

MESTRADO
ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

UNIDADE NA DIVERSIDADE? A RESPOSTA DA UNIÃO
EUROPEIA À RÚSSIA DURANTE A CRISE UCRANIANA

MARIA JOÃO GUIMARÃES BRAVO DE AZEVEDO E BOURBON

MAIO – 2016



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO EM
ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

UNIDADE NA DIVERSIDADE? A RESPOSTA DA UNIÃO
EUROPEIA À RÚSSIA DURANTE A CRISE UCRANIANA

MARIA JOÃO GUIMARÃES BRAVO DE AZEVEDO E BOURBON

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO GOUCHA SOARES

MAIO – 2016

Resumo

A crise na Ucrânia constituiu o primeiro grande teste à unidade da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Apesar dos diferentes relacionamentos e preferências nacionais em relação à melhor forma de lidar com a Rússia neste conflito, os Estados-membros da União Europeia (UE) viram-se obrigados a alcançar um acordo para a implementação de uma política de resposta à anexação da Crimeia e desestabilização russa no Leste da Ucrânia. Este trabalho final de mestrado pretende avaliar se a UE foi capaz de responder “a uma só voz” e agir “a um só corpo” durante a crise ucraniana, desenvolvendo uma política comum, coerente e abrangente em relação à Rússia. Em particular, investiga-se o facto de se conseguir alcançar um acordo no Conselho Europeu em torno de uma política de sanções contra a Rússia é, por si só, suficiente para se concluir que existiu uma PESC verdadeiramente coesa e eficaz. Olhando para as decisões e atuações dos Estados-membros nas arenas europeia, bilateral e nacional, analisou-se o impacto que a configuração organizacional da PESC nesta crise e as relações bilaterais entre Moscovo e os Estados-membros tiveram na unidade e coerência da política externa europeia durante a crise ucraniana.

Palavras-chave: União Europeia; Rússia; Ucrânia; Política Externa e de Segurança Comum; PESC; Estados-membros; política comum; crise ucraniana; Crimeia

Abstract

The Ukraine crisis was the first major test to the unity of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Despite having different relationships and national preferences regarding the best way to deal with Russia in the conflict, the EU member states were forced to reach an agreement on the development of a policy to respond to the annexation of Crimea and Russia's destabilization of Eastern Ukraine. This thesis aims to evaluate if the EU was able to respond with “a single voice” and act as “a single body” during the Ukraine crisis through the development of a common, comprehensive and cohesive policy towards Russia. In particular, it is investigated if the ability of the European Council to reach an agreement on sanctions towards Russia is enough to conclude that the EU foreign and security policy was absolutely cohesive and effective. Focusing on the Member States' decisions and performances in the European, bilateral and national arenas, this paper examines the impact of the CFSP organizational setting and the bilateral relationships between Moscow and member states in the unity and cohesiveness of the European foreign policy towards Russia in the Ukraine crisis.

Keywords: European Union; Russia; Ukraine; Common Foreign and Security Policy; CFSP; Member States; common politics; Ukrainian crisis; Crimea

Agradecimentos

O percurso académico não é um caminho solitário. Desde o primeiro dia em que entramos na universidade até àquele em que a deixamos vamos levando connosco um sem-número de pessoas: professores que nos abrem novos horizontes de conhecimento, colegas com os quais estudamos e que nos acompanham, amigos e família que nos dão apoio e palavras de incentivo, profissionais que complementam tudo aquilo que fomos consolidando ao longo deste percurso. Foi esta teia de ligações que me acompanhou ao longo da minha realização académica e que procurei transpor para a elaboração deste trabalho final de mestrado.

Em primeiro lugar, o meu agradecimento especial vai para o Professor Doutor António Goucha Soares, por toda a orientação, disponibilidade e conhecimento que me concedeu, essenciais para a realização deste trabalho. O meu sincero obrigado à minha tia Maria João Bourbon, à amiga de família Regina Quelhas Lima, à colega de profissão e correspondente do Expresso/SIC em Bruxelas, Susana Frexes, e ao amigo e colega de mestrado Frederico Barreiros Mota pelo apoio e contactos que me facultaram para a realização de entrevistas nas instituições da União Europeia (UE) em Bruxelas. Agradeço igualmente a todos os funcionários das instituições e representações diplomáticas junto da UE que disponibilizaram parte do seu tempo para responder às minhas questões, abrindo-me novas perspetivas sobre o funcionamento da política externa e atuação europeia, e dos Estados-membros, durante a crise ucraniana.

Gostaria ainda de agradecer a todos aqueles que me apoiaram ou contribuíram para esta tese das mais diversas formas: a minha família, o Alexandre Velozo, a Iryna Shev, Mariana Almeida e Ana Gil. Por último, um agradecimento muito especial aos meus pais, sem os quais não teria sido possível a realização deste mestrado.

Índice

Introdução	1
1. Um país entre dois mundos	3
1.1. As fontes da crise na Ucrânia	3
1.2. Escolha(s) ucraniana(s): a erupção do conflito	6
2. A arquitetura da resposta europeia	9
2.1. Preferências nacionais dos países europeus	10
2.1.1. <i>Laços geográficos, políticos e históricos</i>	11
2.1.2. <i>Laços económicos e comerciais</i>	13
2.1.3. <i>Laços energéticos</i>	14
2.2. O motor da unidade europeia	15
3. O verdadeiro teste da União: <i>in varietate concordia</i>?	21
3.1. Um duelo desigual: Estados-membros vs. instituições	21
3.2. Atores autónomos em palcos internacionais	25
3.2.1. <i>Discursos e visitas de Estado: das palavras às pequenas ações</i>	26
3.2.2. <i>Acordos bilaterais: a energia como ‘pedra de tropeço’ da União</i>	28
Conclusão	33
Bibliografia.....	36
Anexos.....	42

Introdução

A 16 de março de 2014 a Crimeia conheceu um novo futuro. Com a ‘sombra’ de milhares de soldados russos a ocuparem a península desde há várias semanas, a população local votava a favor da separação da Ucrânia e anexação à Rússia. Dois dias depois, Putin surpreendeu o Ocidente com a sua prontidão: a Federação Russa assinava com os representantes da Crimeia, incluindo Sebastopol, o Tratado sobre a Anexação da República da Crimeia à Rússia. O conflito na Ucrânia acentuou-se ainda mais, dando origem à mais séria crise entre a Rússia e o Ocidente desde o final da Guerra Fria.

As crises são momentos de teste. E a ucraniana não foi exceção: colocou à prova os fundamentos de paz na Europa, a eficácia da Parceria Oriental e promoção da democracia no Leste Europeu. Mas, sobretudo, constituiu o primeiro grande teste à unidade dos Estados-membros na implementação de uma política coerente em relação a Moscovo. Assim, e para além do conflito na Ucrânia, a União Europeia (UE) teve ainda que enfrentar divisões e ‘conflitos’ internos, motivados pelas diferentes relações e perceções que cada um dos países europeus tem face à Rússia.

O conflito na Ucrânia despoletou um debate sobre a eficácia da Política Externa e de Segurança Comum em situações de crise e conflito. Alguns autores defendem a necessidade de existir coesão interna na UE para que esta possa ser mais eficaz externamente (Lehne, 2014; Mamsen, Nielsen & Javard, 2014; Techau, 2014). Outros analisam a coesão da PESC a partir das diferentes visões que os Estados-membros têm em relação à forma de lidar com a Rússia no conflito (Horga & Costea, 2015). Estas são importantes, uma vez que as decisões são tomadas por unanimidade, mas diferentes perspetivas podem até ser fonte de riqueza na construção de uma resposta comum – e não são elas, por si só, que determinam a capacidade da UE falar e agir com união na

arena internacional. Mais do que as visões dos Estados-membros, são as decisões e ações concretas a nível europeu, bilateral ou nacional que podem abrandar ou prejudicar a abordagem comum europeia. A coesão nas decisões e nas ações é uma pré-condição para que Bruxelas e os Estados-membros consigam ter uma política coerente e eficaz.

É precisamente a unidade dos Estados-membros que este trabalho final de mestrado se propõe analisar: será que a UE foi capaz de responder “a uma só voz” e agir “a um só corpo”, acordando e implementando uma política coesa, coerente e abrangente em relação à Rússia durante a crise ucraniana? Ou, pelo contrário, as preferências e atuações dos Estados-membros minaram o desenvolvimento de uma política comum? Partindo da literatura existente sobre a resposta de Bruxelas a Moscovo desde o início da crise até ao final de 2015 e da realização de entrevistas nas instituições europeias (Comissão Europeia, Conselho Europeu, Serviço Europeu de Ação Externa e Parlamento Europeu) e representações diplomáticas de dois Estados-membros junto da UE (REPER Polónia e Portugal)¹, procurou-se responder a esta questão.

Como tal, no capítulo 1 do presente trabalho procura-se entender os fatores que estiveram na origem da crise entre a Rússia, Ucrânia e o Ocidente, desde o colapso da União Soviética (URSS) até à atualidade. O capítulo 2 analisa a resposta europeia à Rússia durante a crise, partindo das diferentes relações e preferências dos Estados-membros face a Moscovo até à elaboração de uma política comum assente em sanções e diplomacia. No capítulo 3 questiona-se se a abordagem alcançada pelos 28 é suficiente para se concluir que a política externa da UE em relação à Rússia é verdadeiramente comum ou se, ao invés, as ações dos Estados-membros no plano europeu, bilateral ou nacional contribuíram para deter, abrandar ou prejudicar a coesão da PESC nesta crise.

¹ Anexo I: Guião para as entrevistas realizadas nas instituições europeias.

1. Um país entre dois mundos

Nas comemorações do 300º aniversário da reunificação da Ucrânia com a Rússia, em 1954, o então líder da União Soviética Nikita Khrushchev decidiu oferecer um presente a Kiev. Na altura, a transferência da Crimeia parecia uma boa ideia: permitia obter apoio das elites ucranianas e tornar o país menos ucraniano, ao adicionar 860 mil russos (Kramer, 2014; Wilson, 2014). Afinal, era apenas um gesto simbólico, já que continuava sob a alçada da URSS. Mas a sua dissolução em dezembro de 1991 trouxe questões delicadas para cima da mesa, com a Rússia a defender que a transferência fora ilegal. Ainda hoje, no seio da crise ucraniana, é esta uma das razões invocadas pelo Kremlin para a anexação da Crimeia. Mas vários autores rejeitam essa ideia, recordando que a transferência foi realizada de acordo com a Constituição Soviética de 1936 e que até a Rússia acabaria por reconhecê-la.²

Na verdade, a Crimeia não pode – nem deve – ser a única explicação para a crise ucraniana: esta é também a história da expansão da NATO, do alargamento europeu e da Parceira Oriental (PO), dos equívocos entre a Rússia e a UE e da colisão de dois projetos geopolíticos que se desenvolvem em direção a um espaço comum (Bertonha, 2014).

1.1. As fontes da crise na Ucrânia

Após a guerra russo-georgiana em 2008, o então ministro dos Negócios Estrangeiros polaco, Radoslaw Sikorski, e o homólogo sueco, Carl Bildt, decidiram lançar a PO. À agressão russa num dos países do espaço comum soviético a UE respondia com uma forma de *soft power*: lançada em 2009 como parte da Política

² O reconhecimento russo da integridade territorial da Ucrânia ficou expresso nos acordos de *Belovezhskaya Pushcha*, em 1991, e no Memorando de Budapeste, em 1994 (Kramer, 2014).

Europeia de Vizinhança (PEV), a iniciativa tinha como objetivo reforçar “a associação política e a integração económica” dos países parceiros da Europa Oriental (European Commission, 2008, p. 3), estimulando a criação de uma região orientada para o Ocidente. No total, eram seis os Estados ex-soviéticos que teriam uma relação privilegiada com a UE: três da Europa de Leste – Bielorrússia, Ucrânia, Moldova – e três na Transcaucásia – Geórgia, Arménia, Azerbaijão (Jackson, 2011).

A história das relações entre a Rússia e o Ocidente tem sido marcada por altos e baixos, avanços e recuos. A nova fase inaugurada com o colapso da URSS, na qual Bruxelas era considerada um parceiro essencial para Moscovo, chegaria a um fim com a viragem do século. Com a eleição de Vladimir Putin como Presidente russo, em 2000 (e os seus projetos de recolocar a Rússia entre as grandes potências internacionais), o apoio ocidental às “revoluções coloridas” em países da extinta URSS e a aposta da UE na promoção dos valores de democracia, Estado de direito e respeito pelos direitos humanos no Leste Europeu através da PEV, os caminhos russos e europeus foram-se apartando cada vez mais. O lançamento da PO constituiu, assim, mais uma “acha para a fogueira” do descontentamento russo: a Parceria foca-se num conjunto de países-chave do espaço comum pós-soviético, que constituem uma zona estratégica para a Rússia (Cadier, 2014; Delcour & Kostanyan, 2014). Vendo os seus interesses ameaçados, Moscovo começa a lançar um conjunto de contraofensivas à expansão da UE, tal como havia reagido ao alargamento da NATO (Gardner, 2015)³

Primeiro, limitou-se a condenar e ameaçar. No início de 2009, o ministro dos Negócios Estrangeiros russo Sergei Lavrov acusou a UE de tentar expandir as suas “esferas de influência” através da PO (Pop, 2009). Mas não se ficou por aqui.

