

# RELAÇÕES UE-RÚSSIA NO QUADRO DA PRESIDÊNCIA PORTUGUESA

## REGISTOS DE CONTINUIDADE NUM CONTEXTO DE MUDANÇA

*Maria Raquel Freire*

**A** agenda da presidência portuguesa, enquadrada nos objectivos mais amplos traçados no quadro do trio de presidências, voltou as atenções para sul<sup>1</sup>, afastando-se um pouco da tendência registada ao longo da presidência alemã de concentração na dimensão leste, no quadro da Política Europeia de Vizinhança, onde Berlim incluía claramente a Rússia como actor estratégico de relevância. Uma viragem esperada e consubstanciada já no texto de referência das três presidências<sup>2</sup>. No entanto, os contactos com a Rússia, particularmente no que concerne a negociação de um novo acordo que substituísse o Acordo de Parceria e Cooperação e assuntos energéticos, mantiveram-se activos. Contudo, no contexto de grande tensão em que as relações UE-Rússia se têm desenvolvido, o diálogo não equivaleu a realizações de substância.

As relações com a Federação Russa têm assumido um crescendo negativo, especialmente nos últimos dois anos, resultante de fricções que decorrem do relacionamento político-económico entre as partes, bem como do cruzamento entre um quadro internacional complexo e políticas domés-

ticas crescentemente autoritárias na Rússia. Os temas quentes em debate incluem a necessidade de renegociação dos fundamentos legais da relação, ou seja, do Acordo de Parceria e Cooperação<sup>3</sup>; os (des)entendimentos sobre valores fundamentais partilhados; a questão energética; e problemas específicos com estados-membros, em particular e com maior incidência com os estados bálticos e a Polónia. As eleições de 21 de Outubro de 2007 na Polónia, que levaram ao poder um governo mais moderado liderado por Donald Tusk, que já afirmou abertura para dialogar com a Rússia<sup>4</sup>, poderá também ajudar no degelo das relações, uma vez que a Polónia tem sido um dos principais opositores no seio da UE quanto ao aprofundamento desta relação.

A associar a este conjunto de temas, a agenda europeia é afectada de forma muito directa pela decisão norte-americana de instalação de dispositivos associados ao escudo de defesa antimíssil na Polónia e República Checa, bem como pela questão do futuro estatuto do Kosovo e da nuclearização do Irão<sup>5</sup>. Uma agenda carregada, à qual a Rússia não deixa de responder

num tom crescentemente assertivo. Medidas de resposta têm incluído embargos à carne russa na Polónia, ou a outros produtos, como nos estados do Báltico; cortes da Rússia no abastecimento energético à Ucrânia e à Bielorrússia, estes com consequências directas nas torneiras energéticas europeias; acusações directas de Moscovo à UE de ingerência nos seus assuntos domésticos, tema que assume maior delicadeza face ao ciclo eleitoral que se vive na Rússia; e a retirada russa do Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (com efeito desde 11 de Janeiro de 2007)<sup>6</sup>.

#### **DESAFIOS À PRESIDÊNCIA PORTUGUESA: O DISTANCIAMENTO ENTRE INTENÇÕES E ACÇÕES**

Neste contexto de grande crispação, as relações UE-Rússia estão numa fase difícil, onde a substância de reuniões e comunicados é praticamente inexistente. No quadro da presidência portuguesa da União, os desafios em cima da mesa eram numerosos, em particular no que concerne a renegociação do Acordo de Parceria e Cooperação e o diálogo energético. Quanto ao primeiro, que expirou a 1 de Dezembro de 2007, a sua renovação automática acabou por demonstrar falta de vontade política de ambas as partes em refundar a relação sobre novos alicerces. O facto de continuamente relembrares em comunicados e documentos a importância estratégica da relação confina-se a um conjunto de intenções, uma vez que estas não têm sido transpostas para um quadro legal e político de referência. Parece claro, no entanto, e de acordo com declarações de

ambas as partes, que só após o ciclo eleitoral na Rússia, com a eleição do novo presidente marcada para Março de 2008, e com a estabilização institucional na UE que se espera resulte do Tratado de Lisboa, possam estar criadas as condições para o reinício das conversações nesse sentido<sup>7</sup>.

