na esfera das relações bilaterais. Como referido, o *limite* é uma zona da *bufferzone*, onde se traça a linha entre dois *cosmos* – entre um *nós* e um *outro*, muito distintos entre si⁷⁰.

⁶⁵ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3), 2008, p.30

⁶⁶ Thomas Diez, *Professor of Political Science and International Relations, University of Tuebingen*

⁶⁷ Ola, Tunander, Research professor at the Peace Research Institute Oslo (PRIO, Norway)

⁶⁸ Tunander, Ola, in Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 47

⁶⁹ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 47

⁷⁰ Idem, pp 15-16

Entre outros factores, a europeização pretende promover a “*previsibilidade*” nas relações - neste caso, com os países englobados pela PEV - um bom clima de investimento e, em última instância, uma intervenção directa nos padrões de vida destes países,⁷¹ desenvolvendo uma relação de dependência, complementaridade e lealdade. Como referido na Comunicação de 2004 da PEV, este conceito materializa-se, em grande parte, através de acordos bilaterais e pelo reforço de objectivos comuns através do recurso a *benchmarks*⁷². Alguns autores falam por isso num novo imperialismo europeu que, não remetendo para a conquista territorial, pretende enraizar uma ligação político-cultural. Muitos dos acordos da União Europeia incluem cláusulas referentes a direitos humanos e outras condicionalidades políticas que os países terceiros devem cumprir por forma a poderem sentar-se à mesa de determinadas negociações – forma utilizada pela UE para promover a referida “exportação” de valores.

Síntese

A presente dissertação pretende assim averiguar a *coerência horizontal* entre a PEV e as restantes políticas que compõem a acção externa da UE e avaliar a PEV através da sua *coerência horizontal, vertical e institucional*, bem como através da sua capacidade de formular prioridades e desenvolver políticas ao abrigo e a disponibilidade de instrumentos políticos (diplomacia/negociação), económicos (incentivos e sanções) e militares.

Observaremos as relações da UE com a Ucrânia, enquanto um país parceiro abrangido pela Parceria Oriental e componente de uma esfera de influência abrangida pela UE, procurando avaliar de que forma a UE é capaz de exercer sobre este país a sua projecção de poder (projecção político/democrática, económica e militar) através das referidas *capacidades*. Referimos assim as consequências e factos relevantes relativos às *capacidades* da PEV. Ao contemplarmos estas consequências teremos em conta as diferentes geoestratégias (a *fronteira colonial*, a *fronteira per se*, a *não-fronteira*, a *bufferzone* e o *limite*), utilizadas pela UE relativamente aos países abrangidos pela PEV e faremos uso do conceito de *centro e periferia e nós e os outros*. Pretendemos neste sentido compreender a correlação e constrangimentos das relações da UE no segundo nível da sua acção externa – estabilização na vizinhança, nomeadamente nas suas relações com a Ucrânia – para o terceiro

⁷¹ European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, Brussels, 2004

⁷² Idem

nível – as relações bilaterais, tomando por base uma das três agendas de Bressand: a agenda maquiavelliana e as relações com a Rússia.

CAPÍTULO II: A POLÍTICA EUROPEIA DE VIZINHANÇA (PEV)

A coerência horizontal das políticas de acção externa da UE

A Política Europeia de Vizinhança (PEV) é um dos componentes da Política Externa da UE, que governa, essencialmente, as relações da União Europeia (UE) com a sua *periferia*⁷³. No entanto, não existe uma clara divisória entre as políticas internas e as políticas externas da UE. Isto porque, quando a UE adapta ou modifica, por exemplo, a sua legislação ao nível interno, estas mudanças afectam os seus parceiros externos⁷⁴. Numa política complexa, como a PEV, interagem assim diversos objectivos e consequências que derivam de diversas outras políticas internas e externas⁷⁵.

Enquanto componente da acção externa da UE, a PEV contribui para o alcançar de diversos objectivos. Estes objectivos centram-se em diversos motivos, nomeadamente os (1) motivos “*egoístas*”, que, segundo Karen E. Smith, podemos dividir entre objectivos materialistas e idealistas⁷⁶. Os objectivos materialistas são os que pretendem fortalecer o poder da UE – por exemplo, o poder económico e a coordenação com a Política Comercial, os seus objectivos internos e externos e a forma como estes se complementam⁷⁷. É, nomeadamente, em muitos casos mais fácil lidar com um grupo de países do que negociar com cada um deles (este é um dos muitos motivos pelos quais os EUA preferem uma Europa unida)⁷⁸. Por sua vez, um objectivo idealista é o de construir uma identidade enquanto actor global. O inter-regionalismo promove e justifica a representação da UE enquanto actor global dentro e fora das suas fronteiras⁷⁹. Os (2) motivos altruístas são, em grande parte, baseados no facto de a UE acreditar que pode fornecer uma base de paz, desenvolvimento económico e prosperidade noutras regiões do globo – uma prosperidade da qual a UE acaba em última

⁷³ Marchetti, Andreas, *The European Neighbourhood Policy – Foreign Policy at the EU's periphery*, Centre for European Integration Studies, 2006, p.28

⁷⁴ Casier, T. & S. Vanhoonacker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, pp. 11-12

⁷⁵ Johansson-Nogues, Elisabeth (2007) “*The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An exceptional policy for an exceptional actor?*”, *European Political Economy Review* No. 7, p. 186

⁷⁶ SMITH, Karen E., 2008, *European Union Foreign Policy in a changing world*, second edition, Cambridge, Polity Press, p.80

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ SMITH, Karen E., 2008, *European Union Foreign Policy in a changing world*, second edition, Cambridge, Polity Press, p. 81

⁷⁹ *Ibidem*

instância por beneficiar através de, por exemplo, a criação de novos parceiros e oportunidades económicas ou a redução dos problemas migratórios⁸⁰. Os motivos altruístas podem assim servir para atingir os objectivos egoístas. No entanto, no geral, existe a convicção de que a cooperação regional promovida para a UE é benéfica para os países envolvidos e que ajuda o “conjunto” a atingir objectivos comuns⁸¹. Como também a PEV, a Política de Desenvolvimento mantém uma forte interligação com a Política Comercial, e é, no geral, uma feramente imprescindível para a Acção Externa da UE. Por um lado, a Política de Desenvolvimento ajuda a UE a manter o seu fornecimento de matérias-primas - que podemos encontrar em muitos países abrangidos por esta política⁸²; por outro, esta permite à UE exercer a sua influência e coerção económica, através da menor ou maior alocação de fundos, consoante o cumprimento dos objectivos pré-estabelecidos com os países. Podemos assim considerar que o investimento na Política de Desenvolvimento da UE tem várias facetas: construir uma identidade enquanto actor global e multiplicar um conjunto de valores que a UE considera serem essenciais à prosperidade e progresso dos países e, em última instância, beneficiar dessa relação e dos progressos. Seis dos países abrangidos pela Parceria Oriental são considerados países em desenvolvimento pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) e, conseqüentemente elegíveis para a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) e abrangidos pelo Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) da Política Comercial. Em 2011, mais de 23% da ajuda bilateral financiada pelos mais novos estados-membros, foi para os países da Parceria Oriental – já a EU15, gastou apenas 0,5% nesta região. Estes números demonstram a ligação histórica e de responsabilidade que muitos dos Estados-Membros que integraram a antiga União Soviética, e que se juntaram à UE em 2004, sentem perante esta região do globo⁸³ e, por sua vez, de que modo estes poderão ter influenciado a alocação de fundos para os vizinhos do leste da Europa.

A primeira comunicação da Comissão Europeia sobre as relações com países vizinhos refere, desde logo, que os alargamentos da UE têm inevitavelmente consequências políticas e económicas para as regiões geográficas mais próximas, justificando assim a necessidade da UE em criar uma “bolha” de estabilidade e segurança – através de cooperações com os seus

⁸⁰ SMITH, Karen E., 2008, *European Union Foreign Policy in a changing world*, second edition, Cambridge, Polity Press, p.81

⁸¹ Idem, pp.81-82

⁸² Moussis, Nicholas, 2009, *Access to European Union- law, economics, policies*, 18ª ed., European Study Service, p. 495

⁸³ Eastern Partnership and Development Cooperation, Policy Digest, Trialog, 2013 <http://www.trialog.or.at/images/doku/eap_policy_digest_final_10_2013.pdf>, consultado em Julho de 2014

países vizinhos – e, conseqüentemente a apostar na proliferação de valores europeus nesses mesmos países. Deste modo, a UE pretende garantir a sua entrada em novos e importantes mercados, o escoamento dos seus produtos (nível económico), a sua independência de outras potências (por exemplo, a tentativa de ganhar maior independência do gás russo) e uma maior segurança no controlo de conflitos regionais (nível de segurança e defesa)⁸⁴. As comunicações da PEV fazem amplas referências ao facto das várias políticas da UE, nomeadamente aquelas que abrangem países externos à UE e a sua vizinhança, terem de “*reunir esforços*” para atingir os objectivos propostos para a vizinhança. Por sua vez, os objectivos a atingir numa determinada área, por exemplo ao nível de segurança e estabilidade na vizinhança, estão, segundo o racional das comunicações da PEV, intimamente ligados à capacidade da UE em implementar, por exemplo, as suas políticas económicas⁸⁵. Deste modo, criar-se-ia um “*spill-over*” positivo dos efeitos da implementação de uma política (por exemplo, económica) para outro nível (por exemplo, de segurança)⁸⁶.

As Políticas de Acção Externa da UE e a sua coerência horizontal foram em muito beneficiadas pela entrada em vigor do Tratado de Lisboa. A Comunicação de 2006 da PEV sublinhava a necessidade de reforçar a PEV através da utilização de todos os mecanismos dos três pilares. A entrada em vigor do Tratado de Lisboa seria assim também um impulsionador para a revisão desta política para a vizinhança (que será abordado no capítulo seguinte) e que se baseia concretamente nos conceitos de quadro único e coerência⁸⁷.

A partir de 1 de Dezembro de 2009, todas as políticas de acção externa da UE passaram a ser abrangidas pelo capítulo V do Tratado de Lisboa – Acção Externa da União Europeia. E, desde a entrada em vigor do mesmo, a PEV, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a PCSD passaram a partilhar uma representação comum que será abordada em detalhe no capítulo seguinte ao abrigo da *coerência institucional*.

Todas as políticas de acção externa da UE, nomeadamente a PEV, a PESC, a PCSD, a Política de Desenvolvimento e a Política Comercial, passaram também a ser abrangidas pela

⁸⁴ Commission of the European Communities, 2003, *Wider Europe- Neighbourhood: A new framework for relations with our eastern and southern Neighbours*, Brussels

⁸⁵ “For the EU’s part, the whole range of the Union’s policies (foreign, security, trade, development, environment and other) will need to rise to meet this challenge. The Communication argues that enhanced interdependence – both political and economic – can itself be a means to promote stability, security and sustainable development both within and without the EU” – Idem

⁸⁶ “These effects are not only domestic – so long as conflicts persist there is a danger of spill over. Attention to areas including education, health, training and housing is equally important. Increasing environmental and economic efficiency should also proceed hand-in-hand.” - Commission of the European Communities, “*Wider Europe- Neighbourhood: A new framework for relations with our eastern and southern Neighbours*”, 2003, Brussels

⁸⁷ European Commission, *A New Response to a Changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy*, 2011, Brussels

mesma fração do orçamento da UE – salvo o Fundo de Desenvolvimento Europeu (FED) e as acções de defesa e militares da PCSD – do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020. O Fundo de Desenvolvimento Europeu (FED), apesar de contribuir para o total do apoio ao desenvolvimento promovido pela UE em países terceiros, não é financiado pelo orçamento da União, mas de forma individual pelos Estados Membros. O FED é a principal ferramenta de financiamento no âmbito da cooperação para o desenvolvimento dos países da África, das Caraíbas e do Pacífico (países ACP) assim como dos Países e Territórios Ultramarinos (PTU). Este não integra o orçamento comunitário, para que os Estados-Membros possam decidir individualmente em que países ou regiões desejam investir com doações e investimentos. Tal sucede porque, assim não sendo, os Estados-Membros poderiam alegar não estar a privilegiar os países com os quais têm relações mais próximas – por motivos políticos e/ou históricos. O Fundo de Desenvolvimento Europeu (FED) tem também regras próprias, distintas das dos restantes instrumentos abrangidos pela Acção Externa da UE e é gerido por um comité⁸⁸. Os países e territórios ultramarinos, nomeadamente pertencentes a França, Holanda, Reino Unido e Dinamarca, também são abrangidos por este instrumento.⁸⁹ Apesar dos seus cidadãos terem a cidadania europeia, estes territórios não são considerados parte integrante da UE.

No novo quadro financeiro plurianual (QFP), as relações externas da UE passam a absorver 6% do orçamento da UE (58,7 milhões de euros), 0,3% mais do que no período de 2007 – 2013 (56,8 milhões de euros). O Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) conta com mais de 15,4 milhões de euros (mais 4 milhões do que o antigo Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria); o recém-criado Instrumento de Parceria para a cooperação com países terceiros, que apoia os objectivos da Política Comercial mas também se estende aos países da PEV, recebe 9,5 milhões de euros; o Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) da Política Comercial conta com mais de 19,6 milhões (mais 2 milhões de euros) e o Instrumento de Assistência de Pré-adesão (IPA II) da Política de Alargamento recebe 11,6 milhões (1,4 milhões a menos do que no QFP 2007-2013). A isto soma-se o Instrumento de Estabilidade (IE) da Política de Desenvolvimento com 2,3 milhões (valor semelhante ao do quadro anterior), cujo financiamento se pode estender a países da PEV; o Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (ICSC) da Política Energética, que tem como principal enfoque a Ucrânia, bem como outros países englobados

⁸⁸ Moussis, Nicholas, 2009, Access to European Union- law, economics, policies, 18ª ed., European Study Service, p.498

⁸⁹ Idem, p.500-501

pela PEV, e ainda a Rússia, com 225 mil euros; o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) da Política de Desenvolvimento conta com 1,3 milhões, também pode financiar países vizinhos da UE⁹⁰.

As medidas da Política Externa Comum são financiadas pelo Instrumento de Estabilidade (2,3 milhões de euros)⁹¹, quando referente a acções relacionadas com desenvolvimento humano e económico e a promoção dos direitos humanos, da democracia e das liberdades fundamentais no âmbito das relações externas; e pelo Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), que financia medidas destinadas a promover a cooperação geográfica com os países em desenvolvimento que figuram na lista dos países beneficiários da ajuda do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE). No entanto, nenhum dos instrumentos até aqui referidos financia exclusivamente operações da Política Externa Comum mas sim as diversas vertentes da acção externa da UE. Por sua vez, as operações militares e de defesa não são financiadas pelo orçamento comunitário.

No caso da Política de Desenvolvimento, o Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) é o principal instrumento financeiro para os países da América Latina, África do Sul e Ásia⁹². Este instrumento divide-se entre programas geográficos e temáticos e é gerido pela Comissão Europeia. A assistência da Política de Desenvolvimento é, nos países abrangidos pela PEV é, no geral, feita através do sistema local – por exemplo, mais de 50% da ajuda humanitária fornecida à Geórgia passa pela rede local. A abertura de delegações da Comissão na Arménia e no Azerbaijão facilita assim esse processo nessa área⁹³. Na maioria dos países a sul do mediterrâneo, a coordenação de ajuda humanitária é feita através de grupos temáticos, com as Delegações da UE a assumirem a liderança em muitos deles. Estes grupos são muitas vezes estabelecidos em torno de temas como o desenvolvimento económico e social, governança, etc. e os Planos de Acção da PEV são cada vez mais o elo de coordenação entre os Estados-Membros e as Delegações da UE⁹⁴. O Monitor41 dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas demonstrou

⁹⁰ European Commission, Europa, 05.03.2014 <http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm> consultado em Julho de 2014

⁹¹ Serviço Europeu de Acção Externa, <http://eeas.europa.eu/ifs/index_pt.htm> , consultado em Julho de 2014

⁹² *Portal Europa*, 20.10.2010, European Commission, <http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/l14173_pt.htm>, consultado em Julho de 2014

⁹³ European Commission, “EuropeAid Annual Report 2010”, *EuropeAid Development and Cooperation*, <http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index_en.htm>, consultado em Julho de 2014

⁹⁴ *Ibidem*

que muitos dos países vizinhos a sul da Europa poderão atingir os objectivos propostos em 2015. Os maiores desafios são ainda a área da educação, literacia e igualdade de géneros⁹⁵

É ainda de referir a Facilidade de Investimento para a Vizinhança (FIV), um fundo que pretende reunir os empréstimos de instituições financeiras públicas europeias com doações concedidas pela Comunidade Europeia e contribuições directas dos Estados-Membros. Este fundo centra-se em três objectivos estratégicos, nomeadamente o apoio à construção de infraestruturas nos sectores da energia e transportes; o combate de ameaças ambientais, nomeadamente nos domínios das alterações climáticas e poluição; e ainda a promoção de um desenvolvimento socioeconómico equitativo, nomeadamente através da criação de empregos⁹⁶.

Apesar da Política Comercial e a Política de Desenvolvimento (presente através do Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e com excepção do Fundo de Desenvolvimento Europeu (FED) partilharem a mesma fracção do orçamento da UE com as restantes políticas de acção externa, estas mantiveram os seus próprios representantes. Manteve-se o cargo de Comissário para a Política Comercial, cargo ocupado por Karel De Gucht até 31 de Outubro de 2014⁹⁷. Andris Piebalgs foi o comissário europeu responsável pela Política de Desenvolvimento da EU e pela Direcção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação EuropeAid que fundiu as duas anteriores Direcções-Gerais (DG's) da Comissão: a DG de Desenvolvimento e a DG EuropeAid⁹⁸. A “independência” destas duas políticas demonstra a comprovada relevância das mesmas, sendo estas também mais abrangentes geograficamente. Por sua vez, a Política Comercial obriga a União Europeia a ter “um só rosto” na cena internacional e⁹⁹, tem acima de tudo sido na sua vertente económica, para a qual esta política tem fortemente contribuído, que a UE tem demonstrado maior capacidade estratégica¹⁰⁰. A União Europeia (UE) e os seus Estados-Membros são responsáveis por mais de 50% da ajuda ao desenvolvimento e assistência

⁹⁵ European Commission, “EuropeAid Annual Report 2010”, *EuropeAid Development and Cooperation*, <http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index_en.htm>, consultado em Julho de 2014

⁹⁶ *Gpeari*, Ministério das Finanças e da Administração Pública, <<http://www.gpeari.min-financas.pt/relacoes-internacionais/assuntos-europeus/vertente-externa/grupos-de-trabalho-e-facilidades-no-ambito-do/facilidade-de-investimento-para-a-vizinhanca>>, consultado em Julho de 2014

⁹⁷ Na presente dissertação a análise estende-se até ao período de Outubro de 2014.

⁹⁸ *EuropeAid Development and Cooperation*, European Commission, <http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_en.htm>, consultado em Julho de 2014

⁹⁹ Moussis, Nicholas, *Access to European Union- law, economics, policies*, 18ª ed., European Study Service, 2009, pp.480-481

¹⁰⁰ Peterson, John, AEI, 05. 2007, Archive of the European Integration of the University of Pittsburg <<http://aei.pitt.edu/7998/1/peterson-j-10g.pdf>> , consultado em Agosto de 2014

humanitária mundial¹⁰¹. Em 2012, o investimento foi de 55,2 milhões de euros¹⁰². Com estes números, a UE está muito à frente de outros países, como os Estados Unidos, que são responsáveis por cerca de 20% da ajuda ao desenvolvimento e assistência humanitária mundial¹⁰³.

Carmen Gebhard fala de uma “*transferência política*” dos padrões e ferramentas que até hoje caracterizaram a Política de Alargamento para a PEV¹⁰⁴. Segundo a autora, os relatórios unilaterais e relatórios regulares, o conceito de recompensa e punições, bem como os planos de acção remetem respectivamente para os relatórios de progresso, princípio de condicionalidade e dos Acordos de Estabilidade e Associação – chegando mesmo a mencionar os Critérios de Copenhaga¹⁰⁵. No entanto, apesar da sua semelhança e interdependência com esta e outras políticas, a PEV surgiu como uma forma de incluir e atrair os países vizinhos da UE, sem a promessa implícita e mesmo como uma alternativa a uma futura adesão¹⁰⁶. Deste modo, a PEV assumiu um papel inovador¹⁰⁷ e de relevo no contexto da acção externa da UE – cuja política externa *per se* ainda se encontra ainda pouco desenvolvida –, dependendo e contribuindo para as restantes políticas de acção externa¹⁰⁸. Remetendo para o aparelho conceptual adoptado nesta dissertação, esta coerência horizontal (*policy mix*), que muito deve à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, contribui assim também para os *instrumentos e capacidades* dos quais a PEV dispõe ao nível regional.

Os planos de acção e relatórios de progresso apresentam os objectivos a atingir pelos países parceiros e, como já referido, a assimilação do *acquis communautaire*, em prol de uma maior cooperação económica (princípio de “*more for more*”). Um dos exemplos referidos são as políticas de migração e o movimento de pessoas, bens e capitais. Uma maior aproximação e uniformização das políticas da UE e dos seus países vizinhos, poderá assim trazer benefícios económicos a todos os membros da PEV. A Comunidade Económica Europeia (CEE) é dada como um exemplo do que poderia vir a ser a futura a colaboração da UE com os seus países

¹⁰¹ Moussis, Nicholas, 2009, *Access to European Union- law, economics, policies*, 18ª ed., European Study Service, p.469

¹⁰² Annual Report, DG Development and Cooperation, European Commission, 2013 <http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2013-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2012_en.pdf>, consultado em Junho de 2014

¹⁰³ Moussis, Nicholas, *Access to European Union- law, economics, policies*, 18ª ed., European Study Service, 2009, p.496

¹⁰⁴ Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan, *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, Political & International Studies Collection 2010, Series: Palgrave Studies in European Union Politics, 2010, p. 93

¹⁰⁵ Idem, pp. 93-94

¹⁰⁶ Maurer, Heidi and Simão, Licínia, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, Global Power Europe-Vol. 1, 2013, p.2

¹⁰⁷ Ibidem

¹⁰⁸ Maurer, Heidi and Simão, Licínia, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, Global Power Europe-Vol. 1, 2013, p.11

vizinhos, dando-lhes acesso ao mercado interno europeu. Como tal, as instituições políticas dos países vizinhos terão de ser capazes de implementar as reformas políticas necessárias¹⁰⁹. Em suma, apoiando-se numa maior coerência horizontal, transpondo as políticas da UE para os países abrangidos pela PEV, a UE desenvolve uma maior coerência institucional e horizontal que vai para além das suas próprias fronteiras. Exemplo disto são os Planos de Acção da PEV. Estes contêm capítulos referentes a comércio, regulações de mercado, capítulos de cariz económico mas também cooperação social e de desenvolvimento sectorial em áreas como o transporte, energia e ambiente. Todos estes são apoiados financeira e tecnicamente pela UE¹¹⁰.

Outra das componentes da Política Externa Comum é Política Europeia da Energia, nomeadamente na sua “vertente global” no que concerne as questões de inovação tecnológica e desenvolvimento de relações com países fornecedores e/ou países de trânsito, bem como o seu foco na competitividade das indústrias europeias através do seu acesso a recursos energéticos¹¹¹. Esta inclui ainda uma vertente ambiental e climática - a redução de CO2 e a estimulação do investimento em energias renováveis.

Um terço do gás europeu é importado da Rússia e, para alguns países, as importações chegam aos 90% - já 80% do transporte de gás Russo é feito através da Ucrânia. A doutrina energética, lançada por Vladimir Putin em 2003, considerava que o papel da Rússia no mercado mundial energético determinava em grande escala a sua influência geopolítica¹¹² e a sua afirmação vai de encontro às estimativas que referem que em 2025 a Rússia será responsável por 70% do fornecimento de gás europeu. Após a primeira vaga de cortes de gás da Rússia à Ucrânia, em 2007, o Conselho Europeu propôs um novo Plano Energético para a Europa. E, após a segunda vaga de cortes, em 2009, a UE estabeleceu o Conselho de Energia EUA-EU por forma a fortalecer a cooperação em matéria de segurança no fornecimento de energia entre a União Europeia e os EUA¹¹³.

¹⁰⁹ Commission of the European Communities, *Wider Europe- Neighbourhood: A new framework for relations with our eastern and southern Neighbours*, 2003, Brussels

¹¹⁰ Gstöhl, Sieglinde, *Differentiated Integration and the Prospects of a Neighbourhood Economic Community between the EU and its Eastern Partners*, in P. Van Elsuwege & R. Petrov, *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge, pp.4-5

¹¹¹ Braun, Jan Fredrick “EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon rules: between a new policy and business as usual”, *CEPS*, Centre for European Policy Studies, <<http://www.ceps.eu/book/eu-energy-policy-under-treaty-lisbon-rules-between-new-policy-and-business-usual>>, consultado Maio de 2014

¹¹² Verluise, Pierre, Comment l’UE arme la Russie?, *Diploweb*, 01.08.2006, Diploweb, <<http://www.diploweb.com/forum/verluise06113.htm>> - « le rôle de la Russie sur les marchés énergétiques mondiaux détermine dans une large mesure son influence géopolitique », consultado em Maio de 2014

¹¹³ Civitas, 01.09.2010, Institute for the Study of Civil Society, <<http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSENV/ENV3.php>>, consultado em Maio de 2014

A UE tem procurado formas de diversificar o seu abastecimento de energia e de diminuir a sua dependência da Rússia. A proposta do gasoduto Nabucco-oeste, que originalmente deveria abastecer a Europa a partir do Azerbaijão através da Turquia e passando pela Áustria, tem no entanto encontrado diversas dificuldades de execução - nomeadamente a perda da concessão por parte do Consortium¹¹⁴. Apesar deste projecto, financiado pela UE, ainda ser considerado viável por muitos, o seu futuro é ainda incerto¹¹⁵. Por sua vez, o Nord Stream, que, passando por debaixo do Mar Báltico, faz o percurso entre a Rússia e a Alemanha - e que, apesar de contornar os conflitos e desentendimentos entre a Rússia e a Ucrânia, reforça a dependência da UE perante o gás russo - já se encontra operacional¹¹⁶. Estas matérias serão abordadas em maior profundidade nos capítulos seguintes.

Apesar das opiniões dos países europeus divergirem tendo em conta por exemplo os benefícios económicos da Alemanha e as suas contribuições para a construção do Nordstream, - a Europa tem, no geral, sentido a necessidade de se tornar menos dependente da gás e petróleo russo. A Sinergia do Mar Negro¹¹⁷ é um dos exemplos através do qual a UE pretende contrariar esta dependência. As relações que a UE mantém com outros países fornecedores, nomeadamente países da região do Mar Negro, Cáspio e da zona do mediterrâneo são por isso muitíssimo importantes – a maioria destes países são abrangidos pela PEV. Ao todo, a Política Europeia da Energia tem beneficiado das relações privilegiadas criadas pela PEV. É possível argumentar que sem a envolvência das variantes abrangidas pela PEV (sociais, políticas, apoios financeiros, etc.) a Política de Energia poderia encontrar maiores dificuldades em atingir os seus objectivos.

Por sua vez, as relações com a Rússia têm custado à PEV – e, conseqüentemente à acção externa da EU – alguma credibilidade na cena internacional. Aquando da sua introdução, a Rússia acabou por decidir não aderir à PEV, considerado que essa mesma

¹¹⁴ European Union's Nabucco pipeline Project aborted, World Socialist Website, 13.07.2013 <<https://www.wsws.org/en/articles/2013/07/13/nabu-j13.html>>, consultado em Julho de 2014

¹¹⁵ Nabucco pipeline future uncertain as Hungary backs Russian rival, Deutsche Welle, 26.04.2012 <<http://www.dw.de/nabucco-pipeline-future-uncertain-as-hungary-backs-russian-rival/a-15910599>>, consultado em Junho de 2014

¹¹⁶ Nord Stream pipeline feeds Europe's natural gas dependence, Euractiv <<http://www.euractiv.com/energy/nord-stream-pipeline-feeds-europ-analysis-515277>>, consultado em Julho de 2014

¹¹⁷ A Sinergia do Mar Negro é uma iniciativa de cooperação que abrange a região do Mar Negro. A Sinergia do Mar Negro foi apresentada pela Comissão Europeia em 2007, ao abrigo da Política Europeia de Vizinhança. A Sinergia do Mar Negro será desenvolvida em maior detalhe no seu respectivo subcapítulo.

adesão não faria do seu país um “parceiro igualitário da UE”¹¹⁸. Em parte, esta *não adesão* poderá se dever ao facto de a PEV ser uma forma da UE reforçar as suas esferas de influência e da adesão a esta política impor a assimilação de diversas regras "europeias". Em alternativa, a Rússia e a UE partilham, por isso, desde 2003 quatro espaços comuns – o espaço económico; de liberdade, segurança e justiça; de investigação, educação e cultura; e de cooperação na área da segurança externa - ao abrigo do acordo de parceria e cooperação ¹¹⁹. À primeira vista, não existe uma diferença substancial entre estes e os Planos de Acção da PEV, que não a sua denominação ¹²⁰. Em ambos os casos as medidas são decididas em conjunto pelo Estados-Membros e pelo respectivo parceiro e financiadas pelo Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria. Em ambos os casos as decisões são também baseadas no *aquis communautaire*¹²¹. As relações UE-Rússia, nomeadamente as suas condicionantes e a sua relação no contexto do triângulo UE-Ucrânia-Rússia serão abordadas em maior detalhe no capítulo seguinte.