³ Em 1999 a NATO estendeu-se à Polónia, Hungria e República Checa. Mais tarde, em 2004, passou a incluir os países Bálticos, Eslováquia, Eslovénia, Roménia e Bulgária.

Juntamente com a Bielorrússia e o Cazaquistão, Moscovo criou o seu projeto político e económico – a União Aduaneira Euroasiática (2010), mais tarde União Euroasiática (2015) –, alternativo ao projeto europeu, embora pretendesse aprender a partir dos “erros” de Bruxelas. Duas grandes potências expandiam assim as suas ambições de política externa para uma vizinhança comum. E, como todos os blocos que se precipitam para o mesmo espaço vindos de direções opostas, acabaram por chocar, provocando estilhaços na região que se encontra no meio – sendo a Ucrânia o grande prémio e a vítima mais recente. Estilhaços que foram fomentados pela situação ucraniana, fragmentada do ponto de vista étnico, político e social⁴, e por uma política externa que tentava desde a dissolução da URSS equilibrar-se entre a Rússia e o Ocidente em busca do melhor acordo económico.

O momento-chave desta colisão foi o Acordo de Associação (AA) entre a UE e a Ucrânia, aliado à participação de Kiev no exercício militar da NATO *Steadfast Jazz*, em novembro de 2013.⁵ O Kremlin reagiu, demonstrando que o Ocidente tinha ultrapassado os limites que traçara: a Rússia até poderia suportar uma Ucrânia em equilíbrio entre dois mundos, mas não a pender demasiado para o Ocidente (Bertonha, 2014). Desencadeava-se assim um conjunto de acontecimentos que trariam à luz do dia os equívocos de Moscovo em relação a Bruxelas, que interpretava a PO como uma alavanca para a NATO, por oposição si mesma (Cadier, 2014; Mearsheimer, 2014), da UE em relação à Rússia (que não soube ler as várias crises e sinais enviados pelo Kremlin) e de ambas em relação à Ucrânia: Bruxelas, por sobrevalorizar a eficácia da

⁴ Anexo II: distribuição regional dos protestos na Ucrânia e divisões linguísticas.

⁵ Sendo o maior exercício militar da NATO desde 2006, o *Steadfast Jazz* constituiu a primeira vez que a Aliança estabeleceu uma grande presença às portas da Rússia (Polónia e Bálticos). Estando na origem da reação de Moscovo, a UE e a NATO também têm responsabilidade na crise na Ucrânia. Mas não são as únicas: em 1993, Mearsheimer já previa que a Rússia tentaria reconquistar o país, motivada – entre outros fatores – pelo controlo da frota do Mar Negro e da Crimeia e existência de populações mistas na região.

Parceria no Leste da Europa e a vontade de Yanukovych em privilegiar o caminho europeu de reformas; Moscovo, por menosprezar a capacidade do povo ucraniano na defesa da sua autonomia e autodeterminação.

1.2. Escolha(s) ucraniana(s): a erupção do conflito

“Putin faz-te uma oferta que não consegues recusar; a UE faz-te uma oferta que não consegues compreender” (Bond, 2015). Quando o então ministro dos Negócios Estrangeiros sueco Carl Bildt avançava com esta afirmação, na terceira cimeira da Parceria Oriental (2013), em Vilnius, os representantes europeus já teriam consciência que as negociações com a Ucrânia não iam chegar a bom porto. Aquele era um momento-chave para alguns países da iniciativa, que deveriam iniciar o processo de preparação para a assinatura de um AA com a UE. Mas apenas a Geórgia e Moldova o iniciariam – e a Ucrânia, o alvo político, energético e estratégico mais importante, desistiria do caminho europeu.⁶

Seis longos anos de campanha para trazer este Estado ex-soviético para a esfera de influência europeia pareciam assim esvair-se num ápice, nesse 28 de novembro de 2013. Uma reviravolta que os representantes da UE não esperavam: a Ucrânia fugia-lhes das mãos em direção à Rússia. Tanto Bruxelas como Moscovo olhavam para o país como parte do seu projeto geopolítico, embora inicialmente os russos estivessem dispostos a conversar sobre a possibilidade de Kiev se associar às duas uniões. Para Bruxelas, contudo, o AA não dizia respeito a Moscovo. Por ingenuidade ou imprudência, confiou demasiado na crença de que a Rússia era uma potência em decadência, abrindo espaço para que Vladimir Putin jogasse as cartas que lhe restavam: a Federação Russa começou

⁶ Além da Crimeia ser um ponto geográfico e militar estratégico de acesso ao Mar Negro, a Ucrânia é um “país tampão” entre a Rússia e a UE, um parceiro comercial importante e uma zona de trânsito central na rota de gás natural russo que chega à Europa.

por mostrar à Ucrânia o poder das barreiras comerciais (e aquilo que perdia ao afastar-se), para depois realçar o que ganhava se fizesse a “escolha certa” (Trenin, 2014).

A “escolha certa”, do ponto de vista russo, era um pacote de ajuda no valor de €13 mil milhões a uma economia em agonia⁷, bem como a diminuição do preço do gás natural em 1/3. Sem contrapartidas. Já a União Europeia oferecia apenas €610 milhões e estava demasiado focada nas reformas que a Ucrânia deveria implementar, sem se comprometer com a adesão.⁸ Ao evidenciar a recusa de Bruxelas em apoiar financeiramente a instável economia ucraniana, a cimeira de Vilnius representa assim a irresponsabilidade da UE em relação a Kiev (Gardner, 2015; Goda, 2015). Não será por isso difícil compreender que, aos olhos do Presidente e tendo em conta o contexto do país, a proposta de Putin seria irrecusável, ao contrário da que apresentavam os líderes europeus. E Yanukovich fez a sua escolha: rejeitou o AA em prol da oferta russa.

A notícia foi recebida com desapontamento na UE e por uma parte dos ucranianos. Dias antes da cimeira, a informação de que o Presidente teria decidido não avançar com o AA levava milhares de pessoas à Praça da Independência de Kiev (*Maidan Nezalezhnosti*), naqueles que foram os maiores protestos desde a Revolução Laranja, em 2004. Apelidados internacionalmente de *Euromaidan*, intensificar-se-iam depois de Vilnius, alastrando ao resto da região ocidental do país, com exigências de demissão do Presidente e da assinatura do acordo com Bruxelas. Yanukovich não se demitiria, mas acabaria por fugir para a Rússia e a *Rada* (Parlamento) votaria a favor de removê-lo do cargo, da realização de eleições presidenciais e da abolição do russo como segunda língua oficial do país. Um erro crasso, como rapidamente ficaria comprovado.

⁷ A economia ucraniana estava em recessão desde 2012, com o PIB em forte queda, o orçamento em incumprimento e a dívida externa a chegar aos 81% em 2013 (Braun, 2015).

⁸ Com poucas garantias a curto-prazo, o AA exigia muitas reformas: uniformizar aspetos económicos com regras europeias, reforma constitucional, libertação da ex-primeira-ministra Yulia Tymoshenko, etc.

Moscovo encontrara aqui o seu pretexto: mais uma vez, saiu em defesa das minorias russas.⁹ Deixando uma ameaça de invasão no ar, Putin ordenou a realização de exercícios na fronteira com o objetivo de pressionar a Ucrânia e parceiros ocidentais. Ao longo desta região, *little green men*¹⁰ foram tomando posições, ainda que a Rússia o negasse: com o intuito de isolar a península, apoiou militar e politicamente os pró-russos na República da Crimeia, ajudou-os a tomar de assalto os edifícios governamentais locais e incentivou à realização de um referendo sobre o seu estatuto. E se dúvidas havia em relação ao envolvimento russo no conflito, este tornou-se evidente quando foi aprovada no Parlamento da Rússia (*Duma*) uma proposta de Putin que previa a possibilidade de recurso às forças armadas russas na Ucrânia “até à normalização da situação política do país” (Reuters, 2014).

Enquanto na Ucrânia Ocidental os protestos e conquistas se faziam a favor da UE, no Leste do país começou a expressar-se uma força contrária, assente em atitudes e comportamentos pró-russos (Horga & Costea, 2014). Foi neste contexto de grande instabilidade e incerteza que se realizou o referendo sobre a independência da Crimeia em relação à Ucrânia: antecipado de 25 de maio (data das eleições presidenciais) para 16 de março, deu a vitória àqueles que defendiam a anexação russa, com alegadamente 96,7% a votarem a favor, num referendo que contou com a participação de 83,1% da população local (Wilson, 2014). Os resultados, não monitorizados por observadores internacionais, foram provavelmente inflacionados e não seriam reconhecidos pelos

⁹ Este tem sido o argumento invocado pela Rússia nos conflitos onde esteve envolvida no Leste Europeu, como a guerra na Transnístria (Moldova, 1990) e na Ossétia do Sul e Abkházia (Geórgia, 2008).

¹⁰ “Pequenos homens verdes” é a designação dos meios de comunicação social para se referirem aos soldados russos no Leste da Ucrânia.

representantes tártaros na Crimeia, autoridades ucranianas e membros da UE, Nações Unidas (ONU) e NATO.¹¹

Mais uma vez, a rapidez do Kremlin surpreendeu o Ocidente: dois dias depois era assinado um tratado para integrar a Crimeia e a cidade de Sebastopol na Federação Russa. Para o justificar, Putin apoiou-se naquilo que considera um direito histórico sobre a Crimeia (a Rússia controlou-a cerca de 168 anos, enquanto a Ucrânia apenas a detinha há 60), bem como no direito do povo da península à autodeterminação – esquecendo-se que tanto russos como ucranianos o negaram por várias vezes (Bebler, 2015).¹² E a divisão no território ucraniano acentuou-se ainda mais. O exemplo da Crimeia motivou revoltas em várias zonas do Leste da Ucrânia e as regiões de Donetsk e Lugansk realizariam também consultas populares pela independência no mês de maio, autoproclamando as Repúblicas Populares de Donetsk e Lugansk que, no entanto, não seriam anexadas pela Rússia. É tendo esta realidade como pano de fundo que o Presidente recém-eleito na Ucrânia, Petro Poroshenko, anuncia a intensificação dos confrontos para combater as forças separatistas. E que a UE dá um passo em frente.

2. A arquitetura da resposta europeia

Quando Mikhail Gorbachev discursou nas comemorações do 25º aniversário da queda do Muro de Berlim, em 2014, escolheu palavras que – embora ousadas – não poderiam ser mais adequadas à ocasião. “O mundo está à beira de uma nova Guerra

¹¹ Até um relatório russo, do Conselho Presidencial para a Sociedade Civil e Direitos Humanos, demonstrou números muito inferiores aos divulgados pelo Governo da Rússia: participação de 30-50%, mas ainda com a maioria (50-60%) a favor da anexação. O facto das questões referendadas não serem claras e de não ter existido um debate público alargado sobre o tema, a insatisfação com o estado da economia e política ucraniana, a corrupção no país e as promessas russas de melhor qualidade de vida podem estar na base da tendência a favor da anexação à Rússia. Além disso, a presença de tropas russas na Crimeia terá tido um efeito intimidador (Bebler, 2015; Wilson, 2014).

¹² As autoridades soviéticas comunistas negaram-lhe esse direito em 1954, quando a Crimeia foi transferida para a Ucrânia, tal como a Rússia e a Ucrânia aquando a dissolução da URSS em 1991.

Fria”, proclamou o antigo líder da URSS, responsável por um conjunto de reformas que levaram ao colapso do bloco comunista. Para ele, a Europa tornara-se uma “arena de convulsão política, competição de esferas de influência e conduta militar” (Lee, 2014).

Com as devidas distâncias, não é difícil perceber os motivos que levaram Gorbachev a estabelecer esta comparação. O conflito na Ucrânia deu origem à mais séria crise entre a Rússia e o Ocidente desde o final da Guerra Fria, na qual o continente europeu se encontra política, económica e militarmente dividido: com a UE/NATO a Oeste, a União Euroasiática a Leste e no meio um ‘campo de batalha’, constituído pela Ucrânia, Moldova e países da Transcaucásia (Bertonha, 2014; Trenin, 2014).

A ameaça à paz na Europa fez soar os alarmes em Bruxelas. E os 28 Estados-membros viram-se obrigados a unir-se em torno de uma resposta para conter a exibição de *hard power* russo, naquele que foi o primeiro grande teste à unidade e eficácia da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

2.1. Preferências nacionais dos países europeus

A anexação russa da Crimeia e sua agressão no Leste da Ucrânia não é apenas um acontecimento local. Nem tampouco regional. Tem implicações por toda a Europa, trazendo à superfície as preferências nacionais dos países europeus face à Rússia.¹³ Moscovo sempre criou divisões entre os Estados-membros da UE mas, se em períodos de bonança estas podem passar despercebidas, nos momentos de crise surgem à superfície. Foi o que sucedeu durante a crise ucraniana.

Há um aspeto onde os países europeus parecem estar de acordo desde início, unindo-se aos EUA na condenação da “violação injustificada da soberania e integridade territorial” da Ucrânia e desestabilização da situação no Leste do país pela Federação

¹³ O conceito de preferência nacional foi desenvolvido por Andrew Moravcsik em 1992 (Horga & Costea, 2015).

