

A Política Europeia de Vizinhança para o Cáucaso do Sul: Interesses Competitivos e Oportunidades de Cooperação

Maria Raquel Freire

Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Licínia Simão

Doutoranda em Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Resumo

Este artigo procura clarificar a relação entre a União Europeia (UE) e o Cáucaso do Sul numa perspectiva de compreensão da Política Europeia de Vizinhança (PEV) na sua dimensão a leste, sob uma óptica político-institucional e de segurança. O Cáucaso do Sul, incluindo a Arménia, o Azerbaijão e a Geórgia, é uma região heterogénea onde estes três Estados apresentam diferentes níveis de desenvolvimento político e institucional, culturas políticas distintas e caminhos díspares rumo à transição democrática. Isto implica complexidade em qualquer política para a região, exigindo uma abordagem abrangente e multi-nível dos problemas. Neste contexto, muitas dificuldades têm surgido na transformação de palavras em acções. A situação volátil e a complexidade dos processos políticos internos nos países do Sul do Cáucaso têm suscitado inúmeras questões acerca da aplicabilidade, sustentabilidade e viabilidade da PEV, e das respostas destes países às propostas e medidas anunciadas. Este artigo analisa o contexto de complexidade onde as relações da UE com o Cáucaso do Sul têm lugar, questionando os instrumentos existentes e olhando as dinâmicas de cooperação/competição que afectam e têm efeito no tão necessário equilíbrio para a estabilidade Europeia.

Abstract

European Neighbourhood Policy for the South Caucasus: Competitive Interests and Cooperation Opportunities

This paper aims at clarifying the relationship between the European Union (EU) and the South Caucasus through the analysis of the European Neighbourhood Policy (ENP) in its eastern dimension, and under a political-institutional and security perspective. The South Caucasus, including Armenia, Georgia and Azerbaijan is a heterogeneous region where these three states present different levels of political and institutional development, distinct political cultures, and disparate paths towards democratisation. This implies complexity in any policy for the region, requiring a broad and multi-level approach to the problems. In this context, many difficulties have arisen in the transformation of words into action. The volatile context and the complexity of the political processes in the region have allowed a number of interrogations about the applicability, sustainability and viability of the ENP, as well as about the answers and reactions of these countries to the announced proposals. This paper analyses the context of complexity where the EU-South Caucasus relations take place, questioning the current instruments and looking at the cooperation/competition dynamics that affect and have effect in the needed balance for stability in the European continent.

Introdução

As incertezas da nova ordem internacional, marcada simultaneamente por uma interdependência crescente e tendências de fragmentação, bem como por inúmeras ameaças à segurança internacional, contribuem para a complexidade do cenário internacional, levantando questões sobre o equilíbrio entre normas e interesses e a justaposição e coordenação de objectivos e recursos. Neste contexto, a clarificação da relação entre a União Europeia (UE) e o Cáucaso é relevante para a compreensão da Política Europeia de Vizinhança (PEV) na sua dimensão a leste, numa perspectiva político-institucional e de segurança.

O Cáucaso do Sul, incluindo a Arménia, o Azerbaijão e a Geórgia, é uma região heterogénea onde estes três Estados apresentam diferentes níveis de desenvolvimento político e institucional, culturas políticas distintas e caminhos díspares rumo à transição democrática. Isto implica complexidade em qualquer política para a região, exigindo uma abordagem abrangente e multi-nível dos problemas. Neste contexto, muitas dificuldades têm surgido na transformação de palavras em acções. A situação volátil e a complexidade dos processos políticos internos nos países do Sul do Cáucaso têm suscitado inúmeras questões acerca da aplicabilidade, sustentabilidade e viabilidade da Política de Vizinhança, e das respostas destes países às propostas e medidas anunciadas. Em que medida poderá a cooperação prevalecer face a interesses competitivos? Até que ponto as diferentes conjugações de interesses e práticas no Cáucaso poderão afectar as relações da região com a UE?