A interligação da PEV com as restantes políticas aqui abordadas será referida e, em alguns casos, aprofundada, quando falarmos das geoestratégias da UE perante os seus vizinhos – e, nomeadamente, tendo em conta a Parceria Oriental.

Uma política externa para região?

Ao contrário da tradicional Política Externa Comum, a PEV baseia-se num conceito interventivo, como o apoio a reformas e modernização em países abrangidos pelas suas políticas. Apesar desta divergência, a agenda de interesses da Política Externa Comum/ Política Comum de Segurança e Defesa tem, no fundo, a mesma base e objectivos que a PEV: relações estáveis; a criação de um espaço de segurança; a procura de soluções e o trabalho conjunto em torno de matérias como a corrupção, problemas migratórios, terrorismo, etc¹²². Por este motivo, estudiosos e políticos, como Roberto Aliboni, questionaram-se sobre o contributo da PEV para a Política Externa Comum e vice-versa. De certa forma, a questão central é, se a PEV será ou não, até hoje, o mecanismo mais eficiente para o desenvolvimento

¹¹⁸ Roberto Aliboni, *The geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy*, *European Foreign Affairs Review*, 10, p.39-40

¹¹⁹ Ibidem

¹²⁰ Roberto Aliboni, *The geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy*, *European Foreign Affairs Review*, 10, p.39-40

¹²¹ Ibidem

¹²² European Commission. *European Commission- European Neighbourhood Policy*. 17.05.2010. European Commission <http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm#1.4>, consultado em Julho de 2014

dos objectivos de Política Externa da UE¹²³. Apesar da PEV abranger apenas os países vizinhos da UE, o desenvolvimento destas relações e as suas medidas poderão, claramente, ter implicações geopolíticas globais¹²⁴. A PEV poderá assim ser considerada um “teste” da Política Externa Comum numa vertente regional. No entanto, e apesar dos benefícios e sucessos desta política, existe uma grande necessidade de, paralelamente, continuar a desenvolver e reforçar outras políticas da Acção Externa, nomeadamente a Política Comum de Segurança e Defesa da UE – tendo em conta que, em alguns casos, falamos de relações com países inseridos em zonas de conflito¹²⁵ - bem como a Política Externa Comum: isto porque, se a PEV desenvolve relações com os países do Golfo terá, necessariamente, de desenvolver uma política transatlântica congruente.¹²⁶ O mesmo se aplica às relações com a Rússia, tendo em conta as dinâmicas desenvolvidas com a Ucrânia e a Bielorrússia ao abrigo da PEV.

Como refere Dov Lynch¹²⁷, há uma necessidade de criar “um cinto de segurança” para a UE “e não um muro”¹²⁸, o que implica relações de interdependência com os seus vizinhos.¹²⁹ No entanto, a PEV, sendo distinta da Política de Alargamento, tem de criar um equilíbrio entre a abertura aos países vizinhos e o facto de as suas fronteiras permanecerem, pelo menos provisoriamente “fechadas”¹³⁰.

A PEV não é um método preventivo para conflitos ou uma política de resolução de conflitos, ainda que tenha as suas raízes na Estratégia de Segurança Europeia¹³¹. Esta política dá o seu contributo a estas causas apenas por uma vertente social, cultural e pelo incentivo e contributo para a estabilidade política e económica nos países abrangidos pela PEV.¹³² Ainda assim, se a vertente económica da PEV não for completada, e a integração e interdependência económica for insuficiente, a UE estará a abrir as portas a novos problemas de segurança¹³³.

¹²³ Aliboni, Roberto, *The geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy*, European Foreign Affairs Review 10, 2005, p.2

¹²⁴ Ibidem

¹²⁵ Aliboni, Roberto, *The geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy*, European Foreign Affairs Review 10, 2005, p.4

¹²⁶ Idem, p.16

¹²⁷ Senior Advisor da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)

¹²⁸ Aliboni, Roberto, *The geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy*, European Foreign Affairs Review 10, 2005, pp.34-35

¹²⁹ Idem, p.35

¹³⁰ Albioni, Roberto, *The geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy*, European Foreign Affairs Review 10, p.35

¹³¹ European Commission, *Eur-lex*, < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1427540943917&uri=URISERV:r00004>>, consultado em Julho de 2014

¹³² European Commission. *European Commission- European Neighbourhood Policy*. European Commission <http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm#1.4>, consultado em Julho de 2014

¹³³ Albioni, Roberto, *The geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy*, European Foreign Affairs Review 10, p.6

Por sua vez, a falta de acção e desenvolvimento em áreas como a Política Comum de Segurança e Defesa, têm consequências para o desenvolvimento das políticas de segurança nas *bufferzones* da UE.

Já em matéria de defesa, a UE manteve também o seu cunho pessoal: agir de forma preventiva e não por coerção. Arnold Wolfers reflectiu sobre esta mesma questão dizendo que “*os objectivos da UE em matéria de política externa transcendem os interesses nacionais, preferindo moldar o seu ambiente circundante*”¹³⁴. Esta citação vai de encontro ao que foi referido anteriormente na relação entre a Política Externa e as restantes políticas abrangidas neste capítulo: essencialmente moldar o ambiente circundante e procurar alcançar “*objectivos altruístas*” pode levar a UE a atingir os seus “*objectivos egoístas*”.

¹³⁴ SMITH, Karen E., *European Union Foreign Policy in a changing world*, second edition, Cambridge, Polity Press, 2008, p.8

A Coerência vertical e institucional da Política Europeia de Vizinhança

A capacidade da União Europeia (UE) em actuar ao nível externo está dependente das suas *capacidades* internas, nomeadamente da sua capacidade de definir prioridades ao abrigo de uma determinada política, baseando-se em valores e compromissos comuns (em muitos casos acordados ao nível intergovernamental entre os Estados-Membros); e de estas prioridades serem legitimadas pelas suas instituições¹³⁵. A estas junta-se a capacidade de coordenar determinadas prioridades com outras políticas, por forma a torná-la mais eficientes (*coerência horizontal*).

A possibilidade de gerir consensos entre os Estados-Membros (*coerência vertical*) ou ao nível das instituições, nomeadamente e a capacidade de gerir disputas entre o Conselho, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu (*coerência institucional*)¹³⁶ reforça assim também capacidade de acção da UE¹³⁷ e torna-se fundamental para o desenvolvimento de uma determinada política. Políticas que são geridas ao nível comunitário (como é por exemplo o caso da Política Comercial) têm, normalmente, um maior impacto e resultados. Isto porque, evitando um moroso processo decisório, a capacidade e rapidez de acção da UE é acelerada e, por sua vez, as divergências internas (se existirem) não se tornam tão evidentes ao nível externo. Por outro lado, devido à sua natureza, qualquer capacidade política da UE é dependente e criada através destes três níveis de *coerência: horizontal, vertical e institucional*. Por sua vez, a capacidade de adaptação dos países parceiros, bem como a *coerência* desenvolvida entre estes e a UE é igualmente fundamental para o processo.

A criação de uma política para a vizinhança tinha, muito antes do seu lançamento, contado com o incentivo e apoio de diversos Estados-Membros e até mesmo países que na altura se encontravam no processo de adesão à UE. Em 1998, a Polónia, então um país candidato, pronunciou-se quanto à necessidade da UE criar uma relação e estratégia com os “*novos vizinhos a Leste*”. Em 2002, seria a vez do Reino Unido apelar à Presidência Espanhola quanto à necessidade de criação de uma nova relação com estes países vizinhos. Semanas mais tarde, também a Suécia se dirigia à Comissão Europeia com o pedido de desenvolvimento de uma estratégia semelhante para os países do Mediterrâneo e para a

¹³⁵ Hettne, Björn, *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*. Paper presented in the GARNET conference “The European Union in International Affairs”, Brussels, 2008, p. 29

¹³⁶ Bretherton, C. and Vogler J.. *A Global Actor Past its Peak?*, International Relations, 2013, p.383

¹³⁷ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3), 2008, p.42

Rússia¹³⁸. A PEV nasceu, por isso, não apenas de uma vontade institucional da UE se projectar na sua vizinhança, mas também de um coro de vozes de Estados-Membros que, individualmente, compreendiam a necessidade de criação de uma política específica para a região.

Em 2003, o Conselho Europeu deu formalmente o seu apoio à criação da PEV¹³⁹. Esta política foi depois oficialmente lançada em 2004¹⁴⁰ com três objectivos concretos para as relações entre a UE e os seus países vizinhos: reforçar as relações externas já existentes com valor acrescentado; criar interdependências; e criar uma *abordagem abrangente e coerente*. A *abordagem abrangente e coerente* mencionada na comunicação de 2004 pretende referir-se (1) à forma como a UE se relaciona com estes países parceiros e (2) à forma como as políticas internas da UE se relacionam por forma a alcançar estes objectivos ao nível político, económico e cultural (*coerência horizontal*). Em relação ao primeiro ponto, a UE pretende criar uma política suficientemente uniforme para lidar com os seus vizinhos a sul e a leste. No entanto, a política deverá manter-se suficientemente flexível para permitir distinguir objectivos a serem desenvolvidos apenas com determinados países, tendo em conta as suas situações políticas e interesses bilaterais¹⁴¹.

A comunicação de 2004 marca o lançamento oficial desta política e define também em maior detalhe a sua abrangência geográfica, que englobaria desde logo países da União para o Mediterrâneo, com a excepção da Turquia, que se inclui em processo de adesão à UE. Como referido, ao contrário da política de Alargamento da UE, a PEV não inclui a perspectiva de adesão, ainda que se tenha mantido uma previsão de evolução ambígua¹⁴² com os países da Europa do Leste, especialmente com a Ucrânia e a Geórgia¹⁴³. Assim, para que a UE se mantenha atractiva para estes parceiros, esta terá de oferecer respostas a temáticas de difícil consenso entre os Estados-Membros (*coerência vertical*), e que se relacionam com outras políticas da UE, tais como questões de migração e a liberalização na área dos produtos

¹³⁸ Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan, *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, Political & International Studies Collection 2010, Series: Palgrave Studies in European Union Politics, 2010, p. 64

¹³⁹ European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, Brussels, 2004

¹⁴⁰ Eurochambers, Eurochambers, <<http://www.eurochambers.eu/Content/Default.asp?PageID=36>>, consultado em Outubro de 2014

¹⁴¹ Maurer, Heidi and Simão, Licínia, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, Global Power Europe-Vol. 1, 2013, p.8

¹⁴² Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan, *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, Political & International Studies Collection 2010, Series: Palgrave Studies in European Union Politics, 2010, pp. 64- 65

¹⁴³ Maurer, Heidi and Simão, Licínia, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, Global Power Europe-Vol. 1, 2013, p.8

agrícolas (*coerência horizontal*)¹⁴⁴. Acima de tudo, a UE pretende evitar os efeitos negativos dos alargamentos para os seus países vizinhos – sentimentos de exclusão -, permitindo que estes beneficiem desta maior proximidade geográfica, substituindo o conceito de cooperação pelo de integração ao nível de políticas e áreas específicas – especialmente no que concerne o Mercado Interno Europeu (*coerência horizontal*)¹⁴⁵. Tal como sucedeu com a UE ao nível interno¹⁴⁶, a PEV tem como objectivo primário criar uma tal dependência entre a UE e os países parceiros que não só contribua a uma exteriorização dos mecanismos internos da UE mas também à criação de uma zona de segurança e paz além-fronteiras¹⁴⁷. A *coerência horizontal e vertical* é assim projectada para além das suas fronteiras, por exemplo através da cooperação transfronteiriça, que implica uma maior colaboração entre as autoridades locais e regionais da UE com as dos países vizinhos abrangidos pela PEV¹⁴⁸.

A maior distinção entre a comunicação de 2003 e de 2004 é a introdução do conceito de *responsabilidade partilhada*¹⁴⁹ e, claro, a decisão que tinha sido tomada na Cimeira UE-Rússia de 2003, que teve lugar em São Petersburgo, que definiria que a Rússia não integraria os países abrangidos pela PEV¹⁵⁰. Já a *responsabilidade partilhada* remete para o facto de a UE não pretender impor prioridades e condições aos países parceiros. As prioridades são assim definidas em conjunto e os Planos de Acção são definidos em consenso com os países parceiros¹⁵¹ - conduzindo assim à necessidade de gerar uma maior *coerência* entre a UE e os seus países parceiros a todos os níveis. Os Planos de Acção exigem hoje assim um elevado grau de *coerência (vertical, horizontal e institucional)*, tanto ao nível interno como na relação com os países parceiros, mais do que os antigos Acordos de Parceria e Cooperação que a UE tinha, por exemplo, estabelecido com diversos países que hoje estão englobados na Parceria Oriental.

¹⁴⁴ Maurer, Heidi and Simão, Licínia, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, Global Power Europe-Vol. 1, 2013, p.11

¹⁴⁵ European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, Brussels, 2004

¹⁴⁶ “One of these core norms – based part upon the Union’s own ‘story’ of its roots, construction and even purpose – is that of ‘peace’” in Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan, *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, Political & International Studies Collection 2010, Series: Palgrave Studies in European Union Politics, 2010, p. 53

¹⁴⁷ Maurer, Heidi and Simão, Licínia, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, Global Power Europe-Vol. 1, 2013, p.8

¹⁴⁸ European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, Brussels, 2004

¹⁴⁹ *joint-ownership*

¹⁵⁰ Esta relação seria desenvolvida em paralelo, através dos Quatro Espaços Comuns. As relações UE-Rússia serão abordadas em maior detalhe no capítulo seguinte.

¹⁵¹ *Idem*

Os Acordos de Associação regem-se pelo Artigo 217 do Tratado da União Europeia¹⁵² e, segundo o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) baseiam-se nos seguintes critérios: a intenção de estabelecer relações de proximidade com a UE ao nível político e económico (ultrapassando uma simples cooperação); criação de órgãos próprios à gestão da cooperação, com capacidade de tomar decisões vinculativas; o estatuto de nação mais favorecida; criação de uma relação privilegiada entre a Comissão Europeia e o seu parceiro; em 1995 foi também incluída uma cláusula de respeito pelos Direitos Humanos e princípios democráticos¹⁵³. O que, em suma, distingue os Acordos de Associação de outros acordos de cooperação da UE é o seu princípio de reciprocidade e de uma aproximação do país parceiro aos padrões pré-estabelecidos pela UE (por exemplo, reformas legais e económicas, que posteriormente poderiam conduzir à criação de uma zona de livre comércio, ou mesmo a uma pré-adesão). Ao contrário dos acordos de comércio com países terceiros, a finalização de um Acordo de Associação exige um voto de unanimidade no Conselho Europeu e o consentimento do Parlamento Europeu. Em muitos casos, os Acordos de Associação substituem um Acordo de Parceria e Cooperação, deste modo intensificando a cooperação entre a UE e o estado parceiro¹⁵⁴. Por forma a ser concluído, um Acordo de Parceria e Cooperação exige apenas uma maioria qualificada no Conselho Europeu e, em alguns casos, não é necessário o aval do Parlamento Europeu. Uma das razões para esta distinção, para além da menor abrangência dos Acordos de Parceria e Cooperação, é o facto de este acordo não exigir a criação de instituições comuns e não abrir uma possível porta a uma adesão à UE¹⁵⁵. Um Acordo de Associação, ao contrário de um Acordo de Parceria e Cooperação, tem de ser ratificado por todos os Estados-Membros da UE e pelo país parceiro. Um processo que pode demorar vários

¹⁵² Artigo 217.(ex-artigo 310. o TCE) - “A União pode celebrar com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais acordos que criem uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocos, ações comuns e procedimentos especiais”

¹⁵³ European Parliament, *Europarl, Cláusula relativa aos Direitos Humanos e à democracia nos acordos da União Europeia*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta_prov\(2006\)0056_/p6_ta_prov\(2006\)0056_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta_prov(2006)0056_/p6_ta_prov(2006)0056_pt.pdf), consultado em Setembro de 2014

¹⁵⁴ “Os Acordos de Parceria e Cooperação são abrangidos pelo Artigo 212 do Tratado da União Europeia, e são considerados acordos com objectivos económicos, financeiros ou cooperações técnicas, em especial assistência financeira com países terceiros e/ou países em desenvolvimento. Estes pretendem: criar um quadro adequado para o diálogo político; apoiar a consolidação da democracia e desenvolvimento económico nos países terceiros – com os quais estes acordos são firmados; acompanhar a transição destes mesmos países para uma economia de mercado e promover o comércio e investimentos mútuos¹⁵⁴. Os acordos são celebrados por um período inicial de dez anos e prorrogados automaticamente, salvo a cessão por uma das partes. Estes acordos estabelecem um Conselho de Cooperação, que é responsável pela supervisão da sua aplicação. Este Conselho reúne-se anualmente e é assistido por uma Comissão Parlamentar de Cooperação” <http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_pt.htm>, consultado em Setembro de 2014

¹⁵⁵ *Association Agreement versus Partnership and Cooperation Agreement – What Difference?*, Eastern Partnership Community, <<http://www.easternpartnership.org>>, consultado em Julho de 2014

anos. Por exemplo, as negociações do Acordo de Associação com a Ucrânia tiveram início em Março de 2007. No entanto, a sua conclusão e a possibilidade de assinatura oficial, só se deu em Novembro de 2013 – tendo esta sido então rejeitada pelo Governo do então Presidente Ucrainiano Victor Yanukovich¹⁵⁶.

A Comissão, que no caso de acordos com países terceiros também tem o direito de iniciativa – colocando a proposta ao Conselho Europeu – é também a condutora das negociações após a sua aprovação pelo Conselho Europeu e Parlamento Europeu (no caso dos Acordos de Associação). O processo de conclusão desenrola-se depois em três fases: A Comissão põe a sua assinatura no acordo sob reserva de uma decisão ulterior do Conselho. Ao Conselho são apresentadas duas propostas de actos, uma relativa à assinatura do acordo e outra relativa à sua celebração. De seguida, o Conselho adopta uma decisão (por vezes um regulamento). A aplicação provisória, que pretende assegurar que o acordo se possa aplicar rapidamente, pode resultar de uma decisão provisória ou de um Acordo Interino de Cooperação assinado em paralelo. O Conselho adopta depois uma decisão relativa à celebração, que equivale assim à sua ratificação. Em casos específicos, como no caso dos Acordos de Associação, este terá ainda de ser ratificado pelo estado parceiro e pelos estados membros individualmente¹⁵⁷.

Por sua vez, os objectivos definidos nos Planos de Acção, - ainda que definidos em conjunto com os países parceiros - não se baseiam num alinhamento de políticas no qual a UE efectivamente se adapta à sua região circundante através da assimilação de políticas de países vizinhos. Apesar da capacidade ou vontade de adaptação da UE às oportunidades e desafios externos, a PEV é sempre uma forma da UE transmitir as suas normas à sua vizinhança, não existindo um compromisso real nesse aspecto (como o que se pretende transmitir através do conceito de “responsabilidade partilhada”) mas apenas na escolha de objectivos e na rapidez de execução dos mesmos¹⁵⁸. Para além disso, os objectivos de alinhamento políticos são, como já referido, voluntários. No caso específico da Parceria Oriental, que será abordada em detalhe no capítulo seguinte, os Planos de Acção têm objectivos mais concretos. No entanto, apenas no caso da Comunidade Europeia da Energia e dos países que a integram, é que

¹⁵⁶ A análise feita na presente dissertação estende-se até ao período de Outubro de 2014

¹⁵⁷ Procedure for the adoption of international agreements, Europa, 20.08.2010 <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114532_en.htm> , consultado em Agosto de 2014

¹⁵⁸ Gstöhl, Sieglinde, *Differentiated Integration and the Prospects of a Neighbourhood Economic Community between the EU and its Eastern Partners*, in P. Van Elsuwege & R. Petrov, *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge, p.11

existem objectivos juridicamente vinculativos¹⁵⁹. Por sua vez, quanto mais próximos os países parceiros forem da UE (em termos de valores, legislação, instituições, etc.), mais rapidamente estes irão assimilar as propostas da PEV e maior sucesso terão na implementação dos Planos de Acção. Alguns autores referem-se a este processo de adaptação como “*isomorfismo institucional*”, significando que o país parceiro adapta as suas estruturas institucionais por forma a se legitimar perante a UE¹⁶⁰.

A “*A New response to a changing Neighbourhood*” é a primeira comunicação a ser lançada após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e apresenta uma política renovada que tem em conta não só as mudanças internas da UE impulsionadas pelo Tratado de Lisboa. De destacar é a criação de uma representação institucional partilhada. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a PEV, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) passaram a partilhar uma representação comum através da fusão dos cargos de Alto Representante para a Política Externa e Segurança Comum e de Comissário europeu para as Relações Externas e Política de Vizinhança. A PEV ficou assim também a cargo do, então recentemente criado, Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE). O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é, no caso da PEV, também assistido pelo Comissário Europeu para o Alargamento e a Política de Vizinhança. O novo cargo do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e a criação do Serviço de Acção Europeu é um dos mecanismos criados para o desenvolvimento desta coerência na acção externa da UE. Este cargo, que até 31 de Outubro de 2014 foi ocupado por Catherine Ashton, divide-se entre duas instituições europeias: o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança - que preside o Conselho Europeu na sua formação "Assuntos Gerais e Relações Externas" - é também vice-presidente da Comissão Europeia.

A comunicação de 2011 sublinha que a PEV deve ser uma política da União com a qual os Estados-Membros alinham os seus próprios esforços bilaterais e que, o Parlamento Europeu tem um papel central a desempenhar na realização destes objectivos comuns¹⁶¹. O conceito de *responsabilidade partilhada* leva a que não sejam apenas os países parceiros a terem de cumprir com as reformas da UE, mas que a UE também mantenha incentivos que

¹⁵⁹ Idem p.4

¹⁶⁰ Casier, T. & S. Vanhoonaeker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, p. 16

¹⁶¹ European Commission, 2011, *A New Response to a Changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy*, Brussels

levem estes países a comprimirem com a sua parte do acordo¹⁶². Este conceito contribui assim para a criação de uma identidade colectiva, não apenas entre a UE e os países parceiros, mas também através da *europeização* das políticas externas dos diferentes Estados-Membros¹⁶³.

A comunicação de 2012 observa os avanços desenvolvidos ao nível da *coerência institucional* , nomeadamente o facto de em 2011 se ter observado um crescente diálogo institucional em torno da PEV – o Parlamento Europeu adoptou um relatório¹⁶⁴, e a comunicação entre esta instituição, a Comissão Europeia e o Alto Representante, em prol do desenvolvimento desta política, aumentaram substancialmente. O mesmo fenómeno estendeu-se para além das fronteiras da UE, replicando este mesmo aumento da *coerência institucional* para os seus países parceiros, nomeadamente através de uma maior cooperação e contacto entre o Parlamento Europeu e as Assembleias dos respectivos países parceiros. A Euronest e a Assembleia Parlamentar da União para o Mediterrâneo (AP-UpM) também desenvolveram diversas actividades, bem como o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões.

Casier refere-se à união entre a *coerência vertical e institucional* como “ *coesão* ” e diz que esta coesão reforça a capacidade de actuação da UE enquanto actor¹⁶⁵. Por seu turno, a convergência entre as políticas da UE e a dos seus países parceiros é baseada e reforçada por uma elevada coerência interna das políticas da UE, nomeadamente um elevado compromisso para com determinadas normas e prioridades, por parte dos Estados-Membros e das Instituições¹⁶⁶. Como referido na comunicação “ *Strengthening the European Neighbourhood Policy* ” de 2006: para atingir os objectivos propostos, os Estados-Membros terão de “ *cumprir o seu papel* ”¹⁶⁷. O reforço desta política terá assim de contar com um compromisso político, acompanhado de um compromisso financeiro e económico proporcional¹⁶⁸.

¹⁶² Maurer, Heidi and Simão, Licinia, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty* , Global Power Europe-Vol. 1, 2013, p.11

¹⁶³ Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan, *The European Neighbourhood Policy in Perspective* , Political & International Studies Collection 2010, Series: Palgrave Studies in European Union Politics, 2010, p. 53

¹⁶⁴ Motion for a European Parliament Resolution, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0400&language=EN> consultado em Agosto de 2014

¹⁶⁵ Casier, T. & S. Vanhoonacker, *The EU as a global player* , Reviewing Europe. Maastricht University Press, 2007, p. 14

¹⁶⁶ Gstöhl, Sieglinde, *Differentiated Integration and the Prospects of a Neighbourhood Economic Community between the EU and its Eastern Partners* , in P. Van Elsuwege & R. Petrov, *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?* , London, Routledge, 2014, p.11

¹⁶⁷ European Commission, *Strengthening the European Neighbourhood Policy* , COM(2006)726, European Commission, Brussels, 2006

¹⁶⁸ Idem

A acção externa depende assim da *coesão interna* e com a criação de uma *identidade* uniforme¹⁶⁹. Poderemos assim dizer que, quanto maior a *coerência horizontal, vertical e institucional*, maior será a *capacidade* da UE implementar medidas ao abrigo da PEV, ou de qualquer outra política de acção externa da UE. Por outro lado, é a sua própria falta de *coerência* que possibilita à UE, ao contrário do que sucede com outros actores globais, tais como os Estados Unidos, uma maior flexibilidade na forma como interage com outros actores ao nível das suas relações externas. Com excepção de determinados pontos fundamentais, tais como o respeito pelos Direitos Humanos, as imposições da UE têm, na cena internacional um tom diferente do que as dos Estados Unidos ou da Rússia. Alguns autores poderão argumentar que isto se deve à falta de “*hard power*” e a um excesso de “*soft power*” na diplomacia da UE. Em última instância, esta crítica reflecte exactamente a referida falta de *coerência* e, consequentemente, uma possível falha no desenvolvimento de *capacidades e instrumentos*. Ou, pelo menos, a existência de *capacidades e instrumentos* diferentes do que os de outros actores globais. A questão fundamental é, no entanto, a *eficácia*. O que tentaremos compreender no capítulo seguinte da presente dissertação é se as medidas da PEV, nomeadamente ao abrigo da Parceria Oriental, contribuem para a projecção de poder da UE perante a Rússia. Se tal for o caso, a UE poderia então ser considerada um actor mais *flexível* e, consequentemente, mais empático, do que os restantes poderes com os quais divide este panorama internacional.

As linhas políticas da PEV nem sempre são fruto de uma união de diálogos nacionais, visto que os processos decisórios se dão a diversos níveis, acomodando não apenas estes debates e visões nacionais, mas também a influência de actores transnacionais (tais como a Comissão Europeia ou o Parlamento Europeu). No entanto, por vezes, os debates nacionais podem entrar em conflito com as decisões tomadas ao nível transnacional, levando a que a UE perca credibilidade ao nível regional e internacional¹⁷⁰.

A PEV é assim fruto de um complexo processo de negociação tanto ao nível *institucional* como *vertical*¹⁷¹ - este está, por sua vez, intimamente ligado às dinâmicas dos países circundantes. Isto porque, apesar de qualquer perda de relevo da UE ao nível político global, esta permanece um símbolo de estabilidade e prosperidade para a região circundante. E seria essa a oportunidade que impulsionaria, em primeira instância, a criação desta política.

¹⁶⁹ Hettne, Björn, *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*. Paper presented in the GARNET conference “The European Union in International Affairs”, Brussels, 2008, p. 2

¹⁷⁰ Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan, *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, Political & International Studies Collection 2010, Series: Palgrave Studies in European Union Politics, 2010, pp. 54 - 56

¹⁷¹ Idem, p. 54

Uma vez atingidos os objectivos da PEV ao nível regional, esta poderia tornar-se um contributo para a projecção da UE ao nível global¹⁷².