Quanto ao segundo, o diálogo não mudou de tom. A «Carta Energética» permanece inacabada, entendida pela Rússia como um conjunto de imposições que lhe são pouco favoráveis; e a diminuição da dependência europeia dos abastecimentos energéticos russos, em função da política de diversificação adoptada, revela a desconfiança existente na UE quanto ao entendimento da Rússia como parceiro de confiança. De facto, a dependência europeia da energia russa tem vindo a diminuir<sup>8</sup>. Além do mais, os compromissos da União em termos ambientais têm tornado os procedimentos mais rígidos, estando a Comissão a pressionar para um acordo energético envolvendo os Estados Unidos, Rússia, China, Índia e Brasil a ser negociado até 2009<sup>9</sup>. A ideia é reduzir a dependência energética nos meios convencionais, apostando em energias renováveis. A somar a estas medidas, e como forma de protecção do mercado energético interno, a UE adoptou um pacote de medidas restritivas relativamente ao investimento estrangeiro, cujas implicações abrangem a produção e distribuição de energia. Medidas que afectam a Gazprom, que não só é produtora como detentora de infra-estruturas de distribuição de gás para a Europa<sup>10</sup>.

A crescer às dificuldades existentes, o Kosovo tornou-se uma das questões-chave

da presidência e mais um obstáculo à consolidação da denominada parceria estratégica UE-Rússia. A *troika* permanece dividida, com os Estados Unidos favoráveis ao reconhecimento da independência kosovar, a Federação Russa claramente contra, e a UE à procura de uma solução de consenso. Os argumentos russos de não apoio à independência do Kosovo resultam de um equacionamento estratégico em várias frentes. Este passa pela conjugação de diferentes factores que levam a que o Kremlin se encontre de algum modo numa posição favorável, no sentido em que se trata para a Rússia de um jogo de soma positiva. Ou seja, independentemente do desfecho da questão, a Rússia beneficiará sempre da manutenção de uma postura afirmativa da sua política externa – a Rússia mantém o seu apoio à Sérvia, e aceita as regras do jogo: no quadro das Nações Unidas veta a proposta de independência; fora deste, mantém uma postura diplomática de não compromisso para com a decisão encontrada<sup>11</sup>. Desalinhamentos que somam às tensões existentes, contribuindo ainda mais para o distanciamento entre as partes.

### **PARCERIA ESTRATÉGICA? ELEMENTOS DE UMA RELAÇÃO INCOMPLETA**

#### **– A CIMEIRA DE MAFRA**

Apesar de denominada «parceria estratégica», a relação UE-Rússia contém mais ingredientes da última expressão do que da segunda. A Cimeira de Mafra, de 26 de Outubro de 2007, marcou o 10.º aniversário do Acordo de Parceria e Cooperação e foi a 20.ª Cimeira UE-Rússia. No entanto, e apesar dos dois aniversários, pouco ou

nada houve para celebrar<sup>12</sup>. Os resultados visíveis incluíram acordo quanto à criação de um mecanismo de alerta antecipado em matéria energética, como forma de consolidar confiança face à Rússia enquanto parceiro comercial; a assinatura de um Memorando de Entendimento entre o Centro Europeu de Monitorização do Consumo de Drogas e o Serviço Russo Federal de Controlo de Drogas; e um acordo relativo ao aumento nas exportações russas de aço para a UE – acordos de pequeno peso face a uma agenda tão sobrecarregada. Foi ainda acolhida com satisfação a entrada em vigor dos Acordos de Facilitação de Vistos e Readmissão<sup>13</sup>, embora a sua aplicação esteja envolta em controvérsia devido aos aditamentos procedimentais que têm implicado um aumento nos elementos burocráticos envolvidos bem como nos custos associados<sup>14</sup>. Uma aplicação prática bem distante do princípio de facilitação que lhe esteve subjacente.

De forma muito mediática, o Presidente Putin anunciou no final da cimeira que iria convidar os observadores da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) para acompanharem as legislativas de Dezembro, e o primeiro-ministro português anunciou a proposta russa de criação de um Instituto de Direitos Humanos UE-Rússia. Dois anúncios apenas para efeito imediato e mediático. A primeira iniciativa foi rapidamente posta em causa pelas sucessivas exigências russas, primeiro impondo restrições muito limitativas quanto ao número de observadores eleitorais permitidos, e depois criando obstáculos sérios na emissão dos

vistos destes, o que acabou por levar a OSCE a cancelar a sua missão de monitorização do escrutínio<sup>15</sup>. A segunda seria desmontada logo no dia seguinte ao seu anúncio, assim que o Kremlin esclareceu que o Instituto visava apenas a monitorização do cumprimento e respeito de direitos humanos na UE<sup>16</sup>!