Através da desconstrução das especificidades da área e do seu enquadramento na política da UE para a região, este artigo analisa as implicações da PEV para a transição e estabilização dos países do Cáucaso do Sul, bem como para a própria Europa. Este ponto de partida inclui necessariamente os diferentes posicionamentos e opções de cada um destes actores – Arménia, Azerbaijão e Geórgia – permitindo uma melhor compreensão do seu lugar no complexo enredo do Cáucaso do Sul. Que impacto poderão ter as políticas da UE para a região na promoção de estabilidade e segurança a nível político-institucional? Em que medida os instrumentos de promoção e consolidação democrática no seio da UE poderão assistir os cursos de transição no Cáucaso do Sul? Neste processo, até que ponto as profundas diferenças nos estádios de transição, as interpretações divergentes sobre a realidade pós-Soviética e as interligações entre os desenvolvimentos internos e externos nestes países, não esquecendo a conflitualidade na área, poderão fazer a diferença? Procurando respostas para estas questões, este artigo

analisa o contexto de complexidade onde as relações da UE com o Cáucaso do Sul têm lugar, questionando os instrumentos existentes e procurando formas de cooperação e de enraizamento democrático, que permitam a criação do equilíbrio necessário à estabilidade no continente Europeu.

Uma proposta normativa para o enquadramento das relações da UE com a vizinhança

O desenvolvimento político da Europa num período de mudanças profundas, incluindo a reforma institucional e a gestão interna dos últimos alargamentos, num contexto sócio-económico complexo, requer fundações sólidas. Este processo de construção política não está ainda completo: a inclusão de dez novos países em Maio de 2004,¹ a adesão da Roménia e da Bulgária em 2007, e o processo negocial que levou ao acordo sobre o Tratado de Lisboa, reflectem o dinamismo inerente ao processo de construção europeia. Neste processo, a definição de uma estratégia comum de segurança e defesa é um pilar fundamental. Contudo, a dimensão político-militar não tem igualado o peso económico da UE, uma limitação desde o seu início que se tornou mais acutilante com a alteração das circunstâncias internacionais. O final da rivalidade bipolar e a delineação de uma nova ordem mundial após a Guerra Fria demonstraram as grandes fragilidades da UE, que apesar de ser uma força económica global permanece limitada a uma dimensão de poder efectivo de alcance regional.²

A ordem pós-Guerra Fria trouxe novas regras ao jogo internacional, exigindo ajustes às novas condições. Neste novo contexto, a UE foi ganhando relevância e capacidade para agir no contexto internacional. A Política de Alargamento é um exemplo bem sucedido de acção externa da UE, e da forma como esta tem apoiado e promovido processos de transição democrática e para economias de mercado.³ Além do mais, nos seus novos

1 Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.

2 Antonio Missiroli, "The European Union: Just a Regional Peacekeeper?", in *European Foreign Affairs Review*, 8, 4, 2003, pp. 493-503; Roland Dannreuther, "Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy", in *European Foreign Affairs Review*, 11, 2006, pp. 183-201.

3 A Política de Alargamento foi descrita como a mais bem sucedida política externa da União, em diversas ocasiões. Ver Comunicação da Comissão Europeia, "Wider Europe Neighbourhood. A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours", COM (2003) 104 final, Bruxelas, Março 2003; Elsa Tulmets, "Can the Discourse on 'Soft Power' Help the EU to Bridge its Capabilities-Expectations Gap?", in *European Political Economy Review*, 7, (Summer 2007), pp. 195-226.

limites geográficos, a UE desenvolveu uma abordagem cooperativa para com os seus vizinhos, de modo a evitar sentimentos de exclusão ou eventualmente a criar novas linhas de divisão na Europa entre os que estão 'dentro' e os que permanecem 'fora', através, por exemplo, da negociação e assinatura de Acordos de Associação e Cooperação com as antigas repúblicas soviéticas e a Rússia. Esta abordagem desenvolvimentalista tem sido alargada a outras regiões, em particular a África e ao Médio Oriente, e tem também incluído negociações comerciais e medidas ambientais acordadas num quadro multilateral. Uma demonstração do amplo envolvimento da UE à escala global, permitindo o entendimento da União como actor relevante de política externa.⁴ Este texto concentra-se numa sub-dimensão da política externa europeia, problematizando a questão da segurança no quadro mais alargado da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), com um enfoque claro na estabilização, transição e democratização.

