

Revista Crítica
de Ciências Sociais

Revista Crítica de Ciências Sociais

90 | 2010
Número não temático

Boa governação e estabilidade na vizinhança da UE: Normas, discursos e instrumentos no contexto do Cáucaso

Good Governance and Stability in the EU Neighbourhood: Norms, Discourses and Instruments within the Context of the Caucasus

Bonne gouvernance et stabilité dans le voisinage de l'UE : normes, discours et instruments dans le contexte du Caucase

Licínia Simão



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/1790>

DOI: 10.4000/rccs.1790

ISSN: 2182-7435

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Edição impressa

Data de publicação: 1 Setembro 2010

Paginação: 133-148

ISSN: 0254-1106

Refêrencia eletrónica

Licínia Simão, « Boa governação e estabilidade na vizinhança da UE: Normas, discursos e instrumentos no contexto do Cáucaso », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 90 | 2010, colocado online no dia 01 outubro 2012, criado a 21 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rccs/1790> ; DOI : 10.4000/rccs.1790



LICÍNIA SIMÃO

Boa governação e estabilidade na vizinhança da UE: Normas, discursos e instrumentos no contexto do Cáucaso

A Política Europeia de Vizinhança, criada pela União Europeia para gerir as suas relações com os vizinhos da “Europa alargada”, tem enfrentado desafios importantes na sua aplicação ao Cáucaso do Sul, incluindo a Arménia, o Azerbaijão e a Geórgia. O artigo identifica as principais dinâmicas subjacentes a esta política e argumenta que a expansão de uma comunidade de segurança que englobe a UE e os Estados do Cáucaso tem encontrado obstáculos ao nível das normas, discursos e instrumentos. Embora os vizinhos de Leste se revejam na retórica de uma família europeia que a PEV procura consolidar, a falta de perspectivas de integração na UE, a inadequação das suas respostas às necessidades de curto prazo dos países do Cáucaso e o seu discurso securitário, que contradiz a União como comunidade de princípios e valores, têm limitado a capacidade de atracção da UE e a implementação de reformas na região.

Palavras-chave: Cáucaso; comunidades de segurança; governação; Política Europeia de Vizinhança; Política Externa Europeia; União Europeia.

Introdução

Quando a União Soviética se dissolveu, no início da década de 1990, a região do Cáucaso viveu momentos de particular turbulência e incerteza. Para lá dos desafios comuns a todo o espaço da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o estabelecimento e consolidação de estruturas estatais foi dificultado pela presença de conflitos secessionistas, de carácter étnico e nacionalista, no Cáucaso russo, na Geórgia e entre a Arménia e o Azerbaijão. Esta herança moldou as relações de poder na sociedade e na região, bem como a percepção das sociedades do Cáucaso sobre o seu papel no sistema pós-Guerra Fria e sobre a sua relação com o mundo (incluindo com a Federação Russa). O fim do isolamento físico e mental tornou particularmente relevante a sua localização estratégica entre a Europa do progresso, das liberdades e da estabilidade (o mundo pós-moderno) e os espaços de instabilidade no Médio Oriente e na Ásia Central (o mundo

pré-moderno) (Buzan e Little, 2000: 349; Cooper, 2003: 55). Apesar deste posicionamento estratégico, as relações com a União Europeia (UE) só ganharam dimensão estratégica com a inclusão da Arménia, do Azerbaijão e da Geórgia na Política Europeia de Vizinhança (PEV), em 2004. Os motivos pelos quais o Cáucaso foi inicialmente excluído da PEV e as razões que o levaram a ser integrado posteriormente são centrais para entender as dinâmicas subjacentes às relações da UE com esta região estratégica. São também centrais para antever os dilemas que se colocam à União, em contextos complexos e estratégicos para lá das suas fronteiras, e as suas respostas às expectativas dos seus vizinhos e dos seus próprios cidadãos.

O processo de integração europeia, em aprofundamento e expansão acelerada desde a década de 1990, contrasta profundamente com os processos de desintegração que a Eurásia viveu nas últimas décadas. Os choques resultantes destes processos diametralmente opostos foram suavizados, na Europa Central e de Leste, com a sua integração na UE. Após o alargamento de 2004 e 2007, a UE tornou-se uma potência à escala continental, definindo as suas fronteiras e ganhando, com isso, dimensão estratégica. Mas tornou-se também a imagem de um clube cada vez mais restrito, cujo modelo de relacionamento com o exterior é ainda ambíguo e, particularmente nos países da periferia europeia, refém da experiência do alargamento. Talvez por isso, inevitavelmente, o “Clube Europeu” condensa as esperanças de estabilidade, integração e desenvolvimento da vizinhança.

Os desafios estratégicos que se colocam à União, fruto da sua dimensão geográfica e de uma configuração do sistema internacional que impulsiona uma redistribuição de poder para novos pólos, tem profundas implicações na forma como a União se vê e é vista pelos seus vizinhos. É impossível não perceber a urgência dos desafios estratégicos que se aglomeram nas franjas do espaço europeu. Hoje, a União procura desenvolver políticas activas em torno do Mar Negro, que assegurem os seus interesses nas questões energéticas, na resolução de conflitos, na estabilidade política e na sustentabilidade económica e ambiental. Mais ainda, esta dimensão estratégica é central ao discurso europeu para a vizinhança,¹ estruturando-o e com isso estruturando a própria identidade da UE (Diez, 2004).