Russa (Council of European Union, 2014a, 2014c). Apesar de terem a mesma visão da agressão russa no Leste ucraniano, ao nível da UE existem diferentes perceções da Rússia e da forma de lidar com esta na crise ucraniana. “Podemos dizer, em linhas gerais, que existe uma divisão entre o Leste, Norte, Sul e Oeste. O que é natural: os países têm histórias, culturas, relações e interesses diferentes em relação a Moscovo”, realça em entrevista um alto funcionário de política externa europeia. Na verdade, são os laços políticos, históricos, económicos, comerciais e energéticos que, muitas vezes, estão na base dos diferentes instintos e posições iniciais dos países europeus em relação à Rússia neste conflito. Posições que se desenvolvem em torno de três possibilidades de resposta principais: diplomacia, sanções e intervenção militar.¹⁴

2.1.1. Laços geográficos, políticos e históricos

Se para alguns países da periferia Sul e Ocidental da Europa a crise ucraniana é uma questão infeliz, mas longínqua, no Norte, Centro e Leste o caso muda de figura (Forbrig, 2015). Mas nem nesta região as visões são idênticas, existindo linhas divisórias em torno duas potências europeias com laços fortes ao espaço pós-soviético: entre os mais alinhados com a Alemanha, que dizem compreender os interesses da Rússia e olham para esta como um parceiro que deve ser envolvido na solução da crise, e os que, como a Polónia, veem um efeito dominó potencial, considerando Moscovo uma ameaça para a sua soberania e integridade territorial (Larsen, 2014).

A Polónia olha para a agressão russa com receio de ser uma das futuras vítimas de Moscovo. Na verdade, a anexação da Crimeia evocou em vários países do antigo espaço soviético as memórias do passado de ocupação russa, mas nem estas recordações

¹⁴ Serão apenas referidos os países da UE mais relevantes no processo decisório, político e diplomático da crise ucraniana – seja porque o lideram, porque têm visões que ajudam a construir massa crítica em Bruxelas ou ainda porque realizam ações que afetam a resposta europeia à Rússia.

provocaram reações iguais. Polónia, Bálticos e Roménia assumem uma posição pró-NATO e anti-Rússia, apelando ao destacamento permanente das tropas da Aliança no Leste da Europa – com os Bálticos na linha da frente de uma posição mais agressiva em relação à Rússia.¹⁵ Outros, como a República Checa, Eslováquia e Hungria, veem a ameaça russa com preocupação, mas isso não os leva a defender uma resposta hostil a Moscovo, focando-se na necessidade de diálogo e manutenção das relações económicas (Járabik, 2014; Markovic, 2014). As relações entre Budapeste e Moscovo têm ainda elementos políticos demarcados, com Viktor Orbán e Vladimir Putin como aliados ideológicos. Não é por isso de estranhar que estes países se oponham à ajuda militar à Ucrânia, revelando um instinto pró-Rússia e anti-NATO.

Também a Alemanha, Grécia e Itália, preferem uma solução diplomática e menos belicista, opondo-se ao fornecimento de armas à Ucrânia e ao destacamento de forças da NATO no Leste Europeu, e adotam uma atitude mais favorável a Moscovo. A Alemanha tem uma visão limitada da PESC, assente em instrumentos económicos e diplomacia, receando que o poder militar leve ao escalar do conflito.¹⁶ Tal como as medidas duras impostas à Alemanha em 1920-30 contribuíram para a ascensão nazismo, Berlim receia que o mesmo possa acontecer com Moscovo (Fiott, 2015; Larsen, 2014).

Apesar do seu instinto inicial assentar em *Russlansversteh*¹⁷, a chanceler alemã foi adotando uma atitude de confronto gradual com a Rússia, acabando por descolar da Grécia e Itália através do seu sentido de compromisso com o direito internacional. É

¹⁵ Para estes Estados-membros, o Artigo 5 da NATO não é suficiente nesta crise já que não antecipa a agressão, oferecendo apenas defesa na sequência de uma investida russa.

¹⁶ Berlim justifica a rejeição do poder militar com a necessidade de respeitar o Acordo NATO-Rússia de 1997 (mas esquece-se que este já foi desrespeitado, em primeiro lugar, pela Rússia) e propõe, em alternativa, a criação de uma Força de Resposta Rápida no Leste da Europa.

¹⁷ A palavra significa, em alemão, “aqueles que compreendem a Rússia”.

nesta transição que Alemanha e França se aproximam, ao desenvolverem uma resposta no formato de Normandia, assente em sanções e diplomacia.

2.1.2. Laços económicos e comerciais

A definição das visões dos Estados-membros em relação à Rússia tem também na origem relações económicas e comerciais. Na verdade, existe uma grande interdependência comercial entre Bruxelas e Moscovo, ainda que a primeira esteja menos dependente da segunda que o contrário. Para Moscovo, a UE era em 2014 o principal parceiro comercial em termos de importações e exportações, enquanto a Rússia era ‘apenas’ o terceiro país do qual Bruxelas importava e o quarto para o qual exportava.¹⁸ Ainda assim, a UE contabilizava um défice comercial em relação à Rússia e os 28 Estados-membros apresentam diferentes níveis de relações com Moscovo, o que pode contribuir para as distintas perceções desta como parceiro ou inimigo.

Antes do início da crise ucraniana, a Alemanha e a Itália eram os países que mantinham os maiores volumes de trocas comerciais com a Rússia, seguidas da Holanda, Polónia e França. Cerca de 20 Estados-membros (liderados pela Holanda, Polónia, Itália e Grécia) registaram défices no comércio com a Rússia no ano de 2013. Dos 28 países europeus, Paris, Berlim, Roma e Amesterdão são as prioridades estratégicas russas a nível mundial e europeu, como fica explícito no “Conceito da Política Externa da Federação Russa”, aprovado em 2013. Não é por isso de estranhar a relutância da Alemanha, França e Itália em adotar, por motivos e com atitudes diferentes, uma abordagem militar ou até avançar para sanções económicas.¹⁹ Já a

¹⁸ Anexo III (comércio da UE com a Rússia) e anexo IV (maiores parceiros comerciais de Moscovo).

¹⁹ A interdependência França - Rússia é evidenciada na energia e armamento. O caso dos Mistral foi o mais emblemático nesta crise; no entanto, e após relutância inicial, Paris acabaria por suspender/cancelar o envio, acordado em 2011, dos dois navios militares para Moscovo (Delcour, 2015). Além disso, a França necessita da Rússia para encontrar uma solução para outros conflitos geopolíticos, como o sírio.

Polónia e a Lituânia, embora sejam países com um grande défice comercial face a Moscovo, manter-se-ão na linha da frente na defesa de sanções mais agressivas.²⁰

2.1.3. *Laços energéticos*

As questões energéticas constituem o aspeto central e mais delicado da relação de Bruxelas com Moscovo: na verdade, 80% do que a UE importava da Rússia em 2013 dizia respeito ao setor energético, sendo esta o primeiro fornecedor europeu de combustíveis sólidos (28,8%), petróleo (33,5%) e gás natural (39%).²¹ No Centro e Leste da Europa a Gazprom atua de forma quase monopolista, com vários países da região a registarem dependências entre 80% e 100%. Neste contexto, Budapeste, Praga e Bratislava optaram por uma abordagem mais *soft* e cautelosa em relação a Moscovo: a Hungria conta com grandes investimentos energéticos russos (60% do gás vem da Rússia, estando também muito dependente do petróleo e setor nuclear russo); a Eslováquia está totalmente vinculada à rota de gás que passa pela Ucrânia; e, embora os níveis de dependência energética de Praga em relação a Moscovo sejam relativamente inferiores, constituem motivo de preocupação (Casablanca, 2014; Forbrig, 2015).

Também a Grécia depende da energia russa, com 33% das importações de petróleo e 60% das de gás a virem deste mercado em 2012 (Krupskyl, 2015). Já a Polónia e Bálticos registam maior dependência do gás russo que Atenas (mas ainda assim favorecem outra resposta à crise) e a Alemanha é o maior importador de gás russo na UE, embora o seu peso na economia alemã (1/3) seja inferior ao de outros países.

São estes os principais aspetos que explicam os diferentes pontos de partida dos Estados-membros relativamente à forma de lidar com a Rússia. Já o peso dado a cada

²⁰ Anexo V: Top 15 dos países da UE com défice comercial de bens em relação à Rússia.

²¹ Anexo VI: origem principal das importações europeias de combustíveis sólidos, petróleo e gás natural.

um destes elementos varia em função dos países: Polónia e Bálticos tendem a focar-se nos riscos da ameaça russa, destacando os aspetos políticos, históricos e geográficos para definir a sua posição pró-Occidente e anti-Rússia; outros países, como a Hungria, Grécia e a Itália, adotam uma atitude mais pragmática, numa tentativa de salvaguardar as relações económicas, energéticas ou até políticas com a Rússia.

Neste contexto, é então possível organizar os pontos de partida dos Estados-membros em relação às sanções, ainda que possam existir variações nas posições de alguns ao longo da crise e à medida que os Governos nacionais se foram alterando. “Se tivermos uma régua, temos os Bálticos a encabeçar aqueles que defendem sanções mais agressivas, seguidos pela Polónia”, explica uma fonte na REPER Portugal. “O Reino Unido e a Suécia alinham bastante com os Bálticos”, bem como a Roménia. Já a Bulgária e a Eslováquia apresentam uma ambivalência entre sentimentos pró-russos e europeus. De um lado mais pró-Rússia, a valorizar uma via de diálogo e tentar evitar sanções económicas, estão a Itália, Grécia, Holanda, Áustria, República Checa e Hungria – ainda que existam ênfases distintas neste grupo. A Alemanha e a França foram os países que se foram afastando mais do seu instinto inicial ao longo do conflito, começando com grande relutância em adotar sanções económicas e acabando por tornar-se nos dois principais impulsionadores de um consenso dos 28 para a sua adoção.

É com estas preferências nacionais que os Estados-membros chegam à mesa de negociações. O que resulta do acordo dos 28 no Conselho Europeu é outra questão.

2.2. O motor da unidade europeia

A história da política externa da UE na crise ucraniana, e da sua união ou desunião, é também a história da liderança da Alemanha nesse mesmo contexto. O despertar da Europa para a estratégia de poder russa (que aliava pressão militar e

política a ofertas económicas) e para a ineficácia do *soft power* como reação a esta é moldado pela leitura que Berlim vai fazendo da Rússia, Ucrânia e das possibilidades de resposta da política externa europeia ao longo da crise ucraniana. Na verdade, a Alemanha é o grande líder da PESC desde o início do conflito: em 2014 o país de Angela Merkel liderou mais que qualquer outro Estado-membro, especialmente em dossiês como o da Ucrânia/Rússia (ECFR, 2015).

Ao dirigir a PESC, a Alemanha vem ocupar um vazio na liderança europeia e substituir-se à falta de poder das instituições. Além disso, a sua economia forte e relações económicas privilegiadas com a Rússia, o fator-Merkel²², a localização geográfica no centro da Europa e a necessidade de garantir a segurança na fronteira do Leste (Bauer *et al.*, 2015; Janning, 2015; Speck, 2015) não lhe deixaram grande alternativa. É em torno de Berlim que se vai desenvolvendo uma nova política em relação à Rússia, uma vez que alguns países depositavam nela a sua confiança de uma forma que não faziam com Londres (cada vez mais ausente) ou Paris (um líder com menos seguidores).

Apanhada de surpresa com a decisão de Yanukovich de não aceitar o AA, e com a revolta da população ucraniana em Kiev, a UE foi quase tão rápida na condenação verbal das atitudes russas como lenta na elaboração de uma resposta firme. Neste contexto, podemos dividir a reação europeia em duas fases distintas: a primeira, essencialmente baseada em retórica e diplomacia (*soft power*), medidas restritivas à cooperação (sanções diplomáticas) e específicas ou dirigidas (*smart sanctions*); a segunda, assente em sanções mais abrangentes que tentam atingir setores da economia russa (sanções económicas).

²² A chanceler alemã fala russo e cresceu na antiga República Democrática Alemã (RDA), embora nunca tenha tido uma relação tão próxima de Putin como o seu antecessor, Gerhard Schröder.

Especialmente até ao verão de 2014, Bruxelas limitou-se a sinalizar o descontentamento europeu, numa reação baseada em normas e valores, declarações de condenação e sanções superficiais. Mostrando-se disponível para dialogar com a Rússia, censurou fortemente a intervenção e destabilização russa na Ucrânia, declarando o seu apoio político e financeiro a Kiev. Quando em fevereiro desse ano os protestos assumiram proporções mais violentas, sentiu necessidade de intervir no terreno. Os então ministros dos Negócios Estrangeiros polaco, francês e alemão (Triângulo de Weimar) mediarão as negociações entre o Governo de Yanukovich e a oposição, conseguindo que fosse alcançado um acordo entre as duas partes, ainda que sem o consentimento de um representante russo.²³

Evitar o confronto com a Rússia, procurar o diálogo e cooperação e defender os interesses económicos foram elementos que estiveram na base da estratégia seguida pela UE nesta fase – que se baseia, em certa medida, na *Russlandsversther* alemã. Foi, portanto, esta visão alemã e a tentativa de salvaguardar os interesses económicos, energéticos, políticos e de segurança que prevaleceu numa primeira fase. É certo que, na sequência da coordenação das sanções diplomáticas da UE com as dos EUA, a Rússia foi excluída do G8, as cimeiras bilaterais com esta foram suspensas e o acesso russo à OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) ficou em *stand by*, tal como as negociações bilaterais em matéria de vistos. É verdade que nesta fase foi também implementado outro pacote de sanções europeias, mas este atingiu apenas indivíduos ou entidades que ameaçaram a integridade territorial da Ucrânia (*smart sanctions*), e não setores russos de atividade económica.²⁴

²³ O acordo incluía vários pontos, como a realização de eleições presidenciais antecipadas a 25 de maio.