O conceito de segurança é um conceito complexo e dinâmico que inclui aspectos interdisciplinares e integradores. É entendido como multifacetado cobrindo um conjunto alargado de desafios militares e não-militares com implicações para a paz e estabilidade internacional, regional e nacional. É transversal quanto aos actores, de natureza governamental e não-governamental e aos centros de decisão desde o mais alto nível do Estado até às suas dimensões regionais, tendo lugar num contexto bilateral ou multilateral, como forma de resposta a uma multiplicidade de relações, factores de pressão e poder para dirigir ou pelo menos, condicionar a mudança. Além do mais, há uma ligação clara entre ameaças internas e externas à segurança, que conferem ao conceito maior complexidade nos seus entendimentos e respostas. O sentimento de insegurança associado aos ataques terroristas nos Estados Unidos em Setembro de 2001, seguidos pelos ataques na Europa (como Madrid e Londres), atesta a pertinência deste entendimento amplo de segurança, bem como da necessidade de respostas abrangentes a estas ameaças globais.

A UE enquanto comunidade de segurança⁵ partilha um conjunto de valores e normas construídos sobre uma abordagem multilateral de segurança, que combina elementos civis e militares, mas com um alinhamento normativo claro na sua base. "Se considerarmos segurança uma questão de diálogo, troca, construção de confiança e acção civil mais do que superioridade militar, então a UE tem um papel a desempenhar".⁶ Estas áreas

4 Rogério Leitão, "L'Union Européenne et l'Agenda de la Sécurité Mondiale", in *Hémisphère Gauche*, 1, (Setembro 2002), p. 43.

5 Ole Weaver, "Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-war Community", in Emmanuel Adler and Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 69.

6 Frédéric Charillon, "The EU as a Security Regime", in *European Foreign Affairs Review*, 10, 2005, pp. 517-533.

de 'soft security' onde a UE tem ganho relevância, são fundamentais como base para o envolvimento da União a nível global e para a sua influência enquanto "modelo normativo".⁷ O colectivo (UE) e o individual (Estados membros) beneficiam da europeização das políticas de segurança, num novo contexto internacional onde a União exporta crescentemente o seu modelo de segurança para além das suas fronteiras, como estratégia de promoção de estabilidade na vizinhança.⁸ Através de um processo de socialização gradual das abordagens de segurança, significando um conjunto de normas e valores que permitem uma aproximação gradual às políticas e modos de acção da UE, esta visa promover uma comunidade de segurança alargada na sua ainda muito instável vizinhança.

A estratégia da UE para o Cáucaso do Sul

A presença da UE no Sul do Cáucaso remonta ao período imediato pós-derrocada da União Soviética. Como parte da abordagem de estabilização desenvolvida pela UE para a região, foram implementados programas de assistência técnica e ajuda humanitária. Estes foram impulsionados por uma estratégia da União que privilegiou a Rússia como interlocutor (*Russia first*), demonstrando o entendimento da UE quanto à relevância das relações com Moscovo, por motivos vários, incluindo o papel desta no quadro mais alargado de envolvimento da União no espaço da antiga União Soviética; e pelos conflitos na região, que mantêm níveis de instabilidade generalizada próxima das suas fronteiras. Em 1999, os Acordos de Parceria e Cooperação (APC) entre a União e a Arménia, Azerbaijão e Geórgia entraram em vigor, criando uma plataforma para diálogo em assuntos políticos e económicos, e eventualmente contribuindo para a promoção de colaboração regional.⁹ Contudo, os resultados desta cooperação foram limitados a baixos

7 Richard Youngs, "The ESDP: What Impact on the EU's Approach to Security Challenges?", in *European Security*, 11, 2, p. 103.

8 Para uma análise aprofundada do conceito de europeização ver Knud Erik Jorgensen, "European Foreign Policy: Conceptualising the Domain", in Walter Carlsnaes, Helene Sjursen and Brian White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage, 2004, 48-50; Claudio M. Radaelli, "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", in *European Integration online Papers (EIoP)*, 4, 8, 2000, eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm. Radaelli.