O argumento deste artigo defende que a Política de Vizinhança representa um desafio à concepção da UE enquanto comunidade de valores e princípios (a comunidade de segurança), ao centrar o discurso oficial nas

¹ Para efeitos de clareza conceptual, o termo vizinhança refere-se ao conjunto de Estados e territórios situados na periferia da UE, incluindo Estados abrangidos pela PEV, pelo processo de adesão e pelo Pacto de Estabilidade para o Sudeste da Europa.

questões estratégicas por via de uma retórica de “valores comuns” e co-responsabilização. Isto implica que uma análise dos processos de difusão de normas e valores europeus (socialização) tenha em conta o discurso através do qual as relações se definem (através de processos de oposição ou integração), os instrumentos (assistência financeira, integração económica e política) e as percepções (de parceria ou exclusão). Ao centrar esta análise nas políticas de boa governação e de estabilidade procuramos relacionar os elementos estruturantes da identidade internacional europeia e do seu discurso, com as crescentes preocupações de segurança em torno da UE. O estudo de caso do Cáucaso do Sul ilustra as contradições emergentes em contextos complexos e estratégicos.

Política de Vizinhança: rumo a uma comunidade de segurança alargada?

A Política Europeia de Vizinhança, desenhada pela Comissão em 2003, visa estruturar as relações da “Europa alargada” com os Estados que se encontram na sua periferia imediata.² Promovendo relações bilaterais, baseadas em Planos de Acção por país, esta política aposta na diferenciação e na co-responsabilização (*ownership*) como métodos privilegiados para desenvolver relações estáveis com os vizinhos. É com base no progresso das reformas, que o aprofundamento das relações com a UE é definido, respeitando as particularidades e os ritmos de cada um, embora a opção de adesão não esteja contemplada – “tudo menos as instituições”, segundo o ex-Presidente da Comissão, Romano Prodi (2002). Os Planos de Acção cobrem um vasto leque de questões, desde reformas políticas e sociais, a reformas económicas, mas também política externa, segurança e resolução de conflitos, conferindo-lhes uma natureza transversal. Tal como Dov Lynch refere, “através da Política Europeia de Vizinhança, a UE surge enquanto actor de política externa, capaz de actuar fora da dicotomia adesão/não adesão, recorrendo a um vasto leque de instrumentos para projectar os seus interesses”³ (Lynch, 2005: 33-34).

Procurando configurar-se como um parceiro na “gestão da globalização”, a União reconhece o papel central que deve desempenhar na projecção de

² A PEV engloba todos os países na periferia da UE/27: Argélia, Arménia, Autoridade Palestiniana, Azerbaijão, Egipto, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Moldávia, Tunísia, Síria e Ucrânia. A Líbia e a Bielorrússia mantêm regimes especiais de cooperação com a UE, devido à natureza dos sistemas políticos vigentes nos dois Estados. A Federação Russa manteve-se fora desta política e desenvolve com a UE uma parceria estratégica, que melhor reflecte o estatuto especial desta relação.

³ “[w]ith the European Neighbourhood Policy, the EU is emerging as a foreign policy actor able to act beyond the dichotomy of accession/non-accession, drawing on a range of tools to promote its interests”. Tradução da autora no texto.

estabilidade, particularmente na Europa e na sua periferia, reforçando o seu perfil enquanto potência regional. A PEV deverá, por isso, “em complementaridade com a Estratégia Europeia em matéria de Segurança, garantir à UE um espectro completo de instrumentos de política externa, desde a ajuda à segurança militar” (Balfour e Rotta, 2005: 10).⁴ A Política Europeia de Vizinhança configura, assim, uma política ambiciosa e embrionária de um sistema para as relações externas da União, fazendo uso do seu sistema de governação multinivelado e transversal⁵ (Filtenborg *et al.*, 2002). Recorre, por isso, a princípios de condicionalidade e socialização,⁶ em formato diluído, a partir das experiências dos alargamentos (Dannreuther, 2006; Kelley, 2006; Magen, 2006).

Efectivamente, na sua Comunicação de 2003, a Comissão Europeia faz ofertas inovadoras abrindo a possibilidade dos vizinhos participarem nas quatro liberdades,⁷ em troca de avanços visíveis nas reformas (European Commission, 2003: 4). Este é um cenário ambicioso que prefigura um esquema dinâmico e fluido, onde as fronteiras entre os que estão dentro e fora da União se diluem nos benefícios de uma cooperação sistemática, em matéria de movimento de pessoas, bens, serviços e capital. Em parte, esta estrutura permitiria à UE suavizar o dilema entre o receio de sobreexpansão e consequente diluição do processo de integração europeia, e as consequências de parar de se expandir e cristalizar as suas fronteiras, entre os que estão “dentro” e os que estão “fora” (Emerson, 2004). Contudo, esta percepção da PEV foi revista pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas de Junho de 2003 e mais tarde confirmada pelo Conselho Europeu de Tessalónica, diluindo o compromisso político assumido (Balfour e Rotta, 2005: 13-15). Este retrocesso criou alguma desconfiança e receio junto dos parceiros na vizinhança e generalizou a ideia de que esta política deveria constituir uma “sala de espera permanente” para a integração.