²⁴ As primeiras medidas previam o congelamento de ativos e proibição de viajar no espaço *Schengen* para funcionários e entidades russas e da Crimeia que ameaçaram a integridade territorial da Ucrânia (Council of the European Union, 2014a). Ao longo dos meses foram sendo adicionados mais elementos às listas.

Considerando a natureza das medidas restritivas da UE nesta primeira fase, não podemos dizer que tenha existido uma verdadeira resposta comum dos 28 Estados-membros em relação à Rússia. O acordo necessário no Conselho Europeu para implementar este tipo de sanções é relativamente fácil de alcançar e estas provaram não ser suficientes para alterar o comportamento da Rússia face à Ucrânia. Com estas medidas, os Estados-membros sinalizavam apenas que estavam unidos na condenação das ações do Kremlin no Leste da Ucrânia, não que existia uma união na forma de lidar com Moscovo. Assim, esta fase continuou marcada por divisões entre países.

Foi só após o abate do voo MH17 da Malaysia Airlines no Leste da Ucrânia, em julho de 2014, e quando se viram confrontados com a incapacidade do *soft power* e das sanções diplomáticas e *smart sanctions* em limitar e moldar a resposta do Kremlin, que os Estados-membros se mostraram disponíveis para endurecer a sua resposta face a Moscovo (Middelaar, 2015; Schmidt-Felzmann, 2014). Estando uma resposta militar fora de questão (a Alemanha rejeitava-a), no final do mês Bruxelas avançou para as sanções económicas, atingindo setores da indústria russa, nos quais se incluem o financeiro, militar e tecnológico.²⁵

A Alemanha precisava da França para ganhar massa crítica dentro da UE, construindo um consenso entre os 28 Estados-membros em torno desta nova abordagem (Speck, 2014, 2015). Apesar do *gap* gigante entre os países europeus em relação à forma de lidar com a Rússia, Paris e Berlim conseguiram congregar os vários interesses numa resposta comum assente em dois vetores: diplomático e económico. Merkel e

²⁵ Já antes da queda do MH17 Bruxelas suspendera o financiamento de bancos europeus à Rússia e limitara o comércio/investimento com a Crimeia e Sebastopol (Council of the European Union, 2014b). Mas as sanções mais agressivas só vieram depois: limitou-se o acesso das instituições financeiras públicas russas aos mercados de capitais da UE, o acesso a tecnologias sensíveis (ex: setor da energia), impôs-se embargo ao comércio de armas e proibiu-se a exportação de bens de dupla utilização para fins militares. A lista de pessoas/entidades com ativos congelados ou proibidas de viajar em *Schengen* foi sendo alargada, incluindo atualmente 149 pessoas e 37 entidades (Council of the European Union, 2014c).

Hollande são assim os principais responsáveis pela definição de uma política de sanções mais firme e pela mediação política e diplomática entre a Rússia, separatistas pró-russos e autoridades de Kiev nos processos de Minsk e Normandia. Constituído em junho de 2014, a partir do encontro entre os líderes da França, Alemanha, Rússia e Ucrânia (à margem das comemorações do 70º aniversário da invasão de Normandia durante a Segunda Guerra Mundial), o formato de Normandia está na base das negociações dos acordos de Minsk, alinhados com o regime de sanções em vigor.²⁶

Ao dar este passo em direção à implementação das sanções económicas, a UE aproveitou a oportunidade para usar a interdependência económica entre Bruxelas e Moscovo a seu favor, uma vez que – em termos globais – está menos dependente de Moscovo que o contrário (Smith, 2014), com exceção de alguns setores como no da energia. Ainda assim, alguns países dependem mais das relações comerciais com a Rússia – e para estes as medidas restritivas europeias, e de retaliação russa, têm consequências muito negativas (Giumelli, 2015).

As sanções económicas foram então o maior teste à unidade dos 28. Ao chegarem a acordo para a sua implementação, os Estados-membros (e a UE) conseguiram provar, externa e internamente, que era possível chegar a acordo para uma política de sanções em relação à Rússia. O motivo desta decisão? A força das circunstâncias e gravidade da situação. “No final, todos percebemos que princípios importantes estão em jogo”, adiantou um alto funcionário para a política externa da UE. “Por isso, alcançámos um consenso e as sanções foram implementadas.” Ao contrário do que é normalmente proclamado pelas instituições europeias, os princípios em jogo não são apenas o respeito pela soberania e integridade territorial da Ucrânia, mas também os interesses

²⁶ Assinados em setembro de 2014 e fevereiro de 2015, os acordos de Minsk identificam metas para alcançar a paz no Leste ucraniano: cessar-fogo; retirada do armamento pesado; diálogo para a realização de eleições locais com base na legislação ucraniana e internacional; reformas constitucionais; etc.

geoestratégicos da Europa. Foi isso que levou os Estados-membros a perceber que não podiam continuar a fazer “*business as usual*” e precisavam de se unir para conter os avanços russos. Apesar dos riscos e efeitos económicos de uma política mais agressiva, os países da UE trocaram, neste domínio das sanções, alguns interesses pragmáticos de curto-prazo por metas europeias de longo-prazo, ao perceberem que as perdas reais provocadas pelas sanções eram muito menores que os custos potenciais de uma mudança no panorama de segurança a favor da Rússia (Techau, 2014).

Embora a UE tenha revelado dificuldades em reagir firme e rapidamente no início do conflito, teve o mérito de, alavancada pelas lideranças alemã e francesa, conseguir congregiar interesses e posições díspares em relação à Rússia numa política de sanções. No entanto, nem tudo está garantido: além da resposta europeia excluir uma das áreas fundamentais das relações entre a UE e a Rússia (como será analisado no capítulo seguinte), desde março de 2015 os países europeus limitam-se a prorrogar as sanções que acordaram sem grande discussão, não estando neste momento em cima da mesa medidas adicionais. Esta foi até agora a unidade possível entre os 28, que estão juntos na expectativa que as sanções levem a Rússia ao cumprimento total dos acordos de Minsk. Em alguns aspetos Moscovo parece estar a cooperar, mas existem violações diárias do cessar-fogo, como esclarece um alto funcionário no Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). E há ainda muitas questões no ar: “já me ocorreu pensar que Putin é muito esperto e sabe que enquanto mantiver o processo de Minsk e o formato de Normandia vivos as sanções não irão agravar-se”, sublinhou uma fonte na REPER Portugal. “E ele se calhar até pode viver com as sanções como estão.” Resta saber como irão os Estados-membros posicionar-se, se a situação na Ucrânia não melhorar e estas medidas restritivas continuarem a ser constantemente prorrogadas.

3. O verdadeiro teste da União: *in varietate concordia*?

O maior mérito dos Estados-membros neste conflito foi, pela força das circunstâncias, conseguir coordenar interesses díspares numa política de sanções e diplomacia em relação à Rússia. Mas será que uma posição comum em torno destes dois vetores significa necessariamente uma PESC verdadeiramente comum? Quando analisamos a coerência e coesão de um pilar como este, não é suficiente olhar para as áreas onde os países europeus alcançaram um consenso. É igualmente importante examinar se a configuração institucional da PESC e a atuação dos Estados-membros possibilitaram ou dificultaram essa abordagem comum; e perceber se essa resposta foi capaz de incluir as áreas fundamentais das relações entre a UE / Estados-membros, Ucrânia e Rússia no contexto da crise ucraniana.

O presente capítulo irá assim avaliar o alcance de três componentes essenciais: primeiro, se a estrutura e mecanismos da UE facilitaram ou dificultaram a coerência da PESC nesta crise; de seguida, se as ações dos Estados-membros na esfera nacional ou relações bilaterais com a Rússia condicionaram ou abrandaram a elaboração de uma política comum europeia; por último, se a resposta europeia incluiu ou não a área mais sensível das relações entre os Estados-membros e Moscovo – a energia.

3.1. Um duelo desigual: Estados-membros vs. instituições

O Tratado de Lisboa (2009) introduziu alterações significativas nas estruturas e processo de decisão da PESC, incluindo uma representação e liderança mais unificadas. Entre outros aspetos, instituiu o cargo de Alto Representante para a PESC, que é assistido pelo SEAE, e assume ainda as funções de vice-presidente da Comissão Europeia e presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros. O mandato do Alto Representante é então o de garantir a coesão, unidade e eficiência da política externa

européia, representando-a em matéria de PESC e conduzindo o diálogo político com países terceiros. Mas será que, no contexto da crise ucraniana, o conseguiu?

Apesar destas mudanças, o Tratado de Lisboa deixou algumas pontas soltas que podem dificultar a força e unidade da resposta europeia em matéria de política externa. Sendo uma das suas limitações a reduzida capacidade militar, resultante dos desinvestimentos dos Estados-membros no orçamento militar nos últimos anos, a verdadeira fatalidade da PESC é também outra: a sua limitação e complexidade estrutural (Brusenbauch, 2014; Lehne, 2014).

A multiplicidade de intervenientes na política externa europeia – com uma estrutura quadripolar entre o Parlamento (poder legislativo), a Comissão (poder executivo), o Conselho e Conselho Europeu (decisão política) e vários subníveis dentro destes –, conferem à PESC uma certa complexidade, morosidade e por vezes falta de coerência. E contribuem para que cada um destes atores acabe, no limite, a defender as suas próprias agendas (Schmidt-Felzmann, 2008). É por isso necessário clarificar os vários papéis, estabelecer uma relação mais clara entre as diplomacias europeia e nacionais e, através do Alto Representante, consolidar os poderes da Comissão e SEAE no âmbito da PESC: da primeira, para encorajar os 28 a alcançarem uma posição comum em relação a aspetos delicados da relação com a Rússia; do SEAE, para que as ferramentas diplomáticas comuns sejam mais eficazes e visíveis fora da UE.

A liderança de Berlim (e Paris) no conflito sublinhou a inércia das instituições europeias que servem, “no seu melhor, como gabinetes de secretariado que apoiam as sanções da Alemanha” (Kwiatkowska-Drozdz & Frymark, 2015, p. 4). Também a Alta Representante para a PESC (Catherine Ashton até ao outono de 2014, altura em que lhe sucedeu Federica Mogherini) pareceu, muitas vezes, limitar-se a atuar como um

gabinete de imprensa que dá voz às decisões acordadas no Conselho Europeu. Em matéria de política externa, o peso político das instituições é irrisório, uma vez que os países tendem a olhar para a PESC como um complemento das suas agendas nacionais. O poder decisório encontra-se nos Estados-membros, que tomam decisões por unanimidade e não querem transferir essa competência para a esfera europeia (Fägersten, 2014; Lehne, 2014) o que resulta, muitas vezes, numa resposta lenta e pouco eficaz.

Não é então de estranhar que o papel do SEAE pareça secundário nesta crise. Um alto funcionário nesta instituição referiu que o serviço diplomático da UE tem por tarefa preparar recomendações para as discussões no Conselho que, no entanto, podem ser ignoradas, “como já aconteceu”. Na verdade, o espaço de manobra do SEAE e da Alta Representante tende a depender da configuração dos interesses nacionais, acabando estes por intervir apenas em áreas onde existe consenso entre os Governos dos países europeus. Já quando os interesses nacionais são de extrema importância a Alta Representante acaba por ser relegada para segundo plano (Nünlist, 2015; Koenig, 2015).

Este foi um cenário evidenciado durante a gestão europeia da crise ucraniana. Foram os Estados-membros, e não Mogherini, que conduziram o processo político e diplomático de procura de uma resposta comum em relação a Moscovo, liderados por Merkel e Hollande, quer nas discussões no Conselho Europeu, quer nas negociações de Normandia. O formato mediado por Berlim e Paris – que junta a Rússia, separatistas pró-russos e Ucrânia à mesa de negociações – levanta também questões sobre a eficácia e unidade da política externa. São a Alemanha e a França que dão as cartas, num processo que exclui a Polónia (presente na mediação inicial pelo Triângulo de Weimar), a UE e os EUA, representações que Putin não quer, como explicou em conversa um alto

funcionário no SEAE. Embora este seja um modelo apoiado pela Comissão, SEAE e Estados-membros – e uma tradição na política externa europeia –, Merkel e Hollande “informam-nos do que fazem, não recebem instruções nossas”, sublinha ainda outro funcionário do serviço diplomático da UE. Ainda assim, “sempre que a presença da UE é aceite ou desejada, estamos prontos para lá estar, como estivemos na assinatura dos acordos de Minsk ou no formato de Genebra”, acrescenta, evidenciando assim o papel secundário das instituições europeias e da Alta Representante para a PESC.