¹⁷² Maurer, Heidi and Simão, Lúcia, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, Global Power Europe-Vol. 1, 2013, p.16

Capacidades e instrumentos da Política Europeia de Vizinhança

Segundo Vogler, as *capacidades* internas da EU são definidas por: (1) capacidade de formular prioridades e desenvolver políticas; e a (2) disponibilidade de instrumentos políticos (diplomacia/negociação), económicos (incentivos, sanções) e militares¹⁷³. A capacidade de formular prioridades e políticas é determinada pela *coerência horizontal, vertical e institucional* da UE e, por sua vez, depende também da vontade e capacidade dos países parceiros em implementarem os Planos de Acção da PEV¹⁷⁴. A primeira comunicação da PEV “*Wider Europe*” de 2003 menciona a necessidade de diferenciação, que se manteria presente ao longo de todo o desenvolvimento da PEV: o progresso na implementação das medidas da PEV dependerá de país para país. A priori haverá desde logo países parceiros com os quais a UE tem já uma cooperação política mais desenvolvida. Por outro lado, a continuidade na implementação das medidas da PEV depende também da vontade e do sucesso de cada país parceiro na implementação das respectivas reformas¹⁷⁵. Além das capacidades da própria UE, a PEV definia desde logo, que a implementação e o sucesso desta política dependia também da *vontade e capacidade* dos países parceiros em implementarem as medidas acordadas¹⁷⁶. Assim, tanto quanto as *capacidades* da PEV influenciam o sucesso desta política, o mesmo sucede com as *capacidades* dos países parceiros. As *capacidades* no cumprimento de objectivos, bem como na selecção de objectivos podem variar de área para a área. A PEV, que desenvolve um sistema “*multivelocidade*” e “*à la carte*” ao nível da integração e alinhamento de políticas entre a UE e os seus países parceiros, cria assim diversos níveis de relações¹⁷⁷ – parceiros mais e menos integrados.

A comunicação de 2007 explora, entre outras questões, o facto do desenvolvimento de relações com os países vizinhos exigir um sentido de compromisso e de que uma relação aprofundada só será conseguida através de uma cooperação política duradoura. Por sua vez, o diálogo entre a UE e cada um destes países, como também o aprofundamento das suas relações, vai de encontro ao ritmo do desenvolvimento e da implementação das mudanças

¹⁷³ Bretherton, Charlotte and John Vogler, *The European Union as Global Actor*, Routledge, 2nd edition, 2006, pp. 28-29

¹⁷⁴ Commission of the European Communities, *Wider Europe- Neighbourhood: A new framework for relations with our eastern and southern Neighbours*, 2003, Brussels

¹⁷⁵ Commission of the European Communities, 2003, *Wider Europe- Neighbourhood: A new framework for relations with our eastern and southern Neighbours*, 2003, Brussels

¹⁷⁶ Gstöhl, Sieglinde, *Differentiated Integration and the Prospects of a Neighbourhood Economic Community between the EU and its Eastern Partners*, in P. Van Elsuwege & R. Petrov, *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge, 2014, p.1

¹⁷⁷ Idem, p6

estruturais previamente acordadas. A cooperação e aprofundamento económico assumem um papel de relevo em questões como a resolução de conflitos regionais, servindo de impulsionadores a um maior *engagement* político de ambas as partes¹⁷⁸. As principais críticas à PEV, descritas na Comunicação de 2011 são, por sua vez, (1) os resultados limitados no apoio às reformas políticas nos países vizinhos. Existe uma necessidade de flexibilizar e de criar respostas *taylor made* para lidar com parceiros cuja evolução seja mais rápida e para desenvolver reformas mais adequadas para aqueles que lidem com um processo de consolidação democrático mais demorado. Por outro lado, (2) a PEV tem de ser uma política da União e dos seus Estados-Membros, que, por sua vez, deveriam alinhar as suas políticas bilaterais com os objectivos desta política. Os principais objectivos da revisão da PEV após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa mencionados nesta comunicação foram: proporcionar um maior apoio aos parceiros envolvidos na construção de uma *deep democracy*; apoiar o desenvolvimento económico inclusivo; reforçar duas das principais dimensões regionais da PEV, nomeadamente, a Parceria Oriental e do Sul do Mediterrâneo; bem como o fornecimento mecanismos e instrumentos para atingir estes objectivos¹⁷⁹.

Para além da implementação de reformas políticas, económicas e institucionais promovidas pela UE, a PEV coloca um especial enfoque na promoção dos seus valores¹⁸⁰. A comunicação de 2004, que marcaria o lançamento desta política em Maio desse mesmo ano, começa por referir a necessidade de promoção de democracia nos países abrangidos pela PEV, nomeadamente o facto de estes terem de ser subscritores da Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Membros da OCDE (aceitação dos “*binding mechanisms*” que dão um cunho europeu a estes países)¹⁸¹. Segundo esta comunicação, o objectivo da PEV é o de “*criar um círculo de países que partilham os mesmos objectivos e valores da UE*”¹⁸² (*europeização*¹⁸³). A PEV deverá fornecer uma base de valores e princípios comuns, e um “*joint ownership*” entre a UE e os

¹⁷⁸ European Commission, *Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 2006

¹⁷⁹ European Commission, *A New Response to a Changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy*, Brussels, 2011

¹⁸⁰¹⁸⁰ Hettne, Björn, *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*. Paper presented in the GARNET conference “The European Union in International Affairs”, Brussels, 2008, p. 182

¹⁸¹ Commission of the European Communities, *European Neighbourhood Strategy paper*, Brussels, 2004

¹⁸² Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - European Neighbourhood*, Brussels, 2004

¹⁸³ Fazemos assim novamente referência às definições de “*europeização*” referidas no enquadramento teórico desta dissertação, nomeadamente a “*europeização*” enquanto processo que dá origem a uma mudança ao nível nacional ou local, influenciado por um processo Europeu, bem como os pontos 1 e 5 da definição de Olsen.

governos dos países parceiros¹⁸⁴. A comunicação explica também que a PEV é implementada através do recurso a *benchmarks*, que depois são avaliados tendo em conta a evolução da qualidade de vida nos países abrangidos pela PEV. Estes benchmarks são implementados tendo por base os objectivos dos Planos de Acção, que serão abordados em detalhe na secção seguinte - *disponibilidade de instrumentos*. Whitman refere que uma das principais diferenças entre a comunicação de 2004 e a de 2003 é, no entanto, a sua retórica. Enquanto a comunicação “*Wider Europe*” faz muitas vezes referência a conceitos como *benchmarks* e *targets*, a seguinte optaria por evitar o recurso a referências condicionais, usando antes termos como *incentivos*, *compromissos*, e sublinhando que o “*nível de ambição*” da parceria dependeria sempre do nível de “*valores partilhados*” entre os dois parceiros¹⁸⁵. Exemplo disto são os programas de intercâmbio para jovens que se demonstram como eficazes na colmatação de preconceitos e benéficiais para a criação de relações entre jovens da UE e dos países parceiros¹⁸⁶. Em especial a partir de 2011, e muito devido aos crescentes problemas políticos vividos na sua região circundante, a PEV passou a apostar cada vez mais no apoio à sociedade civil – como poderemos observar ao falarmos dos instrumentos da PEV¹⁸⁷. Por sua vez, o recentemente lançado Programa de Regional de Comunicação (2011 - 2014), que tem o intuito de dar maior visibilidade aos objectivos e benefícios da PEV, é também relevante para a proliferação de valores através de um demonstrado reconhecimento dos benefícios que a UE traz para os seus países parceiros. O Neighbourhood Info Centre portal, um site com informação actualizada sobre a PEV, e o Neighbourhood Info Centre – que também abrange cursos para jornalistas, conferências, media monitoring e inquéritos – são dois dos principais resultados deste programa¹⁸⁸. Por sua vez, a PEV pretende, através da Parceria Oriental reforçar o intercâmbio de pessoas através dos programas Erasmus+, Creative Europe, Marie-Curie e Horizonte 2020, bem como reforçar o desenvolvimento de uma Comunidade de Conhecimento e Inovação que pretende facilitar a integração dos países parceiros no Espaço Europeu de Investigação (EEI)¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Maurer, Heidi and Simão, Lúcia, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, Global Power Europe-Vol. 1, 2013, p.8

¹⁸⁵ Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan, *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, Political & International Studies Collection 2010, Series: Palgrave Studies in European Union Politics, 2010, p. 99

¹⁸⁶ Commission of the European Communities, *Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 2006

¹⁸⁷ European Commission, *A New Response to a Changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy*, Brussels, 2011

¹⁸⁸ Regional Communication Programme, EU Neighbourhood Info Centre <http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=405&id_type=10>, consultado em Setembro de 2014

¹⁸⁹ Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 Regional report: Eastern Partnership, European Commission, 2014, Brussels

Os instrumentos da acção externa da UE, e neste caso os instrumentos da PEV, podem ser considerados *hard* ou *soft e positive* ou *negative*¹⁹⁰. Uma *hard positive tool* remete para o sistema de recompensas e condicionalidade. Por exemplo, o histórico de reformas desenvolvido durante o período de 2010-13, e tendo por base os relatórios de progresso anual seria o mecanismo de avaliação para as decisões sobre as alocações financeiras de 2014¹⁹¹. Em 2012, salienta-se o exemplo da Tunísia que, ao demonstrar a intenção de dar passos decisivos na sua transição democrática, viu o seu financiamento redobrado entre 2010 e 2011 – alcançando os 160 milhões de euros¹⁹². No caso dos países nos quais não tenha havido reformas, a UE reconsideraria ou reduziria o financiamento. A UE, que já apostava na diminuição das relações com governos envolvidos em violações dos direitos humanos e normas democráticas, pretende agora reforçar esta aposta com a introdução de sanções (tal como sucedeu no caso da Ucrânia, durante a actual crise política deste país)¹⁹³ ou então o congelar de negociações de um Acordo de Associação (por exemplo no caso da Líbia) – ambas são *hard negative tools*. O conceito de “*naming and shaming*”¹⁹⁴ é, por sua vez, uma *soft negative tool*. A opinião da UE sobre um determinado país e as suas políticas é, quando negativa, também uma punição ou uma *soft positive tool* (se esta declarar um encorajamento). Neste caso, as comunicações da Comissão Europeia e de outras instituições da UE são de particular relevo - em especial, no caso da PEV, os Relatórios de Progresso. Após a conclusão de um Acordo de Associação, a Comissão cria um relatório sobre o país em questão e ambas as partes definem um Plano de Acção – válido entre três a cinco anos¹⁹⁵. Anualmente, a UE publica a sua avaliação da PEV, bem como de cada uma das relações bilaterais. Todos os anos, a Comissão apresenta assim Relatórios de Progresso, assinalando os avanços do país parceiro na implementação das reformas. Outro dos seus mecanismos de controlo são os subsecretariados – que, sedeados no território dos países parceiros, informam a Comissão sobre o desenvolvimento dos objectivos fixados – bem como as Delegações da UE, que têm um papel fundamental na criação de relações com estes países.

¹⁹⁰ Hettne, Björn, *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*. Paper presented in the GARNET conference “The European Union in International Affairs”, Brussels, 2008, p. 28

¹⁹¹ *More for more principle*

¹⁹² *Delivering on a New European Neighbourhood Policy*, European Commission, 2012, Brussels

¹⁹³ *A New Response to a Changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy*, European Commission, 2011, Brussels

¹⁹⁴ Gstöhl, Sieglinde, *Differentiated Integration and the Prospects of a Neighbourhood Economic Community between the EU and its Eastern Partners*, in P. Van Elsuwege & R. Petrov, *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge, 2014, p.10

¹⁹⁵ *European Neighbourhood Policy*, European Union External Action <http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm> consultado em Setembro de 2014

Ainda ao nível da *coerência vertical* é de mencionar o crescente envolvimento do Comité Económico e Social Europeu, do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões, nesta política¹⁹⁶.

Por sua vez, os *instrumentos* utilizados pela PEV dependem da sua *coerência vertical*, que, em última instância determina o seu funcionamento, evolução e a criação de novos *instrumentos*¹⁹⁷. Ao nível financeiro, a PEV tem demonstrado uma elevada capacidade de evolução, reflectindo também a sua importância para os Estados-Membros e para as instituições.

A PEV foi inicialmente financiada pelo programa MEDA, para o sul do Mediterrâneo, e pelo programa TACIS, para os países da Europa do Leste. No entanto, em 2007 foi lançado um novo mecanismo de financiamento para a PEV: o Instrumento Europeu de Vizinhaça e Parceria (IEVP). Este instrumento financeiro, que abrangeu o quadro financeiro plurianual (QFP) de 2007-2013, destinava-se aos países parceiros da PEV, e também à Rússia, por via a atingir os diferentes objectivos desta política: reformas políticas, económicas, sociais, cooperação sectorial, desenvolvimento local e regional e a participação nos programas das agências comunitárias, bem como missões de observação eleitoral, situações de gestão pós-crise e actividades de preparação para as catástrofes. O IEVP contou com um orçamento de quase 11,2 milhões de euros para o período mencionado. 95 % destinava-se aos programas nacionais e plurinacionais e 5 % aos programas de cooperação transfronteiriça¹⁹⁸. A sua principal inovação foi a abolição do tradicional conceito de financiamento de parcerias, passando a abranger tanto programas bilaterais como multilaterais.

Em 2011, a UE tinha-se proposto a dedicar um valor adicional de 1,24 mil milhões de euros por forma a implementar diversas mudanças na estratégia desta política. Estes recursos adicionais deveriam ser conseguidos através de realocações no Heading 4 do quadro financeiro plurianual 2007-2013. Seria ainda utilizada a margem não alocada sob o limite máximo de despesas em 2012 e - na medida do necessário – poderia vir-se a recorrer ao Instrumento de Flexibilidade¹⁹⁹. A Comissão apresentou assim uma carta de ratificação ao orçamento de 2012. Em 2013 foi anunciado que 0,95 mil milhões de euros da quantia

¹⁹⁶ European Commission, *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, 2013, Brussels

¹⁹⁷ Bretherton, C. and Vogler J., *A Global Actor Past its Peak?*, International Relations, 2013, p.385

¹⁹⁸ *Instrumento Europeu de Vizinhaça e Parceria (2007 - 2013)*, Europa, 8.10.2007, <http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_pt.htm> consultado em Setembro de 2014

¹⁹⁹ *Instrumento de Flexibilidade conta com um orçamento anual máximo de €200 milhões e serve ao financiamento de despesas claramente identificadas que não puderam ser cobertos por uma ou mais rubricas orçamentais.*

proposta seriam libertados para a PEV. Já o pedido de extensão do mandato externo do Banco Europeu de Investimento (BEI) para diversos países vizinhos a leste e a sul da UE resultou no empréstimo de 1,15 mil milhões de euros a países parceiros. Em 2011, a Comissão pediu também uma extensão do mandato do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD) para os países a sul do mediterrâneo – salvaguardando no entanto que esta extensão não deveria resultar numa transferência de recursos alocados aos países vizinhos a leste. A extensão deste mandato acabaria por ser aprovada ainda em 2011²⁰⁰. Este seria também o ano em que a Comissão adoptaria a proposta legislativa para a criação do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), que passaria, a partir de 2014, a substituir o Instrumento Europeu de Parceria e Vizinhança (IEVP). Este instrumento tem como principal objectivo adaptar a assistência financeira da UE aos diferentes desafios, que variam de país parceiro para país parceiro, e a modernizar o sistema de apoio financeiro tendo em vista as diferentes conjuncturas. O novo instrumento compromete-se a criar maior distinção entre os diferentes países abrangidos e uma cooperação focada num número mais reduzido de prioridades por forma a aumentar o seu impacto. Outros dos objectivos é o de reduzir a complexidade e duração dos processos. O objectivo inicial era um financiamento de 18,2 mil milhões de euros (2014 -2020), 22% mais do que no anterior quadro financeiro plurianual. O IEV acabaria no entanto por receber 15,4 milhões de euros (mais 4 milhões do que o antigo IEVP)²⁰¹. O reforço monetário desta política, bem como o aumento do orçamento e a introdução de novos instrumentos de apoio financeiro e técnico demonstram o crescente relevo assumido pela PEV ao nível das políticas da UE.

Para além do seu financiamento geral, a PEV tem também acesso a diversos fundos, apoios e instrumentos que suportam o financiamento de acções específicas. Por exemplo, a Comissão Europeia disponibiliza apoios financeiros aos seus parceiros sobre forma de subvenções que são complementados através de empréstimos do Banco Europeu de Investimento e do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento²⁰². Em 2011, a fim de apoiar os agentes políticos empenhados na mudança (nomeadamente partidos políticos e ONGs não-registadas, sindicatos e outros parceiros sociais), o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e a Comissão Europeia propuseram à criação de um Fundo Europeu para a Democracia, que deveria reforçar a influência e a

²⁰⁰ *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, European Commission 2013, Brussels

²⁰¹ *Delivering on a New European Neighbourhood Policy*, European Commission, 2012, Brussels

²⁰² *Fichas técnicas sobre a União Europeia – Política Europeia de Vizinhança*, *Europarl*, 04.2014 <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html> consultado em Setembro de 2014

consistência dos esforços da UE, dos seus Estados-Membros e de diversas fundações políticas europeias já empenhadas neste sentido²⁰³. Este fundo tornar-se-ia operacional em 2013. Nesse mesmo ano, foram também reforçados os objectivos do Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos (IEDDH), criado em 2006, através de ferramentas adicionais para o auxílio de organizações da sociedade civil ou cidadãos cujo acesso à Internet e outras tecnologias de informação esteja restringido, bem como ao apoio dos meios de comunicação independentes na imprensa, rádio e televisão. Estes instrumentos devem ser sustentados pela ratificação²⁰⁴. O IEDDH complementa assim o Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento e o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP).

Ainda em 2011 foi também lançada a Facilidade de Apoio à Sociedade Civil, com o objectivo de apoiar os actores da sociedade civil e o seu papel nas reformas democráticas dos países vizinhos²⁰⁵. Os relatórios de progresso dos diferentes países vizinhos passaram também a estabelecer uma relação mais directa entre os resultados e as respostas e incentivos da UE, inclusive os incentivos financeiros²⁰⁶. A Comissão decidiu ainda reforçar a sua cooperação com o Conselho da Europa e as suas sinergias com a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (APCE), oferecendo um estatuto de “Parceiro para a Democracia” a parlamentos da região sul do mediterrâneo. Na Comunicação de 2012 da PEV, menciona-se ainda a necessidade de, tendo em conta as mudanças e instabilidades políticas em diversos países vizinhos, criar um diálogo reforçado com os partidos existentes e novos partidos²⁰⁷.

Ainda em 2011, a PEV lançou também o Instrumento de Vizinhança para a Sociedade Civil, com o intuito de reforçar o papel destes actores – que a UE pode apoiar mas cujo papel, de grande relevo para a democratização dos países, não pode substituir. Este papel torna-se especialmente relevante numa altura em que a UE reconhece que o envolvimento de outros actores externos nas regiões abrangidas pela PEV – nomeadamente a Rússia e a Turquia – têm também influenciado e moldado as políticas externas de alguns dos seus países vizinhos, ao oferecer-lhes uma outra alternativa política. Consequentemente, a atractividade das parcerias com a União e a sua alternativa enquanto modelo político encontram-se perante novos desafios.

²⁰³ Council of the European Union, 2011, “*Declaration on the Establishment of a European Endowment for Democracy*”, Brussels

²⁰⁴ *A New Response to a Changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy*, European Commission, 2011, Brussels

²⁰⁵ *Neighbourhood Civil Society Facility*, EU Neighbourhood Info Centre, <http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=393&id_type=10> consultado em Novembro de 2014

²⁰⁶ *Delivering on a New European Neighbourhood Policy*, European Commission, 2012, Brussels

²⁰⁷ *Delivering on a New European Neighbourhood Policy*, European Commission, 2012, Brussels

Este aumento de financiamento demonstra não só a relevância da PEV para a UE como um todo, mas também a relevância desta política para os diversos Estados-Membros. A capacidade da UE e a eficácia dos seus instrumentos são no entanto influenciados pela dependência do país parceiro, do financiamento da UE²⁰⁸. Isto porque, as referidas *capacidades* são também influenciadas por *oportunidades* (que também podemos denominar como "desafios"): factores externos que restringem ou permitem à UE agir enquanto actor externo. As *oportunidades* e desafios que inicialmente impulsionaram a criação da PEV explicam-se através dos conceitos de *Proximidade*, *Prosperidade* e *Pobreza*. A Proximidade refere-se à proximidade geográfica, por exemplo no caso dos países a sul do mediterrâneo, e proximidade história, nomeadamente no caso da Rússia, Ucrânia e Moldávia. A proximidade geográfica também se refere às “*novas fronteiras*” e “*novos vizinhos da UE*”, após os alargamentos de 2004. A *Prosperidade* e *Pobreza* remetem respectivamente para a (1) interdependência económica e de segurança da UE para com os seus países vizinhos, e, (2) para o facto do crescimento económico e maturidade política, como também a aproximação de valores dos países vizinhos aos valores da UE contribuir para a economia e segurança da própria UE. Os principais objectivos referidos são a criação de um “*ring of friends*”, através de uma aproximação política, económica e de valores²⁰⁹.

O conflito na Jugoslávia, nos anos 90, foi uma *oportunidade*/desafio externo para o qual a UE não tinha capacidades e instrumentos para agir de forma coerente²¹⁰. A crise de 2008 na Geórgia ou a actual crise da Ucrânia demonstram que a UE cresceu substancialmente no que concerne as suas *capacidades* e *instrumentos*, no entanto há ainda a necessidade de apostar numa maior *coerência institucional* por forma a acelerar os processos decisórios. Por um lado, por forma a tomar decisões (acções específicas ou até mesmo sanções económicas) a PEV necessita da coordenação entre diversas instituições (Comissão Europeia, Conselho Europeu e Alto Representante para a Política Externa e Segurança Comum) bem como de diversos instrumentos disponibilizados, por exemplo, pela Direcção-Geral para a Ajuda Humanitária ou pelo Serviço Europeu de Acção Externa, para além do próprio Instrumento Europeu de Vizinhaça (IEV). Sendo ainda necessária a coordenação com outros actores externos a este nível, por exemplo com a Rússia ou os Estados Unidos²¹¹.

²⁰⁸ Bretherton, Charlotte and Vogler, John., *A Global Actor Past its Peak?*, International Relations, 2013, p.386

²⁰⁹ *Wider Europe- Neighbourhood: A new framework for relations with our eastern and southern Neighbours*, Commission of the European Communities, 2003, Brussels

²¹⁰ Bretherton, Charlotte and Vogler, John, *The European Union as Global Actor*, Routledge, 2nd edition, 2006, p. 26

²¹¹ Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan, *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, Political & International Studies Collection 2010, Series: Palgrave Studies in European Union Politics, 2010, p. 31

No início de 2014, durante a crise política da Ucrânia, a Comissão Europeia lançou a comunicação *“Neighbourhood at the crossroads – taking stock of a year of challenges”*. Nesta comunicação lê-se: *“Os desenvolvimentos de 2013 – positivos ou negativos – sublinham que o sucesso desta política está intimamente ligado à capacidade e empenho dos governos em implementarem as reformas e de aprofundarem as suas relações com a UE, bem como com a sua capacidade de explicar e ganhar apoio popular”*²¹². No entanto, este progresso é também influenciado pelo ambiente regional e outros actores regionais e globais. Esta comunicação refere assim as pressões externas, que se materializam, por exemplo, na subida dos preços do gás e petróleo ou noutras sanções comerciais. Sanções estas, alegadamente criadas para evitar o aprofundamento das relações com a UE através dos vários instrumentos e acordos da PEV. A UE pretende assim continuar a dialogar com os restantes actores regionais e globais por forma a evitar que estas pressões influenciem o diálogo entre a UE e os seus países vizinhos, bem como explicitar os ganhos conjuntos – não apenas para os países vizinhos da UE, mas também para os vizinhos dos seus vizinhos. A comunicação refere especificamente a situação política da Ucrânia – que abordaremos no capítulo seguinte, fazendo referência a este mesmo documento – bem como a avaliação detalhada da evolução da PEV, dos seus sucessos e derrotas, ao longo do último ano²¹³.

Um dos maiores desafios da PEV é a necessidade de delinear os benefícios para os países aderentes. Como referido no documento de 2014, a PEV *“tem de assegurar que as negociações são conduzidas de forma eficiente e que os acordos podem ser implementados o mais depressa possível, alcançando benefícios tangíveis”*. Além disso *“a UE tem de assegurar que as políticas se mantêm atraentes e que estas respondem às necessidades dos seus parceiros”*. Acima de tudo, é fundamental que a UE trabalhe em grande proximidade com os seus Estados-Membros, especialmente no que concerne as matérias em que estes mantêm as principais competências decisórias²¹⁴. Em suma, a comunicação indica que a UE tem de *“continuar a fazer esforços para assegurar uma maior coerência nos seus objectivos políticos, e será necessário aprofundar a reflexão sobre os melhores métodos de prevenir crises e responder a situações em constante mudança, adaptando os seus procedimentos de tomada de decisão e, caso seja apropriado, recorrer a instrumentos políticos adicionais”*. A

²¹² *Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013*, European Commission, March, 2014

²¹³ *Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013*, European Commission, March, 2014

²¹⁴ *Idem*

PEV deverá assim procurar responder de forma eficiente, mesmo perante um parceiro que seja objecto de pressões externas ou que se encontre em crise²¹⁵.

O caso da Ucrânia também ilustra outro dos principais desafios da PEV, nomeadamente o facto de uma maior aproximação da UE aos seus vizinhos, cria também uma maior interdependência e conseqüente vulnerabilidade aos problemas destes países²¹⁶. Tendo em conta os custos que a aproximação aos padrões da UE e a implementação de mudanças constitucionais e legislativas têm para os países vizinhos, um dos principais desafios da PEV é o de se manter atractiva para os países parceiros, mesmo sem oferecer a possibilidade de adesão²¹⁷. Por outro lado, a PEV também não está completamente definida na sua finalidade. Recentemente, o Comissário Štefan Füle, referindo-se à assinatura do Acordo de Associação com a Ucrânia, proclamou que este não seria o fim do caminho da aproximação entre a UE e este país – deixando espaço para interpretação de uma possível adesão à UE²¹⁸.

Acima de tudo denotamos que, não só a PEV tem *capacidades e instrumentos* ao seu dispor, como tem, ao longo da sua evolução rapidamente desenvolvido novas *capacidades e instrumentos*. A entrada em vigor do Tratado em Lisboa foi fundamental para o desenvolvimento da PEV. A relevância desta política para o nível *vertical e institucional* da UE é também denotada através do aumento do seu financiamento de ano para ano.

Existe ainda uma discrepância substancial entre os instrumentos financeiros e políticos utilizados ao abrigo desta política. Como podemos verificar ao longo desta análise, as possibilidades de financiamento da PEV aumentaram substancialmente desde o seu lançamento. Para além do IEV - o mais recente mecanismo plurianual de financiamento desta política -, que recebeu 15,4 milhões de euros mais do que o seu antecessor, a PEV dá acesso aos seus parceiros o acesso a empréstimos do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). Ao longo dos últimos anos, a PEV desenvolveu uma variedade de fundos e mecanismos de apoio com fins específicos, por forma a colmatar dificuldades dos seus países parceiros. Foram assim criados, nomeadamente, o Fundo Europeu para a Democracia e a Facilidade de apoio à Sociedade Civil. Apesar destes instrumentos terem, devido ao seu impacto económico, também um impacto político, os instrumentos políticos da PEV ficaram aquém da evolução dos seus instrumentos financeiros.

²¹⁶ Maurer, Heidi and Simão, Lúcia, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, Global Power Europe-Vol. 1, 2013, p.8

²¹⁷ in Whitman, Richard G. and Wolff, Stefan, *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, Political & International Studies Collection 2010, Series: Palgrave Studies in European Union Politics, 2010, p. 97

²¹⁸ *EU Commissioner supports Ukraine's accession*, Deutsche Welle, 31.05.2014, <<http://www.dw.de/eu-commissioner-supports-ukraines-accession/a-17673773>> consultado em Outubro de 2014

São estes, por exemplo, os Planos de Acção, os Relatórios de Progresso, os comunicados, o *naming and shaming*, e, em muito menor escala, as sanções. Os instrumentos da PEV, em especial os *soft tools*, que ainda são os mais utilizados por esta política, não trazem resultados imediatos²¹⁹. A PEV é, por isso, uma política de implementação a longo prazo²²⁰, tal como a europeização e a transposição de valores são fenómenos não-imediatos. Assim, é natural que muitas vezes se mantenham os mesmos objectivos (por exemplo nos Planos de Acção) ao longo de grandes períodos temporais. A UE pretende, através da PEV, e da transposição das suas *coerências internas* para o nível externo, “*moldar o mundo à sua imagem*”²²¹.