⁴ “[...] the ENP can complement and be complemented by the European Security Strategy, thus ensuring [...] the full range of external policies, from aid to military security.” Tradução da autora no texto.

⁵ A governação multinível e transversal refere-se à distribuição de poder de decisão ao longo de diferentes níveis de autoridade e ao longo de diferentes áreas temáticas (Hooghe e Marks, 2001 e Peters e Pierre, 2002).

⁶ Os processos de condicionalidade e socialização referem-se, por um lado, a um equilíbrio de incentivos e penalizações (condicionalidade) que visa promover alterações na conduta de um actor, e por outro, à incorporação de normas, valores e formas de actuação (socialização), quer através de um cálculo racional ou através da transformação da identidade de um outro actor (ver Schimmelfennig, 2005, Checkel, 2005 e Sedelmeier, 2006).

⁷ As quatro liberdades referem-se à livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais, tal como estipulado na instituição do mercado comum europeu.

Esta viragem na concepção da Política de Vizinhança acarreta consequências negativas para o processo de consolidação e expansão da comunidade de segurança europeia. Partindo da concepção original de Karl Deutsch e seus colegas, as comunidades de segurança são espaços transnacionais que, através de um elevado número de transacções entre diferentes Estados, criam noções comuns e identidades partilhadas que, a longo prazo, permitem o desenvolvimento de expectativas mútuas de mudança pacífica (Deutsch, 1957). Segundo esta concepção, a segurança na Europa advém pois de uma identidade partilhada e do carácter aglutinador exercido pela noção de “Europa”. Segundo Waever,

a comunidade de segurança demonstrou ser um enquadramento organizativo útil, ao permitir repensar as políticas europeias de uma perspectiva complexa, onde a novidade histórica da ausência de guerra se junta à transformação do modelo de segurança, do monopólio do estado, para unidades múltiplas. (1998: 105)⁸

É relevante referir neste ponto que, embora a partilha de uma identidade europeia não dependa da integração nas estruturas europeias, a transformação social subjacente às comunidades de segurança está profundamente ligada à partilha de um projecto comum de integração, fortemente apoiado em formas institucionais comuns (Adler e Barnett, 1998: 51).

Que papel cabe então à periferia da União, na consolidação da comunidade de segurança? Que dinâmicas espera a UE desenvolver no Cáucaso do Sul para o incluir numa “zona de prosperidade e boa vizinhança [...] com quem a UE mantém relações de proximidade, de paz e de cooperação” (EC, 2003: 4)?⁹ A periferia parece cumprir a dupla função de salvar o centro dos choques securitários (através de controlos fronteiriços, da resolução de conflitos, etc.) e simultaneamente ser um espaço fértil à criação de condições necessárias para o desenvolvimento económico e social, que a integração com a UE espera alcançar. A ambiguidade do discurso e o carácter aberto da parceria com os vizinhos funciona como uma forma de incentivo e condicionalidade – depende dos vizinhos reformar e aproveitar as oportunidades de cooperação reforçada e convergência política, mas cabe à UE avaliar o grau de aproximação e a qualidade do esforço. Esta aparente impermeabilidade do centro e a sua posição privilegiada na

⁸ “Security community proved to be a fertile organizing question in that it produced a re-thinking of European politics in the complex field where the historic novelty of non-war meets transformation of security from state monopoly to multiple units”. Tradução da autora no texto.

⁹ “**a zone of prosperity and friendly neighbourhood [...] with whom the EU enjoys close, peaceful and co-operative relations**”. Tradução da autora no texto. Negrito no original.

redefinição de identidades poderá constituir um obstáculo ao desenvolvimento de uma identidade partilhada com a periferia, na medida em que a definição “do que constitui uma ameaça” à comunidade de segurança (Lucarelli, 2002: 49-50) tem passado por identificar os vizinhos (a sua instabilidade e os seus regimes frágeis) *como a ameaça*. O papel desempenhado pelo discurso e pela linguagem na construção e renegociação de identidades sociais e políticas é central (Tilly, 1998: 401), moldando o processo de difusão de normas e princípios partilhados.