O facto de Berlim e Paris estarem a liderar o processo diplomático e terem um papel fundamental na condução das decisões no Conselho Europeu não é um problema em si mesmo – pode até ser benéfico, se olharmos para os resultados do formato de Normandia. A questão mais discutível é o facto de assumirem a dianteira num processo político que não conta com a representação da UE, com implicações internas e externas. Externamente, a presença da União mostraria à Rússia uma frente mais unida e coerente. Além disso, e como realçou uma fonte na REPER Portugal, as posições internas da UE guiam-se por aquilo que a França e a Alemanha consideram benéfico ou não para o processo político. Assim, sem a presença de um representante europeu nas negociações, os outros Estados-membros podem sentir-se menos bem informados. E, considerando que pequenos e grandes Estados tendem a fazer ‘upload’ das suas preferências nacionais para a esfera europeia (Schmidt-Felzmann, 2008), Paris e Berlim ficam com maior margem de manobra para conduzir os restantes Estados-membros no sentido dos seus próprios interesses nacionais.²⁷

Avaliando estas condicionantes, podemos falar numa coesão da política europeia em relação à Rússia? Houve de facto uma resposta comum, mas esta ainda não é – nos

²⁷ Os interesses da Alemanha não estão necessariamente alinhados com o resto da Europa. Enquanto continuar a desinvestir em ferramentas de política externa, como a militar, Berlim está a enfraquecer a UE (Korteweg, 2015).

seus formatos, estrutura e instrumentos – representativa de uma visão comum. Como sublinhou em entrevista Oliver Schuster, *policy advisor* para os Negócios Estrangeiros no Parlamento Europeu, a UE “precisa de um verdadeiro ministro dos Negócios Estrangeiros. Federica Mogherini é a Alta Representante para a PESC e vice-presidente da Comissão, mas responde perante os chefes de Estado... e não pode ir muito mais longe que isso.” Se a UE quiser falar a uma só voz na arena internacional, Mogherini deve assumir de forma mais visível o seu “duplo chapéu” de chefe de diplomacia europeia e vice-presidente da Comissão (servindo-se mais do seu direito de iniciativa na PESC) e os Estados-membros devem ter a coragem de – conferindo maior poder ao SEAE e à Comissão no âmbito da PESC, especialmente em situações de crise e conflito – avançar um pouco mais no processo de integração e aprofundamento político.

3.2. Atores autónomos em palcos internacionais

Num mundo multipolar, aquilo que os atores de uma peça fazem nos diferentes palcos conta. Quando avaliamos a capacidade de um elenco atuar “a uma só voz” e com “um só corpo”, não podemos olhar apenas para a sua prestação no palco principal. Se a peça se encontra em digressão por vários teatros internacionais, mesmo tratando-se de locais e momentos distintos, são também importantes para classificar a prestação global em termos de unidade do elenco. Quando num desses teatros paralelos as personagens atuam de forma distinta daquilo que foi definido pelo encenador, cada uma a seguir os seus ritmos e vozes interiores, podemos afirmar que os atores formam “um só corpo” nesta peça? Este imaginário serve como metáfora para a atuação dos Estados-membros em matéria de política externa, europeia e nacional. E, tal como a articulação de um grupo de atores numa peça, transporta consigo uma questão principal: será possível falar em unidade da política externa europeia quando os Estados-membros, no plano bilateral

ou nacional, adotam ações que prejudicam aquilo que foi acordado na esfera europeia (ou impedem que sejam alcançados consensos em áreas fundamentais das relações UE-Ucrânia-Rússia, no contexto da crise ucraniana)?

A unidade europeia tem sido muitas vezes analisada em função das divisões internas sobre a forma de lidar com a Rússia na crise ucraniana. Muitos autores apontam para a necessidade de existir coesão interna na UE para que esta possa ser mais forte e eficaz externamente, nomeadamente em matéria de PESC. No entanto, quando analisamos a eficácia de um pilar como este, que pretende atuar a nível global, nem sempre é suficiente olhar para as posições distintas dos países dentro da UE (Conceição-Heldt & Meunier, 2014). Estas existirão sempre e podem até ser fonte de riqueza na construção de uma abordagem comum que, até certo ponto, foi alcançada na crise ucraniana: apesar dos diferentes instintos e opiniões, 28 países apoiaram um regime de sanções e diplomacia em relação à Rússia. Mas será que os Estados-membros atuam, no plano bilateral ou nacional, de acordo com aquilo que foi acordado na esfera europeia? E será que as suas ações inviabilizam, condicionam ou abrandam o desenvolvimento de uma política comum em relação à Rússia? Olhando para as declarações, visitas bilaterais ou acordos económicos levados a cabo pelos Estados-membros (individualmente) com ou em relação à Rússia procura-se dar resposta a estas questões.

3.2.1. Discursos e visitas de Estado: das palavras às pequenas ações

“A Hungria não é parte do conflito.” A frase, proferida por Viktor Orbán em março de 2014, constitui a sua primeira declaração pública em relação à crise ucraniana. O primeiro-ministro húngaro sinalizava assim a relutância em adotar uma posição firme face à agressão russa no Leste da Ucrânia (Feher, 2014). Meses mais tarde, e depois do acordo para a implementação das sanções económicas, sublinharia que estas estavam “a

causar mais prejuízo em nós [UE] do que na Rússia”, acrescentando: “Em política, isto significa dar um tiro no pé” (Szakacs, 2014).

O país de Viktor Orbán foi um dos mais escrutinados pelos meios de comunicação social durante a crise ucraniana, pelas declarações que prestou (opondo-se às sanções ou elogiando a Rússia), visitas de Estado que realizou (uma tradição anual mantida entre os dois países) ou conversações que iniciou com o Kremlin. Na verdade, o Governo húngaro cometeu vários deslizes no contexto da crise ucraniana, mas não foi o único: países como a República Checa, Eslováquia, Itália e Grécia, opuseram-se oficialmente às sanções contra Moscovo, dentro e fora do Conselho Europeu, ou relacionaram-se de forma crescente com a Rússia através de conversações e visitas de Estado.

Foi o caso de Roma e Atenas, pressionadas internamente pela necessidade de solucionar a crise económica. Mas enquanto a Itália procurou ser mais cautelosa (no final de 2015 falou na necessidade de uma revisão das sanções nos meses seguintes), a Grécia foi mais expressiva. Em abril desse ano, Tsipras foi a Moscovo tentar que Putin levantasse a proibição à exportação de frutos gregos – uma atitude vista com reprovação em Bruxelas. Antes disso, após a reunião de emergência dos ministros dos Negócios Estrangeiros da UE em janeiro de 2015, Atenas condenara publicamente um comunicado de Bruxelas que responsabilizava a Rússia por um ataque a Mariupol e opusera-se a mais sanções (Liljeheden, 2015). As declarações caíram como uma “bomba” em Bruxelas, mas não passaram disso mesmo: declarações.

Quaisquer afirmações deste tipo ou encontros bilaterais com Putin fora do processo de Minsk ou Normandia não são vistos de forma positiva em Bruxelas (Ugródsy, 2015). Mas terão um impacto real na unidade europeia? Declarações públicas como estas tendem a ser mais para consumo interno dos próprios países ou para

salvaguardar as relações com Moscovo, sublinhou um alto funcionário no SEAE, referindo que muitas vezes estes não oferecem grande oposição no Conselho Europeu. Apesar dos receios e incertezas, no final estes países acabaram por subscrever e implementar a política europeia acordada em relação à Rússia. O que significa que a maioria destas declarações, conversações bilaterais ou visitas de Estado tiveram um impacto marginal na política europeia em relação à Rússia, não contribuindo para a deter, abrandar ou prejudicar. Apenas para a agitar.

3.2.2. Acordos bilaterais: a energia como ‘pedra de tropeço’ da União

Não há setor onde os acordos bilaterais entre os Estados-membros e a Rússia sejam menos inócuos como o da energia. Quando olhamos para a diplomacia energética do gás natural, sempre foi difícil aos países europeus encontrarem uma resposta comum em relação a Moscovo (Broga, 2014). A dependência energética da UE face à Rússia leva a que esta última use essa vantagem para “dividir e reinar”, servindo-se da Gazprom para negociar separadamente acordos com os Estados-membros. “Os nossos amigos russos percebem muito bem como a UE funciona”, declarou um alto funcionário no SEAE. “Percebem bem o desafio de tentar encontrar decisões por unanimidade entre os 28. Nem sempre é fácil e o Kremlin aproveita-se disso, tentando negociar bilateralmente com alguns Estados” em áreas de negociação sensível no plano europeu.

Esta é (e sempre foi) a idiosincrasia da UE: atuar numa multiplicidade de palcos, a vozes, tons e ritmos distintos, os governamentais e o europeu. Mas é necessário definir os limites onde acaba a ação nacional e começa a coordenação europeia, para se alcançar uma resposta de política externa verdadeiramente comum e eficaz – especialmente em momentos de gestão de crise e quando do outro lado da negociação existe um país como a Rússia, em relação ao qual é difícil os Estados-membros

encontrarem consensos. Quando dão “luz verde” às investidas russas em áreas sensíveis da relação UE-Rússia, podem atrasar ou até prejudicar a capacidade da UE falar a uma voz neste setor no qual já foram implementadas sanções.²⁸

A atuação do Kremlin face aos diferentes Estados-membros, e a sua agressão no Leste da Ucrânia, têm aumentado a preocupação europeia sobre a dependência do gás russo e a necessidade de diversificação e segurança energética – especialmente num contexto em que 39% do gás natural da UE vem da Rússia, que é também o maior fornecedor de petróleo. Com a memória dos cortes de gás à Ucrânia que afetaram os países da UE ainda fresca, a Polónia propôs a criação de uma união energética, em linha com Estratégia de Segurança Energética da Comissão Europeia, e os líderes europeus comprometeram-se a intensificar os esforços para criar um mercado interno para a energia, diversificar os recursos e aumentar a eficiência (Emmanouilidis, 2014).

O resultado mais significativo neste processo interno foi a suspensão do South Stream, a rota de 2500km que transportaria o gás da Rússia para a Europa, passando pelo Mar Negro e contornando a Ucrânia. Depois de declarar, em dezembro de 2013, que os acordos bilaterais para este projeto (concluídos entre a Rússia, Bulgária, Hungria, Grécia, Itália, Eslovénia, Croácia, Áustria e, fora da UE, a Sérvia) iam contra a legislação europeia pelas práticas monopolistas da Gazprom, Bruxelas começou a ameaçar a Bulgária (a porta de entrada do gasoduto para a UE) com penalizações por infração, especialmente após a anexação da Crimeia.²⁹

Apesar das pressões, e numa altura em que o Ocidente anunciava sanções adicionais contra a Rússia, a empresa de energia austríaca OMV e a Gazprom assinaram

²⁸ A venda, fornecimento ou exportação de serviços, equipamentos e tecnologias sensíveis para o setor energético foram restringidos, tal como o acesso de empresas estatais russas de energia a financiamento da UE.

²⁹ Anexo VII: rota do gasoduto South Stream. O projeto contava ainda com uma participação de 15% da empresa alemã Wintershall, 15% da francesa EDF e 20% da italiana Eni.

um acordo no qual se comprometiam com o desenvolvimento do South Stream (Broga, 2014). A Áustria posicionava-se assim contra uma posição da Comissão Europeia, bem como a Hungria, que anunciava em outubro de 2014 que pretendia prosseguir com a construção do *pipeline*.³⁰ Não tivesse a Bulgária suspenso a construção do projeto em junho – levando a Rússia a cancelá-lo no final do ano e a anunciar uma alternativa com a Turquia e a Grécia, entretanto também anulada³¹ –, a Comissão ver-se-ia obrigada a adotar uma posição ainda mais firme.

O acordo morreu, mas um ano depois nasceria outro com contornos semelhantes: o Nord Stream-2. Em setembro de 2015 a Gazprom, as empresas alemãs E.ON e Wintershall, a anglo-holandesa Royal Dutch Shell, a austríaca OMV e a francesa Engie assinavam um acordo para expandir o gasoduto Nord Stream, que une a Rússia à Alemanha através do mar Báltico. Na verdade, a palavra expansão nem é sequer a mais adequada, uma vez que este prevê apenas uma rota paralela à do primeiro gasoduto.³²

O acordo gerou contestação no seio da UE. Vários Estados-membros, como a Itália, Hungria, República Checa, Bálticos, Polónia, Eslováquia, Roménia e Croácia (alguns dos quais já se tinham posicionado contra o Nord Stream e outros participaram no South Stream), ergueram as vozes contra o projeto e apelam agora à Comissão Europeia que tome uma posição. “Parece-me surpreendente que o South Stream tenha sido bloqueado, quando agora estamos a discutir uma duplicação do Nord Stream”, declarou em dezembro de 2015 o primeiro-ministro italiano Matteo Renzi. A oposição destes países baseia-se em dois raciocínios: o projeto pode minar a política energética

³⁰ Em janeiro de 2014, a Hungria assinara também um acordo nuclear com a Rússia para a central de Paks. Este é o mais caro projeto do século para a Hungria, com um custo estimado de 12,5 mil milhões, mais de metade dos fundos transferidos de Bruxelas para Budapeste entre 2007 e 2013 (Surmava, 2014).

³¹ Anexo VIII: rota do Turkish Stream. Cancelado após a crise entre a Turquia e a Rússia, na sequência do avião russo abatido na fronteira turco-síria em novembro de 2015, limitava-se a trazer o gás às portas da Europa (Grécia-Turquia), mas era apoiado pela Hungria e outros países fora da UE (Bros, 2015).

³² Anexo IX: comparação entre as rotas dos gasodutos Nord Stream e Nord Stream-2.

da UE (3º pacote de energia e união energética) e é contrário à política de sanções e diplomacia em vigor (Dempsey, 2016; Steinhauser & Norman, 2015; Ugrósdý, 2015).