²¹⁹ Casier, T. & S. Vanhoonaeker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, p. 13

²²⁰ Ibidem

²²¹ Casier, T. & S. Vanhoonaeker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, p. 13

As parcerias multilaterais

A PEV é uma iniciativa conjunta e bilateral entre a UE e cada um dos países por ela abrangidos. No entanto é também reforçada por diversos acordos multilaterais e regionais: a Sinergia do Mar Negro (lançada em Kiev em Fevereiro de 2008), a União para o Mediterrâneo (uma política lançada Novembro de 2008 e visou reformular o Processo de Barcelona, lançado em 1995), e a Parceria Oriental (lançada em Praga em Maio de 2009). Apresentaremos, de seguida, e de forma mais detalhada, o histórico de cada uma destas parcerias multilaterais, as suas principais políticas, sucessos e desafios. Pretendemos, através desta análise, demonstrar o relevo da Parceria Oriental no conjunto das parcerias abrangidas pela PEV. Por sua vez, apresentaremos também algumas comparações, nomeadamente à forma como a UE interage com a Rússia ao abrigo das restantes parcerias multilaterais.

A Sinergia do Mar Negro

A Sinergia do Mar Negro, que pretende assim ser um complemento da PEV, abrange uma área estratégica de grande relevo para a UE em matéria de segurança - tanto por motivos de segurança ‘tradicional’, nomeadamente o tráfico de narcóticos e terrorismo no norte do Cáucaso, bem como segurança energética, sendo esta uma região central para o abastecimento de gás e petróleo vindo da Rússia e da Ásia Central. Neste sentido, a Sinergia do Mar Negro, pretende estreitar as relações da UE com países produtores e de passagem, desenvolvendo também projectos de investigação da área energética, bem como incentivar e investir na modernização das infraestruturas²²².

A Sinergia do Mar Negro foi inicialmente proposta em Abril de 2007, após os alargamentos à Roménia e Bulgária que consequentemente estenderam as fronteiras da UE ao Mar Negro²²³. Segundo um comunicado da Comissão Europeia de 2010, a Sinergia do Mar Negro distingue-se das restantes parcerias multilaterais, e em especial da Parceria Oriental, que acima de tudo promove a aproximação à UE dos países por esta englobados, por se tratar especificamente de uma cooperação de desenvolvimento regional. Aberta a todos os Estados da região do Mar Negro, o seu principal enfoque é a identificação e apoio de projectos

²²² *Black Sea Synergy*, Environment, Conflict and Cooperation Platform, <http://www.ecc-platform.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=457:black-sea-synergy&Itemid=748> consultado em Outubro de 2014

²²³ *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*, European Commission, Brussels, 2007

conjuntos, baseando-se em grande escala em iniciativas tomadas na região. A parceria abrange a UE, Arménia, Azerbaijão, Moldávia, Ucrânia, Geórgia (todos estes também membros da Parceria Oriental) e ainda a Roménia, Bulgária e Grécia (Estados Membros), a Turquia (país candidato) e a Rússia (cujas relações bilaterais se regem por uma Parceria Estratégica – que será abordada em detalhe no capítulo seguinte) ²²⁴. A Sinergia do Mar Negro tem ainda por objectivo o estreitamento de laços com a Organização para a Cooperação Económica do Mar Negro (BSEC) ²²⁵ - bem como outras organizações da região, nomeadamente a *Black Sea Commission*²²⁶. Esta parceria estabeleceu um vasto número de objectivos de cooperação nas áreas do transporte, energia, infraestruturas, ambiente e alterações climáticas, políticas marítimas e de pesca, prevenção e gestão de desastres naturais, migração, combate ao crime organizado, entre outros²²⁷.

A Sinergia do Mar Negro é financiada através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), atividades regionais do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), do Banco Europeu de Investimento (BEI) e pelo Banco de Comércio e Desenvolvimento do Mar Negro. A cooperação transfronteiriça é financiada através dos mecanismos da PEV, do Instrumento de Pré-adesão (IPA) e pelo FEDER²²⁸. Outra das particularidades desta parceria é o facto de, à priori, esta cooperação exigir o cofinanciamento das actividades e iniciativas por parte de outros parceiros e entidades regionais²²⁹.

Tendo a primeira comunicação da Sinergia do Mar Negro sido lançada em Abril de 2007, o lançamento oficial teria apenas lugar dez meses mais tarde e rapidamente condicionado pelo conflito entre a Rússia e a Geórgia em Agosto de 2008. Dada a altura do seu lançamento coincidir com a criação da Parceria Oriental e apesar do seu grande interesse estratégico, vários Estados Membros acabariam por considerar que a Sinergia do Mar Negro poderia acabar por competir e perder terreno para a Parceria Oriental. Os países parceiros foram criticados por falta de envolvimento e compromisso com a Sinergia do Mar Negro e a Comissão Europeia acusada de não alocar fundos e recursos humanos suficientes – preterindo

²²⁴ Black Sea Synergy, European Commission, 2010, Brussels

²²⁵ Black Sea Economic Cooperation (BSEC) at a glance <<http://www.bsec-organization.org/>> consultado em Outubro de 2014

²²⁶ Black Sea Synergy, European Commission, 2010, Brussels

²²⁷ Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area, European Union External Action, 2008

²²⁸ Black Sea Synergy, Europa, 06.03.2008, <http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/external_relations_enlargement/r17102_en.htm> consultado em Novembro de 2014

²²⁹ Black Sea Synergy, European Commission, 2010, Brussels

desde logo a Parceria Oriental²³⁰. Em 2011, o Parlamento Europeu, que apoiara esta iniciativa regional com grande satisfação, adoptou uma resolução criticando a ausência de resultados da mesma e apresentando propostas à sua melhoria²³¹.

O conceito de financiamento e cooperação com as organizações estabelecidas na região do Mar Negro acabaria por ser um dos principais fracassos da Sinergia do Mar Negro (com a excepção do envolvimento da UE na Organização de Cooperação Económica do Mar Negro, que será mencionando de seguida). Entre 2008 e 2009, a UE tentou dar início a três parcerias sectoriais, lideradas respectivamente pela Roménia (ambiente), Grécia (transporte) e Bulgária (energia). No entanto estas não foram bem recebidas pela Rússia e a Turquia, e criticamente comparados com os sucessos da Dimensão Nórdica da UE por parte da Organização de Cooperação Económica do Mar Negro. Ao contrário da Dimensão Nórdica, que contou com grande empenhamento dos países envolvidos e com um desenvolvimento gradual de sucesso, a Sinergia do Mar Negro pretendia contar essencialmente com a iniciativa de organizações estabelecidas na região²³². Por outro lado, o insucesso também se deveu ao facto dos bancos envolvidos na parceria – nomeadamente o NDEP *Development Bank*, o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) e o Banco Europeu de Investimento (BEI) –, que tiveram um papel central no sucesso da Dimensão Nórdica, terem sido relutantes no seu envolvimento com a Sinergia do Mar Negro, aguardando que esta mostrasse sinais de sucesso²³³. Ainda ao nível do financiamento, não existiam fundos do IEVP reservados especificamente para a implementação geral da parceria. Algo que foi interpretado como uma falta de compromisso por parte da UE²³⁴.

No caso da cooperação com a Rússia ao abrigo desta parceria, esta mostrou-se maioritariamente relutante em aceitar o envolvimento da UE na Convenção de Bucareste, para a protecção do Mar Negro contra a poluição, contrariamente aos incentivos que a Rússia fizera ao envolvimento da UE na Convenção de Helsinque para a protecção do meio marinho do Mar Báltico. Também a Turquia optou por uma posição crítica perante o envolvimento da UE

²³⁰ *Policy Briefing: The EU's Black Sea policy: Where do we stand?*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2013

²³¹ European Parliament resolution of 20 January 2011 on an EU Strategy for the Black Sea (2010/2087(INI)) *An EU Strategy for the Black Sea*, European Parliament

²³² *Policy Briefing: The EU's Black Sea policy: Where do we stand?*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2013

²³³ *Idem*

²³⁴ *Policy Briefing: The EU's Black Sea policy: Where do we stand?*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2013

na região, em muito derivado das suas ambições regionais, e de uma política externa que pretendia usufruir desta localização estratégica entre dois continentes²³⁵.

Apesar dos sucessos desta política terem ficado aquém dos seus objectivos iniciais, foram registados diversos progressos nas áreas do ambiente, programas de cooperação transfronteiriça e o estreitamento das relações entre a UE e a Organização de Cooperação Económica do Mar Negro (CEMN). Na área do ambiente é de realçar o programa piloto lançado no início de 2013 através de uma iniciativa do Parlamento Europeu e que será implementado na Ucrânia, Geórgia e Rússia, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Contando com um orçamento de €1 milhão, trata-se de um programa técnico preparatório com o objectivo de melhorar o acesso e a qualidade dos dados sobre o estado químico e biológico do Mar Negro, bem como as capacidades de monitorização destes países no que concerne a monitorização do ambiente marinho²³⁶.

O programa transfronteiriço *Black Sea Basin Joint Operational Programme 2007-2013* pretendia incentivar o desenvolvimento económico e social; partilhar os recursos e competências para a protecção e conservação ambiental; e apoiar iniciativas culturais e educacionais²³⁷. A iniciativa foi bem recebida por todas as partes envolvidas e acabaria por receber um financiamento adicional – o projecto recebeu €28 milhões, ao invés dos iniciais €17 milhões previstos, por parte do IEVP (2007 -2013) e €7 milhões através do IPA, para projectos que incluíssem a Turquia. O programa continuará a decorrer ao abrigo do novo plano financeiro plurianual (2014-2020)²³⁸.

Por último é ainda de referir que a UE se tornou, em 2007, membro observador do Organização de Cooperação Económica do Mar Negro (CEMN), organização na qual a UE se tem empenhado e envolvido com relativo sucesso, contribuindo assim para o desenvolvimento de um dos objectivos desta política: firmar relações com organizações regionais do Mar Negro²³⁹.

A Dimensão Nórdica deverá continuar a servir de exemplo para o desenvolvimento da Sinergia do Mar Negro, visto que ambas englobam um mesmo actor global e regional (a

²³⁵ *Policy Briefing: The EU's Black Sea policy: Where do we stand?*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2013

²³⁶ *Idem*

²³⁷ Black Sea Basin Joint Operational Programme 2007-2013 website <<http://www.blacksea-cbc.net/index.php/eng>> consultado em Novembro de 2014

²³⁸ *Policy Briefing: The EU's Black Sea policy: Where do we stand?*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2013

²³⁹ *Idem*

Rússia), que no caso da Dimensão Nórdica foi integrado com sucesso num projecto e responsabilidade partilhada. O relançamento de a Sinergia do Mar Negro terá, além de enfrentar os desafios já mencionados, de ter em conta as particularidades da região abrangida e os actores já estabelecidos, bem como os seus interesses. Algo que esta parceria tentou já abordar, mas sem sucesso. Outra questão de relevo, será o desenvolvimento *em tandem* da Sinergia do Mar Negro e da Parceria Oriental. Apesar de distintas, perseguem em alguns casos objectivos comuns (nomeadamente o relacionamento com a Rússia – no caso da primeira enquanto parceiro e no caso da segunda enquanto actor regional com interesses na região), que por vezes podem ser alcançados em sinergia e noutros momentos deverão ser claramente distinguidas. Deste modo poderá ser colmatado o risco da Sinergia do Mar Negro se afigurar como supérflua perante a existência da Parceria Oriental²⁴⁰. Depois de separatistas pro-russos terem tomado a península de Crimeia em Fevereiro de 2014, o que conduziria à declaração de independência deste território, após um referendo (que é considerado ilegal pela UE e pelos EUA) em Maio desse mesmo ano, o Mar Negro, torna-se um ponto estratégico no jogo de esferas de influência e projecção de poder entre a Rússia e a UE/EUA²⁴¹. Abordaremos esta questão em mais profundidade no capítulo seguinte.

²⁴⁰ *Policy Briefing: The EU's Black Sea policy: Where do we stand?*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2013

²⁴¹ Csernaton, Raluca, *Geostrategic and Economic Priorities in the Black Sea Region – Reconfiguring a Fuzzy Eastern Borderline*, ISIS Europe Blog, <<http://isiseurope.wordpress.com/2014/03/27/geostrategic-and-economic-priorities-in-the-black-sea-region-reconfiguring-a-fuzzy-eastern-borderline/>>, consultado em Setembro de 2014

A União para o Mediterrâneo

A União para o Mediterrâneo (UPM) foi anunciada em Paris, em Julho de 2008²⁴². O seu principal objectivo seria a criação de medidas concretas para a área e países do Mediterrâneo, tendo em conta uma reformulação do Processo de Barcelona. Este processo, lançado na Cimeira da União para o Mediterrâneo em 1995, tinha como principal objectivo, o aumento das relações políticas entre a UE e os seus parceiros mediterrânicos, pretendendo criar um maior sentimento de coparticipação no desenvolvimento das relações multilaterais e desenvolver projectos regionais e sub-regionais, relevantes para os cidadãos destes países²⁴³.

A Espanha, por interesses geográficos e económicos óbvios, foi a promotora do Processo de Barcelona. No entanto, o relançamento da política foi fomentado pela presidência francesa da UE. Nicolas Sarkozy, então presidente francês, pretendia que se desse nova vida a uma política que, em doze anos, contava com poucos resultados. Para a França, uma política de sucesso no sul do mediterrâneo, uma região estratégica por motivos históricos, também captaria o interesse dos eleitores franceses originários do Magreb. Por sua vez, esta parceria multilateral poderia, para a França, afigurar-se como uma alternativa à (não desejada) entrada da Turquia na UE. O projecto acabaria por contar com um grande apoio da Alemanha, devido aos interesses económicos deste país na região mediterrânica. Espanha apoiou a reestruturação ao salvaguardar que a sede se mantivesse em Barcelona²⁴⁴.

A União para o Mediterrâneo abrange os 28 Estados Membros da UE e 15 países do Médio Oriente, África e Mediterrâneo: Albânia, Argélia, Bósnia e Herzegovina, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Mauritânia, Mónaco, Montenegro, Marrocos, Palestina, Síria (suspensão), Tunísia e Turquia²⁴⁵. Esta parceria deu lugar à criação de uma secretária-geral (Barcelona, Espanha) e cinco subsecretariados, das quais uma coube a Israel e outra à Palestina - algo que não tinha sido possível durante o processo de Barcelona devido ao facto dos países árabes se oporem à ocupação de uma posição directiva por parte deste país. A parceria é regida por uma copresidência que abrange um país do sul do mediterrâneo e um

²⁴² Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Council of the European Union, Paris, 13 July 2008

²⁴³ Idem

²⁴⁴ Sotelo, Ignácio, "União para o Mediterrâneo : um ano pouco produtivo", *El Pais*, 12.07.2011 <<http://www.presseurop.eu/pt/content/article/52881-uniao-para-o-mediterraneo-um-ano-pouco-produtivo>>, consultado em Julho de 2014

²⁴⁵ Euro-Mediterranean Partnership (EUROMED), European External Action Service <http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm>, consultado em Julho de 2014

país do norte do mediterrâneo. Neste momento, a parceria é presidida respectivamente pela Jordânia e a UE²⁴⁶.

Os membros da UPM têm encontros regulares ao nível ministerial. Estes englobam os Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos 43 países, as instituições da União Europeia e a Liga dos Estados Árabes. As reuniões de altos funcionários visam supervisionar e coordenar o trabalho da UPM. Aqui são aprovados os orçamentos e programas de trabalho dos secretariados. As decisões são tomadas por consenso²⁴⁷.

No lançamento da União para o Mediterrâneo foram identificadas as seguintes áreas prioritárias: despoluição do Mediterrâneo, desenvolvimento de estradas marítimas e terrestres, protecção civil, energias alternativas (Plano Solar Mediterrâneo), Ensino Superior e Investigação da (Universidade Euro-Mediterrânica) e uma iniciativa na área dos negócios²⁴⁸. No entanto, um dos objectivos mais relevantes desta parceria, seria o objectivo de contribuir para o processo de paz entre Israel e a Autoridade Palestiniana.

Outro dos principais objectivos do Processo de Barcelona, e ao qual o UPM deu continuidade e cujos princípios foram integrados nos Acordos de Associação completados com os países abrangidos, seria a criação de uma zona de comércio livre entre a UE e os seus vizinhos a sul do mediterrâneo. A zona de comércio livre deveria entrar em vigor após um período transitório de doze anos²⁴⁹. O acordo de Agadir, assinado em Fevereiro de 2004, é considerado um prelúdio a este objectivo, tendo criado uma zona de comércio livre entre o Egipto, Jordânia, Marrocos e a Tunísia. O objectivo da UE é assim, primeiramente, desenvolver um bloco de cooperação económica entre os países vizinhos da região sul do Mediterrâneo, para mais tarde desenvolver um zona de livre comércio que integre também a UE. Assim, a UE tem apoiado financeiramente este projecto que, no entanto, não conta com a cooperação da Argélia, que preferiu a integração na União do Magrebe Árabe.

O financiamento da UPM é maioritariamente feito através do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), que substitui o IEVP, que em 2007 substituiu o antigo programa MEDA. Além disso, a Comissão concede apoio financeiro através de subvenções, enquanto o

²⁴⁶ Union for the Mediterranean, *Who we are*, <<http://ufmsecretariat.org/who-we-are/>>, consultado em Setembro de 2014

²⁴⁷ Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Council of the European Union, Paris, 13 July 2008

²⁴⁸ Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference, Council of the European Union, 3-4 November 2008, Marseille, France

²⁴⁹ Acordos euro-mediterrânicos de associação, Europa, <http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r14104_pt.htm>, consultado em Setembro de 2014

BEI e o BERD complementam este apoio através de empréstimos. Como já referido, a sociedade civil é apoiada através da Facilidade de Apoio à Sociedade Civil, criada em 2011²⁵⁰. A avaliação de progressos é apresentada anualmente nos relatórios de progresso da UE.

Para os parceiros que se dediquem à implementação de profundas reformas políticas, poderão também ser oferecidos Acordo Profundo e Abrangente de Livre Comércio e Parcerias para a Mobilidade. Marrocos foi o primeiro país da região a assinar uma Parceria de Mobilidade e prepara-se para assinar um Acordo Profundo e Abrangente de Livre Comércio, bem como um Acordo de Facilitação da Emissão de Vistos²⁵¹. Outros programas temáticos da UE, tais como a Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH), o programa de Ajuda Humanitária (ECHO), e o programa de apoio interuniversitário de mobilidade de estudantes e docentes *Erasmus for all*, também abrangem a região do Mediterrâneo²⁵².

A parceria tem como base acordos bilaterais (Acordos de Associação) assinados individualmente com cada um dos países, estes entraram em vigor com o Egipto (2004), Argélia (2005), Israel (2000), Jordânia (2002), Líbano (2006), Marrocos (2000), Autoridade Palestina (1997 acordo provisório) e Tunísia (1998). A violenta repressão do governo sírio aos protestos antigovernamentais dos seus cidadãos, levariam a UE a suspender o seu programa de cooperação bilateral com a Síria em Maio de 2011, bem como a preparação de um novo acordo bilateral²⁵³. Por sua vez, desde o início do conflito na Síria, a UE contribui cerca de € 2.6 mil milhões em Ajuda Humanitária para este país e a região circundante²⁵⁴.

As negociações para um acordo-quadro UE-Líbia foram suspensas em fevereiro de 2011 e ainda não foram retomadas.²⁵⁵ A UE procura agora criar uma nova fundação para as suas relações bilaterais com este país que, três anos após a revolução continua a demonstrar graves sinais de instabilidade política e de segurança, que inevitavelmente acabam por afectar

²⁵⁰Factsheet on the European Union – Southern Partners, *European Parliament, About European Parliament*, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.6.html>, consultado em Agosto de 2014

²⁵¹Idem

²⁵²EU Commissioner announces “Erasmus for all” for southern Mediterranean, *Famagusta Gazette*, <<http://famagusta-gazette.com/eu-commissioner-announces-erasmus-for-all-for-southern-mediterranean-p19737-69.htm>>, consultado em Setembro de 2014

²⁵³ Press Release 3091st Council meeting Foreign Affairs Brussels, Council of the European Union, 23 and 24 May 2011, Brussels

²⁵⁴ Factsheet on the European Union – Southern Partners, *European Parliament, About European Parliament*, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.6.html>, consultado em Agosto de 2014

²⁵⁵ Idem

também o seu sector económico, altamente dependente do sector do petróleo, constantemente afectado por greves e bloqueios de terminais de petróleo²⁵⁶.

Em 2011, com o despoletar da vulgarmente designada ‘Primavera árabe’ em vários países abrangidos por esta parceria multilateral, a UE lançou o programa SPRING por forma a apoiar estes países na transição para a democracia, simultaneamente auxiliando o seu desenvolvimento económico. As iniciativas e os programas de transição foram desenvolvidos individualmente com cada um dos países abrangidos e com o apoio das Delegações da UE sedeadas nos respectivos locais. O programa, que abrangeu o período 2011 – 2012, contou com €350 milhões (IEVP).

Tal como sucederia com a Sinergia do Mar Negro, alguns dos insucessos desta parceria multilateral seriam atribuídos ao facto da UE se “*ter centrado os seus interesses a leste*” - comenta o politólogo espanhol Ignácio Sotelo referindo-se, nomeadamente, as apreciações do então Presidente francês, Nicolas Sarkozy²⁵⁷.

Em quinze anos de existência, o Processo de Barcelona colheu poucos frutos e alguns dos principais motivos para os seus fracassos, continuam ainda hoje a desafiar os sucessos da UPM. Na altura da sua reformulação, alguns dos principais desafios apontados foram: a falta de uma contribuição significativa para a democratização dos países a sul do mediterrâneo, nomeadamente devido à falta de capacidade de criar um diálogo (e não uma marginalização) de grupos extremistas islâmicos – marginalização esta, que foi apoiada pela UE, mas inicialmente também criada pelos próprios países parceiros. Por sua vez, em matéria de segurança, existe assim uma abordagem divergente: Primeiramente, em 2000, na Cimeira de Marseille, os países abrangidos pelo Processo de Barcelona não chegaram a um acordo de cooperação nesta matéria, e, enquanto a UE via a criação de um espaço de segurança como um processo intimamente ligado ao sucesso da agenda das reformas internas dos países a sul do mediterrâneo, estes países parceiros, e acima de tudo impulsionados pelos acontecimentos do 11 de Setembro, reforçaram o seu conceito de marginalização de grupos extremistas, enquanto a UE reforçava o conceito de promoção da democracia. Com os ataques terroristas do 11 de Setembro, e os subsequentes eventos em Londres e Madrid, a crescente retórica sobre a ameaça de uma imigração excessiva dos países do sul do mediterrâneo, por vezes

²⁵⁶ ENP Package – Libya, European Commission, Brussels, 27 March 2014, European Commission, Brussels

²⁵⁷Sotelo, Ignácio , “União para o Mediterrâneo : um ano pouco produtivo”, *El Pais*,12.07.2011 <<http://www.presseurop.eu/pt/content/article/52881-uniao-para-o-mediterraneo-um-ano-pouco-produtivo>>, consultado em Julho de 2014

associada à retórica de prevenção antiterrorismo, acabou por restringir as liberdades dos cidadãos dos países abrangidos pela UMP, o que contrariou o objectivo de um espaço de partilha e cooperação. Por último, qualquer intervenção da UE nesta região é inevitavelmente confrontada com os seus conflitos regionais, tais como o conflito israelo-palestiniano e os desentendimentos entre Marrocos e Argélia no Sahara Ocidental²⁵⁸. Um ano depois do seu relançamento, a parceria sofria já dura críticas e impedimentos, em muito devido a estes conflitos regionais²⁵⁹ - desde logo a intervenção militar israelita na Faixa de Gaza em inícios de 2009.

A Dimensão Nórdica

A Dimensão Nórdica foi iniciada em 1999 e renovada em 2006. Esta parceria inclui a UE, a Rússia, a Noruega e a Islândia, com o objectivo de promover o diálogo e reforçar a cooperação e integração económica, bem como promover a sustentabilidade e competitividade no norte da Europa. A Bielorrússia também participa em alguns dos programas da Dimensão Nórdica. Para além dos parceiros já mencionados, esta parceria engloba também diversas instituições financeiras, tais como o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento e o Banco Nórdico de Investimento, bem como diversas universidades e representantes de empresas. Os EUA e o Canadá são membros observadores da Dimensão Nórdica²⁶⁰.

A política, que abrange uma ampla área geográfica, incluído o Ártico Europeu, o Mar Báltico, o noroeste da Rússia, estendendo-se até à Groenlândia, baseia-se em quatro parcerias sectoriais: ambiente; saúde pública e bem-estar; transporte e logística; e cultura. Ao contrário das restantes parcerias multilaterais a Dimensão Nórdica baseou-se, até 2014, exclusivamente no princípio de cofinanciamento. Até 2014, a UE terá contribuído cerca de €100 milhões de euros por forma a apoiar as quatro parcerias sectoriais, tendo também, separadamente, contribuído para outros projectos financiados ao abrigo da Dimensão Nórdica.

²⁵⁸ *Union for the Mediterranean – Building on the Barcelona acquis*, European Union Institute for Security Studies, ISS Report01, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report01.pdf>, pp 16- 19

²⁵⁹ *União Mediterrânea tem novo nome e velhos problemas*, Deutsche Welle, 12.07.2009, <<http://www.dw.de/união-mediterrânea-tem-novo-nome-e-velhos-problemas/a-4474458>>, consultado em Setembro de 2014

²⁶⁰ *Northern Dimension, European Union External Action*, <http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm>, consultado em Setembro de 2014

No entanto, a partir de 2014, a Dimensão Nórdica passa a ser financiada ao abrigo do pelo novo Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)²⁶¹.

Após os alargamentos de 1995 à Suécia e Finlândia, a UE passou a partilhar uma fronteira ainda mais vasta com a Rússia. A iniciativa de uma parceria para o norte da Europa seria apresentada em 1997 pela Finlândia e o primeiro encontro de Ministros dos Negócios Estrangeiros da Dimensão nórdica teria lugar em Helsínquia, dois anos mais tarde, sob a Presidência do Conselho deste mesmo país. O Plano de Acção desta parceria seria assinado um ano mais tarde. A revisão da parceria teria lugar em 2006, ao abrigo da segunda Presidência da Finlândia. O segundo Plano de Acção sublinha o papel igualitário dos parceiros incluídos na Dimensão Nórdica e considera que esta é uma expressão regional da parceria da UE com a Rússia.

Ao abrigo das quatro parcerias sectoriais, alguns dos projectos mais significativos a mencionar são: o *St Petersburg South West Wastewater Treatment Plant*, desenvolvido ao abrigo do programa ambiental e considerado um projecto de prioridade alta que pretende travar a descarga de águas residuais e a consequente poluição do golfo da Finlândia; a Estratégia da UE para a Região do Mar Báltico (apesar de uma estratégia interna exige um elevado grau de cooperação com a Rússia) – esta estratégia pretende contribuir para o desenvolvimento desta região tanto ao nível da segurança, da economia, do ambiente e da sua atractividade regional; entre outros²⁶².

Ao contrário da Parceria Oriental, Tassinari considera que a Dimensão Nórdica tem uma componente multilateral mais desenvolvida, um maior sentido de inclusão para os países envolvidos e um maior enfoque no regionalismo²⁶³. A Dimensão Nórdica baseia-se, segundo este autor, em "agendas comuns" ao invés de hierarquias, condicionalidades e *othering*²⁶⁴ - nomeadamente, esta parceria não se faz acompanhar por uma forte componente de aceitação de valores comuns em prol de uma cooperação económica mais aprofundada, como sucede no caso da União para o Mediterrâneo e da Parceria Oriental. Esta é também

²⁶¹ Idem

²⁶² *Northern Dimension*, Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2012, <www.policija.lt/get.php?f.19583>, consultado em Setembro de 2014

²⁶³ Fabrizio Tassinari cit in Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3). 2008, pp.27-28

²⁶⁴ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3). 2008, pp.37-38

uma política permanente, que não se baseia em Planos de Acção²⁶⁵ e, ao contrário da Sinergia do Mar Negro, o sistema de cofinanciamento foi, ao abrigo da Dimensão Nórdica, frutuoso.