A convergência com os padrões da UE e a participação nos programas comunitários são instrumentos centrais para a socialização dos vizinhos, cumprindo também a função de incentivos (*carrots*). Os custos políticos e as dificuldades de reformar, em contextos de grande volatilidade, são compensados pela cooperação permanente e transversal com os parceiros europeus, aumentando a legitimidade das reformas. A legitimidade dos processos de aprendizagem social, impulsionados pelo centro, é crucial para o reconhecimento de uma identidade comum, que o exercício de poder coercivo, *per se*, não poderia criar. Os Estados do Cáucaso do Sul reafirmaram desde o início a sua identidade europeia e viram na PEV e nos seus valores fundamentais uma oportunidade de regresso à família europeia. Contudo, a vizinhança a Leste da UE, incluindo o Cáucaso, localiza-se nas franjas de estruturas imperiais (Waeber, 1997), apanhada entre uma zona de estabilidade e progresso e várias zonas de turbulência (Rosenau, 1990), o que aumenta a sua importância estratégica. Esta dimensão estratégica da região levanta problemas de curto prazo, que o seu enquadramento num projecto de longo prazo de integração na UE não parece ser capaz de resolver. A secção seguinte procura ilustrar as dificuldades em manter os parceiros do Cáucaso do Sul empenhados nas reformas iniciadas no âmbito da cooperação com a UE, quando as suas necessidades de curto prazo e prioridades de acção são contraditórias.

A dimensão estrutural subjacente à Política de Vizinhança desenvolve-se paralelamente à reconfiguração da própria União enquanto actor estratégico. As tentativas da Comissão Europeia de desenhar uma política energética comum, procurando identificar interesses partilhados pelo conjunto dos Estados-membros e os seus vizinhos, cumprem a dupla função de garantir que a UE não fica vulnerável a cortes e interrupções no abastecimento energético, largamente dependente da Federação Russa, e de estabelecer uma “voz comum” que se afirme ao nível regional e internacional. A incapacidade de perspectivar os parceiros da vizinhança como parte integrante da construção de uma voz única, que deve reflectir “valores comuns”, tem deixado a UE numa situação de grande fragilidade face às questões

estratégicas, como a guerra na Geórgia em 2008 e as sucessivas interrupções no fornecimento de energia transitada pelo território ucraniano ilustram. Em ambientes altamente competitivos e disputados, como é o Cáucaso, o grande desafio da União passa por partilhar com os parceiros o sentido de pertença à comunidade de segurança europeia, respondendo de forma efectiva às suas necessidades. A legitimidade da União para apresentar os seus valores como sendo partilhados prefigura-se assim superior, dando novo ímpeto à PEV, enquanto instrumento de estabilização da periferia.

As relações UE-Cáucaso do Sul

Após o colapso das estruturas da URSS, a União Europeia procurou apoiar os processos de transição dos novos estados independentes, celebrando Acordos de Parceria e Cooperação (APC), que enquadravam legalmente a distribuição de assistência. As relações políticas da União, com os novos Estados independentes, sofreram de dois males simultâneos: a falta de instrumentos sólidos nas relações externas da União, no início da década de 1990, que permitissem um envolvimento simultâneo nos Balcãs e na Comunidade de Estados Independentes (CEI); e a percepção frequente de que Moscovo se mantinha como o interlocutor privilegiado da UE na região (a estratégia *Russia-first*). Bruxelas manteve, por isso, uma abordagem regional, apoiando a criação e desenvolvimento da CEI e implementando um programa de assistência técnica (TACIS), destinado a apoiar a transição política e económica na região. Moscovo, por seu lado, viu a CEI entre duas dinâmicas antagónicas: como um meio de assistir à transição dos Novos Estados Independentes (NEI); e de manter laços privilegiados de associação entre Moscovo e o espaço da ex-URSS (Sakwa e Webber, 1999: 379). Com a chegada do Presidente Putin ao Kremlin, a tendência foi de reforçar os laços bilaterais entre Moscovo e os NEI, preterindo os formatos multilaterais (Sakwa, 2004: 214) e reduzindo assim os pontos de contacto entre os processos de integração na Europa Ocidental e na CEI – a construção da “Casa Comum Europeia” (Smith, 2005: 84). A União Europeia, por seu lado, estando demasiado absorvida pelas dinâmicas de reforma interna, que culminaram na ratificação do Tratado de Maastricht, e pelos desafios do desmembramento da Federação Jugoslava, manteve uma dimensão política muito limitada no seu relacionamento com os países da CEI.

No Cáucaso do Sul, o profundo caos político, económico e social que se estabeleceu à medida que a burocracia central de Moscovo se desmembrava, permitiu que as forças nacionalistas fizessem uso das diferenças de classe, da etnia e da memória histórica para consolidar as estruturas e fronteiras de novos Estados-nação. Em todos os novos Estados, este processo

revestiu-se de uma natureza violenta.¹⁰ O isolamento internacional e a falta de envolvimento de organizações como a NATO ou a UE deixou o Cáucaso fora do alcance do efeito gravitacional que a integração europeia exerceu na Europa Central e de Leste. Os elementos democráticos, desenvolvidos durante o início do século XX (Parrott, 1997: 11), perderam-se no isolamento e na violência, reduzindo a atractividade e os pontos de contacto com a família europeia.