Os países envolvidos no projeto defendem o Nord Stream-2 – tal como se justificava o South Stream e o Turkish Stream – com o facto de este ser levado a cabo por operadores económicos. Mas será este um projeto exclusivamente económico? Como justificar a viabilidade económica de um *pipeline* quando já existe outro para fazer o mesmo? “É igual a uma pessoa ter um carro e comprar um segundo: há custos adicionais e para o mesmo uso. Não vão fornecer mais gás, vão apenas utilizar um ou outro”, sublinhou um alto funcionário no SEAE. Na realidade, a três rotas através das quais a Gazprom fornece gás à Europa (Nord Stream, Yamal-Europa e Ucrânia) têm uma capacidade total que excede a procura europeia (Ugrósdý, 2015), o que torna difícil compreender a necessidade de mais um gasoduto.³³

Ainda que o Nord Stream-2 não seja uma afronta direta à abordagem europeia assente em sanções e diplomacia, será que é possível justificar este projeto política e economicamente tendo como pano de fundo uma relação global da UE com a Rússia (ou os princípios da política de energia europeia)? “Eu diria que é muito questionável”, declarou um alto funcionário de política externa europeia. “Se olharmos para as regras energéticas da UE, [o Nord Stream-2] não está a ir na direção certa”, não havendo uma diversificação de fontes, apenas de rotas. No caso alemão, por exemplo, levará a um aumento da dependência nacional de uma só fonte, com cerca de 60% do gás a vir da Rússia, o que vai contra os princípios europeus de diversificação de fontes.

A sua expansão não é apenas uma questão económica ou de política energética. Tal como o South Stream, este é um aspeto fundamental do conflito geopolítico entre a

³³ Anexo X: capacidade dos gasodutos que exportam gás russo para a UE, em 2013 e 2014.

Moscovo, Kiev e Bruxelas: o objetivo da Rússia é tornar irrelevante o papel da Ucrânia como país de trânsito, para reduzir a ligação dos países europeus a esta e exercer uma pressão mais eficaz. Assim, ao apoiar este projeto, a UE estará a patrocinar a pressão de Moscovo sobre Kiev, prejudicando o seu futuro democrático (Stratfor, 2015).

O Nord Stream-2 pode, e já está, a minar a elaboração de uma política coesa em relação à Rússia. “Se a Alemanha está a tomar esta decisão e ao mesmo tempo defende a manutenção das sanções, qual é a mensagem?”, questiona ainda o alto funcionário de política externa da UE, explicando o raciocínio de alguns países. “Podemos continuar a dizer que este é um tema comercial e legal, mas a política disto continuará a ser uma área que alguns Estados-membros irão certamente a contestar. E esta será uma discussão muito difícil de ter.” Na realidade, ver 28 Estados-membros a apoiar o cancelamento do Nord Stream-2 no Conselho Europeu é completamente improvável, para não dizer irrealista. É por isso que a Comissão deve assumir um papel mais interventivo nesta questão: pode não ter poderes na PESC, onde as decisões são tomadas por unanimidade no Conselho Europeu, mas tem grandes poderes nas áreas da concorrência, mercado interno e política comercial externa (Jong & Wouters, 2015). Estes têm sido invocados por vários Estados-membros que pedem à Comissão que avalie a sua compatibilidade com a legislação europeia, tal como fez com o South Stream, adotando uma posição firme que leve a Rússia e Estados-membros a cancelarem o projeto. Até à data, e no âmbito do Nord Stream-2, a Comissão optou por demitir-se das suas funções.

Assim, uma política de energia comum em relação à Rússia – com exemplos como o Nord Stream, South Stream e Turkish Stream – parece ser inexistente, revelando a dificuldade dos países da UE se unirem em torno de uma abordagem global

e coerente face à Rússia. Embora no plano europeu os Estados-membros tenham conseguido alcançar um consenso para a implementação de uma política de sanções, deixaram de parte um setor fundamental para que a UE consiga dar uma resposta abrangente e eficaz à Rússia durante a crise ucraniana: a energia. Neste contexto, os países europeus não conseguiram – nem se atreveram – a alcançar uma política comum, como é evidenciado pelos acordos bilaterais entre as empresas de alguns países e a Gazprom e pelas disputas e discussões entre estes no plano europeu. Neste contexto, a Comissão Europeia deve, o mais rapidamente possível, adotar uma posição firme que leve ao cancelamento do Nord Stream-2, servindo-se dos poderes que tem ao nível da concorrência europeia, mercado interno e política comercial externa. Caso contrário, a resposta europeia não será mais do que uma melodia comum e politicamente correta, minada por ruídos de fundo desagradáveis.

Conclusão

Sendo o primeiro verdadeiro teste estratégico à política externa da UE, a crise ucraniana trouxe a PESC para o centro da agenda da União, evidenciando as suas forças e fraquezas. O maior mérito dos Estados-membros neste conflito foi, pela força das circunstâncias, conseguir coordenar interesses díspares numa política de sanções e diplomacia em relação à Rússia. Mas será que uma posição comum em torno destes dois vetores significa necessariamente uma PESC verdadeiramente comum?

Às questões levantadas neste trabalho final de mestrado procurou dar-se uma resposta a partir das decisões e atuações dos Estados-membros nas arenas europeia, bilateral e nacional. Existiram, de facto, declarações comuns de solidariedade em relação a Kiev e de condenação da anexação da Crimeia e desestabilização da situação

na Ucrânia pela Federação Russa. Existiu ainda uma política comum de sanções em relação a Moscovo onde, apesar das divisões internas na UE (e declarações externas em contrário), os Estados-membros conseguiram chegar a um acordo que abrangesse sanções económicas, mesmo com prejuízo para as economias nacionais. No entanto, o facto de se ter conseguido alcançar um consenso para a implementação de uma única política de sanções não é, por si só, suficiente para se concluir que os Estados-membros conseguiram agir “a uma só voz” e “a um só corpo” na crise ucraniana. Nem para se dizer que a PESC foi um instrumento verdadeiramente comum nesta crise.

Na verdade, a resposta da UE ainda não foi – nos seus mecanismos, estrutura e ferramentas – representativa de uma visão e atuação comum. A configuração institucional deste pilar da UE, com a sua complexidade e multiplicidade de atores, não facilitou a obtenção de uma PESC coesa e eficaz. Os Estados-membros, que tomam as rédeas do processo decisório (onde as deliberações são alcançadas por unanimidade), olham para a política externa europeia como um complemento das suas agendas nacionais. Além disso, o papel das instituições e da Alta Representante foi, desde o início da crise e até ao final de 2015, marginal. Foram Paris e Berlim, e não Bruxelas, que tomaram as rédeas do processo político e diplomático assente no formato de Normandia e nos acordos de Minsk. E são estes dois que, no final, ficam com margem de manobra para conduzir os restantes no sentido das suas preferências nacionais.

Ainda assim, a UE conseguiu durante a crise ucraniana levar a PESC a um consenso que antes não seria possível imaginar.³⁴ É inegável que existem 28 Estados-membros a aprovar, no Conselho Europeu, uma política assente em sanções e diplomacia. Mas essa resposta excluiu uma das áreas fundamentais do conflito

³⁴ Neste contexto, seria interessante comparar, em investigações futuras, a atuação da UE / Estados-membros noutras crises no continente europeu onde a Rússia apoiou ou impulsionou o separatismo (Transnístria vs. Moldova; Abkhazia e Ossétia do Sul vs. Geórgia) com a sua resposta à crise na Ucrânia.

geoestratégico entre a UE, a Rússia e a Ucrânia – a energia –, instrumentalizada por Moscovo para camuflar objetivos políticos através de acordos económicos assinados bilateralmente entre a Gazprom e empresas de vários países europeus. Neste setor, os Estados-membros não se aventuraram a alcançar um consenso e as suas divisões em relação à forma de lidar com a Rússia são visíveis através das declarações e ações conflitantes que adotam na arena nacional ou bilateral. Existem conflitos não só entre Estados-membros, mas também entre estes e a política de energia europeia, cuja necessidade de diversificação de fontes se acentuou ainda mais desde o início da crise.

A falta de poder de certas instituições (ou a surpreendente inação de outras) torna-se um *handicap* para se desenvolver uma política comum em relação a Moscovo e acentua a incoerência entre políticas nacionais e europeia. É importante, neste contexto, que a Comissão Europeia deixe de ter um papel reativo (ou até inativo) nos domínios onde tem poder e iniciativa, como as políticas da concorrência e da energia, de modo a limitar a atuação dos Estados-membros em áreas que podem condicionar, abrandar ou prejudicar a estratégia diplomática e a política global em relação à Rússia. Em segundo lugar, é essencial dar mais poder às instituições no âmbito da PESC, para que possam coordenar os vários interesses e atuações, especialmente em situações de crise e conflito. Esta é uma área de estudo que deveria ser formalizada e aprofundada no futuro: em que áreas, contextos e de que forma devem as instituições europeias ter mais poder de modo a possibilitarem uma maior coerência, unidade e eficácia na PESC. Para que este elenco de 28 países consiga atuar “a uma só voz” e “a um só corpo” no palco internacional, é necessário que os processos técnicos e institucionais que suportam as suas atuações tenham mais peso para coordená-las, especialmente quando em causa estão os atos principais da representação europeia nos palcos internacionais.

Bibliografia

- Bauer, E. *et al.* (2015). Germany in Europe: the reluctant leader of EU Foreign Policy? *FIIA White Nights Workshop*, 4-5 Jun [Online]. Disponível em: http://www.fii.fi/fi/event/755/germany_in_europe_the_reluctant_leader_of_eu_foreign_policy/ [Acesso em: 2015/11/06].
- Bebler (2015). “Frozen conflicts” in Europe, Opladen, Berlin & Toronto: Barbara Budrich Publishers.
- Bertonha, J. F. (2014). A crise ucraniana e as Estratégias Nacionais de Defesa dos EUA e da Europa: a volta do hard power? *Boletim Meridiano* 47 15 (145), 25-33.
- Bond, I. (2015). The Eastern Partnership: on life support? *ECFR – European Council on Foreign Relations*, 19 Mai [Online]. Disponível em: http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_eastern_partnership_on_life_support3028 [Acesso em: 2016/03/4].
- Braun, T. L. (2015). Germany’s Ostpolitik in crisis: Putin and Chancellor Merkel amid the Ukraine crisis. *Naval Postgraduate School* [Online]. Disponível em: <http://calhoun.nps.edu/handle/10945/45819> [Acesso em: 2016/01/19].
- Broga, D. (2014). Austria-Russia Energy Deal Exposes EU Disunity Over Ukraine. *Global Risk Insights*, 21 Mai [Online]. Disponível em: <http://globalriskinsights.com/2014/05/austria-russia-gas-deal-exposes-eu-disunity-over-ukraine/> [Acesso em: 2015/12/2].
- Bros, A. (2015). There Will Be Gas: Gazprom’s Transport Strategy in Europe. *Russie NEi Reports* 21, IFRI – Russia/NIS Center [Online]. Disponível em: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri_rnr_21_eng_aurelie_bros_october_2015.pdf [Acesso em: 2016/01/24].
- Brusenbauch, M. (2014). In Search of a Single Voice? Potentials and Limitations of EU Foreign Policy. In: Lacina, L. *Policy paper series of Mendel European Centre* 1 (2/2014) [Online]. Disponível em: http://mec.mendelu.cz/en/policy_papers [Acesso em: 2015/10/26].
- Cadier, D. (2014). Eastern Partnership vs Eurasian Union? The EU-Russia Competition in the Shared Neighbourhood and the Ukraine Crisis. *Global Policy* 5 (1): 76-85.
- Casablanca, S. (2014). V4 divergences: symptom of a deeper crisis in Europe? *DELFI – The Lithuania Tribune*, 13 Dez [Online]. Disponível em: <http://en.delfi.lt/opinion/v4-divergences-symptom-of-a-deeper-crisis-in-europe.d?id=66663186> [Acesso em: 2015/11/17].
- Conceição-Heldt, E. & Meunier, S. (2014). Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance. *Journal of European Public Policy* 21 (7), 961-979.