O acto eleitoral foi descrito como «não livre»<sup>17</sup> e com as presidenciais na Rússia marcadas para Março, tornou-se claro que a «democracia de gestão» está em pleno funcionamento no vizinho gigante, o que não constitui exactamente um bom augúrio para a causa do pluralismo.

A questão dos direitos humanos e da democratização mantém-se um tema delicado na agenda UE-Rússia, com Moscovo a acusar as democracias europeias de serem imperfeitas, exemplificando-o com o tratamento dado aos imigrantes, e com a UE a pressionar quanto à implementação de um modelo de governação democrático-liberal, quando o entendimento de base de democracia para ambas as partes está longe de ser consensual. Os acontecimentos que antecederam o processo eleitoral na Rússia em Dezembro de 2007, com forte repressão dos partidos da oposição, e de manifestações ou actividades de campanha de grupos não-alinhados com o Kremlin, suscitou fortes críticas nos países europeus, talvez não de todo emuladas pela presidência portuguesa, cujo tom foi bem mais brando. De facto, Lisboa acabou por ser criticada pela ligeireza com que lidou com o assunto<sup>18</sup>. De acordo com fontes oficiais portuguesas, o objectivo foi sempre o de promover um espaço de diálogo que facilitasse o degelo

nas relações entre as partes, e constituísse desse modo um enquadramento favorável para uma «cimeira de transição»<sup>19</sup> no relacionamento UE-Rússia. Se esta cimeira foi de transição, isso foi apenas porque o quadro político está em mudança, e foi a última em que Vladimir Putin participou enquanto Presidente da Rússia, porque quanto a conteúdos e posicionamentos, o registo de continuidade prevaleceu. Neste caso, o mote da presidência portuguesa – «Uma Europa mais forte para um mundo melhor!» – não assumiu verdadeiro sentido. Além do mais, a irrelevância dos desenvolvimentos acabou por ficar firmada nos documentos oficiais, e em particular nas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, de 14 de Dezembro, onde as relações com a Rússia não mereceram qualquer tipo de destaque<sup>20</sup>.


Na imprensa russa as reacções foram pouco animadoras.

«A não adopção de qualquer documento de relevância em Mafra foi entendida como incapacidade das partes em formular o objectivo último da relação. Os “espaços comuns” e “road maps” não são mais do que um pacote caótico de declarações de intenção e tarefas destinadas essencialmente à Rússia. Estas ideias preencheram o vazio e criaram ilusão de progresso, mas não podem ser usadas como base substantiva para relações futuras. A Rússia e a UE [...] não têm noção clara do lugar de cada uma nos seus próprios quadros de referência e a Cimeira portuguesa não contribuiu para clarificar este quadro.»<sup>21</sup>

## **O BALANÇO POSSÍVEL**

Num contexto de tensão e mudança, quer no quadro institucional da UE, quer a nível da relação desta com a Rússia, o registo de continuidade é o traço que sobressai dos seis meses da presidência portuguesa. Sem grandes avanços nem motivos para festejo, as relações entre as partes permanecem difíceis. A presidência eslovena, iniciada em Janeiro deste ano, sugere algum optimismo e possibilidade real de desanuviamento no relacionamento Moscovo-Bruxelas. Contudo, dada a complexidade dos vectores em jogo nesta relação, é fundamental consolidar o ingrediente da confiança mútua, para que o aprofundamento do diálogo possa efectivamente ter lugar. A consolidação da chamada parceria estratégica deverá seguir uma abordagem «passo a passo», que se vá construindo e reforçando.