Será, contudo, por via das questões securitárias e da janela de oportunidade criada com a Revolução das Rosas na Geórgia, em 2003, que relutantemente o Cáucaso do Sul passará de “nota de rodapé, a exemplo” do envolvimento preventivo que a União pretende na sua periferia (Lynch, 2003: 171). O Parlamento Europeu desempenhou um papel crucial neste processo, ao manter a região na agenda política da União, no âmbito da cooperação parlamentar estabelecida em 1999, aquando da celebração dos Acordos de Parceria e Cooperação. Em 2003, respondendo às recomendações do Parlamento, o Conselho nomeou um Representante Especial da UE (REUE) para o Cáucaso do Sul e, em Junho de 2004, colocou no terreno a sua primeira missão civil PESD, a pedido do Governo da Geórgia, para o assistir na reforma do sistema judicial. Paralelamente, a Comissão Europeia, que manteve os três Estados do Cáucaso do Sul fora do âmbito da Política de Vizinhança na sua comunicação de 2003, incluiu-os no seu documento estratégico de 2004, em resposta às propostas do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), Javier Solana, na Estratégia Europeia em matéria de Segurança (ESS). Adoptada no Conselho Europeu de Bruxelas, em Dezembro de 2003, esta refere explicitamente que a UE deve “passar agora a interessar-[se] de forma mais acentuada e activa, pelos problemas do Sul do Cáucaso que, a seu tempo, será também uma região vizinha” (ESS, 2003: 8).

Ao entrar na agenda política do Conselho e da Comissão, o Cáucaso do Sul quebrou uma das maiores barreiras (mas não a única) à estabilização da região. Após o alargamento de 2004, o envolvimento da UE nos problemas desta região tornou-se prioritário, devido à proximidade geográfica com as fronteiras da União. Esta percepção justificou um discurso de “interesses” e “responsabilidades” da UE em projectar estabilidade para lá das suas fronteiras, envolvendo-se nos processos de transição e na resolução dos

¹⁰ “The extreme forms like riot and pogrom might seem despicably irrational, yet at closer investigation they do not appear entirely random. Ethnicity in Soviet times played a salient role in granting or denying access to power [...] Therefore it should not look surprising that in the less-industrialized southern zones of the USSR, especially in the Caucasus, violent contention by the dispossessed and insecure broke out along ethnic lines” (Derluguian, 2005: 303).

conflitos da região. Estando no centro das rotas energéticas e comerciais que ligam a Europa à Ásia, o Cáucaso é um exemplo claro da importância que a UE atribui ao estabelecimento de relações estáveis e previsíveis com a periferia. À semelhança do que aconteceu durante o último alargamento, a motivação maior para a inclusão do Cáucaso na Política de Vizinhança centrou-se na necessidade de assegurar a estabilidade do espaço europeu (Higashino, 2004).

Dilemas da expansão da comunidade de segurança europeia no Cáucaso

As relações da UE com o Cáucaso do Sul têm-se centrado prioritariamente em três áreas: assistência aos processos de transição política e económica; resolução de conflitos; e apoio à concretização do potencial energético da região (Simão, 2007). Estas áreas reflectem os objectivos definidos pela UE e pelos três Estados do Cáucaso no âmbito da PEV e formam o núcleo dos Planos de Acção em vigor até 2009. Reflectem também a ambição da Política de Vizinhança de tratar várias áreas transversais e de combinar mecanismos *soft* e *hard* num mesmo enquadramento, conferindo à UE um estatuto importante nos processos de estabilização da região do Grande Mar Negro (incluindo os três Estados do Cáucaso). A UE procura simultaneamente uma maior visibilidade do trabalho desenvolvido e uma maior coordenação e eficácia dos instrumentos à sua disposição, para exercer o seu poder de atracção numa região estratégica em termos de recursos e rotas comerciais. A insistência da UE em lidar com o Cáucaso do Sul em formatos tendencialmente regionais e de insistir na interdependência entre estes Estados entende-se à luz desta visão geoestratégica.

Efectivamente, a região apresenta traços de um complexo de segurança (Buzan, 1991: 190),¹¹ cujas relações de grande interdependência têm um marcado carácter securitário: o mosaico étnico transfronteiriço, as bolsas de conflitualidade, as afinidades culturais e a existência de um conflito interestatal (a disputa que opõe a Arménia e o Azerbaijão em torno do enclave de maioria arménia de Nagorno Karabakh). Neste contexto, a definição de estratégias regionais de desenvolvimento deve centrar-se nas necessidades e particularidades de cada Estado, mas terá de potenciar a cooperação regional, tendo em conta as linhas de afinidade que atravessam a região, de forma a cumprir o seu potencial estratégico (Simão e Freire, 2008). As

¹¹ Segundo a definição de Buzan, Weaver e Wilde, um complexo de segurança “is defined as a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another. The formative dynamics and structure of a security complex are generated by the states within that complex – by their security perceptions of, and interactions with, each other” (1998: 12, itálico no original).

diferentes configurações dos formatos regionais de interação dependem do tema ou da perspectiva através da qual os analisamos, e esta natureza difusa e volátil das relações regionais torna o envolvimento de actores externos mais complexo e difícil de coordenar (Simão, 2008). A abordagem da UE, embora refém da contradição entre a necessidade de diferenciar e a inclinação natural pelos formatos regionais, tem a mais-valia de tornar claros os efeitos negativos da falta de cooperação entre a Arménia, a Geórgia e o Azerbaijão. A UE apresenta-se bem posicionada para fornecer um novo enquadramento para as relações regionais, alterando percepções e induzindo significados novos sobre o papel que cada Estado desempenha no seu relacionamento com a UE e com os seus vizinhos.