Ao contrário da Parceria Oriental e da Sinergia do Mar Negro, a relação com a Rússia ao abrigo da Dimensão Nórdica foi pouco problemática. Isto poder-se-á explicar pelo facto da componente multilateral desta política ser mais vincada, pela ausência de uma forte componente de "europeização" dos valores dos países parceiros, e por um conceito de igualitarismo na definição dos objectivos e até mesmo no seu financiamento²⁶⁶. Apesar da Rússia não ser englobada pela Parceria Oriental, esta parceria acaba por ter um efeito directo na cooperação com este país – como aprofundaremos no capítulo seguinte. Um dos principais motivos para a não adesão da Rússia a esta parceria seria a falta de reconhecimento enquanto parceiro igualitário e a necessidade de se adaptar aos valores europeus²⁶⁷. Esta questão será importante para a análise das geoestratégias ao abrigo da Parceria Oriental.

²⁶⁵ Idem, p.44

²⁶⁶ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3), 2008, p.37

²⁶⁷ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, pp. 54-55

A Política Europeia de Vizinhança: aprofundar sem alargar

A UE concretiza os quatro pré-requisitos de identidade mencionados por Sjöstedts: capacidade de identificar e *formular prioridades; disponibilidade e capacidade de utilizar instrumentos*; legitimação doméstica dos processos e prioridades relacionados com a acção externa; e um compromisso unitário por um conjunto de valores²⁶⁸. Por sua vez, estes valores estão, segundo Vogler, incluídos nos Tratados da UE²⁶⁹, bem como nos seus acordos com países terceiros.

Em especial no caso da PEV, enquanto componente da Política Externa da UE, é impossível fazermos uma clara distinção entre as políticas internas e externas da UE, visto que, muitas das mudanças na legislação interna, acabam por afectar a vizinhança²⁷⁰ e, para além disso, os Planos de Acção baseiam-se em grande escala na assimilação do *aquis communautaire*.

A acção externa da UE depende da sua *coerência interna*, que inclui também a criação de uma identidade própria²⁷¹ – e, no caso particular da PEV, a transposição gradual dessa identidade para o exterior²⁷². Quanto mais coerente internamente, mais a UE se transforma num *nós* e mais forte é a sua identidade. Deste modo, a UE tem de encontrar um equilíbrio entre o aprofundar e o alargar. Os sucessivos alargamentos podem levar a UE a perder a sua *coerência interna*, se não forem seguidos por um período de aprofundamento. A PEV foi criada para este momento²⁷³²⁷⁴. Por sua vez, quanto mais forte a sua identidade, maior é a sua capacidade de actuar ao nível externo. Isto porque, uma maior *coerência*, também dá à UE, enquanto actor, uma maior *autonomia* (ao nível *vertical e institucional*)²⁷⁵. Através das suas capacidades internas, bem como as oportunidades externas, a UE é capaz de exercer uma maior ou menor presença sobre os seus países parceiros. Esta presença é também determinada

²⁶⁸ Sjöstedts *cit in* Bretherton, Charlotte and John Vogler, *The European Union as Global Actor*, Routledge, 2nd edition, 2006, p. 29

²⁶⁹ *Ibidem*

²⁷⁰ Casier, T. & S. Vanhoonaeker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, p. 11-12

²⁷¹ Hettne, Björn, *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*. Paper presented in the GARNET conference “The European Union in International Affairs”, Brussels, 2008, p. 2

²⁷² “Europe is trying to shape the world by means of inclusiveness, by treating the external as if it were internal, a political innovation which marks a significant departure from traditional realist power politics” – *Ibidem*.

²⁷³ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 15

²⁷⁴ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3), 2008, p.19

²⁷⁵ Bretherton, Charlotte and John Vogler, *The European Union as Global Actor*, Routledge, 2nd edition, 2006, p.17

por factores internos destes países parceiros²⁷⁶. Por sua vez, a *coerência interna* da UE reflecte-se na sua *autonomia* enquanto actor – autonomia de acção e de utilizar as suas capacidades e instrumentos. Por exemplo, quando a UE, ao abrigo da PEV é incapaz de gerar um consenso no Conselho Europeu, isto afecta a sua autonomia²⁷⁷.

No entanto, existe uma dimensão da presença da UE que – relacionada com a sua *coerência interna* –, não depende das suas *capacidades*. Como já referido, devido ao seu peso na economia mundial, por exemplo, a UE impacta diferentes partes do globo simplesmente ao mudar as suas prioridades e políticas internas. Isto está relacionado com a sua atractividade enquanto actor global – em termos de valores, em termos económicos e políticos²⁷⁸.

Em suma, quanto maior a *coerência horizontal, vertical e institucional* da UE, maior será a capacidade desta implementar medidas ao abrigo da PEV, ou de qualquer outra política de acção externa. Por outro lado, é a sua própria falta de *coerência* que possibilita à UE, ao contrário do que sucede com outros actores globais, tais como os Estados-Unidos, uma maior flexibilidade na forma como interage com outros actores ao nível das suas relações externas. Com excepção de determinados pontos fundamentais, tais como o respeito pelos Direitos Humanos, as imposições da UE têm, na cena internacional uma abordagem diferente do que as dos Estados-Unidos ou da Rússia. Alguns autores poderão argumentar que isto se deve à falta de *hard power* e a um excesso de *soft power* na diplomacia da UE. Em última instância, esta crítica reflecte exactamente a referida falta de *coerência* e, conseqüentemente, uma possível falha no desenvolvimento de capacidades e instrumentos. Ou, pelo menos, *capacidades e instrumentos* ainda mais embrionários do que a de outros actores globais. A questão fundamental é, no entanto, a eficácia. O que tentarem compreender no capítulo seguinte da presente dissertação é se as medidas da PEV, nomeadamente ao abrigo da Parceria Oriental, contribuem para a projecção de poder da UE perante a Federação Russa. Se tal for o caso, a UE poderia então ser considerada um actor mais flexível e, conseqüentemente, mais empático, do que os restantes gigantes com os quais divide este panorama internacional.

Em suma, a PEV possibilita à UE manter e criar relações com a sua vizinhança, sem os desafios à sua coerência interna, proporcionados pelos alargamentos. Este aprofundamento

²⁷⁶ Casier, T. & S. Vanhoonaeker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, 2007, p. 16

²⁷⁷ Bretherton, Charlotte and Vogler, John, *The European Union as Global Actor*, New Routledge, 2nd edition, 2006, p. 17

²⁷⁸ Idem, pp.27 -28

interno, acaba por beneficiar a sua relação com os países abrangidos pela PEV, visto aumentar a sua presença.

CAPÍTULO III: A PARCERIA ORIENTAL

O fim da Guerra Fria deu ao Ocidente a oportunidade de exercer influência sobre os países que anteriormente se encontravam para lá da ‘cortina de ferro’²⁷⁹. Isto porque, com a queda do comunismo no leste da Europa, a Rússia sofreria inevitavelmente não só uma crise de identidade, também os antigos países satélite procurariam fugir ao antigo controlo que a Rússia previamente exercera sobre o seu território e, conseqüentemente, procurariam a sua própria identidade – por vezes em oposição ao país que considerariam o opressor. A “*identidade*” é um dos aspectos que diferencia a Parceria Oriental das restantes parcerias multilaterais da PEV. Uma das maiores ameaças à existência da UE, e que marcou a sua criação, é o medo de regressar ao seu passado²⁸⁰. Conseqüentemente, os países da Europa do Leste, muitos dos quais integravam a antiga União Soviética, não estando integrados na UE ou na sua esfera de influência, correm o risco de permanecer neste “*paradigma antigo*” e de voltar a sofrer os mesmos problemas do passado que, por sua vez, devido à sua proximidade geográfica, se poderão dissipar para a UE. A Parceria Oriental baseia-se assim num discurso de “*dever e oportunidade*”²⁸¹. Após a queda da União Soviética, tinham já sido elaborados Acordos de Parceria e Associação com os países actualmente abrangidos pela Parceria Oriental, à excepção da Bielorrússia, e nomeadamente com a Arménia, o Azerbaijão, a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia. No entanto, depois os sucessivos alargamentos da UE a leste, estes países não só se tornaram geograficamente mais próximos, mas também, devido às suas reformas internas, politicamente e economicamente menos distantes.

A Parceria Oriental foi lançada pelo Conselho Europeu, sob o chapéu da Política Europeia de Vizinhança (PEV), em Junho de 2008, um mês após a Declaração de Praga - assinada pelos Chefes de Estado e de Governo da UE e seis países parceiros²⁸² da Europa do Leste, na República Checa em Maio desse mesmo ano. O Conselho Europeu de 19/20 Junho de 2008, incumbiu a Comissão Europeia de preparar uma proposta para uma Parceria Oriental. Esta deveria dar ênfase a uma abordagem diferenciada para os países vizinhos a

²⁷⁹ Bretherton, Charlotte and John Vogler, *The European Union as Global Actor*, Routledge, 2nd edition, 2006, p. 26

²⁸⁰ Waever, Ole and Buzan, Barry, *Regions and Powers – The structure of international security*, CSIR, 2003, p.356-357

²⁸¹ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3). 2008, p.21

²⁸² Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia.

leste, mantendo no entanto o carácter e enquadramento geral da PEV. O conflito na Geórgia, que teria início em Setembro de 2008, aceleraria o processo de desenvolvimento da PEV e contribuiria para a necessidade de esta ser, desde início, desenvolvida em simultâneo com a Parceria Estratégica com a Rússia²⁸³.

A Parceria Oriental baseia-se em relações de condicionalidade. Os Acordos de Associação contêm cláusulas que propõem recompensas (tais como os regimes de comércio preferenciais e a assistência financeira e técnica) que dependem da conclusão de determinadas reformas (democratização, respeito pelos Direitos Humanos, reformas económicas estruturais, redução da corrupção, etc.)²⁸⁴. Por sua vez, os Planos de Acção desenvolvidos ao abrigo da Parceria Oriental contêm exigências mais detalhadas do que os restantes Planos de Acção da PEV, nomeadamente no que concerne a aproximação ao nível de legislação comunitária, sendo incentivada uma gradual aproximação dos países parceiros ao *acquis communautaire*²⁸⁵. Poderemos assim alegar que este diferencial se dá, devido ao facto de, contrariamente aos países da União do Mediterrâneo, para os quais não existe a possibilidade de virem a integrar a UE, os países da Parceria Oriental puderem, objectivamente, ainda o vir a fazer. No entanto, e tal como sucede com os restantes Planos de Acção da PEV, a implementação das medidas acordadas não é juridicamente vinculativa.

Para além dos Acordos de Associação e segundo a comunicação de 2008 da Parceria Oriental, esta política deverá utilizar uma “*dupla abordagem*”²⁸⁶: ao nível bilateral, a UE pretende vir a assinar Acordos de Associação com cada um destes países, e criar Zonas de Comércio Livre Abrangentes e Aprofundadas, com vista a, no futuro, poder vir-se a desenvolver uma rede e, mais tarde, uma comunidade económica de vizinhança. As Zonas de Comércio Livre Abrangentes e Aprofundadas pretendem ir mais além do que um comum acordo de livre comércio – no qual se levantam barreiras alfandegárias e quotas de comércio. Este pretende harmonizar a legislação dos países parceiros com as normas e o acervo comunitário da UE. Uma das condições para a iniciação destas negociações é que o país parceiro seja membro da Organização Mundial do Comércio (OMC). Isto leva a que, até hoje, não tenha sido possível dar início a negociações a este nível com a Bielorrússia e o

²⁸³ *Eastern Partnership*, European Commission, Brussels, 2008

²⁸⁴ Casier, T. & S. Vanhoonaeker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, p. 13

²⁸⁵ Gstöhl, Sieglinde, *Differentiated Integration and the Prospects of a Neighbourhood Economic Community between the EU and its Eastern Partners*, in P. Van Elsuwege & R. Petrov, *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge, p.3

²⁸⁶ *two-track approach*

Azerbaijão²⁸⁷. No dia 27 de Junho de 2014, a Ucrânia, Geórgia e a Moldávia assinaram os respectivos acordos para a criação de Zonas de Comércio Livre Abrangentes e Aprofundadas²⁸⁸. No contexto da actual crise com a Ucrânia, a entrada em vigor desta acordo com a Ucrânia foi adiado em Setembro de 2014²⁸⁹. Até Outubro de 2014, os respectivos acordos com a Moldávia e Geórgia aguardavam ratificação²⁹⁰.

A Parceria Oriental baseia-se ainda no conceito de “*joint ownership*” - que deverá dar aos países parceiros uma maior oportunidade de influenciar os objectivos estabelecidos -, e pretende promover uma maior interligação entre o sector privado e público, levando também o sector privado da UE a sentir-se estimulado a investir nos países da Parceria Oriental²⁹¹.

A Parceria Oriental tem um forte vínculo bilateral. Isto porque, os países abrangidos pela Parceria Oriental têm sido abordados individualmente e a sua relação com a UE tem sido desenvolvida de forma independente²⁹². As negociações para o Acordo de Associação com a Moldávia tinham tido início em Janeiro de 2010 e as negociações com a Arménia, Azerbaijão e Geórgia tinham sido abertas em Julho de 2010²⁹³. As negociações com o Azerbaijão ainda não foram finalizadas²⁹⁴. As negociações com a Arménia, tanto ao nível do Acordo de Associação como da Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada foram concluídas em 2013. No entanto, dado o desejo deste país em se juntar à União Euro-asiática – que é incompatível com o Acordo de Associação – os acordos não serão assinados e a cooperação continuará a ser desenvolvida ao abrigo do Acordo de Parceria e Cooperação existente²⁹⁵. As negociações com a Bielorrússia nunca foram abertas. Até porque o Acordo de Parceria e Cooperação negociado em 1995, nunca foi ratificado. Devido à situação política do país as negociações foram congeladas em 1997²⁹⁶.

²⁸⁷ *EAP's Bilateral Dimension*, Eastern Partnership Community – Debating Ideas for the Partnership <<http://www.easternpartnership.org>>, consultado em Dezembro de 2014

²⁸⁸ *The EU's Association Agreements with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine*, European Commission, Brussels, 2014

²⁸⁹ Speck, Ulrich “*Postponing the Trade Agreement with Ukraine: Bad Move, EU*”, Carnegie Europe, 30.09.2014, consultado em Março de 2015

²⁹⁰ Relembramos que a presente dissertação abrange o período até 31 de Outubro de 2014.

²⁹¹ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, Council of the European Union, 7 May 2009, Brussels

²⁹² Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3). 2008, p.24

²⁹³ Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Report: Eastern Partnership, European Commission, Brussels, 2011

²⁹⁴ Azerbaijan, European Union External Action, <http://eeas.europa.eu/azerbaijan/index_en.htm>, consultado em Outubro de 2014

²⁹⁵ Armenia, European Union External Action, <http://eeas.europa.eu/armenia/index_en.htm>, consultado em Outubro de 2014

²⁹⁶ Belarus, European Union External Action, <http://eeas.europa.eu/belarus/index_en.htm> consultado em Outubro de 2014

O ênfase na sua vertente bilateral possibilita à UE, ao abrigo da Parceria Oriental, desenvolver objectivos *tailor-made* com cada um dos países parceiros²⁹⁷. Em última instância, tal como sugerem Lang and Lippert, a PEV (e, neste caso, em especial a Parceria Oriental) desenvolve um “*league model*” e uma integração “*multi-speed*”, no qual existem diferentes níveis de progresso – a liga A, B e C- cuja relação com a UE progride de forma mais ou menos acelerada e se aprofunda mais ou menos²⁹⁸. No entanto, este conceito “*à la carte*” pode conduzir a um menor nível de compromisso por parte dos países parceiros que maioritariamente têm regimes políticos que sofrem de um elevado défice democrático²⁹⁹, e cujas elites políticas poderão não ser favoráveis a determinadas reformas. O Azerbaijão tem um sistema presidencial de partido dominante, tendo recentemente reeleito, em 2013 e pela terceira vez consecutiva, Ilham Aliyev, que sucedeu ao seu pai, Heyder Aliyev, depois da morte deste em 2003³⁰⁰. A Geórgia, que tinha iniciado as negociações para a criação de uma Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada em 2012, viu um período de ceticismo interno, devido aos custos de implementação das reformas de aproximação aos padrões da UE e aos benefícios que muitos consideravam pouco tangíveis³⁰¹. A Ucrânia, como abordaremos em detalhe na secção seguinte, viu as suas negociações suspensas devido ao aprisionamento da antiga Chefe de Estado, Yulia Tymoshenko, e mais tarde por recusa do então Presidente Victor Yanukovich, em Setembro de 2013. A Moldávia, por sua vez, apesar de ser considerado um país democrático, conta com um sistema político instável e um processo de reformas pouco consolidado.

Segundo Browning, a Parceria Oriental não se poderia ter baseado numa estratégia multilateral, como sucede no caso da Dimensão Nórdica por exemplo, visto que a multilateralidade obrigaria a uma definição da posição da Rússia perante este mesmo espaço – podendo, em última instância levar a que este país assumisse uma posição mais dominante na

²⁹⁷ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3), 2008, p.24

²⁹⁸ A liga A incluirá os países que concluíam tanto um Acordo de Associação, incluindo uma Área de Livre Comércio Profunda e Abrangente. A liga B inclui os países que, ainda que concluíam estes mesmos acordos, se encontram politicamente estagnados e cujo nível menor de cooperação com a UE é menor. A liga C inclui os regimes autoritários, cuja cooperação com a UE é pontual. – em Gstöhl, Sieglinde, *Differentiated Integration and the Prospects of a Neighbourhood Economic Community between the EU and its Eastern Partners*, in P. Van Elsuwege & R. Petrov, *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge, p.11

²⁹⁹ Popescu, Nicu and Gnedina, Elena, *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighbourhood*, Center for International and European Studies (CIES), 2012, p.3

³⁰⁰ Azerbaijan Country Update, European Forum for Democracy and Solidarity, 14.07.2014, <<http://www.europeanforum.net/country/azerbaijan>>, consultado em Outubro de 2014

³⁰¹ Popescu, Nicu and Gnedina, Elena, *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighbourhood*, Center for International and European Studies (CIES), 2012, p.4

região, do que o desejado³⁰². A Parceria Oriental tem, no entanto, também uma vertente multilateral através da qual esta política pretende proporcionar um quadro para identificar e enfrentar desafios comuns. Assim, foram criadas quatro plataformas políticas: democracia, boa governança e estabilidade; integração económica e convergência com as políticas da UE; segurança energética; e contactos entre as pessoas. Os quadros multilaterais deram origem a diversas iniciativas, que além de serem financiadas pelo orçamento da UE, também estão abertas a apoios de outros dadores, Instituições financeiras internacionais e sector privado³⁰³. Até hoje foram lançadas as seguintes iniciativas: um programa de gestão integrada das fronteiras; um programa de apoio a pequenas e médias empresas; um programa regional de energia e eficiência energética; um programa de preparação e resposta a desastres naturais e um programa de boa governança ambiental. Planeado estava também um programa de diversificação de oferta energética, focado no desenvolvimento do corredor do sul³⁰⁴. A Bielorrússia, por exemplo, e apesar da não-ratificação do Acordo de Parceria e Cooperação, participa nos programas multilaterais da PEV³⁰⁵.

Apesar de todos os contratemplos, a maioria dos países parceiros envolvidos na Parceria Oriental pretendem alcançar uma maior convergência económica com a UE. Alguns parceiros têm problemas estruturais resultantes de disparidades económicas e sociais entre regiões, por vezes influenciadas por diferenças históricas culturais, diferenças étnicas e religiosas. Tendo em vista este objectivo, a UE sugeriu as seguintes medidas: criação um Memorando de Entendimento sobre políticas regionais, que deverá servir como base ao diálogo nesta área e ajudar a UE a traduzir os seus conhecimentos e a promover a assistência na construção da capacidade administrativa ao nível nacional e local, bem como o apoio a planos nacionais de desenvolvimento; disponibilização de fundos adicionais para desenvolver programas piloto na área do desenvolvimento regional, nomeadamente o apoio à criação de infraestruturas, capital humano, pequenas e médias empresas, tendo por base o mesmo modelo utilizado pela Política de Coesão Europeia; cooperação directa entre regiões de países membros da UE e regiões de países vizinhos; e a extensão dos programas cooperação

³⁰² Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3), 2008, p.27

³⁰³ *Eastern Partnership*, European Commission Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, European Commission, Brussels, 2008

³⁰⁴ *EAP's Multilateral Dimension*, Eastern Partnership Community – Debating Ideas for the Partnership <<http://www.easternpartnership.org>>, consultado em Dezembro de 2014

³⁰⁵ Gstöhl, Sieglinde, *Differentiated Integration and the Prospects of a Neighbourhood Economic Community between the EU and its Eastern Partners*, in P. Van Elsuwege & R. Petrov, *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge, p.5

transfronteiriça - até então implementada nas fronteiras externas da UE - às fronteiras externas dos países parceiros³⁰⁶. Os Programas piloto de Desenvolvimento Regional foram acordados em 2012, e tomam como inspiração a política de coesão da UE. Estes baseiam-se em Estratégias de Desenvolvimento Regional e consequente apresentação de projectos-piloto baseados nas mesmas³⁰⁷.

Uma das principais prioridades para os países parceiros seria desde logo a mobilidade de cidadãos. Com os alargamentos de 2004, cidadãos de países como a Ucrânia deixaram de passar a poder transitar livremente para alguns dos seus países vizinhos, como por exemplo a Polónia³⁰⁸. Por forma a colmatar o sentimento de exclusão e as dificuldades que possam advir destas mudanças, a UE criou, ao abrigo da Parceria Oriental, pactos em matéria de mobilidade e segurança³⁰⁹ que incluem tanto o aspecto da mobilidade como as condições necessárias para garantir um ambiente seguro – nomeadamente a luta contra a migração ilegal, a melhoria dos sistemas de asilo tendo em conta as normas da UE, a criação de estruturas de gestão integrada nas fronteiras, bem como o reforço das capacidades da polícia e ao nível judiciário na luta contra a corrupção e o crime organizado³¹⁰. O programa de facilitação de vistos foi já finalizado com a Geórgia (Março de 2011), Moldávia e Ucrânia (ambos entraram em vigor em 2008)³¹¹. Como já referido, foi também lançado o programa de gestão comum de fronteiras, incluindo todos os países parceiros³¹². Durante a Cimeira de Vilnius em Setembro de 2013, a UE comprometeu-se a continuar a apoiar a consecução de facilitação de vistos, e os regimes de isenção de visto para parceiros individuais, dependendo das agendas individualmente estabelecidas e também da evolução de condições que garantam a segurança³¹³.

³⁰⁶ *Eastern Partnership*, European Commission Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, European Commission, Brussels, 2008

³⁰⁷ European Neighbourhood Policy, InfoRegio, Europa, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/international/neighbourhood_en.cfm> consultado em Novembro de 2014

³⁰⁸ Casier, T. & S. Vanhoonaeker, *The EU as a global player*, Reviewing Europe. Maastricht University Press, p. 12

³⁰⁹ O aspecto mobilidade dos pactos refletiria o Pacto Europeu sobre Imigração e o Asilo, aprovado pelo Conselho Europeu em Outubro de 2008 e o principal instrumento seria o instrumento para a Mobilidade Parceria.

³¹⁰ *Eastern Partnership*, European Commission Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, European Commission, Brussels, 2008

³¹¹ *EAP's Bilateral Dimension*, Eastern Partnership Community – Debating Ideas for the Partnership <<http://www.easternpartnership.org>>, consultado em Outubro de 2014

³¹² Introduction, Eastern Partnership Integrated Border Management, <<http://www.eap-fit.eu/en/theproject-en/introduction-en>>, consultado em Novembro de 2014

³¹³ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit - Eastern Partnership: the way ahead, Council of the European Union, Vilnius, 28-29 November, 2013

Por seu turno, outra das principais prioridades que marcou desde logo as comunicações da UE na Parceria Oriental foi a segurança energética. A UE e os seus países vizinhos são interdependentes, tanto ao nível económico, político, como de segurança. Rapidamente as instabilidades e a pobreza nos seus países vizinhos poderão ter um efeito “*spill-over*”. Exemplo disto foram também as crises e subsequentes cortes de gás da Rússia à Ucrânia, que acabaram por afectar diversos países da UE, nomeadamente a Bulgária e a Eslováquia, no seu fornecimento de gás³¹⁴. Os Acordos de Associação passaram assim, a partir de 2008, a incluir provisões de “interdependência energética”. A UE também se dedicou a medidas de apoio e acompanhamento à segurança do abastecimento e trânsito de energia, inclusive para infraestruturas energéticas de relevo, tendo, neste sentido, já concluído Memorandos de Entendimento com a Moldávia, Geórgia e Arménia. A UE pretende vir a integrar o mercado de energia da Ucrânia no mercado europeu, o que levará à necessidade da reabilitação do sistema de transporte energético deste país – tendo já sido anunciada a intenção da criação de uma conferência de doadores e investidores para apoiar este objectivo³¹⁵. A Ucrânia assinou a adesão à Comunidade da Energia Europeia em 2010. Hoje, tanto a Ucrânia como a Moldávia são membros desta comunidade, e as negociações para a entrada da Geórgia foram iniciadas em Fevereiro de 2014³¹⁶. Na Cimeira de Vilnius, que teve lugar em Outubro de 2013, foi ainda confirmada a necessidade e vontade de explorar sinergias e complementaridades entre a Parceria Oriental e outras iniciativas da região, tais como a Iniciativa de Bacu, a Comunidade da Energia Europeia e a Sinergia do Mar Negro³¹⁷.

A Parceria Oriental abrange ainda, como já referido, quatro plataformas temáticas: A primeira plataforma temática - “*democracia, boa governança e estabilidade*” – inclui o apoio à criação de instituições democráticas, promoção da estabilidade e mútua confiança. Aqui pretende-se avançar com o diálogo político em diversas áreas de interesse comum, incluído a Política Europeia de Segurança Comum (PESC) e a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), bem como a participação dos países em missões da PESD³¹⁸. A segunda plataforma abrange a *cooperação económica*, anteriormente mencionada, a cooperação ao nível das

³¹⁴ Popescu, Nicu and Gnedina, Elena, *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighborhood*, Center for International and European Studies (CIES), 2012, p.2

³¹⁵ *Eastern Partnership*, European Commission Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, European Commission, Brussels, 2008

³¹⁶ *Who are we*, Energy Community website < www.energy-community.org/ > consultado em Outubro de 2014

³¹⁷ *Eastern Partnership – Platform 3 Energy Security, Core Objectives and Work Programme 2013*, Europa, <http://ec.europa.eu/energy/international/eastern_partnership/doc/approved_work_programme_2014-2017.pdf> , consultado em Novembro de 2014

³¹⁸ *Eastern Partnership*, European Commission Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, European Commission, Brussels, 2008

políticas energéticas e mudanças climáticas, bem como a interconexão dos parceiros ao nível de redes de transporte e telecomunicações. Na terceira plataforma, que cobre a *segurança energética*, é de referir a uniformização da legislação dos países parceiros a este nível e a diversificação da oferta e rotas de trânsito, através do envolvimento com países da Ásia central, enquanto algumas das principais prioridades. Por último, a plataforma temática de “*contactos entre pessoas*” abrange a cooperação e diálogo intercultural, assistência na área da educação, juventude e investigação, bem como o desenvolvimento da sociedade de informação e do papel dos média para os contactos entre pessoas³¹⁹.

Em termos das suas capacidades e instrumentos, para além do que já explicitamos para a PEV em geral, a Parceria Oriental conta, no seu desenvolvimento e implementação com um elevado nível de *coerência vertical, institucional e horizontal*, entre os Estados Membros da UE e os seus países parceiros. O desenvolvimento e implementação da Parceria Oriental têm por base uma estrutura de quatro níveis: Os Chefes de Estado e de Governo dos países da Parceria Oriental, encontram-se de dois em dois anos. Aquando da reunião anual de Ministros de Negócios Estrangeiros, deverá ter lugar uma reunião paralela entre estes e os Chefes de Estado e de Governo dos países da Parceria Oriental, por forma a avaliar o seu progresso. No terceiro nível, terão lugar dois encontros anuais das quatro plataformas temáticas da parceria, que reúnem oficiais de todos os países envolvidos. O quarto nível é ainda constituído por painéis de apoio às plataformas temáticas, centrado em temas específicos³²⁰. A Comissão Europeia pretendia, desde logo, associar outras organizações, nomeadamente organizações internacionais tais como a Organização pela Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e o Conselho da Europa, bem como instituições financeiras internacionais, Parlamentos, representantes de empresas e negócios, autoridades locais, e uma grande variedade de outros interessados em colaborar nas plataformas temáticas. A Organização para a Segurança e Cooperação (OSCE) foi convidada a participar no segundo encontro da plataforma para os assuntos económicos e o Conselho da Europa e a UNESCO foram nomeados membros permanentes da plataforma para os “*contactos entre pessoas*”. Em 2009, o Parlamento Europeu tinha já dado início ao processo de criação de uma Assembleia Parlamentar entre a UE e os países envolvidos na Parceria Oriental (Euro-Nest). O Comité das Regiões declarou

³¹⁹ Idem

³²⁰ *Eastern Partnership*, European Commission Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, European Commission, Brussels, 2008

também a sua intenção de estabelecer uma assembleia local e regional da Europa Oriental e do Cáucaso do Sul³²¹.