9 Ivan Samson e Olena Vasylychenko, "EU PCA and ENP Policies for Georgia: How Economic Interaction with the European Union May Ease the Reform Process and Economic Development in Georgia", in *Georgian Economic Quarterly Review*, 4, 2004, pp. 101-116.

níveis de harmonização devido às dificuldades de implementação de reformas, e em grande parte, à incapacidade da UE para responder às causas mais profundas da instabilidade regional, em particular os conflitos intra-estatais na Geórgia e a disputa inter-estatal entre a Arménia e o Azerbaijão no Nagorno-Karabakh.¹⁰

O desenvolvimento de capacidades civis e militares para acção externa da UE foi promovido por um conjunto de mudanças percebidas no contexto internacional, concretamente o fim da União Soviética, os ataques terroristas de 11 de Setembro e a guerra global contra o terrorismo, bem como acontecimentos na sua periferia, como a “Revolução das Rosas” na Geórgia. Estes acontecimentos alertaram a União para a área do Cáucaso do Sul como área de relevância estratégica em termos económicos, políticos e de segurança, uma constatação consubstanciada na inclusão da região na PEV a partir de 2004.

A Política Europeia de Vizinhança, inicialmente esboçada pela Comissão Europeia na sua Comunicação sobre uma Europa Alargada, em Março de 2003, e consolidada em Julho do mesmo ano,¹¹ oferece cooperação em três áreas principais: política, humana, civil e cultural; de segurança; e de desenvolvimento económico e social sustentável, com o objectivo de desenvolver estruturas de cooperação e solidariedade nas fronteiras da UE. Em Maio de 2004, e no seguimento deste enquadramento, foi definido um curso de maior proximidade entre a União e os seus vizinhos, consagrado na aprovação de um documento estratégico e na elaboração de relatórios – de carácter bilateral e respondendo às necessidades específicas de cada país (reflectindo a situação política, institucional, económica e social local) – constituindo, deste modo, a base para a definição dos Planos de Acção. Estes pretendem fazer a ligação entre necessidades e capacidades, definindo simultaneamente objectivos concretos e ambiciosos em áreas distintas para um desenvolvimento sustentável, integrado e coerente, particularmente nos processos de transição democrática e político-institucional. “A UE pretende ver um compromisso reforçado, credível e sustentável para com a democracia, o estado de direito, respeito pelos direitos humanos e progresso no desenvolvimento de uma economia de mercado”. O documento enfatiza ainda o fortalecimento do estado de direito e a gestão de crises, e referencia

10 Como clarificado numa Comunicação da Comissão sobre as relações da UE com o Cáucaso do Sul no âmbito do APC de Junho de 1999 e da Declaração Conjunta do Luxemburgo da União Europeia e dos Chefes de Estado da Arménia, Azerbaijão e Geórgia.

11 Comunicação da Comissão, “Wider Europe Neighbourhood. A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors”, COM (2003) 104, Bruxelas Março 2003; Comunicação da Comissão, “Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument”, COM (2003) 393, Bruxelas, Julho 2003.

explicitamente a questão da energia pois “o Cáucaso do Sul é uma região importante, quer para a produção (bacia do Cáspio), quer para o trânsito energético”.¹²

De acordo com fontes oficiais, estas medidas visam possibilitar o desenvolvimento de uma área alargada de segurança e estabilidade, baseada na confiança e na partilha de valores comuns, permitindo uma luta mais eficiente contra as novas ameaças, particularmente o terrorismo e o crime organizado. Neste sentido, a Política de Vizinhança da União visa promover estabilidade, bem-estar e segurança, sendo definida pelos três Ps – proximidade, prosperidade e pobreza –, procurando ainda evitar novas linhas de cisão entre a Europa alargada e os seus vizinhos, avançando directamente os objectivos da Estratégia Europeia de Segurança de promoção de estabilidade na periferia da União.¹³

A Política de Vizinhança da UE inclui seis países do espaço da antiga União Soviética (Bielorússia, Moldova, Ucrânia, e as três repúblicas do Cáucaso do Sul) e nove mais um da área Mediterrânica (Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Síria e Tunísia, mais a Autoridade Palestiniana). Os países do Cáucaso do Sul foram incluídos na PEV numa fase posterior, já em 2004. A implementação lenta dos APC e a falta de progresso na resolução dos conflitos afastou inicialmente a União e criou hesitações junto dos Estados membros. Contudo, esses seriam também os motivos que a levariam a envolver-se e a apoiar as mudanças democráticas na Geórgia, em 2003. Isto implicou um maior envolvimento na área e uma monitorização mais cuidada dos desenvolvimentos que se tornou clara a partir de 2003, o ano que marcou também um “novo começo” para a UE com o início das suas primeiras missões no terreno.¹⁴ Neste contexto, o Parlamento Europeu apelou a uma estratégia da UE para a região, avançando na altura a ideia de nomeação de um enviado especial para a área. Os processos eleitorais nos três países em 2003 foram entendidos como uma janela de oportunidade para a mudança política

12 Comunicação da Comissão, “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, COM (2004) 373 final, Bruxelas, Maio 2004, pp. 10-11 e 17.