Embora a inclusão do Cáucaso na PEV, em 2004, tenha sido recebida com diferentes graus de entusiasmo na região, hoje este enquadramento é largamente reconhecido como o maior e mais relevante impulso à modernização da região e, em teoria, a UE usufrui de uma legitimidade maior para exercer a sua condicionalidade.¹² Os líderes georgianos que subiram ao poder com a revolução das rosas fizeram da integração euro-atlântica uma prioridade central, que visava garantir a sua soberania. A Arménia, por outro lado, vê a cooperação com a UE como um reforço à sua política externa de complementaridade, criando uma alternativa às relações de grande proximidade e dependência com Moscovo. A cooperação com o Azerbaijão representa, porventura, a excepção a esta constatação. Devido às reservas energéticas do Cáspio, as autoridades em Bacu têm-se mostrado mais assertivas no seu relacionamento com Bruxelas, a vários níveis. A UE enfrenta dois problemas simultâneos nas relações com o Azerbaijão: a sua capacidade de exercer algum nível de condicionalidade é limitada pelo volume de “petro-euros” no orçamento de Bacu; e a sua legitimidade para criticar os traços anti-democráticos e repressores do sistema político local é limitada, devido à sua recusa em apoiar claramente a posição de Bacu no conflito de Nagorno Karabakh.

Tem havido, contudo, sinais de que a PEV poderá encontrar novos problemas no Cáucaso do Sul. A situação política nos três países está longe de ser aquela que foi idealizada pelos dirigentes europeus e até a Geórgia, considerada um dos “melhores alunos” na vizinhança, tem visto esmorecer as reformas internas e tem-se revelado incapaz de dar resposta aos conflitos secessionistas no seu território, tendo entrado numa guerra com a Rússia sobre a Ossétia do Sul, em 2008. A falta de resultados visíveis a curto

¹² Entrevistas da autora com elementos do governo e da sociedade civil na Geórgia, na Arménia e no Azerbaijão, durante 2006 e 2007.

prazo no melhoramento do nível de vida das populações, na estabilidade política e principalmente na resolução dos conflitos armados da região, torna mais difícil a adesão a uma “família europeia” do estado de direito e da democracia.

O apoio inequívoco dos Estados europeus aos desafios e projectos na região seria um passo essencial para reforçar a posição da UE face a outros actores influentes na região. A Geórgia representa o exemplo mais claro (por ser o parceiro mais reivindicativo da UE na região) das diferentes perspectivas sobre o envolvimento da UE. As novas autoridades pró-ocidentais em Tbilisi reivindicaram o apoio da UE às suas tentativas de internacionalização dos conflitos na Abkhazia e na Ossétia do Sul e de alteração do *status quo*. Embora a UE reconheça que os conflitos representam o maior obstáculo à cooperação regional e ao desenvolvimento de estruturas transparentes capazes de promover uma abertura das sociedades da região, os Estados-membros permanecem teimosamente relutantes em pôr no terreno missões de monitorização e em assumir um papel político mais visível na resolução dos conflitos. Talvez por isso as autoridades georgianas se mostrem mais empenhadas e entusiastas relativamente à adesão à NATO, que percebem mais eficaz e de acordo com as suas próprias prioridades. Os objectivos de longo prazo da UE, de se constituir como uma referência alternativa às identidades étnicas da região e com isso alterar radicalmente o relacionamento regional (Semneby, 2007), ficam fragilizados pela sua incapacidade de responder às necessidades de primeira linha dos seus parceiros.

À semelhança do que aconteceu em 2003, durante o ano de 2008 o Cáucaso viveu uma nova ronda de eleições, as primeiras no âmbito da Política de Vizinhança. A UE usou a oportunidade para exercer pressão política e, em colaboração com a OSCE e o Conselho da Europa, monitorizar os avanços democráticos dos sistemas políticos da região, mediante a conduta das eleições. Embora o registo até aqui seja variado (entre a melhoria significativa registada nas eleições parlamentares arménias de Maio de 2007 e o retrocesso das eleições presidenciais na Geórgia, em Janeiro de 2008 e nas eleições presidenciais de Fevereiro de 2008 na Arménia), existe um novo discurso centrado numa “competição democrática” entre os Estados do Cáucaso. Esta abertura tem o seu reflexo nas sociedades da região e numa maior consciência das oportunidades oferecidas pela cooperação com a UE. O apoio à sociedade civil tem vindo a crescer na cooperação da UE, desde a elaboração dos Planos de Acção à sua monitorização, embora de forma não sistemática. No entanto, é fácil perceber que o apoio da UE é insuficiente para iniciar um movimento forte na sociedade de apoio às reformas democráticas, perante a incerteza sobre o nível de empenho da UE na região.