O forte investimento financeiro e o crescimento das suas capacidades nesta área, também evidenciam a relevância da Parceria Oriental no contexto da acção externa da UE. Em 2008, esta parceria contava com um financiamento de €450 milhões através do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP). O objectivo era alcançar os €785 milhões em 2013. A Parceria Oriental é também financiada pelo TAIEX e o Twinning³²². Em 2014, a PEV conta com 15,4 mil milhões de euros (2014 – 2020), através do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), que abrange os 16 países parceiros, tendo em conta os conceitos de diferenciação e uma abordagem baseada em incentivos. Os programas “*umbrella*”, que substituem o antigo SPRING e o Programa de Integração e Cooperação no âmbito da Parceria Oriental (EaPIC), contam com 10% do orçamento total da PEV e são atribuídos aos países parceiros com base nos progressos na implementação dos objectivos e reformas acordadas. Os Relatórios de Progresso, servem à avaliação para a alocação destes programas. Haverá também a possibilidade de desenvolver programas multianuais, numa base que não poderá superar 20% do orçamento³²³. A Parceria Oriental receberá um financiamento entre os 741 – 906 milhões de euros. O primeiro período de financiamento contará com cerca de 418 – 551 mil milhões de euros. As iniciativas desenvolvidas ao abrigo desta parceria receberão cerca de 75% do orçamento, e os programas regionais cerca de 10%. As iniciativas ao nível da cooperação energética e de transportes na região receberão cerca de 5%³²⁴.

No desenvolvimento de uma política externa para a sua região, ou de uma continuidade das suas políticas internas com os seus países parceiros, a UE encontra diversos desafios internos e externos. Focamo-nos assim em três níveis de desafios: (1) ao nível interno, a crise económica e a falta de coerência interna, afectam a capacidade de actuação da UE; (2) num primeiro nível externo (regional) desde o fim da guerra fria, que os países hoje abrangidos pela Parceria Oriental optam muitas vezes por uma política externa multilateral, por forma a beneficiarem das vantagens oferecidas tanto pela UE como por outros actores

³²¹ Implementation of the Eastern Partnership: Report to the meeting of Foreign Ministers, European Union External Action, December 8, 2009

³²² *Eastern Partnership*, European Commission Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, European Commission, Brussels, 2008

³²³ *How is the ENP financed?*, European Union External Action, <http://eeas.europa.eu/enp/how-is-it-financed/index_en.htm>, consultado em Novembro de 2014

³²⁴ Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) 2014-2020, European Union External Action, <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional_east_strategy_paper_2014_2020_and_multiannual_indicative_programme_2014_2017_en_.pdf>, consultado em Novembro de 2014

globais, sem se comprometerem e alinhar com um destes³²⁵. Por sua vez, a maioria destes não têm sistemas democráticos consolidados e sofrem de graves problemas económicos e políticos internos; (3) ao nível global, a UE encontra na sua região diversas forças concorrentes, nomeadamente a Rússia³²⁶. Muitos destes países são altamente dependentes da Rússia em diversos sectores económicos³²⁷ – esta dependência é reforçada por sistemas corruptos e pouco democráticos, existentes em muitos destes países.

Por seu turno, quando os países da região se aproximam da Rússia, a UE está muitas vezes disposta a diminuir as suas condições e de “oferecer mais por menos”³²⁸. Tal como tínhamos concluído no capítulo anterior, ao contrário da Rússia ou dos Estados Unidos da América (EUA), a UE tem uma maior capacidade de flexibilizar a sua política externa, sendo também por isso, muitas vezes (e mesmo ao nível de retórica) mais empática. Para além disso, apesar desta flexibilidade, é a UE, nas suas relações com os seus países parceiros, quem tem o maior poder decisório perante, por exemplo, os objectivos dos Planos de Acção. Em última instância, enquanto a UE se mantiver atractiva em termos económicos e em relação a outros benefícios que possa trazer aos seus países parceiros – até mesmo a própria adesão à UE³²⁹ - ela mantém uma grande força negocial. Por forma a continuar a exercer a sua projecção de poder na UE, esta deveria não só reforçar a sua coerência interna, mas também investir em programas de visibilidade na região³³⁰, tais como o Neighbourhood Info Centre, lançado recentemente ao abrigo do Programa de Regional de Comunicação (2011 - 2014)³³¹.

³²⁵ Popescu, Nicu and Gnedina, Elena, *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighborhood*, Center for International and European Studies (CIES), 2012, p.4

³²⁶ Popescu, Nicu and Gnedina, Elena, *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighborhood*, Center for International and European Studies (CIES), 2012, pp.4-5

³²⁷ Idem, p.5

³²⁸ Popescu, Nicu and Gnedina, Elena, *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighborhood*, Center for International and European Studies (CIES), 2012, p.5

³²⁹ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3)., 2008, p.30

³³⁰ Popescu, Nicu and Gnedina, Elena, *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighborhood*, Center for International and European Studies (CIES), 2012, p.7

³³¹ European Neighbourhood info centre, <www.enpi-info.eu> , consultado em Julho de 2014

CAPÍTULO IV: AS RELAÇÕES UE-UCRÂNIA

A Ucrânia assume uma posição estratégica entre a UE e a Rússia; os interesses de ambos estes actores globais nesta região, e a sua importância no contexto do fornecimento de energia no continente europeu. Devido a estas características e à actual crise na Ucrânia, pretendemos salientar este país no contexto da Parceria Oriental.

UE-Ucrânia: entre 1998 e 2009

A Ucrânia e a Geórgia eram, já antes do lançamento da Parceria Oriental, territórios cobiçados entre a Rússia e o ocidente – tanto pela Europa, como pelos Estados- Unidos que pretendiam estender a sua influência a estes países através da NATO. A Ucrânia fora inicialmente considerada um exemplo de colaboração com a UE, um dos primeiros países da "antiga Europa do Leste" a assinar um Acordo de Parceria e Cooperação e manifestamente interessado numa maior integração na UE³³².

Leonid Kuchma, presidente da Ucrânia entre 1994-2004, fez da integração europeia e da *europeização* uma prioridade, que se reflectia não só na sua retórica mas também, em última instância, num decreto oficial, lançado em 1998, que concedeu uma base legal ao seu objectivo político: o da Ucrânia se vir a tornar membro da UE³³³. No entanto, esta era considerada uma estratégia presidencial com pouco ou nenhum apoio declarado por parte das restantes instituições do país. Por sua vez, cativava também um entusiasmo relativo da própria UE, que se reflectiria no próprio Acordo de Parceria e Cooperação, assinado em 1994. Por um lado, o acordo não fazia menção da possibilidade de adesão às Comunidades Europeias. Por outro lado, porque, apesar de ter sido assinado em 1994, a entrada em vigor do acordo foi desde logo adiada para 1998. Provavelmente, esta relutância, era já influenciada pela implicação das relações UE-Ucrânia na esfera de relações UE-Rússia³³⁴. Assim, apesar da UE apreciar a vontade de associação da Ucrânia, receava as implicações que as suas relações no nível de estabilização (vizinhança) poderiam ter para o nível bilateral.

³³² Joint Press Statement -EU-Ukraine Summit, Helsinki 2006, Council of the European Union, Brussels, 2006

³³³ Korosteleva, Elena, *The European Union and Its Eastern Neighbours: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, 2012, p. 84

³³⁴ Kosc-Harmatiy, Renata, *Ukraine's Quest for Europe: History, Geography, Identity*, Wilson Centre, <<http://www.wilsoncenter.org/publication/ukraines-quest-for-europe-history-geography-identity>>, consultado em Novembro de 2014

Com a entrada em vigor deste acordo, a UE e a Ucrânia passaram a ter cimeiras anuais, colaboração na área do transporte, assistência técnica, apoio às reformas e negociações para a adesão da Ucrânia à Organização Mundial do Comércio e colaboração na área da segurança³³⁵. Os cortes de gás da Rússia à Ucrânia, que tiveram lugar entre 2006 e 2009, motivaram também uma maior cooperação energética, que levaria a assinatura do Memorando de Entendimento e da adesão da Ucrânia à Comunidade da Energia Europeia, com o principal objectivo de aproximar este país, bem como a Moldávia, do mercado de energia europeu, inclusive através da aproximação da legislação³³⁶. Para além disso, foi também assinada uma declaração conjunta que apresentava orientações para a reconstrução e modernização da indústria de gás da Ucrânia, tendo por base os conceitos de transparência, concorrência leal, segurança de abastecimento e um clima de investimento atractivo em conformidade com as directivas da UE³³⁷. Apesar desta maior cooperação, os compromissos da UE para com a Ucrânia permaneciam, no entanto, em larga medida, declarativos e incessantemente carregados de mensagens que sublinhavam "o longo caminho de reformas" existente entre a colaboração actual com a Ucrânia e a possibilidade de adesão³³⁸.

Após Revolução Laranja, a ambiguidade na evolução e cooperação política entre a Ucrânia e a UE cresceu. Por um lado, a UE permaneceu cautelosa nas suas respostas e envolvimento nestes acontecimentos políticos, tendo, enviado o então Alto Representante Javier Solana para apoiar as negociações entre a Ucrânia e a Rússia (com o objectivo de conseguir uma segunda ronda de eleições), apenas quando o resultado da revolução parecia favorecer a fracção democrática³³⁹. A aproximação geográfica da UE, com os alargamentos de 2004, e o nascimento de uma fronteira comum, não tinham assim trazido grandes benefícios a esta relação. Neste mesmo ano, os ucranianos escolheram entre Viktor Yushchenko, considerado pró-Europeu, e Viktor Yanukovich, considerado pró-Russo. Yanukovich venceria as eleições. O Plano de Acção, que tinha já sido acordado na era de Kuchma, foi reformado após a 'revolução laranja' e, apesar das suas generosas propostas na área do comércio, apoio financeiro e liberalização de vistos, os resultados ficaram aquém dos objectivos. A assistência financeira acabaria por sofrer grandes atrasos devido a discordâncias

³³⁵ Ukraine-EU Summit Joint Statement, Kyiv, 2011, Council of the European Union, Kyiv, Ukraine

³³⁶ Popescu, Nicu and Gnedina, Elena, *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighborhood*, Center for International and European Studies (CIES), 2012, p.2

³³⁷ Commission and International Financial Institutions reach agreement with Ukraine on reform of the Ukrainian gas sector, European Commission, Brussels, 2009

³³⁸ Korosteleva, Elena, *The European Union and Its Eastern Neighbours: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, 2012, pp. 84 - 85

³³⁹ Johansson-Nogues, Elisabeth "The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An exceptional policy for an exceptional actor?", *European Political Economy Review* No. 7, 2007, p.186

entre o Conselho e a Comissão (*coerência institucional*), a UE acabaria por impor restrições a produtos agrícolas e têxteis vindos da Ucrânia e a liberalização demoraria vários anos a concluir³⁴⁰.

Apesar da participação da Ucrânia no desenvolvimento da estratégia "*Wider Europe*" e no lançamento da Parceria Oriental, os objectivos da PEV ficavam, uma vez mais, aquém das expectativas do país – não só dos objectivos perseguidos anteriormente por Kuchma, mas em especial dos das novas elites políticas, nascidas após a Revolução Laranja³⁴¹. Por fim, entre 2002 e 2008, o apoio da população ucraniana à adesão à UE acabaria por cair dos 65% para os 40%³⁴².

UE-Ucrânia: O caminho para o Acordo de Associação

Após ter servido como Primeiro-ministro de Kuchma entre 2002 e 2004, Viktor Yanukovich assumiria o cargo de Presidente entre Fevereiro de 2010 e Fevereiro de 2014, período durante o qual foi responsável pela alteração de diversas leis constitucionais que concederam mais poderes executivos ao Presidente bem como um maior controlo do parlamento. A política externa do país seguiu, nesta altura, uma direcção mais *realista*, que se centrava nos objectivos económicos e de segurança nacionais. A era Yanukovich manteria a ambiguidade nos objectivos das relações UE-Ucrânia. Por um lado, este governo implementaria o objectivo de se juntar à UE ao nível legislativo. Por outro, o parlamento votaria também em favor de uma nova lei que abdicava do objectivo de se tornar membro da NATO – finalidade activamente perseguido durante a era Kuchma. Surgiram também nesta altura diversas mensagens críticas perante os objectivos da Parceria Oriental e a forma como esta foi implementada, considerando também que os esforços e reformas nacionais era muitas vezes descritos como resultados directos da implementação e transposição das políticas da UE. Yanukovich chegaria mesmo a contrapor a relação UE-Ucrânia à relação Rússia-Ucrânia, nomeadamente à necessidade de manter relações fortes e estáveis com o segundo³⁴³. Por sua vez, o relatório de progresso de 2011, sublinha que a implementação de reformas e

³⁴⁰ Johansson-Nogues, Elisabeth "*The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An exceptional policy for an exceptional actor?*", *European Political Economy Review* No. 7, 2007, p.186

³⁴¹ Korosteleva, Elena, *The European Union and Its Eastern Neighbours: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, 2012, p.85

³⁴² Popescu, Nicu and Gnedina, Elena, *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighbourhood*, Center for International and European Studies (CIES), 2012, p.6

³⁴³ Korosteleva, Elena, *The European Union and Its Eastern Neighbours: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, 2012, p.90

prioridades necessárias à conclusão de um Acordo de Associação se mantinha aquém das expectativas da UE³⁴⁴. Um motivo de frustração que, no geral, afecta os países abrangidos pela Parceria Oriental, e em especial aqueles que procuram uma maior associação com a UE, é a lentidão dos processos: apesar da Ucrânia se ter juntado à Comunidade da Energia Europeia, não houve, por exemplo, grandes desenvolvimentos na área da liberalização de vistos. Isto deve-se não só à capacidade da UE em implementar ou não as suas políticas, mas também aos problemas de ineficiência internos dos seus países parceiros, nomeadamente devido a sistemas judiciais ineficazes, falta de consenso entre o governo e a sociedade civil, falta de capacidades e instrumentos para implementar políticas e medidas³⁴⁵.

Na área da cooperação energética, a Ucrânia deu continuidade aos objectivos da declaração conjunta assinada em 2009, nomeadamente em 2010 quando o parlamento ucraniano adoptou uma lei com vista a eliminar o monopólio de gás natural³⁴⁶. Para além de outras cooperações já mencionadas, as relações entre a UE e a Ucrânia conheceram também progressos na área da cooperação da gestão de fronteiras e, no geral, na área dos assuntos internos³⁴⁷.

Entre 2011 e 2012, as relações UE-Ucrânia deterioraram-se. A UE reagiu de forma firme às notícias do aprisionamento da então líder da oposição, Yulia Tymoshenko, acabando este acontecimento por afectar também os avanços nas negociações do Acordo de Associação, bem como motivando diversas declarações por parte de diferentes representantes das instituições europeias³⁴⁸. A Cimeira UE-Ucrânia de 2011 reflectiu estes mesmos desafios, acabando por incluir diversas reuniões bilaterais com líderes do governo e oposição. Ainda assim, as negociações do Acordo de Associação chegariam a bom-porto nesta Cimeira, em Kiev, marcadas no entanto por duras críticas relativas à detenção da ex-Presidente Ucraniana. Uma temática recorrente, tanto na Cimeira de 2010 como na de 2011, seria a integração da Ucrânia, seria ainda a questão da Transnístria, nomeadamente os diálogos 5+2 (que incluem a Transnístria, Moldávia, Ucrânia, Rússia, OSCE, a UE e os EUA) com vista a uma solução

³⁴⁴ Joint Staff Working Paper *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country Report on: Ukraine*, European Commission, Brussels, 2011

³⁴⁵ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

³⁴⁶ "Law of Ukraine "On the Principles of the Natural Gas Market Functioning" No 2467-VI dd. 08.07.2010

³⁴⁷ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

³⁴⁸ "Wilfried Martens, the President of an influential European People's Party (EPP) stated on April 26, 2012: "... in view of the escalation of political repression in Ukraine, the EU institutions have to formulate and implement a set of concrete and decisive measures against the Ukrainian regime". Hence, a fundamental change in relations between Kyiv and Brussels can be observed here, which may result in the EU sanctions against Ukraine and its "euro-isolation" in *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

para a região que em 1990 declarou a sua independência da Moldávia, contando com o apoio de contingentes Russos³⁴⁹.

A Cimeira UE-Ucrânia de 2012 acabaria por ser adiada devido a alegados motivos técnicos e ao facto de, aparentemente, a UE aguardar a formação do novo parlamento ucraniano³⁵⁰. Nesse mesmo ano, a Cimeira de Ialta, o encontro de Chefes de Estado dos países integrados na Parceria Oriental e Estados-Membros da UE, seria também cancelado, após diversos representantes se terem recusado a participar – nomeadamente como protesto à prisão de Yulia Tymoshenko. Por sua vez, os líderes europeus, nomeadamente da Áustria, Países-Baixos e Espanha, bem como representantes da Comissão Europeia, incentivaram o boicote aos jogos do Euro-2012 a terem lugar na Ucrânia³⁵¹. Em contraste, na Cimeira de 2013, que teria lugar em Fevereiro em Bruxelas, reiterou-se os compromissos da Ucrânia à UE, nomeadamente, o facto de este país não fazer tensões de vir a integrar a União Euroasiática – a menos que esta integração se desse no formato 3+1³⁵². A Cimeira contou com uma atmosfera positiva e de cooperação³⁵³.

A política externa da Ucrânia é, ao longo dos últimos anos, caracterizadas por (1) uma política anti-bloco; (2) vontade de integração europeia; (3) necessidade de manutenção de boas relações de vizinhança com a Rússia. Em suma, a Ucrânia pretende evitar tensões, mantendo-se deste modo num "limbo" de ambiguidade de relações entre dois cosmos e em constantes tensões. O seu objectivo máximo seria, em oposição ao cenário existente durante a Guerra-Fria, tornar-se uma zona de cooperação e sem conflitos, geograficamente localizada entre a Rússia e a UE³⁵⁴. Deste modo a Ucrânia desenvolveu uma política externa multilateral, exemplos disso são a proposta do formato 3+1 para a sua integração na União Euroasiática, mas também a sua recusa de adesão à NATO.

³⁴⁹ Ukraine-EU Summit Joint Statement, Council of the European Union, Kyiv, 2011

³⁵⁰ Foreign Ministry sure Ukraine-EU Summit to be held, but not in 2012, Kyiv Post, 20.11.2012, <<http://www.kyivpost.com/content/ukraine/foreign-ministry-sure-ukraine-eu-summit-to-be-held-but-not-in-2012-316410.html>>, consultado em Dezembro de 2014

³⁵¹ Ukraine postpones Yalta conference amid Tymoshenko row, Deutsche Welle, 08.05.2012, <<http://www.dw.de/ukraine-postpones-yalta-conference-amid-tymoshenko-row/a-15936244>>, consultado em Dezembro de 2014

³⁵² Kiev propôs a sua adesão à União Euroasiática no formato 3+1, que asseguraria a sua integração económica mas não constituiria uma adesão formal à organização, possibilitando à Ucrânia assinar o Acordo de Associação com a UE.

³⁵³ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28-29 November 2013 – Eastern Partnership, the way ahead, Council of the European Union, Europa, Vilnius, 2013

³⁵⁴ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

A crise política na Ucrânia: Setembro de 2013 – Outubro de 2014

No dia 21 de Novembro de 2013, o governo ucraniano suspendeu os preparativos para a assinatura do Acordo de Associação (AA), rubricado em março de 2012, citando interesses de segurança nacional e a necessidade de restabelecer as relações comerciais com a Rússia e os países da União Euro-asiática³⁵⁵. A suspensão das negociações deu origem a massivos protestos (comumente referidos como *Euromaidan*) na Ucrânia. Apesar de o então presidente Viktor Yanukovych se dizer disposto a reconsiderar uma associação mais estreita com a UE e a UE continuar disposta a assinar o Acordo de Associação, aquando da Cimeira Vilnius (28/29 de Novembro de 2013) não havia sinais de progresso³⁵⁶. Iniciou-se assim um período de crise que poderá vir a obrigar a UE a tomar uma decisão concreta quanto ao futuro da integração da Ucrânia na UE. Tanto a Rússia, como os EUA e a UE apresentaram pacotes de ajuda financeira à Ucrânia, acabando este país por aceitar o pacote da UE³⁵⁷ e dos EUA.

No dia 21 de fevereiro, o então Presidente Yanukovych e a oposição chegariam a um acordo - facilitado pela União Europeia³⁵⁸ - com o objectivo de pavimentar o caminho para a saída da crise política que levava já à morte de vários manifestantes nas ruas da Ucrânia³⁵⁹. Posteriormente, o Parlamento votaria uma lei que reinstituíu a Constituição de 2004 e levou o cargo do Presidente a perder alguns dos poderes que lhe tinham sido instituídos após as eleições de 2010³⁶⁰. Inesperadamente, no dia 22 de Fevereiro de 2014, Viktor Yanukovych abandonaria o país, mantendo-se o seu paradeiro desconhecido ao longo de vários dias. Simultaneamente, a antiga Primeira-ministra, Yulia Tymoshenko, foi libertada da prisão. A oposição assume o controlo político, sobre o Presidente Interino Turchynov e o Primeiro-Ministro interino Yatseniuk. Turchynov emite um mandato para a prisão de Yanukovych, tendo-se entretanto tornado claro que o ex-presidente se teria refugiado na Rússia. No dia 25 de fevereiro, e enquanto a Rússia se recusa a reconhecer o novo governo da Ucrânia, manifestantes pró-russos tomam uma posição na Crimeia e, nos últimos dias de fevereiro, o Presidente russo, Vladimir Putin, anuncia exercícios militares perto da fronteira com a

³⁵⁵ Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Ukraine, European Union External Action, November 2013, Brussels

³⁵⁶ Ukrainian Crisis: Timeline, British Broadcasting Company, 13.11.2014 <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275>> consultado em Junho de 2014

³⁵⁷ Remarks by President Barroso on Ukraine, European Commission, March 2014, Brussels

³⁵⁸ Stefan Füle: EU response to events in the Ukraine, European Parliament Plenary Debate, European Commission, February 2014, Strasbourg

³⁵⁹ Ukrainian Crisis: Timeline, British Broadcasting Company, 13.11.2014 <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275>> consultado em Junho de 2014

³⁶⁰ The Ukraine Crisis Timeline, Centre for Strategic and International Studies, <<http://csis.org/ukraine/index.htm>> consultado em Agosto de 2014

Ucrânia. As forças russas acabariam por ajudar os separatistas a tomar o poder na Crimeia, enquanto os deputados regionais anunciavam o controverso referendo que levaria a península a juntar-se oficialmente à Rússia e conduziria à imposição de sanções económicas, bem como a proibição de vistos, a indivíduos considerados responsáveis pela crise política por parte dos EUA e da UE³⁶¹.

Até Outubro de 2014³⁶², a UE e os EUA continuam a não reconhecer o resultado do referendo que teve lugar a 16 de Março de 2014, bem como a assinatura do tratado de anexação da península da Crimeia à Rússia, que teve lugar dois dias mais tarde. O ex-Presidente ucraniano Yanukovich comunicou também, em Março de 2014, a sua desaprovação perante separação desta península da Ucrânia³⁶³.

A crise política da Ucrânia colocaria à prova a coerência institucional da UE. Ao longo da crise, os meios de comunicação social acusariam muitas vezes os líderes da UE e dos Estados-Membros de falta de acção ou acção demorada. No entanto, a crise levaria também a uma aceleração do desenvolvimento de medidas de resposta internas: Quando a Comissão Europeia apresentou o seu pacote de apoio à Ucrânia, este foi aprovado pelo Conselho Europeu no dia seguinte³⁶⁴. Por sua vez, no dia 21 de Março, a UE e Ucrânia assinaram as disposições políticas do Acordo de Associação³⁶⁵. O moroso processo de negociação iniciado em 2011 terminaria finalmente a 27 de Junho com a assinatura das restantes disposições do acordo³⁶⁶. Na sequência destes acontecimentos, a Rússia foi suspensa dos G8 e a Cimeira de Sochi cancelada. No dia 1 de Abril de 2014, a reunião de Ministros dos Negócios Estrangeiros da NATO decidiu também suspender todas as cooperações com a Rússia.

Durante todo o mês de Abril de 2014, fontes oficiais da NATO apontam para a existência de actividade militar russa na fronteira da Ucrânia. Depois de manifestantes ocuparem prédios do governo nas cidades orientais de Donetsk, Luhansk e Kharkiv, e de sucessivos pedidos de referendos de independência, o governo ucraniano aprova um plano para dar mais poder às regiões, que ficaria, no entanto, aquém da federalização de grande escala favorecido por Moscovo. Com o escalar da violência, as Forças Armadas da Ucrânia decidem intervir no leste do país com uma operação "Anti-terrorista", que resultaria num

³⁶¹ Foreign Affairs Council Meeting Press Release, Council of the European Union, February 2014, Brussels

³⁶² A presente dissertação analisa o período até Outubro de 2014

³⁶³ Ukrainian Crisis: Timeline, British Broadcasting Company, 13.11.2014 <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275>> consultado em Junho de 2014

³⁶⁴ Remarks by President Barroso following the extraordinary meeting of the Heads of State and Government on Ukraine, Press Conference, European Commission, March 2014, Brussels

³⁶⁵ European Council Conclusions, European Council, March 2014, Brussels

³⁶⁶ Remarks by President Barroso at the signing of the Association Agreement with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine, Signing Ceremony, European Commission, June 2014, Brussels

número elevado de baixas ao longo dos meses seguintes. Após ameaças de cortes de gás por parte do governo Russo, caso a Ucrânia não pagasse a sua dívida, a Rússia muda provisoriamente a sua retórica junto da UE e da Ucrânia, pedindo às regiões do leste da Ucrânia que não procedam com os seus referendos e apelando ao diálogo. Ainda assim, as zonas do leste da Ucrânia procederiam com os referendos e declarariam a sua independência no dia 11 de Maio de 2014³⁶⁷.

Petro Poroshenko - dono da manufactura Roshen , considerado um pró-europeu - vence as eleições presidenciais de 25 de Maio (com 54.7% dos votos). A Rússia diz-se aberta ao diálogo com o novo governo ucraniano e diz pedir a retirada das suas forças militares das regiões fronteiriças. A Rússia pede também o fim da ofensiva contra as regiões separatistas e os respectivos rebeldes. No entanto, as ofensivas continuam e a NATO não confirma a retirada das tropas russas das regiões fronteiriças com a Ucrânia³⁶⁸.

Ao longo dos meses seguintes, a UE, a Rússia, os EUA e a Ucrânia envolvessem num longo período de promessas, ameaças e confrontos, acompanhados por um escalar da violência no leste da Ucrânia e no não cumprimento do acordo de Genebra, assinado no dia 17 de Abril pelos representantes destas quatro partes e no qual se acordará diversos passos que deveriam, em última instância, levar ao fim desta crise política. Após a queda do voo da *Malaysian Airlines MH17* no território do leste da Ucrânia - alegadamente abatido por rebeldes pró-russos, o governo ucraniano reforça as iniciativas antiterroristas na região³⁶⁹. Por sua vez, a UE e os EUA introduzem restrições à importação de diversos produtos vindos da Rússia. A imposição das sanções económicas era discutida há vários meses, acabando por ser oficialmente implementada a 29 de Julho de 2014. Mesmo com a assinatura de um armistício a 5 de Setembro, o número de baixas, de ambos os lados do conflito, continua a escalar. Os meses de Agosto a Outubro caracterizam-se por breves períodos de resfriamento político (nomeadamente o acordo de abastecimento de energia entre a Rússia e a Ucrânia, facilitado pela UE), pelos claros indícios dos efeitos das sanções económicos na economia russa e pela manutenção de um espírito político pró-europeu no coração de uma Ucrânia dividida.