Um exemplo claro daquilo que poderá constituir uma boa estratégia tem a ver com a proposta da UE de coescolha e co-

financiamento de projectos conjuntos em zonas fronteiriças, proposta esta bem acolhida na Rússia. Traduz uma visão diferenciada dos procedimentos habituais, nomeadamente o modelo «UE como doador-Estado recipiente» que tem prevalecido<sup>22</sup>, e que parece de alguma forma perpetuar a ideia de «parceria júnior» que a Rússia tanto critica. Ao permitir maior aproximação e cooperação efectiva em sectores diferenciados, mas claramente identificados, este tipo de colaboração poderá contribuir decisivamente para a transformação das relações UE-Rússia no médio prazo. A capacidade de inovação em pequenos projectos, e os resultados práticos da implementação dos mesmos, poderão constituir um elemento fundamental na definição de um novo acordo bilateral, que será assim sinónimo de maturidade numa relação que todos reconhecem como essencial, mas cuja tradução prática tem-se revelado bastante problemática. 

- 1** Apresentação do Programa da Presidência Portuguesa, intervenção do primeiro-ministro José Sócrates, Parlamento Europeu, Estrasburgo, 11 de Julho de 2007, <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/B67FA191-1316-4EDD-B8E8-F346E5F535E7/0/PMP/ParlamentoEuropeuversãoportuguesa11Julho2007.pdf>. O documento da presidência portuguesa refere-se uma única vez à Rússia no contexto da acção externa, fazendo menção à relevância da relação, «Documento da Presidência Portuguesa do Conselho – Uma União mais Forte para Um Mundo Melhor», Julho a Dezembro de 2007, EU2007.PT.
- 2** COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – «18-Month Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies», Doc. 17079/06, Bruxelas, 21 de Dezembro de 2006.
- 3** Agreement on Partnership and Cooperation, L/CE/RU/en, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/ceeca/pca/pca\\_russia.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf). O acordo entrou em vigor a 1 de Dezembro de 1997, cessou a sua vigência dez anos depois, a 1 de Dezembro de 2007, e foi automaticamente renovado, de acordo com as disposições estipuladas.
- 4** «Massive win for Polish opposition». In *BBC News*, 22 de Outubro de 2007; «Polish opposition party wins elections». In *Moscow News*, 25 de Outubro de 2007; «Polish elections demonstrate a democratic and pluralistic process, but challenges remain in oversight of the public media, OSCE finds». In *OSCE Press Release*, 22 de Outubro de 2007.
- 5** Cf., por exemplo, FREIRE, Maria Raquel – «Triangulating power: Russia, Europe and the United States security policies and interests projection in a globalizing world». In STIVACHTIS, Ioannis [ed.] – *International Order in a Globalizing World*. Aldershot, Ashgate, 2007, pp. 67-84; ARBATOVA, Nadezhda – «Russia-EU Quandary 2007». In *Russia in Global Affairs*, 2, Abril-Junho de 2006, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/15/1023.html>; LIKHACHEV, Vassily – «Russia and the European Union». In *International Affairs – A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, 52, 2, 2006, pp. 102-114; LYNCH, Dov – *Russia Faces Europe*. Chaillot Papers 60. Paris: Institute for Security Studies, 2003; TIMMINS, Graham – «Strategic or pragmatic partnership? The EU's policy towards Russia since the end of the Cold War». In FAWN, Rick [ed.] – *Realignments in Russian Foreign Policy*. Londres: Frank Cass, 2003, pp. 78-79.
- 6** O Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (CFE II), uma versão revista do Tratado CFE acordada em Istambul em 1999, foi ratificada apenas por quatro países: Rússia, Bielorrússia, Cazaquistão e Ucrânia.
- 7** Neste contexto, cf. comunicado de imprensa da 20.ª Cimeira UE-Rússia, Mafra, 26 de Outubro de 2007; discurso de Benita Ferrero-Waldner, comissária para as Relações Externas e Política de Vizinhança, «EU-Russia: preparations for the Summit on 26 October», Parlamento Europeu, SPEECH/07/653, Estrasburgo, 24 de Outubro de 2007; «I expect a friendly atmosphere». In *Pravda*, 25 de Outubro de 2007; «Summit for the sake of tradition». In *Russia's Daily Online*, 26 de Outubro de 2007.