Um dos maiores desafios da UE na vizinhança passa por definir espaços de cooperação com a Federação Russa, na gestão do Espaço Comum de Segurança. Com a entrada na UE de novos Estados-membros, a memória histórica do relacionamento da Europa com Moscovo alterou-se. A desconfiança dos Estados Bálticos e da Europa Central impulsionou a UE a agir de forma mais activa em torno do Mar Negro e do Mar Cáspio, definindo os seus interesses estratégicos de forma clara. Esta pró-actividade foi vista em Moscovo com suspeição e mágoa, tanto mais que os avanços da UE têm sido acompanhados por avanços simétricos da NATO. Neste sentido, o desenvolvimento das relações entre a Rússia, a UE e os Estados Unidos é fundamental para a afirmação de um pacto de estabilidade para a região do Cáucaso¹³ e a reconfiguração do Continente Europeu. Uma luta por influência sobre os destinos da região iria exacerbar a competição estratégica e favorecer o desenvolvimento fragmentado da região, tal como a guerra na Geórgia em 2008 ilustrou, ao passo que uma cooperação sistemática em matéria de segurança, energia e sustentabilidade permitiria coordenar esforços para a estabilidade da periferia comum e criar as bases para uma relação efectiva entre a UE e a Rússia.

Conclusão

Recorrendo ao conceito de comunidade de segurança, este artigo procurou explicar as dinâmicas trazidas pela Política Europeia de Vizinhança aos processos de estabilização do Continente Europeu. Partimos da constatação incontornável de que a UE é hoje uma organização central na segurança do espaço europeu e que o seu modelo de influência é eminentemente estrutural, com um impacto nas identidades dos actores que a compõem e a circundam. A PEV constitui-se pois, como um projecto ambicioso de estruturação normativa, discursiva, instrumental e com impacto perceptual na Europa, em torno dos valores nucleares do projecto europeu: instituições democráticas, respeitadoras dos direitos e liberdades fundamentais, desenvolvidas com base num projecto económico liberal e cujas relações com o mundo se baseiam na cooperação internacional e na prevenção e resolução pacífica de conflitos.

O valor universalista destes princípios é, agora, mais claramente aplicado aos espaços em torno da União, que constituem a sua zona de segurança e a sua prioridade estratégica. Após o alargamento de 2004/07, a segurança da “Europa alargada” tornou-se a principal prioridade para a União e o

¹³ O desenvolvimento de um “pacto de estabilidade” para o Cáucaso foi sugerido pelo Parlamento Europeu e foi estudado em pormenor pelo Centre for European Policy Studies. Cf. Celac *et al.* (2000).

recuo dos Estados Unidos da América para outras regiões como o Afeganistão ou o Iraque criou pressão para que sejam os europeus a garantir a estabilidade no seu espaço. A falta de avanços na criação de conteúdos e modelos partilhados, no âmbito do Espaço Comum de Segurança entre a UE e a Rússia, é um dos desafios mais urgentes da UE, na definição de um modelo amplo de estabilização do Cáucaso. Esta incapacidade, traduzida na falta de meios adequados às necessidades de curto prazo dos vizinhos, alia-se a um discurso que apresenta a região como fonte de problemas, incómodos e embaraços à diplomacia europeia. Esta situação tem contribuído para alguma desilusão e falta de entusiasmo, representando um obstáculo importante à expansão da comunidade de segurança europeia até às margens do Cáspio.

Por seu lado, os líderes do Cáucaso procuram apaziguar as exigências europeias de reformas com algum nível de retórica. Este é um período difícil de adaptação às normas e regulamentações do *acquis communautaire*, cujos resultados para as populações não são imediatos, criando dificuldades na capitalização política da cooperação com Bruxelas. Os três Estados do Cáucaso do Sul vivem ainda os desafios de conciliar os interesses dos actores influentes que os circundam, o que frequentemente os conduz a políticas de complementaridade em matérias estratégicas, como a energia, os investimentos e as reformas políticas. O interesse pela UE insere-se nesta matriz de complementaridade e diversificação das relações externas, mas em vez de poder significar estabilidade, poderá conduzir apenas a maior complexidade nos equilíbrios da região. Caso a UE se revele incapaz de suportar, conjuntamente com os seus parceiros na vizinhança, os custos da estabilização, poderá ver-se enredada em jogos estratégicos que a sua complexa estrutura de governação está mal preparada para jogar.