Em Março, o Presidente russo, Vladimir Putin, realizava uma conferência de imprensa na qual afirmava que a Rússia detinha o direito de defender os seus interesses na região e, em

³⁶⁷ *Ukrainian Crisis: Timeline*, British Broadcasting Company, 13.11.2014 <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275>> consultado em Junho de 2014

³⁶⁸ Idem

³⁶⁹ *Ukrainian Crisis: Timeline*, British Broadcasting Company, 13.11.2014 <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275>> consultado em Junho de 2014

especial, a minoria russa ou pró-russa naquele país³⁷⁰. Esta crise política sublinha a relevância geopolítica da Ucrânia e a luta por uma esfera de influência. A Ucrânia, que se encontra na periferia da Rússia e da UE, funcionando como uma *bufferzone*³⁷¹ entre os dois *cosmos*, assume agora um papel fundamental para ambos os *centros*. E, caso a integração na UE prossiga, esta terá grandes consequências para Moscovo. O não-aceitar desta integração poderá levar à contínua imposição de sanções por parte dos parceiros da Ucrânia - a UE e os EUA. Em pior instância, poderíamos mesmo chamar-lhe uma nova guerra fria, aliado ao facto de um parceiro da UE combater o seu inimigo em terra. Questiona-se também até quando a UE e a NATO se poderão manter à margem deste confronto real. A guerra moderna joga-se nas sanções. As consequências de uma guerra tradicional são não só demasiado devastadoras, como desconstruiriam todo o conceito e identidade criada pela UE desde o fim da II Guerra Mundial. Neste momento, a UE encontra-se numa luta pelo seu *limite* - o *limite* entre os dois *cosmos*, que se encontra algures na sua *bufferzone* na Ucrânia - e que dependerá do desenvolvimento dos conflitos, dos sucessivos referendos e, por fim, do reconhecimento de um *limite* - onde termina uma esfera de influência e começa outra.

Europeização ou *Russkiy Mir*: uma Ucrânia dividida

A UE tenta influenciar o mundo por meio de "inclusão", ou seja, como refere Hettne "*tratando o exterior como se do seu interior se tratasse*". Algo que distingue a UE de outros actores globais, como por exemplo da Rússia³⁷². A UE tem uma elevada capacidade de exercer influência através de valores e cultura, sendo por isso, por muitos considerada um *soft power*³⁷³. Estes valores estão intimamente enraizados, funcionando como condicionantes, nas suas relações político/económicas - nomeadamente ao abrigo da Parceria Oriental. No entanto, no caso particular da Ucrânia existem diversas componentes que levam a que também a Rússia exerça uma influência substancial ao nível cultural. São estas: (1) a ligação histórica, (2) a semelhança linguística e a (3) tentativa de influência russa sobre este país, recorrendo nomeadamente a programas culturais/religiosos e a uma contínua ligação à

³⁷⁰ Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine, Kremlin website, 04.03.2014 < <http://eng.kremlin.ru/news/6763>> consultado em Junho de 2014

³⁷¹ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3)., 2008, p.14

³⁷² Hettne, Björn, *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*. Paper presented in the GARNET conference "The European Union in International Affairs", Brussels, 2008, p. 2

³⁷³ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

comunidade russa da Ucrânia. Exemplos deste exercício de poder são a *Russia Today* - a televisão russa com emissão em língua inglesa - e o projecto *Russkiy Mir*, lançado em 2007 em colaboração com a igreja ortodoxa russa, com o principal objectivo de difundir a língua e cultura russa, bem como a sua dimensão civilizacional, em oposição ao ocidente³⁷⁴. No caso específico da Ucrânia este projecto resultou na criação de centros culturais, criação de organizações culturais russas e organizações para a comunidade russa, programas educacionais.

Desde logo, a comunicação de 2004, que marcaria o lançamento da PEV em Maio desse mesmo ano, começa por referir a necessidade de promoção de democracia nos países abrangidos pela PEV, nomeadamente o facto de estes terem de ser subscritores da Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Membros da OCDE (aceitação dos “*binding mechanisms*” que dão um cunho europeu a estes países)³⁷⁵. Segundo esta comunicação, o objectivo da PEV é o de “*criar um círculo de países que partilham os mesmos objectivos e valores da UE*”³⁷⁶ (*europeização*³⁷⁷) A comunicação explica também que a PEV é implementada através do recurso a *benchmarks*, que depois são avaliados tendo em conta a evolução da qualidade de vida nos países abrangidos pela PEV.

Para além das condicionantes embebidas nos acordos da UE – respeito pelos direitos humanos, liberdade do sistema judicial, Estado de Direito, entre outros – a UE tem também, através da Parceria Oriental, diversos programas culturais que promovem a europeização dos países englobados por esta parceria³⁷⁸. O Programa Cultural da Parceria Oriental destina-se a apoiar e promover o desenvolvimento cultural, inclusive ao nível das políticas culturais, apoiando também a troca de informação e apoiando a cooperação entre a UE e os países da Parceria Oriental ao nível cultural. Outro exemplo são os programas de intercâmbio, os programas de apoio à sociedade civil e promoção da democracia. Ao abrigo da plataforma temática “*contactos entre pessoas*” pretende estender a rede dos pontos de informação da UE; promover a adopção da Convenção sobre a Protecção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005; promover a educação

³⁷⁴ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

³⁷⁵ European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, Brussels, 2004

³⁷⁶ *Idem*

³⁷⁷ Fazemos assim novamente referência às definições de “Europeização” referidas no enquadramento teórico desta dissertação, nomeadamente a “europeização” enquanto processo que dá origem a uma mudança ao nível nacional ou local, influenciado por um processo Europeu, bem como os pontos 1 e 5 da definição de Olsen.

³⁷⁸ EuroEast Culture, Eastern Partnership Culture Program website, <<http://www.euroeastculture.eu>> , consultado em Novembro de 2014

não-formal e o financiamento de bolsas e estágios, entre outros. A facilitação de vistos é, por isso, também essencial a este processo, bem como os já mencionados mecanismos de cooperação e financiamento com a sociedade civil³⁷⁹.

A *Euromaidan*, movimento de contestação popular, foi considerada como um apelo da sociedade ucraniana em se juntar a um modelo cultural/político/económico do ocidente. No entanto, esta decisão poderá não se prender efectivamente a uma motivação cultural e de valores, mas antes aos benefícios político/económicos desta relação. Em oposição a este fenómeno, partes substanciais da Ucrânia - com especial enfoque para a Crimeia – demonstraram que uma parte da população ucraniana, nomeadamente a minoria russa, entre outras, considera que a sua identidade está intimamente ligada à Rússia. A Ucrânia assume-se assim como um país dividido que, apesar de ao longo dos anos se ter demonstrado interessada na proposta do ocidente, esta poder ter sido antes uma escolha das elites políticas, mais do que uma escolha de identidade popular.

Uma proposta de identidade muitas vezes referenciada no caso particular da Ucrânia é a *Finlandisation*³⁸⁰. Bem como a Ucrânia, a Finlândia tem uma posição geográfica estratégica entre os dois *cosmos*. Apesar da Finlândia ter claramente tomado a sua escolha civilizacional ao se juntar às Comunidades Europeias em 1995, cultural e historicamente partilha também um passado com a Rússia. Esta opção faria da Ucrânia um país com uma forte influência cultural russa, mesmo que tomada a escolha política de adesão à UE. No entanto, a Rússia tomou também já uma posição clara em relação a esta opção - opondo-se per se à integração da Ucrânia da UE, independentemente da sua ligação cultural à Rússia permanecer.

A Parceria Oriental tem, embebida nas suas comunicações, o conceito de "aprendizagem" e "assimilação". Como referido, a UE desenvolveu a sua *identidade* não em oposição a outro actor, mas em oposição ao seu "passado". Por sua vez, como estratégia, a UE preteriu a "passagem dos seus valores para o exterior" ao invés da exclusão do *outro*. No entanto, este processo depende da percepção do "aluno" (o país ou região que deve assimilar a cultura e valores da UE). A sua *periferia* e os seus parceiros têm de querer assumir este papel. Assim o que é para a UE uma *fronteira colonial* (permeável) pode criar uma sensação de

³⁷⁹ Eastern Partnership Civil Society Forum, < <http://eap-csf.eu/en/working-groups/wg4-contacts-between-people/>>, consultado em Março de 2015

³⁸⁰ ““*Finlandisation*” refers to how a smaller country adapts its policies – sometimes unselfconsciously – to suit a larger, more powerful neighbour. In the case of Finland, it was the Soviet Union, with which it shared a 1,300-kilometre border throughout the cold war” – in 'Finlandisation' makes a polarising comeback in Finland, The Financial Times, 24.09.2014 <<http://www.ft.com/cms/s/0/cbb17c76-435c-11e4-be3f-00144feabdc0.html#axzz3QVIYVJH6>>, consultado em Setembro de 2014

fronteira para os seus países vizinhos³⁸¹. Por sua vez, muitos dos países da *periferia* que desenvolvem a sua *identidade* em prol da identificação com a EU – e muitas vezes em oposição ao *outro*, a Rússia – consideram-se como sendo o novo *limite* da UE a leste³⁸².

Ucrânia: entre dois *cosmos*

As relações entre a UE, Ucrânia e Rússia caracterizam-se por períodos de intensa colaboração, interrompidos por pausas e recuos³⁸³. Após a queda da União Soviética, os mais optimistas pensavam que a Rússia poderia vir a aproximar-se da UE tanto ao nível de valores como ao nível político³⁸⁴. Durante a era Boris Yeltsin, e do seu primeiro Ministro dos Negócios Estrangeiros, Andrey Kozyrov, parecia existir uma aproximação entre as Comunidades Europeias e a Rússia. E, como refere Lynch, quando não existia um sentimento de aproximação, durante os anos 90, também não parecia existir apreensão perante a existência do *outro*³⁸⁵. A Rússia não quis assumir o papel do "aluno" e assim, passou a sentir-se excluída – enquanto que a UE criava uma fronteira permeável, a Rússia sentia-a como uma barreira rígida³⁸⁶. Ao longo das negociações e assinatura do Acordo de Parceria e Associação, muito deste optimismo desvaneceria, devido a objectivos de cooperação distintos. A estratégia da UE para com a Rússia focava-se na consolidação da democracia e estado de direito daquele país, bem como na sua integração económica com a UE e a colaboração ao nível da segurança e energia. Já a estratégia da Rússia tinha como principal objectivo a modernização da sua própria economia. A Rússia considerava assim que a UE pretendia envolver-se nos seus desenvolvimentos e escolhas internas, definindo a sua própria política externa³⁸⁷. A Rússia passou cada vez mais a definir o seu *nós* em oposição ao *outro*- a UE³⁸⁸. Por fim, após a implementação do regime de Schengen e após a UE reforçar cada vez mais a sua *coerência* interna, a Rússia passou a sentir-se cada vez mais excluída, especialmente tendo em conta que as políticas desenvolvidas pela UE para com a Rússia, concediam à Rússia um beneficiário

³⁸¹ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 48-50

³⁸² Idem, p. 60

³⁸³ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

³⁸⁴ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 53

³⁸⁵ Idem, p. 56

³⁸⁶ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 48-50

³⁸⁷ *Sendo este um dos principais motivos pelos quais a Rússia tinha rejeitado a adesão à PEV, que em grande escala se baseia na criação de uma identidade colectiva (europeização)*

³⁸⁸ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 56-57

passivo das políticas da UE. Como reacção, a Rússia investiu no seu próprio espaço e na afirmação do seu *nós*³⁸⁹. A Rússia é hoje, quando comparada com a UE, considerada um regime autoritário emergente, cujas elites consideram não haver espaço para uma cooperação com a UE ao abrigo da Parceria Oriental³⁹⁰.

A Ucrânia tem desenvolvido uma política multilateral *vis-a-vis* a UE e a Rússia, explorando as interdependências/expectativas e receios de ambos, sem se comprometer com nenhum dos dois. Compromissos estes que, teriam elevados custos financeiros para a Ucrânia e que, por sua vez, lhe custariam o acesso a benefícios do parceiro não-privilegiado^{391 392}. Para a UE, a Ucrânia representa é uma *bufferzone* (*Zwischeneuropa*), um espaço de segurança entre a UE e a Rússia - dois *cosmos* demasiado diferentes para se integrarem³⁹³. Particularmente nos inícios da Parceria Oriental e da estratégias "*Wider Europe*", a UE pretendia investir na sua consolidação interna – após os sucessivos alargamentos de 2004 e 2007. Assim, a UE investiu na criação de um cinto de segurança, através do qual podia tentar influenciar os desenvolvimentos político/económicos internos dos seus novos países vizinhos - em contrapartida fornecendo-lhes maioritariamente benefícios económicos³⁹⁴ - enquanto evitava novos alargamentos.

A Rússia considera a Ucrânia uma parte integrante da sua esfera de influência, sendo uma das suas principais prioridades a cooperação com esta região³⁹⁵. Para a Ucrânia, a escolha entre estes dois projectos de integração - a UE e a União Euro-asiática - é também uma decisão civilizacional entre dois *cosmos*. No entanto, a Ucrânia, devido à sua posição estratégica e aos benefícios/dependências tanto para com a UE e a Rússia, não tem interesse na criação de uma nova divisão do continente europeu. A Ucrânia encontra-se assim num "triângulo" relacional e entre dois projectos de integração³⁹⁶. Este "triângulo" não se refere a relações políticas/institucionais formalizadas. Bruxelas, Kiev, Moscovo, não estão unidos por um acordo trilateral. As relações da UE com os países abrangidos pela Parceria Oriental têm

³⁸⁹ Idem, p. 58

³⁹⁰ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 59

³⁹¹ Popescu, Nicu and Gnedina, Elena, *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighborhood*, Center for International and European Studies (CIES), 2012, p.3

³⁹² *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

³⁹³ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3)., 2008, p.15

³⁹⁴ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3)., 2008, p.27

³⁹⁵ *National Security Strategy of the Russian Federation to 2020*, Approved by Decree of the President of the Russian Federation, 12 May 2009 No. 537

³⁹⁶ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

por base acordos bilaterais e, apesar de existirem componentes multilaterais, não existe uma base política multilateral *per se*. Isto porque, como já referido, a UE teria de definir a sua relação com a Rússia tendo em conta uma relação regional mais abrangente com esta área geográfica. A cooperação com a Rússia - e apesar de inicialmente a UE querer integrar este país na Parceria Oriental - poderia levar a que este país acabasse por dominar estas relações³⁹⁷. A UE persegue a criação (através do primeiro e segundo nível) de um grupo de estados que se guie pelas normas e *standards* europeus (*europaização*). Enquanto a Rússia procura, através da União Euro-asiática, a criação de um grupo de estados que se governem pelas regras e normas inerentes ao seu conceito de um estado com um poder altamente centralizado³⁹⁸. Qualquer que seja o rumo tomado pela Ucrânia, a sua decisão de integração num ou noutro projecto, terá grandes consequências internas neste país³⁹⁹. Para a Rússia, a "perda" da Ucrânia desvaloriza o seu projecto de integração, enquanto para a UE, a integração da Ucrânia na União Euro-asiática, exige uma maior gestão da sua fronteira - a UE perderia o seu "cinto de segurança" e viveria lado-a-lado com um país que tenderia a evoluir, em termos de valores, numa direcção distinta da sua⁴⁰⁰.

Por sua vez, a UE chegaria assim ao seu *limite - fronteira* -, visto que a integração da Ucrânia enquanto Estado-Membro da UE, se tornaria impossível. Uma das principais diferenças entre estes projectos de integração, é exactamente o facto de a UE exigir a implementação da defesa de direitos e liberdades, estado de direito, independência do sistema judicial, etc. dos seus países parceiros⁴⁰¹. A UE tem maioritariamente investido na sua relação com a Ucrânia através da proposta de benefícios económicos e estratégias de *europaização*, alternados com períodos de ameaças de sanções e diálogos políticos atribulados. Já a Rússia tem maioritariamente utilizado uma estratégia agressiva que inclui, entre outros, a utilização da sua influência e poder na área da energia, o reforço das relações com as comunidades russas da Ucrânia⁴⁰².

Apesar de, como já referido, a Ucrânia ter, desde 2010, embebido na sua lei o objectivo de integrar a UE, têm-se observado, ao longo dos últimos anos, diversas mudanças

³⁹⁷ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Pertti. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*, European Journal of International Relations Vol.14 (No.3), 2008, p.27

³⁹⁸ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

³⁹⁹ *Idem*

⁴⁰⁰ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

⁴⁰¹ *Idem*

⁴⁰² *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

de retórica e prioridade ⁴⁰³- que se jogam exactamente nesta dinâmica de agradar tanto à UE como a Rússia. As diferenças civilizacionais entre a Rússia e a UE têm também marcado não só as relações entre os dois *cosmos*, mas a forma como estes interagem com a Ucrânia - devido à posição estratégica deste país. A Rússia não aceita as intervenções da UE nos seus assuntos internos (por exemplo no caso Magnitsky's e nas sanções impostas pela UE a cerca de 60 oficiais russos), opondo-se também à expansão da NATO para leste⁴⁰⁴. Deixando a Ucrânia isolada em matéria de segurança, visto que antes do colapso da União Soviética, este país estava integrada num sistema de segurança que se opunha à NATO⁴⁰⁵.

Já os objectivos perseguidos pela UE *vis-a-vis* a Rússia, nomeadamente a criação de um espaço económico e a colaboração energética ficaram muito aquém das expectativas⁴⁰⁶. A Ucrânia acabaria por integrar a Parceria Oriental da UE, não havendo desde início uma clara vontade de vir a integrar a Ucrânia enquanto Estado-Membro da UE. A Ucrânia decidiu, por sua vez, sugerir a sua integração na União Euro-asiática no formato 3+1, que daria ao país o acesso aos mercados da União e os benefícios económicos mas evitaria uma associação formal enquanto membro da União Euroasiática⁴⁰⁷. A Ucrânia permaneceu assim na periferia de ambos os projectos de integração que a rodeiam.

Outra questão fundamental nas relações UE-Ucrânia-Rússia é a energia. Neste caso, cada um destes países assume um papel fundamentalmente distinto: Rússia (produção) - Ucrânia (país de passagem) - UE (consumidor). Para a Rússia, a energia, é uma parte integrante da sua política externa - como mencionado na sua estratégia energética⁴⁰⁸. As relações energéticas UE-Rússia conheceram duas fases - menciona Bressand. A primeira inclui, na era pós-soviética, a colaboração energética entre a UE e a Rússia. Motivada pela UE, pretendia-se a criação de uma parceria e diálogo, baseado na Carta Europeia da Energia e num Protocolo de trânsito. A imposição de condições por parte da UE, bem como o incumprimento das regras da Carta Europeia de Energia por parte da Ucrânia, conduziram a que a Rússia decidisse não assinar o documento - permanecendo assim membro, mas não

⁴⁰³ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

⁴⁰⁴ *Idem*

⁴⁰⁵ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

⁴⁰⁶ *Idem*

⁴⁰⁷ *Ukraine closer to Customs Union*, OSW, <<http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-06-05/ukraine-closer-to-customs-union>> , consultado em Setembro de 2014

⁴⁰⁸ *Energy Strategy for Russia for the period up to 2030*, approved by Decree N° 1715-r of the Government of the Russian Federation dated 13 November 2009

signatário⁴⁰⁹. A segunda fase, caracteriza-se por uma dominância da Rússia perante os outros membros: a UE e a Ucrânia⁴¹⁰. Tanto a UE mas, em especial, a Ucrânia são altamente dependentes do gás russo. E, a estratégia energética da UE caracteriza-se pelo combate deste seu défice energético⁴¹¹. A Rússia faria uso desta influência durante os cortes de gás em 2009 e, mais recentemente, durante a actual crise da Ucrânia - que levaria a UE a assinar um acordo com a Eslovênia, possibilitando que, no caso da Rússia cortar o gás à Ucrânia, este país se pudesse alimentar do fluxo invertido de gás. A Rússia procura quebrar este triângulo energético - contornando a importância da Ucrânia enquanto país de trânsito (por exemplo através do corredor de gás do Sul), alcançando directamente o consumidor final da UE, evitando que a Ucrânia mantenha um poder negocial nestas relações. A Rússia pretendia assim evitar a integração da Ucrânia no mercado de energia europeu, preterindo assim sempre relações bilaterais (com a UE e com a Ucrânia), evitando a colaboração entre ambos os parceiros. Outro dos principais objectivos da Rússia é manter uma alta dependência energética em todo o continente europeu⁴¹², o que motivou a UE a investir na diversificação do seu abastecimento energético. A Ucrânia juntou-se à Comunidade da Energia Europeia em 2011. No entanto, devido a constrangimentos internos (corrupção e monopólios), este país não alcançou durante muito tempo, quaisquer perspectivas de maior independência do gás russo. Por sua vez, o próprio projecto tinha, ao nível interno, na UE, ficado aquém das expectativas e a evolução para um mercado de energia europeu começou a florir apenas após a mais recente crise na Ucrânia.

A Rússia e a UE são *cosmos* distintos, demasiado diferentes para procederem a uma integração. A Ucrânia encontra-se por sua vez num "*limbo periférico*". Tentando manter relações com ambos os *cosmos*, sendo a sua integração num projecto ou noutro não apenas uma decisão civilizacional com grandes consequências internas, mas também uma decisão de grande impacto ao nível geopolítico. Por sua vez, a integração num dos projectos irá automaticamente excluir a Ucrânia do outro projecto.

Para a UE, a Ucrânia é uma *bufferzone* e a sua fronteira com a Rússia um *limite*. Caso a Ucrânia integrasse a União Euro-asiática, este país deixaria de actuar como uma *bufferzone* para a UE. O mesmo sucederia se a UE aceitasse a integração da Ucrânia enquanto Estado-

⁴⁰⁹ Bressand, A., *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*, International Affairs vol. 87, no. 1, 2011, p. 79

⁴¹⁰ Bressand, A., *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*, International Affairs vol. 87, no. 1, 2011, p. 80

⁴¹¹ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

⁴¹² *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

Membro - podendo ser esta um dos possíveis motivos para a UE não ter durante muito tempo apoiado seriamente esta integração. A criação de acordos e relações trilaterais a alguns níveis, nomeadamente na área da segurança ou da energia, poderia trazer grandes benefícios à dinâmica UE-Ucrânia-Rússia. No entanto, tendo em conta a mais recente crise política, esta poderá já não ser uma solução possível. Por sua vez, a Ucrânia poderia optar e comprometer-se com um dos modelos de integração - que teriam inevitavelmente consequências para as relações UE-Ucrânia-Rússia.

As geoestratégias da UE na sua periferia: à procura de um *limite*

A relação da UE com a Ucrânia foi, durante muito tempo, uma clara relação de *centro e periferia*. O desequilíbrio desta relação fazia-se sentir na contínua vontade de aproximação da Ucrânia à UE, em especial durante a era de Kuchma, e da falta de resposta a este magnetismo por parte da União. No entanto, a UE manteve, desde a assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação em 1998, uma *fronteira colonial* com este país – uma fronteira permeável que autoriza um contacto e cooperação entre o *nós* e o *outro* - consoante o grau de identificação. A *fronteira colonial* autoriza a passagem de leis, regras e instituições para o outro lado e é tradicionalmente o modelo utilizado em muitos países com os quais a UE mantém relações ao abrigo da Política Europeia de Vizinhança - ou, pelo menos, é este o objectivo desta política⁴¹³. Seria a UE quem definiria o rumo desta cooperação, visto que durante vários anos a Ucrânia se colocaria no papel do "aluno". No entanto, a Ucrânia mostrava, na era Kuchma, uma clara vontade política para a criação de uma *não-fronteira* - uma extensão natural da cooperação interna da UE para a sua periferia - e até mesmo para a sua total integração na UE (decreto 1998). Este fenómeno reflecte o efeito de *spill-over* da metáfora neo-medieval, na qual um país externo deseja abdicar dos seus poderes soberanos para se integrar num grupo de países geridos por uma entidade supranacional. No entanto, uma das barreiras para esta integração é o facto já referido da Ucrânia ser, para além de um país periférico com ambições de integração na UE, uma *bufferzone* ao nível de segurança e a separação geográfica entre dois *cosmos* - a UE e a Rússia - que não se identificam e não se pretendem integrar. Este problema reforçou-se após os alargamentos de 2004 e 2007, que

⁴¹³ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 45-46

levaram a que a Ucrânia se tornasse o último país na *periferia* da UE a separar o *nós* do *outro*. O tempo de estagnação que se seguiu, reflecte bem o conceito da metáfora imperial da UE *vis-a-vis* a Ucrânia. A Ucrânia era agora um centro concêntrico muito afastado de Bruxelas - o *centro do império*. A cooperação entre o *nós* e o *outro* era constante mas o poder da UE dissipava-se na distância, e a Ucrânia, caminharia numa direcção política mais independente. Tal não sucederia, no entanto, apenas por motivação da UE e pela sua falta de vontade em reforçar a permeabilidade da sua fronteira, mas antes por motivação dos acontecimentos internos na Ucrânia. Por sua vez, a Ucrânia também é impactada por outro centro: Moscovo.

Por forma a gerir a sua segurança nas suas fronteiras e periferia, a UE continuaria a fazer promessas e a apoiar compromissos. No entanto, durante algum tempo as relações estagnariam, conduzindo à criação de um "*limbo*": a Ucrânia, um país que procura uma integração entre dois cosmos, e acaba por ter de gerir as expectativas de ambos, por forma a sobreviver e, de certo modo, encontrar a sua relevância na ambivalência entre estes dois *cosmos*. Seria, no entanto, apenas no momento de um real confronto e de uma derradeira decisão *civilizacional* a ser tomada por parte da Ucrânia - aquando da decisão de suspender o Acordo de Associação com a UE- que esta dinâmica mudaria substancialmente. A UE assumiria um papel activo na vontade de integração deste país⁴¹⁴. Podemos argumentar que, tendo em conta a inclusão de países como a Roménia, a Polónia, e a Finlândia, os países do Báltico, a identidade e identificação entre a UE e a Ucrânia não é o motivo para a sua não-integração na UE. A grande linha divisória cultural existe entre a Rússia e a UE. A sul a UE terá já encontrado o seu *limite* - visto que os países da União para o Mediterrâneo não se encontram no continente europeu. A leste, a UE procura ainda o seu *limite*.

Na perspectiva de identidade - de *nós* e do *outro* – este limite encontrar-se-ia na sua fronteira com a Rússia. Ou seja, a Ucrânia poderia ainda ser incluída no *centro*⁴¹⁵. No entanto, o facto da Ucrânia se encontrar geograficamente nesta linha divisória traz diversos problemas a esta integração e ao levantar da *fronteira*: (1) a UE perderia a sua *bufferzone* e o seu *limite* estaria lado-a-lado com o de outro *cosmo*. Em termos de segurança, isto poderia ser um desafio. Tal não sucede, por exemplo, na região abrangida pela Dimensão Nórdica. Primeiramente porque a Finlândia e os países do báltico tomaram uma clara decisão de pertença civilizacional. Não existindo uma ambiguidade acentuada de identidade. No entanto,

⁴¹⁴ EU Commissioner supports Ukraine's accession, Deutsche Welle, 31.05.2014, <<http://www.dw.de/eu-commissioner-supports-ukraines-accession/a-17673773>> consultado em Outubro de 2014

⁴¹⁵ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 47

manteve-se o contacto com a cultura russa. Existe, no geral uma aceitação da "vida entre dois cosmos". A colaboração ao nível da Dimensão Nórdica é productiva e a Bielorrússia (um país estratégico de influência russa) não apresenta qualquer ambiguidade nas suas escolhas pró-russas. Por sua vez, para a Rússia, a "perda" da Ucrânia desvaloriza o seu projecto de integração. (2) A Ucrânia, como também a Finlândia, é um país influenciado pela identidade de dois *cosmos*. E ambos tentam ainda hoje influenciar a sua decisão civilizacional de se juntar a um deles. No entanto, a UE, durante muito tempo, pensou que o seu poder de atractividade e a Parceria Oriental, seriam suficientes para manter a Ucrânia na sua esfera de influência (mesmo que no referido limbo). A Ucrânia é, no entanto, como definiu Tunander, não forçosamente um *país não-europeu*, mas um país *que ainda-não-é-europeu*⁴¹⁶. Esta definição é válida tanto na perspectiva que a Ucrânia tem de si mesma, como na perspectiva que a UE tem da Ucrânia. Contrariamente à Rússia, que constitui uma *fronteira* natural. Como já referido, tal não foi sempre o caso.