- Council of the European Union (2014a). Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014. *Official Journal of the European Union* (78), 6-15.
- Council of the European Union (2014b). Council Regulation (UE) No 692/2014 of 23 June 2014. *Official Journal of the European Union* (183), 9-14.
- Council of the European Union (2014c). Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014. *Official Journal of the European Union* (229), 13-17.
- Delcour, L. & Kostanyan, H. (2014). Towards a Fragmented Neighbourhood: Policies of the EU and Russia and their consequences for the area that lies in between. *CEPS Essay 17* [Online]. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2513712> [Acesso em: 2016/01/18].
- Delcour, L. (2015). Les dilemmes de la politique russe de la France: Une relation à l'épreuve de la crise en Ukraine. *DGAP analyse 4*, Mars 2015, 1-9.
- Dempsey, J. (2016). Germany, Dump Nord Stream 2. *Carnegie Europe*, 25 January [Online]. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62567> [Acesso em: 2016/03/21].
- ECFR (2015). European Foreign Policy Scorecard 2015 [Online]. Disponível em: <http://www.ecfr.eu/scorecard/2015> [Acesso em: 2015/11/25].
- Emmanouilidis, J. A. (2014). Historic turning point or just another chapter? The results of a foreign-policy summit. *EPC – European Policy Centre* [Online]. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/56416/> [Acesso em: 2015/12/02].
- European Commission (2008). Eastern Partnership: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council [Online]. Disponível em: http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_en.pdf [Acesso em: 2016/03/07].
- European Commission – DG Trade (2015). European Union, Trade in goods with Russia [Online]. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/113440.htm> [Acesso em: 2016/03/17].
- Eurostat (2014a). EU-Russia Summit: EU trade in goods deficit with Russia fell slightly to 66 bn euro in the first nine months of 2013 [Online]. Disponível em: ec.europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-13_en.pdf [Acesso em: 2016/02/25].
- Eurostat (2014b). *Statistics Explained* [Base de Dados]. Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page [Acesso em: 2016/03/21].
- Fägersten, B. (2014). The Ukraine crisis has highlighted the flaws in the EU's technocratic approach to foreign policy. *EUROPP – European Politics and Policy* [Online]. Disponível em: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/05/08/the-ukraine-crisis-has-highlighted->

- [the-flaws-in-the-eus-technocratic-approach-to-foreign-policy/](#) [Acesso em: 2015/11/25].
- Feher, M. (2014). Hungary Not Part of Russia-Ukraine Conflict, Premier Orban Says. *Wall Street Journal*, 3 Mar [Online]. Disponível em: <http://blogs.wsj.com/emerging europe/2014/03/03/hungary-not-part-of-russia-ukraine-conflict-premier-orban-says/> [Acesso em: 2016/03/15].
- Fiott, D. *et al.* (2015). The Common Security and Defence Policy: National Perspectives. *Egmont Paper 79*, Mai, 1-129.
- Fisher, M. (2014). This is the one map you need to understand Ukraine's crisis. *Washington Post*, 24 Jan [Online]. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/01/24/this-is-the-one-map-you-need-to-understand-ukraines-crisis/> [Acesso em: 2015/11/04].
- Forbrig, J. (2015). A Region Disunited? Central European Responses to the Russia-Ukraine Crisis. *Europe Policy Paper 1/2015*, German Marshall Fund of the United States.
- Gardner, H. (2015). *Crimea, Global Rivalry, and the Vengeance of History*, 1º Ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Gazprom [Online]. Disponível em: www.gazprom.com [Acesso em: 2016/03/15].
- Giumelli, F. (2015). Sanctioning Russia: the right questions. *EUISS Alerts 10* [Online]. Disponível em: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_10_sanctions.pdf [Acesso em: 2016/01/21].
- Goda, S. (2015). European security architecture and the conflict in Ukraine. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs XXIV* (1-2), 3-16.
- Haukkala, H. (2015). From Cooperative Europe to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russia Relations. *Journal of Contemporary European Studies* 23 (1), 25-40.
- Horga, I. & Costea, A. (2014). The Ukrainian Crisis: Between National Preferences / Interests of EU Member States and EU Security. *Eurolimes* 18, Autumn, 183-200.
- Jackson, B. P. (2011). The European Union Goes East. *Policy Review* 166, April-May, 53-64.
- Janning, J. (2015). German foreign policy and the EU: Leader by default? *ECFR – European Council on Foreign Relations*, 5 February [Online]. Disponível em: http://www.ecfr.eu/article/commentary_german_foreign_policy_and_the_eu_leader_by_default420 [Acesso em: 2015/11/05].

- Járabik, B. (2014). Russia, Ukraine, and the Visegrad: Time to Get Real. *Visegrad Revue*, 14 Nov [Online]. Disponível em: <http://visegradrevue.eu/russia-ukraine-and-the-visegrad-time-to-get-real/> [Acesso em: 2015/12/07].
- Jong, S. & Wouters, J. (2015). The Limits of European Energy Diplomacy. *Carnegie Europe*, 3 Dec [Online]. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62161> [Acesso em: 2016/02/18].
- Koenig, N. (2015). Resetting EU External Action: Potencial and Constraints. Policy Paper 125, Jacques Delors Institute [Online]. Disponível em: <http://www.delorsinstitute.eu/011-20909-Resetting-EU-external-action-potential-and-constraints.html> [Acesso em: 2015/11/26].
- Korteweg, R. (2015). Mogherini's mission: Four steps to make EU foreign policy more strategic. Centre for European Reform, 19 Jan [Online]. Disponível em: <http://www.cer.org.uk/insights/mogherinis-mission-four-steps-make-eu-foreign-policy-more-strategic> [Acesso em: 2015/11/29].
- Kramer, M. (2014). Why Did Russia Give Away Crimea Sixty Years Ago? *Wilson Center – Cold War International History Project* [Online]. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/publication/why-did-russia-give-away-crimea-sixty-years-ago> [Acesso em: 2016/03/05].
- Kwiatkowska-Drozd, A. & Frymark, K. (2015). Germany in the Russian-Ukrainian conflict: a political or a humanitarian mission? *OSW – Centre for Eastern Studies* 163, 18 Feb [Online]. Disponível em: http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_163.pdf [Acesso em: 2016/01/15].
- Larsen, H. B. L. (2014). Great Power Politics and the Ukrainian Crisis: NATO, EU and Russia after 2014. *DIIS Report 2014* (18) [Online]. Disponível em: https://www.diis.dk/files/media/publications/import/rp182014_lindboe_nato_for_web.pdf [Acesso em: 2015/12/09].
- Lee, B. (2014). Ukraine Crisis Could Present A New Cold War: Gorbachev. *International Business Times*, 11 Ago [Online]. Disponível em: <http://www.ibtimes.com/ukraine-crisis-could-present-new-cold-war-gorbachev-1721167> [Acesso em: 2016/03/09].
- Lehne, S. (2014). A Window of Opportunity to Upgrade Foreign Policy. *Carnegie Europe*, Mai [Online]. Disponível em: http://carnegieendowment.org/files/external_relations_paper.pdf [Acesso em: 2015/11/11].
- Liljeheden, A. (2015). Divided on Russia, EU countries agree on minimum statement. *Euranet Plus Network*, 29 Jan [Online]. Disponível em: <http://euranetplus-inside.eu/divided-on-russia-eu-countries-agree-on-minimum-statement/> [Acesso em: 2015/12/2].

- Mamsen, J., Nielsen, N. & Javard, G. (2014). EU' Normative Actorness in Ukraine – A Case Study of the Ukrainian Crisis 2014. *Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet*, 26 Mai [online]. Disponível em: <http://rudar.ruc.dk/handle/1800/16051> [Acesso em: 2015/09/23].
- Markovic, F. (2014). What lies behind Visegrad Four's different positions towards Ukraine and Russia? *European Public Affairs*, 5 Set [Online]. Disponível em: <http://www.europeanpublicaffairs.eu/what-lies-behind-visegrad-fours-different-positions-towards-ukraine-and-russia/> [Acesso em: 2015/12/07].
- Mearsheimer, J. J. (1993). The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent. *Foreign Affairs* 72 (3), 50-66.
- Mearsheimer, J. J. (2014). Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin. *Foreign Affairs*, September / October Issue [Online]. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault> [Acesso em: 2015/12/17].
- Middelaar, L. (2015). The Return of Politics – The European Union after de crises in the eurozone and Ukraine. *Journal of Common Market Studies* 53 (4), 1-13.
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2013). Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation [Online]. *MFA of Russia*, 18 Fev. Disponível: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389fec168189ed44257b2e0039b16d [Acesso em: 2016/02/04].
- Nünlist, C. (2015). EU Foreign Policy: Mogherini takes over. *CSS Analyses in Security Policy* 167, Fev [Online]. Disponível em: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse167-EN.pdf> [Acesso em: 2015/11/26].
- Pop, V. (2009). EU expanding is 'sphere of influence', Russia says. *EUObserver*, 21 Mar [Online]. Disponível em: <https://euobserver.com/foreign/27827> [Acesso em: 2016/04/22].
- Reuters (2014). Putin proposes to send Russian armed forces to Ukraine. *Reuters*, 1 Mar [Online]. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-putin-idUSBREA200FR20140301> [Acesso em: 2016/03/10].
- Scherer, S. & Balmer, C. (2015). Italy PM Renzi says Russian sanctions to be reviewed in coming months. *Reuters*, 16 Dec [Online]. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-russia-eu-sanctions-italy-idUSKBN0TZ0UQ20151216> [Acesso em: 2016/03/22].
- Schmidt-Felzmann, A. (2008). All For One? EU Member States and the Union's Common Policy Towards the Russian Federation. *Journal of Contemporary European Studies* 16 (2), 169-187.
- Schmidt-Felzmann, A. (2014). Is the EU failed relationship with Russia the member state's fault? *L'Europe en Formation* 4/2014 (374), 40-60.

- Smith, N. R. (2014). The EU Difficulty in Translating Interests into Effective Foreign Policy Action: A Look at the Ukraine Crisis. *Baltic Journal of European Studies* 4 (1), 54-68.
- Speck, U. (2014). A New Franco-German Deal on EU Foreign Policy? *Carnegie Europe*, 24 Jan [Online]. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=54301> [Acesso em: 2015/11/2015].
- Speck, U. (2015). German Power and the Ukraine Conflict. *Carnegie Europe*, 26 Mar [Online]. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/2015/03/26/german-power-and-ukraine-conflict> [Acesso em: 2015/11/05].
- Steinhauser, G. & Norman, L. (2015). EU Moves to Extend Sanctions on Russia. *Wall street Journal*, 18 Dez [Online]. Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/eu-moves-to-extend-sanctions-on-russia-1450468572> [Acesso em: 2016/02/10].
- Stratfor (2015). How the Game Is played: The Life and Death of South Stream. *Stratfor*, 17 Set [Online]. Disponível em: <https://www.stratfor.com/analysis/how-game-played-life-and-death-south-stream> [Acesso em: 2016/03/23].
- Surmava, T. (2014). Hungary's Rapprochement to Russia and the Importance of the Ukrainian crisis for Europe. *Project for Democratic Union*, 14 October [Online]. Disponível em: <http://www.democraticunion.eu/2014/10/hungarys-rapprochement-russia-importance-ukrainian-crisis-europe/> [Acesso: 2015/10/26].
- Szakacs, G. (2014). Europe 'shot itself in foot' with Russia sanctions: Hungary PM. *Reuters*, 15 Ago [Online]. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-sanctions-hungary-idUSKBN0GF0ES20140815> [Acesso em: 2016/03/15].
- Tagliapietra, S. & Zachmann, G. (2015). The Russian pipeline waltz. *Bruegel*, 18 Jun [Online]. Disponível em: <http://bruegel.org/2015/06/the-russian-pipeline-waltz/> [Acesso em: 2016/03/25].
- Techau, J. (2014). Ukraine, the birthplace of Strategic Europe? *Carnegie Europe*, 18 Mar [Online]. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=55002> [Acesso em: 2016/02/18].
- Trenin, D. (2014). Ukraine and the New Divide. *Carnegie Moscow Center*, July [Online]. Disponível em: http://carnegieendowment.org/files/Article_Ukraine_Trenin_Eng_Jul2014.pdf [Acesso em: 2015/12/18].
- Ugrósdý, M. (2015). What the Proposed Extension of the Nord Stream Would Mean to Central Europe. *KKI Policy Brief: Series of the Institute for Foreign Affairs and Trade*, E-2015/6, 1-8.
- Wilson, A. (2014). *Ukraine Crisis: What It Means For The West*. 1ª Ed. New Haven and London: Yale University Press.

8. Anexos

Anexo I: Guião de Entrevista

1. Quais as diferentes **preferências** e **instintos** dos países europeus relativamente à forma de lidar com a Rússia na crise ucraniana? Considerar as seguintes possibilidades de resposta a Moscovo:
 - a. **Abordagem militar**: que Estados-membros a defendem e quais a rejeitam?
 - b. **Sanções**: que Estados-membros as defendem (e até que ponto) e quais as rejeitam?
 - c. **Diálogo e diplomacia**: que países os defendem e quais os rejeitam?
2. **Até onde** podem ir as sanções para se manter a **unidade** europeia?
3. Que países têm tentado **alcançar acordo no Conselho Europeu** uma política comum em relação à Rússia nesta crise? E porque lideram esse processo?
4. Quais os **países mais reticentes** em adotar uma abordagem mais firme em relação à Rússia? São os mesmos que, fora da arena europeia, entram em conversações e acordos bilaterais com a Rússia?
5. A **Alemanha** (e a **França**) assumiram a liderança da PESC no **formato de Normandia** e na condução das **decisões no Conselho Europeu**. Será que o facto de este formato excluir a UE faz com que os interesses nacionais de Paris e Berlim tenham mais peso nas decisões? E a inclusão da Alta Representante – ou de outro representante da EU –, não sinalizaria à Rússia uma frente mais forte e unida?
6. Por que razão a **Polónia** foi excluída das negociações do formato de Normandia?
7. Que impacto têm na UE as **declarações de líderes europeus** contra decisões que eles próprios acabaram por subscrever no Conselho?
8. Num contexto em que a UE implementou **sanções** contra a Rússia que abrangem o setor energético e está a tentar **diversificar** as suas **fontes** de energia, para reduzir a dependência da Rússia, como justificar política e economicamente projetos como o **Nord Stream**? Quais as posições dos vários Estados-membros?
9. Com a chegada do partido **Lei e Justiça** ao Governo polaco existiu alguma **mudança de posição** por parte da Polónia em relação à Alemanha/UE e à Rússia?
10. Em que medida a **estrutura da PESC** dificultou a **atuação da PESC** durante a crise?