Referências bibliográficas

- Adler, Emanuel; Barnett, Michael (1998), "A Framework for the Study of Security Communities", in Emanuel Adler; Michael Barnett (orgs.), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 29-66.
- Balfour, Rosa; Rotta, Alessandro (2005), "Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and its Tools", *The International Spectator*, XL(1), Janeiro-Março, 7-20.
- Buzan, Barry (1991), *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf [2ª ed].
- Buzan, Barry; Little, Richard (2000), *International Systems in World History: Remarketing the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

- Buzan, Barry; Weaver, Ole; Wilde, Jaap de (1998), *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne-Rienner Publishers.
- Celac, Sergiu *et al.* (2000), *A Stability Pact for the South Caucasus*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies.
- Checkel, J. T. (2005), "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework", *International Organization*, 59(4), Fall, 801-26.
- Cooper, Robert (2003), *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. Londres: Atlantic Books.
- Dannreuther, Roland (2006), "Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy", *European Foreign Affairs Review*, (11), 183-201.
- Derluguian, Giorgi M. (2005), *Bordieu's Secret Admirer in the Caucasus: A World-System Biography*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Deutsch, Karl (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Diez, Thomas (2004), "Europe's Others and the Return of Geopolitics", *Cambridge Review of International Affairs*, 17(2), Julho, 319-35.
- Emerson, Michael (2004), "European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?", *CEPS Working Document*, 215, Novembro.
- Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (2003), "Uma Europa Segura num Mundo Melhor", Bruxelas, 12 Dezembro.
- European Commission (2003), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours", COM (2003) 104 final, Bruxelas, 11 Março.
- Filténborg, Mette Sicard *et al.* (2002), "An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy: 'Network Governance' and the Case of the Northern Dimension Initiative", *Cooperation and Conflict*, 37(4), 387-407.
- Higashino, Atsuko (2004), "For the Sake of 'Peace and Security'? The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards", *Cooperation and Conflict*, 39 (4), 347-68.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary (2001), *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kelley, Judith (2006), "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, 44 (1), 29-55.
- Lucarelli, Sonia (2002), *Peace and Democracy: The Rediscovered Link. The EU, NATO and the European System of Liberal-Democratic Security Communities*. Research Project Final Report, NATO Euro-Atlantic Partnership Council Individual Research Fellowships – 2000-2002 Programme.
- Lynch, Dov (2003), "The South Caucasus: A Challenge for the EU", *Chaillot Papers*, 65, Dezembro.

- Lynch, Dov (2005), "The Security Dimension of the European Neighbourhood Policy", *The International Spectator*, XL(1), Janeiro-Março, 33-43.
- Magen, Amichai (2006), "The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?", *CDDRL Working Papers*, 68, Agosto.
- Parrott, Bruce (1997), "Perspectives on postcommunist democratization", in Karen Dawisha; Bruce Parrott (org.), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-39.
- Peters, Guy B.; Pierre, Jon (2002), *Multilevel Governance: A View from the Garbage Can*, Manchester Papers in Politics, EPRU Series 1/2002.
- Prodi, Romano (2002), "A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability", 6ª ECSA-Conferência Internacional, Projecto Jean Monnet, Bruxelas, 5-6 Dezembro, SPEECH/02/619.
- Rosenau, James N. (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Sakwa, Richard (2004), *Putin: Russia's Choice*. New York: Routledge.
- Sakwa, Richard; Webber, Mark (1999) "The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: Stagnation and Survival", *Europe-Asia Studies*, 51(3), 379-415.
- Schimmelfennig, F. (2005) "Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe", *International Organization*, 59 (Fall), 827-860.
- Sedelmeier, U. (2006), "Pre-accession Conditionality and Post-accession Compliance in the New Member States: A Research Note", in W. Sadurski; J. Ziller; K. Zurek (orgs.), *Après enlargement. Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*. Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 145-60.
- Semneby, Peter (2007), "European Union – South Caucasus: Prospects for Partnership and Some Challenges", in Gayane Novikova (org.), *The South Caucasus – 2006: Main Trends, Threats and Risks*. Erevan: Amrots Group, 16-21.
- Simão, Licínia (2007), "Going Strategic in Eurasia: The European Neighbourhood Policy's Challenges in the South Caucasus", Comunicação apresentada no II Debate Nacional sobre o Futuro da Europa, A Europa Aberta e as suas Fronteiras. Coimbra, 17-18 April.
- Simão, Licínia (2008), "Contrasting Understandings of Security around the Black Sea: Managing Complexity in the Wider Europe", Comunicação apresentada no Conferência Internacional da Armenian International Political Research Group, sob o tema "Wider Black Sea: Perspectives for International and Regional Security", Erevan, 12-13 Janeiro. Consultado em 30/11/2009, http://www.aiprg.net/UserFiles/File/black_sea_conf_papers/Licinia%20Simao-paper.pdf
- Simão, Licínia; Freire, Maria Raquel (2008), "The EU's Neighborhood Policy and the South Caucasus: Unfolding New Patterns of Cooperation", *Caucasian Review of International Affairs*, 2(4), Outono, 47-61.

- Smith, Hanna (2005), *Russia and Its Foreign Policy*. Saarijärvi: Kikimora Publications.
- Tilly, Charles (1998), "International Communities, Secure or Otherwise", in Emmanuel Adler; Michael Barnett (org.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 397-412.
- Waever, Ole (1997), "Imperial Methaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation-State Imperial Systems", in Ola Tunander *et al.* (org.), *Geopolitics in Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity*. Oslo: PRIO, 59-93.
- Waever, Ole (1998), "Insecurity, security, and asecurty in the West European non-war community", in Emmanuel Adler; Michael Barnett (org.), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 69-118.