- 8** Cf. «Russia-Third Trade Partners of the EU 27 [Eurostat]», STAT/07/145, 25 de Outubro de 2007.
- 9** Brussels European Council, Presidency Conclusions, Doc. 7224/1/07 Rev 1, Annex 1 – European Council Action Plan 2007-2009, Energy Policy for Europe (EPE), 8-9 de Março de 2007.
- 10** EUROPEAN COMMISSION EXTERNAL RELATIONS – «The European Union and Russia: close neighbours, global players, strategic partners». Outubro de 2007, pp. 10-13, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/library/publications/34\\_eu\\_russia.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/library/publications/34_eu_russia.pdf). Cf. também «Bruxelas trava entrada da Gazprom na UE». In *Diário Económico*, 17 de Setembro de 2007; «Gazprom ready for dialogue on EU energy supply reliability». In *Ria Novosti*, 19 de Setembro de 2007; «Gazprom to make voice heard in EU energy debate: company». In *EU Business*, 19 de Setembro de 2007, <http://www.eubusiness.com/Energy/11902132.34.4/>.
- 11** FREIRE, Maria Raquel – «O Kosovo nas Relações UE-Rússia» [artigo de opinião]. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI), Janeiro de 2008, <http://www.ieei.pt/post.php?post=636>. Cf. também «Our take: brighter future». In *Transitions Online*, 26 de Novembro de 2007; SIMES, Dmitri – «Losing Russia». In *Foreign Affairs*, 86, 6, Novembro-Dezembro de 2007, pp. 36-52.
- 12** Comunicado de imprensa da 20.ª Cimeira UE-Rússia, Mafra, 26 de Outubro de 2007, in [http://www.eu2007.pt/UE/vPT/Noticias\\_Documentos/20071026RUSSIA-COM.htm](http://www.eu2007.pt/UE/vPT/Noticias_Documentos/20071026RUSSIA-COM.htm). Cf. também «UE-Rússia: uma cimeira para aliviar a tensão e cumprir calendário». In *Público*, 26 de Outubro de 2007; «Cimeira UE-Rússia: acordo só depois». In *Expresso*, 26 de Outubro de 2007; «Summit for the sake of tradition». In *Kommersant*, 26 de Outubro de 2007; «Russia-EU Summit: a nice get-together without practical results». Russian News and Information Agency – *Ria Novosti*, 29 de Outubro de 2007.
- 13** Declaração Conjunta do Conselho de Parceria Conjunta União Europeia-Rússia sobre Liberdade, Segurança e Justiça, Bruxelas, 23 de Novembro de 2007.
- 14** «20th Russia-European Union Summit winds up in Portugal». Russian News and Information Agency – *Ria Novosti*, 26 de Outubro de 2007.
- 15** «ODHIR unable to observe Russian Duma elections». In *OSCE Press Release*, 16 de Novembro de 2007.
- 16** Os esclarecimentos foram prestados por Sergei Yastrzhembsky, assessor de Vladimir Putin, de que o Instituto não seria um empreendimento conjunto, mas que certamente seguiria todos os procedimentos legais do Estado-membro onde fosse instalado. Cf. «Polish veto, an internal EU problem – Sergei Yastrzhembsky». In *Ria Novosti*, 25 de Outubro de 2007; «Putin says Russia will check EU on rights». In *Moscow Times*, 29 de Outubro de 2007.
- 17** «Presidência portuguesa da UE lamenta forma como decorreu campanha na Rússia». In *Público*, 4 de Dezembro de 2007; «Russia: Moscow bares its teeth, signalling tough time for OSCE». In *RFE/RL*, 4 de Janeiro de 2008.
- 18** «Presidência portuguesa da UE lamenta forma como decorreu campanha na Rússia»; «Presidência portuguesa da UE pede respeito pela Rússia». In *Público*, 27 de Novembro de 2007.
- 19** Expressão utilizada pelo ministro português dos Negócios Estrangeiros, Luís Amado, in «UE-Rússia: uma cimeira para aliviar a tensão e cumprir calendário».
- 20** Brussels European Council, Presidency Conclusions, Doc. 16616/07, Bruxelas, 14 de Dezembro de 2007, in <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/653A999C-723A-4ED2-B14D-E6E51D83BBBB/0/LASTCE97669.pdf>.
- 21** «Russia-EU Summit: a nice get-together without practical results». In *Ria Novosti*, 29 de Outubro de 2007.
- 22** «Envoy "cautiously optimistic" about Russia-EU Summit». In *Moscow News*, 25 de Outubro de 2007.