Anexo II: Distribuição regional dos protestos na Ucrânia (2014) e divisões linguísticas



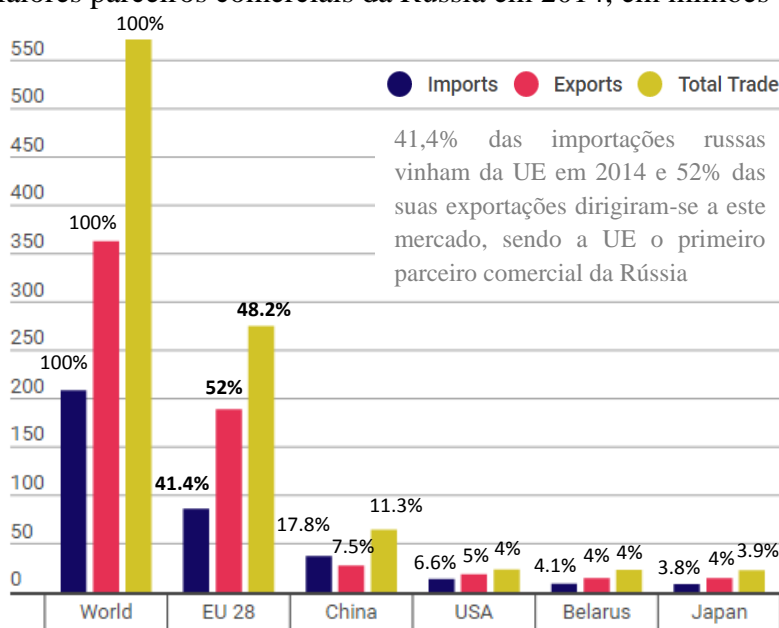
Fonte: Max Fisher / Washington Post, 2014

Anexo III: Comércio da UE com a Rússia em 2014

Indicator	Unit	Period	Imports	Exports	Total Trade	Balance
Last year	Mio euros	2014	181 269	103 315	284 583	-77 954
Rank as EU partner		2014	3	4	3	
Share in EU trade	%	2014	10.8	6.1	8.4	
Annual growth rate	%	2013-2014	-12.4	-13.5		
Annual average growth rate	%	2013-2014	2.8	4.6		

Fonte: European Commission – DG Trade, 2015

Anexo IV: Maiores parceiros comerciais da Rússia em 2014, em milhões de euros



World trade: excluding intra-region trade | Top partners: excluding region member states

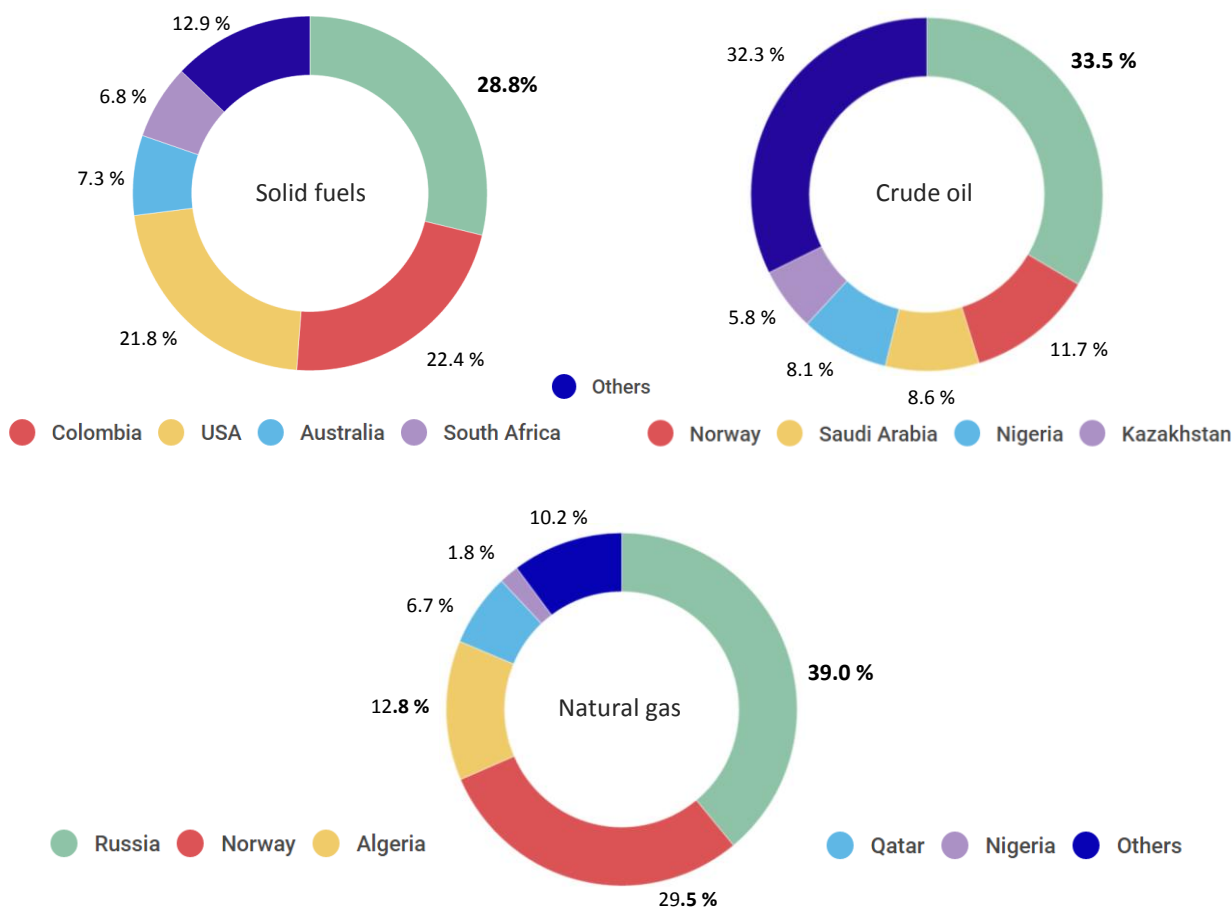
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da European Commission – DG Trade, 2015

Anexo V: Top 15 dos países da UE com défice comercial de bens em relação à Rússia, 2013, em milhões de euros

	Exports		Imports		Balance	
	Jan-Sep 2012	Jan-Sep 2013	Jan-Sep 2012	Jan-Sep 2013	Jan-Sep 2012	Jan-Sep 2013
Eu28	91 206	90 198	159 002	155 813	-67796	-65615
Netherlands	6 091	6 137	22 134	22 431	-16043	-16294
Poland	5 581	6 057	15 778	13 889	-10197	-7832
Italy	7 281	8 047	13 552	14 895	-6271	-6848
Greece	352	311	4 144	5 108	-3792	-4797
Spain	2 186	2 159	6 066	6 248	-3880	-4089
Finland	4 163	3 982	7 616	7 940	-3454	-3958
Belgium	4 092	4 005	6 269	7 779	-2177	-3775
Bulgaria	418	430	3 934	3 636	-3636	-3206
Hungary	1 893	1 913	4 660	4 695	-2766	-2782
Lithuania	3 039	3 522	5 585	6 049	-2766	-2527
Slovakia	1 835	1 895	4 375	4 371	-2541	-2476
Sweden	1 999	1 945	5 292	4 256	-3293	-2310
UK	4 407	3 427	7 696	5 651	-3288	-2224
France	7 011	5 994	9 322	7 898	-2311	-1904
Germany	28 252	27 445	29 852	28 843	-1600	-1398

Fonte: Eurostat, 2014a

Anexo VI: Origem principal das importações de energia primária na UE28, 2013



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eurostat, 2014b

Anexo VII: Rota do gasoduto South Stream



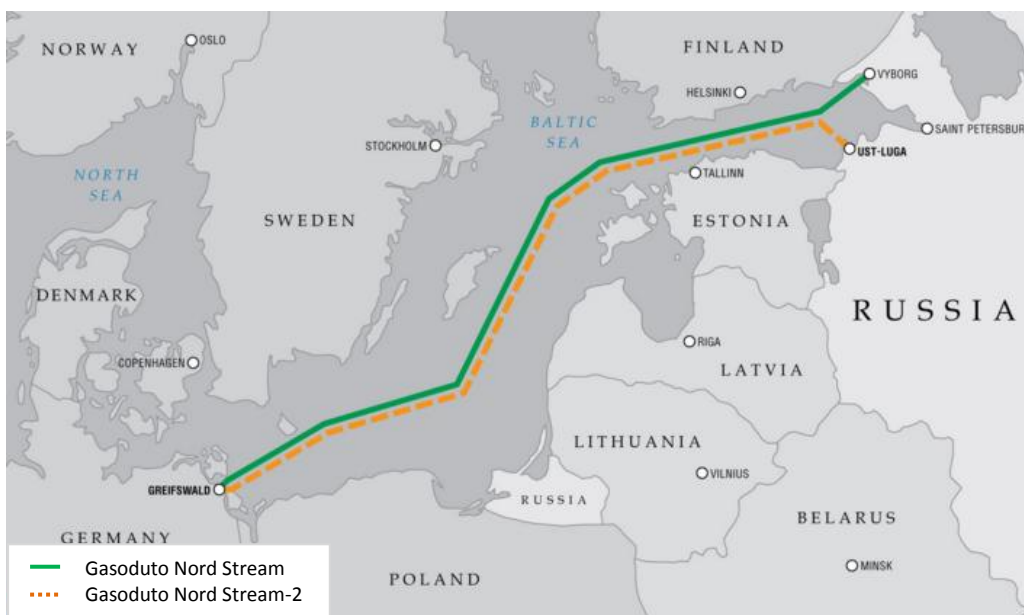
Fonte: Gazprom

Anexo VIII: Rota do gasoduto Turkish Stream



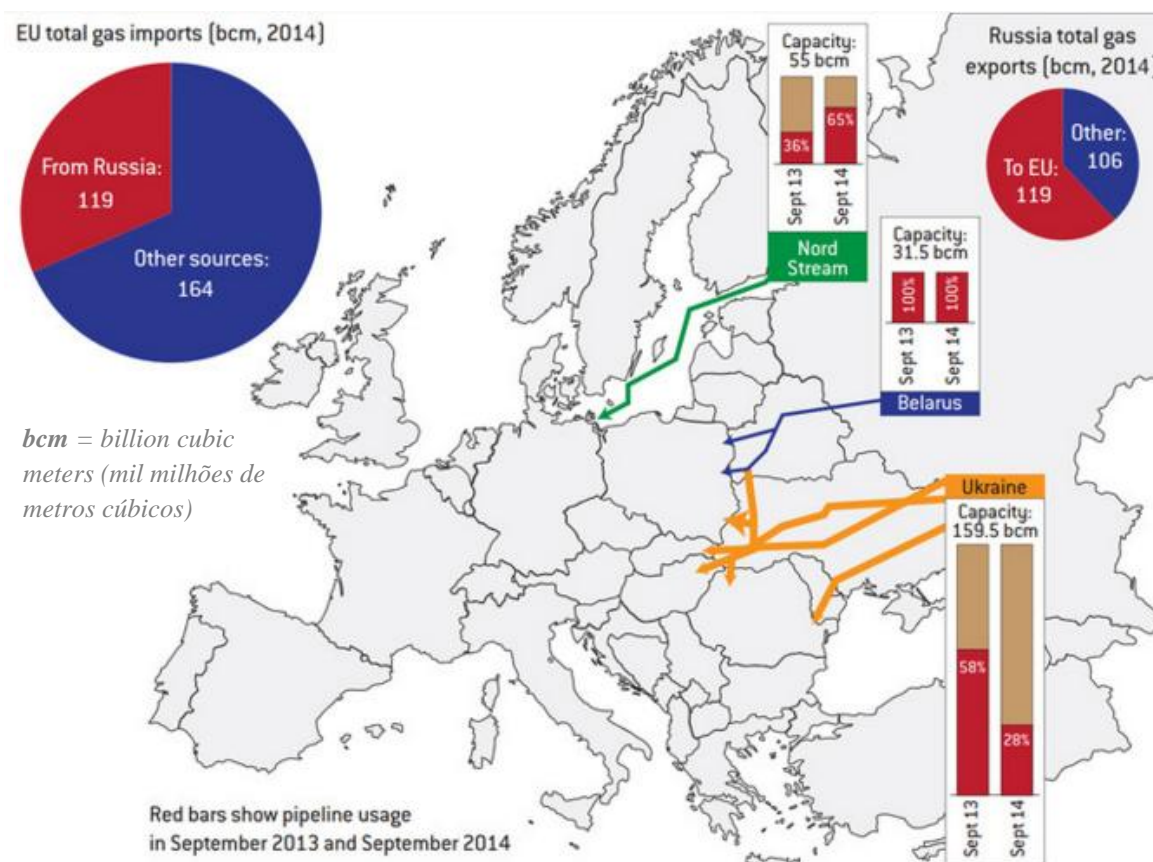
Fonte: Gazprom

Anexo IX: Rotas do Nord Stream e Nord Stream-2



Fonte: Gazprom

Anexo X: Gasodutos que exportam gás russo para a UE, em 2013 e 2014



Fonte: Simone Tagliapietra & Georg Zachmann / Bruegel, 2015