O contributo da Parceria Oriental para a agenda maquiavelliana e a projecção de poder da UE *vis-a-vis* a Rússia

Como observamos ao longo da nossa análise, o reforçar das relações com a Ucrânia têm um impacto directo nas relações com a Rússia, especialmente devido ao facto da assinatura de um Acordo de Associação ser incompatível com a adesão à União Euro-asiática. A Rússia decidiu não assumir um papel de “*aluno*” e não se integrar na Parceria Oriental. Por sua vez, apesar da UE querer desenvolver as relações com a Rússia em paralelo com a Parceria Oriental, nunca desenvolveu uma forte vertente multilateral que envolvesse este país. Em parte, provavelmente, pelo receio que este tomasse maior influência na região. Não existem acordos trilaterais entre Moscovo-Kiev-Bruxelas que salvaguardem os interesses de todos os parceiros numa região que, para a UE é, não só a sua *bufferzone* mas também uma região para com o qual tem uma responsabilidade histórica. Por sua vez, esta região, e a Ucrânia *per se*, são, para a Rússia, a sua tradicional esfera de influência, sendo este país um antigo estado satélite da União Soviética⁴¹⁷.

⁴¹⁶ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 48

⁴¹⁷ *National Security Strategy of the Russian Federation to 2020*, Approved by Decree of the President of the Russian Federation, 12 May 2009 No. 537

Aquando do lançamento da Parceria Oriental, reforçou-se um já existente sentimento de exclusão por parte Rússia, que percecionava a criação de uma *fronteira* com a EU, nomeadamente uma *fronteira* que exclui a Rússia de regiões que esta considera pertencerem à sua esfera de influência. Assim, a Rússia passou cada vez mais a definir o seu *nós* em oposição ao *outro* - a UE ⁴¹⁸- chegando mesmo a tornar-se um cosmos separado e uma alternativa civilizacional para os países da região, nomeadamente para a Ucrânia. Por sua vez, a actual crise reforça a ideia de que, para a Rússia, a “*perda*” da Ucrânia desvaloriza todo o seu projecto de integração⁴¹⁹. A crise acelerou também a criação da sua própria alternativa civilizacional – levando a Rússia a investir no desenvolvimento da União Euro-asiática⁴²⁰.

A Ucrânia persegue uma política externa *realista* com um *fundo kantiano*. Isto porque, este país mantém na sua génese, ao nível das suas elites políticas a vontade de integrar na UE - demonstrando muitas vezes ser um aluno capaz e determinado a implementar as regras da UE. No entanto, desenvolve uma política externa multilateral com o objectivo de atingir e os seus objectivos unilaterais, em especial de cariz económico. A Rússia, como já referido, relaciona-se com a UE no conceito *nós contra o outro*. Já a UE, que durante muitos anos tentou exercer uma *agenda kantiana vis-a-vis* a Rússia, passou por vários momentos nos quais demonstrou a sua capacidade de exercer uma política externa realista. O mais recente sendo a imposição de sanções económicas. O mesmo sucede com a Ucrânia, e os períodos de maiores desentendimentos políticos, tais como a altura em que a UE se opôs a prisão de Yulia Tymoshenko. No entanto, e no geral, a UE implementa a agenda kantiana nas suas relações com a sua vizinhança.

Inicialmente, a UE usava quase sempre apenas *negative soft power tools* e *positive soft power tools*. No entanto, como uma consequência directa da actual crise na Ucrânia, país abrangido pela Parceria Oriental, a UE implementou diversas sanções económicas contra a Rússia (*hard negative tools*). Por sua vez, e no geral, a UE utiliza *soft power tools* (tais como a *europaização*) que pretendem desenvolver *hard power effects*.

Bressand sublinha que a política externa da UE não deverá no entanto apenas tentar “convencer” outros actores de que a sua visão civilizacional é a mais adequada. A UE deverá

⁴¹⁸ Iso-Markku, T., *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*, European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009, p. 56-57

⁴¹⁹ *EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects*, Razumkov Centre, National Security & Defence, Journal N°4-5, 2012

⁴²⁰ *Vladimir Putin's Eurasian Economic Union gets ready to take on the world*, The Guardian, 28.10.2014, <<http://www.theguardian.com/world/2014/oct/28/eurasian-economic-union-russia-belarus-kazakhstan>>, consultado em Novembro de 2014

também perseguir os seus objectivos unilaterais (*agenda maquiavelliana*). A UE tem tido sucesso neste aspecto, através da *coerência horizontal* entre as políticas de acção externa, como a PEV e a Política Comercial⁴²¹. Mais recentemente a UE tem vindo a reforçar também a sua vertente energética nas suas relações com os seus países vizinhos, investindo no desenvolvimento da Comunidade Europeia da Energia, numa política energética comum e na integração dos seus países vizinhos nesta estratégia.

Em suma, a Parceria Oriental e o seu desenvolvimento tiveram um impacto substancial para as relações bilaterais da UE, nomeadamente com a Rússia, e reforçaram o desenvolvimento da sua *agenda maquiavelliana*.

⁴²¹ Bressand, A., *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*, International Affairs vol. 87, no. 1, 2011, p. 66-67

CONCLUSÃO

A PEV é uma política de implementação a longo prazo e que interage com diversas outras políticas internas e externas da UE. Isto porque esta política tem as suas origens na Política de Alargamento mas gere relações com países externos à UE. A PEV cria um equilíbrio entre a *abertura e interdependência* versus *segurança e separação* de identidades⁴²², com o intuito de manter o *centro* atractivo para a sua *periferia*. No entanto, esta não é uma relação unilateral, visto que a *periferia* também tem de assumir um papel de *aluno* caso se queira aproximar do *centro*. Isto porque, a UE ainda age de forma imperial perante a sua *periferia*, ao invés de reforçar um verdadeiro diálogo multilateral – um comportamento que foi também um dos principais constrangimentos na construção das relações UE-Rússia.

Ao abrigo da PEV, nomeadamente da Parceria Oriental, a UE tem *capacidades e instrumentos* próprios que contribuem para o desenvolvimento da sua política externa. Apesar da Parceria Oriental trazer desafios à *coerência horizontal, vertical e institucional* da UE, esta contribui também para a sua *coesão* interna e o desenvolvimento da sua política externa *per se*. Na actual crise da Ucrânia a UE teve de agir de forma coesa e de implementar *negative soft power tools*, nomeadamente sanções económicas. Isto contribui para a projecção de poder global da UE, visto que a *coesão* interna reforça a sua *identidade* enquanto actor global⁴²³. No entanto, e devido ao facto da UE basear as suas políticas externas, em grande escala, na agenda kantiana, esta fornece-lhe uma maior *flexibilidade* quando comparada com actores que apenas se centram num paradigma realista. É muitas vezes através desta agenda kantiana que a UE alcança os seus objectivos egoístas – por via dos objectivos altruístas⁴²⁴. A UE acaba por utilizar *soft power tools* (tais como a *europaização*) para promover *hard power effects*, reforçando assim a sua agenda maquiavelliana.

As características de inclusão da Parceria Oriental, e o desenvolvimento de *fronteiras coloniais* - uma fronteira permeável que inclui contacto com *o outro* e, dependendo do grau

⁴²² Roberto Alboni, *The geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy*, *European Foreign Affairs Review*, 10, p.35

⁴²³ Hettne, Björn and Söderbaum, F., *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, *European Foreign Affairs Review*, Issue 4, 2005, p. 2

⁴²⁴ SMITH, Karen E., 2008, *European Union Foreign Policy in a changing world*, second edition, Cambridge, Polity Press, pp.80 -81

de semelhança poderá levar a um alargamento - levam a que UE tenha de definir os seus limites. A interacção com o seu exterior, e a sua inclusão nas suas políticas, influencia a sua *coerência interna* se levar a novos alargamentos. A UE tem um *limite natural* - a Rússia - visto que este país se define no paradigma *nós contra os outros*. A Ucrânia actua como uma *bufferzone natural* entre estes dois *cosmos* – dois *centros* demasiados distintos para se integrarem. No entanto, ambos tentam exercer a sua influência nesta região.

Ainda assim, nem todas as relações da UE ao abrigo da Parceria Oriental contam com *fronteiras coloniais* – por exemplo, no caso da Bielorrússia existe uma *limite per se*. Deste modo, e apesar da Bielorrússia estar integrada em alguns programas multilaterais da Parceria Oriental, a relação da UE com este país não causa constrangimentos para a sua relação com a Rússia. A UE assume, em diferentes momentos e com diferentes países, *fronteiras* distintas – como observámos no caso das suas relações com a Ucrânia. Por sua vez, a UE pode mesmo levantar *fronteiras* sem proceder a um alargamento. Isto sucede quando a UE passa a englobar um país externo numa das suas políticas internas.

É de referir ainda que, no caso particular da Ucrânia, este país se encontrou durante muito tempo num "*limbo periférico*" entre dois *cosmos*. Uma posição que, a longo prazo, não é favorável a nenhuma das partes. A Ucrânia encontra-se assim perante um decisão civilizacional, que não se define apenas pela assinatura do Acordo de Associação, visto que a ao nível da sua identidade o seu território, com os sucessivos pedidos de referendos de independência em diversas regiões, ainda se encontra em crise. A Ucrânia tomou uma decisão política, motivada pelas elites no seu poder, e que claramente conta com o apoio de uma grande parte da população. No entanto, a UE ainda não tomou a sua decisão civilizacional. A linha civilizacional, o *limite*, ainda está por se definir na actual crise. Por sua vez, a própria UE hesita ainda quanto ao futuro da sua relação com a Ucrânia, muito devido aos possíveis efeitos que esta possa trazer para as relações bilaterais com a Rússia e do escalar da violência no leste da Ucrânia - tal receio reflecte-se na suspensão da entrada em vigor da Área de Livre Comércio Profunda e Abrangente⁴²⁵. A UE apresenta assim, uma vez mais, mensagens contraditórias e hesitações perante o futuro da sua relação com a Ucrânia.

A adesão de um país como a Ucrânia à UE, tendo em conta a sua posição geoestratégica e a sua relação com a Rússia, impactaria em grande medida as políticas

⁴²⁵ Até ao momento da finalização da presente dissertação, a entrada em vigor deste acordo estava planeada para Dezembro de 2015.

internas da UE e a sua coesão interna. Para além do impacto que esta adesão teria para as relações bilaterais UE-Rússia, este poderá ser outro dos motivos que tenham levado à UE a viver períodos de aproximação e *detente* perante a Ucrânia. Por sua vez, uma das questões fundamentais desta relação é a própria vontade da Ucrânia em se comprometer com a UE.

Se, a longo prazo a Ucrânia integrasse a UE, deixaria de existir uma *bufferzone* entre a UE e a Rússia. Poderemos então questionar que tipo de fronteira passaria a existir entre estes dois cosmos – um *limite* ou, devido à proximidade histórica entre a Ucrânia e a Rússia, uma *não-fronteira*? A longo prazo, poderíamos assumir que a não-fronteira seria – ao nível da região, uma opção válida. Isto porque, a Ucrânia e, em especial o leste da Ucrânia, têm uma forte influência russa. Isto não levaria necessariamente, a uma maior integração dos cosmos. No entanto, tal como sucede a sul do mediterrâneo, é possível a UE se relacionar com o mundo externo, sem querer a vir incluí-lo no seu centro. A criação de um limite também se poderia dar através da divisão da Ucrânia – entre uma esfera de influência russa e uma esfera de influência da UE. Por outro lado, caso a Ucrânia não venha a integrar a esfera de influência da UE, poder-se-ia optar por um modelo de cooperação reduzido, como sucede no caso da Bielorrússia. Por último, a acordos trilaterais que incluíssem a UE-Ucrânia-Rússia poderiam contribuir em grande escala para todos os níveis de relação. Independentemente do formato geoestratégico que virá a definir as futuras relações UE-Ucrânia, a Ucrânia terá, inevitavelmente de tomar uma decisão civilizacional quanto ao seu actual posicionamento entre estes dois *cosmos*, sendo difícil voltar a assumir uma posição ambígua nas actuais circunstâncias. Por sua vez, se tal decisão reverter para um alinhamento com a UE, cabe à UE terá também de aceitar ou não a aproximação/integração da Ucrânia no respectivo nível.

BIBLIOGRAFIA

Albioni, Roberto. "The geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy." *European Foreign Affairs Review*, 2005.

Black Sea Crossborder Cooperation. *Black Sea Basin Joint Operational Programme 2007-2013* . Disponível em <http://www.blacksea-cbc.net/index.php/eng> (accessed 11 2014).

Braun, Jan Fredrick. "EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon rules: between a new policy and business as usual." *Centre for European Policy Studies*. 02 2011. Disponível em <http://www.ceps.eu/book/eu-energy-policy-under-treaty-lisbon-rules-between-new-policy-and-business-usual> (accessed 05 2014).

Bressand, Albert. *Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s*. Vol. 87. 1 vols. International Affairs , 2011.

Bretherton, Charlotte and Vogler, John. *The European Union as Global Actor*. 2nd. New Routledge, 2006.

British Broadcasting Company. *Ukrainian Crisis: Timeline*. 11 13, 2014. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275> (accessed 07 2014).

Browning, Christopher S, and Pretti Joenniemi. "Geostrategies of the European neighbourhood policy." *European Journal of International Relations Vol.14*, 2008.

Browning, Christopher S., and Pretti Joenniemi. *Geostrategies of the European neighbourhood policy*. Vol. 3. 14 vols. European Journal of International Relations, 2008.

Casier, Tom, and Sophie Vanhoonacker. *The EU as a global player*. Reviewing Europe, Maastricht University Press, 2007.

Centre for Eastern Studies (OSW). *Ukraine closer to Customs Union*. 06 05, 2013. Disponível em <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-06-05/ukraine-closer-to-customs-union> (accessed 09 2014).

Centre for Strategic and International Studies. *The Ukrainian Crisis Timeline*. 2014. Disponível em <http://csis.org/ukraine/index.htm> (accessed 08 2014).

Centre, European Neighbourhood Info. *Regional Communication Programme*. Disponível em http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=405&id_type=10 (accessed 09 2014).

Civitas. *EU Factsheet*. 09 01, 2010. Disponível em <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSENV/ENV3.php> (accessed 05 2014).

Council of the European Union. *Ukraine-EU Summit Joint Statement*. Kyiv: Council of the European Union, 2011.

Council of the European Union. *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague*. Brussels: Council of the European Union, 2009.

Council of the European Union. *Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference*. Marseille: Council of the European Union, 2008.

Council of the European Union. *European Council Conclusions March 2014*. Brussels: European Council, 2014.

Council of the European Union. *Declaration on the Establishment of a European Endowment for Democracy*. Brussels: Council of the European Union, 2011.

Council of the European Union. *Foreign Affairs Council Meeting Press Release*. Brussels: Council of the European Union, 2014.

Council of the European Union. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit - Eastern Partnership, the way ahead*. Vilnius: Council of the European Union, 2013.

Council of the European Union. *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*. Paris: Council of the European Union, 2008.

Council of the European Union. *Joint Press Statement EU-Ukraine Summit*. Brussels: Council of the European Union, 2006.

Council of the European Union. *Press Release 3091st Council meeting Foreign Affairs*. Brussels: Council of the European Union, 2011.

Commission of the European Communities. *Wider Europe- Neighbourhood: A new framework for relations with our eastern and southern Neighbours*. Brussels: Commission of the European Communities, 2003.

Commission of the European Communities. *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*. Brussels: Commission of the European Communities, 2004.

Csernaton, Raluca. *Geostrategic and Economic Priorities in the Black Sea Region – Reconfiguring a Fuzzy Eastern Borderline*. 03 27, 2014. Disponível em <http://isiseurope.wordpress.com/2014/03/27/geostrategic-and-economic-priorities-in-the-black-sea-region-reconfiguring-a-fuzzy-eastern-borderline> (accessed 09 2014).

Euractiv. "Nord Stream pipeline feeds Europe's natural gas dependence." *Euractiv*. 10 10, 2012. Disponível em <http://www.euractiv.com/energy/nord-stream-pipeline-feeds-europ-analysis-515277> (accessed 07 2014).

EuroEast Culture. *EuroEast Culture*. 2014. Disponível em <http://www.euroeastculture.eu> (accessed 11 2014).

European Union External Action Service. *How is the ENP financed?* 12 2014. Disponível em http://eeas.europa.eu/enp/how-is-it-financed/index_en.htm (accessed 06 2014).

European Union External Action Service. *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area*. Brussels: European Union External Action Service, 2008.

European Union External Action Service. *Northern Dimension*. Disponível em http://www.eeas.europa.eu/north_dim/ (accessed 09 2014).

European Union External Action Service. *Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Ukraine*. Brussels: European Union External Action Service, 2013.

European Commission. *A New Response to a Changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy*. Brussels: European Commission, 2011.

European Commission. *A New Response to a Changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy*. Brussels: European Commission, 2011.

European Commission. *A New Response to a Changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy*. Brussels: European Commission, 2011.

European Commission, Europa. *Acordos Euro-mediterrânicos de Associação*. 03 10, 2011. (accessed 09 2014).

European Commission, Europa. *Acordos de Parceria e Cooperação (APC): Rússia, Europa Oriental, Cáucaso Meridional e Ásia Central*. 09 29, 2010. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_pt.htm (accessed 09 2014).

European Commission. *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*. Brussels: European Commission, 2007.

European Commission. *Black Sea Synergy*. Brussels: European Commission, 2010.

European Commission. *Commission and International Financial Institutions reach agreement with Ukraine on reform of the Ukrainian gas sector*. IP, Brussels: European Commission, 2009.

European Commission. *EuropeAid Annual Report 2010*. Brussels: EuropeAid Development and Cooperation, 2010.

European Commission, Europa. *European Neighbourhood Policy*. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/international/neighbourhood_en.cfm (accessed 11 2014).

European Commission. *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*. Brussels: European Commission, 2004.

European Commission. *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*. Brussels: European Commission, 2013.

European Commission. *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*. Brussels: European Commission, 2013.

European Commission. *Eastern Partnership – Platform 3 Energy Security, Core Objectives and Work Programme 2013*. 2014.

European Commission. *Eastern Partnership*. Communication, Brussels: European Commission, 2008.

European Commission. *Delivering on a New European Neighbourhood Policy*. Brussels: European Commission, 2012.

European Commission, Europa. *Fichas técnicas sobre a União Europeia*. 04 2014. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html (accessed 09 2014).

European Commission. *Remarks by President Barroso following the extraordinary meeting of the Heads of State and Government on Ukraine*. Press Conference, Brussels: European Commission, 2014.

European Commission, Europa. *Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (2007-2013)*. 10 08, 2007. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_pt.htm (accessed 09 2014).

European Commission. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Report: Eastern Partnership*. Brussels: European Commission, 2011.

European Commission. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 Regional report: Eastern Partnership*. Brussels: European Commission, 2014.

European Commission. *Implementation of the Eastern Partnership: Report to the meeting of Foreign Ministers*. European Commission, 2009.

European Commission. *Joint Staff Working Paper Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country Report on: Ukraine*. Brussels: European Commission, 2011.

European Commission. *Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013*. Brussels: European Commission, 2014.

European Commission, Europa. *Procedure for the adoption of international agreements*. 08 20, 2010. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114532_en.htm (accessed 08 2014).

European Commission. *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) 2014-2020*. 2014.

European Commission. *Stefan Füle: EU response to events in the Ukraine, European Parliament Plenary Debate*. Strasbourg: European Commission, 2014.

European Commission. *Strengthening the European Neighbourhood Policy*. Brussels: European Commission, 2006.

European Commission. *Remarks by President Barroso at the signing of the Association Agreement with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine, Signing Ceremony*. Brussels: European Commission, 2014.

European Commission. *Remarks by President Barroso on Ukraine*. Brussels: European Commission, 2014.

European Commission. *The EU's Association Agreements with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine*. Memo, Brussels: European Commission, 2014.

European Forum for Democracy and Solidarity. *Azerbaijan Country Update*. 07 14, 2014. Disponível em <http://www.europeanforum.net/country/azerbaijan> (accessed 10 2014).

European Neighbourhood Info-Centre. *European Neighbourhood Info-Centre*. 2014. Disponível em <http://www.enpi-info.eu> (accessed 2014).

European Parliament. *Factsheet on the European Union - Southern Partners*. 04 2014. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.6.html (accessed 08 2014).

European Parliament. *On the review of the European Neighbourhood Policy (2011/2157(INI))*. 11 24, 2011.

European Parliament, Directorate-General for External Policies. "Policy Briefing: The EU's Black Sea policy: Where do we stand?" Brussels, 2013.

Eastern Partnership Civil Society Forum. *Eastern Partnership Civil Society Forum*. 12 2014. Disponível em <http://eap-csf.eu/en/working-groups/wg4-contacts-between-people/> (accessed 03 2015).

Eastern Partnership Community. "EAP Community." *EAP Community*. 06 01, 2012. Disponível em <http://easternpartnership.org> (accessed 07 2014).

Eastern Partnership Community. *EAP's Bilateral Dimension*. 12 01, 2014. Disponível em <http://www.easternpartnership.org/content/eap-s-bilateral-dimension.html> (accessed 12 2014).

Eastern Partnership Community. *EAP's Multilateral Dimension*. 12 01, 2014. Disponível em <http://www.easternpartnership.org/content/eap-s-multilateral-dimension.html> (accessed 12 2014).

Environment Conflict and Cooperation. *Black Sea Synergy*. Disponível em http://www.ecc-platform.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=457:black-sea-synergy&Itemid=748 (accessed 10 2014).

Energy Community. *Who are we*. Disponível em www.energy-community.org (accessed 10 2014).

ENP Package – Libya, European Commission. MEMO, Brussels: European Commission, 2014.

Deutsche Welle. *Ukraine postpones Yalta conference amid Tymoshenko row*. 05 08, 2012. Disponível em <http://www.dw.de/ukraine-postpones-yalta-conference-amid-tymoshenko-row/a-15936244> (accessed 12 2014).

Deutsche Welle. *União Mediterrânea tem novo nome e velhos problemas*, Deutsche Welle, 12.07.2009. Disponível em <http://www.dw.de/união-mediterrânea-tem-novo-nome-e-velhos-problemas/a-4474458> (accessed 09 2014).

Deutsche Welle. *EU Commissioner supports Ukraine's accession*. 05 31, 2014. Disponível em <http://www.dw.de/eu-commissioner-supports-ukraines-accession/a-17673773> (accessed 10 2014).

Deutsche Welle. *Nabucco pipeline future uncertain as Hungary backs Russian rival*. 04 26, 2012. Disponível em <http://www.dw.de/nabucco-pipeline-future-uncertain-as-hungary-backs-russian-rival/a-15910599> (accessed 06 2014).

DG Development and Cooperation. *Annual Report*. 2013: European Commission, Brussels.

Famagusta Gazette. *EU Commissioner announces "Erasmus for all" for southern Mediterranean*. Disponível em <http://famagusta-gazette.com/eu-commissioner-announces-erasmus-for-all-for-southern-mediterranean-p19737-69.htm> (accessed 11 2014).

Government of the Russian Federation. "Energy Strategy for Russia for the period up to 2030." 2009.

Government of the Russian Federation. "National Security Strategy of the Russian Federation to 2020." 2009.

Gstöhl, Sieglinde. "Differentiated Integration and the Prospects of a Neighbourhood Economic Community between the EU and its Eastern Partners." In *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, by P. Van Elsuwege & R. Petrov. London: Routledge.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). *Introduction, Eastern Partnership Integrated Border Management*. Disponível em <http://www.eap-fit.eu/en/theproject-en/introduction-en> (accessed 11 2014).

Iso-Markku, T. *The EU's border with Russia – from frontier to boundary*. European University Viadrina Frankfurt (Oder), Adam Mickiewicz University Poznań, 2009.

Hettne, Björn. *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*. Brussels: GARNET conference "The European Union in International Affairs", 2008.

Hettne, Björn, and Frederik Söderbaum. *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*. Vol. 4. European Foreign Affairs Review, 2005.

Johansson-Nogues, Elisabeth. *The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An exceptional policy for an exceptional actor?* European Political Economy Review No. 7, 2007.

Kyiv Post. *Foreign Ministry sure Ukraine-EU Summit to be held, but not in 2012*. 11 20, 2012. Disponível em <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/foreign-ministry-sure-ukraine-eu-summit-to-be-held-but-not-in-2012-316410.html> (accessed 12 2014).

Kosc-Harmatiy, Renata. *Ukraine's Quest for Europe: History, Geography, Identity*. Wilson Centre .

Korosteleva, Elena. *The European Union and Its Eastern Neighbours: Towards a More Ambitious Partnership?* Routledge, 2012.

Kremlin. *Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine*. 03 04, 2014. Disponível em <http://eng.kremlin.ru/news/6763> (accessed 07 2014).

Mauil, Hans W. "The EU as a global player." *The George Washington University*. 09 2007. Disponível em https://www.gwu.edu/~sigur/assets/docs/major_powers_091407/Mauil_on_Europe.pdf (accessed 05 2014).

Maurer, Heidi, and Lúcia Simão. *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*. Vol. 1. Global Power Europe, 2013.

Marchetti, Andreas. *The European Neighbourhood Policy – Foreign Policy at the EU's periphery*. Centre for European Integration Studies, 2006.

Ministério das Finanças e da Administração Pública., *Facilidade de Investimento para a Vizinhança*. 07 2014. Disponível em <http://www.gpeari.min-financas.pt/relacoes-internacionais/assuntos-europeus/vertente-externa/grupos-de-trabalho-e-facilidades-no-ambito-do/facilidade-de-investimento-para-a-vizinhanca> (accessed 07 2014).

Ministry of Foreign Affairs of Finland. *Northern Dimension*. 2012. Disponível em www.policija.lt/get.php?f.19583 (accessed 09 2014)

Moussis, Nicholas. *Access to European Union- law, economics, policies*. 18. European Study Service, 2009.

Olsen, John P. *The Many Faces of Europeanization*. Arena, University of Oslo, 2002.

Organization of the Black Sea Economic Cooperation. *Black Sea Economic Cooperation (BSEC) at a glance*. 2014. Disponível em <http://www.bsec-organization.org/Pages/homepage.aspx> (accessed 09 2014).

Peterson, John. "AEI." *Archive of the European Integration of the University of Pittsburg* . 05 2007. Disponível em <http://aei.pitt.edu/7998/1/peterson-j-10g.pdf> (accessed 08 2014).

Popescu, Nicu, and Elena Gnedina. *The European Neighbourhood Policy's First Decade in the Eastern Neighborhood*. Center for International and European Studies (CIES), 2012.

SMITH, Karen E. *European Union Foreign Policy in a changing world*. 2nd. Cambridge, Polity Press, 2008.

Sotelo, Ignácio. "União para o Mediterrâneo : um ano pouco produtivo." *El Pais*. 07 12, 2011 (accessed 07 2014)

Speck, Ulrich. "Carnegie Europe." *Carnegie Europe*. 09 30, 2014. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=56795> (accessed 03 2015).

Razumkov Centre. "EU-Ukraine-Russia relations: problems and prospects, ." *National Security & Defence* 4-5 (2012).

Reisen, Mirjam van. *EU Global player – the North-South policy of the European Union*. International Books, 1999.

The Financial Times. '*Finlandisation' makes a polarising comeback in Finland*. 09 24, 2014. Disponível em <http://www.ft.com/cms/s/0/cbb17c76-435c-11e4-be3f-00144feabdc0.html#axzz3QVIYVJH6> (accessed 09 2014).

The Guardian. *Vladimir Putin's Eurasian Economic Union gets ready to take on the world*. 10 28, 2014. Disponível em <http://www.theguardian.com/world/2014/oct/28/eurasian-economic-union-russia-belarus-kazakhstan> (accessed 11 2014).

Trialog. "Eastern Partnership and Development Cooperation - Policy Digest Disponível em http://www.trialog.or.at/images/doku/eap_policy_digest_final_10_2013.pdf (accessed 07 2014)

Waever, Ole, and Barry Buzan. *Regions and Powers – The structure of international security*. CSIR,, 2003.

Whitman, Richard, and Stefan Wolff. *The European Neighbourhood Policy in Perspective*. Political & International Studies Collection 2010, Palgrave Studies in European Union Politics, 2010.

World Socialist Website. "European Union's Nabucco pipeline Project aborted." *World Socialist Website*. 07 2013. Disponível em <https://www.wsws.org/en/articles/2013/07/13/nabu-j13.html> (accessed 07 2014).

Verluisse, Pierre. "Comment l'UE arme la Russie?" *Diploweb*. 08 2006. Disponível em <http://www.diploweb.com/forum/verluisse06113.htm> (accessed 05 2014).