13 Comunicação da Comissão, “Wider Europe Neighbourhood. A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM (2003) 104, Bruxelas, Março 2003, p. 4.

14 A 1 de Janeiro de 2003, a primeira operação civil de gestão de crises sob mandato da PESD, a Missão de Polícia da UE na Bósnia-Herzegovina, foi enviada para o terreno. Outras se seguiram: a operação militar na antiga República Jugoslava da Macedónia (Concórdia), a operação militar na República Democrática do Congo (Artemis), e a Missão de Estado de Direito na Geórgia (Eujust Themis), já terminadas. Actualmente, a UE mantém uma operação militar na Bósnia-Herzegovina (EUFOR-Althea), a missão de polícia na antiga República da Macedónia (EUPOL-Proxima), uma missão de polícia em Kinshasa e uma missão de reforma do sector de segurança na República Democrática do Congo (EUSEC-GRD-Congo) (EUPOL-Kinshasa), uma Missão de Estado de Direito integrada no Iraque (Eujust-LEX); uma missão civil e militar de apoio à Missão da União Africana na região Sudanesa do Darfur (AMIS II) e a missão de monitorização em Aceh, Indonésia.

que a UE não deveria perder, aproveitando para pôr em prática uma estratégia comum para a região.

Heikki Talvite foi nomeado Representante Especial da UE (REUE) para o Cáucaso do Sul em 2003, e em Julho de 2004, a primeira missão de Estado de Direito da UE foi enviada para a Geórgia, demonstrando a crescente vontade política para uma presença mais forte da União na área. As negociações dos Planos de Acção prosseguiram a ritmo lento, com várias rondas negociais entre o Natal de 2005 e o final de 2006. Um processo lento e moroso que não foi imune a críticas, nomeadamente a insistência da Comissão em trabalhar de forma quase exclusiva com os governos locais.¹⁵

A importância estratégica da região em recursos económicos, muito particularmente recursos energéticos, deve também ser sublinhada. Em paralelo aos esforços político-democráticos, a UE tem promovido iniciativas com o objectivo de aumentar a sua presença em termos comerciais, de transportes e energia, através da implementação de programas de assistência técnica, em particular os programas TRACECA e INOGATE.¹⁶ O objectivo é desenvolver corredores de transporte energético (petróleo e gás), ligando a Europa aos mercados asiáticos, atravessando o Mar Negro, o Cáucaso, o Mar Cáspio e a Ásia Central. É também um objectivo a promoção da integração regional dos sistemas de transporte energético - oleodutos e gasodutos - funcionando, quer como catalizador da cooperação regional, quer como medida de consolidação de confiança, tão necessária neste contexto de grande instabilidade. Bens económicos, em particular os recursos energéticos, podem promover, quer maior cooperação, quer fomentar competição, constituindo por isso mesmo um tema que exige um tratamento cuidado.

Este compromisso mais afirmativo para com o Cáucaso do Sul encontra também enquadramento no âmbito da Estratégia de Segurança apresentada por Javier Solana no Conselho Europeu de Tessalónica de Junho de 2003, intitulada "Uma Europa Segura num Mundo Melhor". Definindo os princípios gerais para acção externa comum, Solana identificou como principais ameaças à paz e segurança, o aumento das armas de destruição massiva, crime organizado, estados falhados e terrorismo. As prioridades identificadas incluem a extensão da zona de paz e segurança a toda a Europa; promoção de multilateralismo efectivo, através do fortalecimento da ordem internacional e com

15 Entrevistas das autoras com diversos responsáveis da sociedade civil em Erevan, Tbilisi e Bacu, Maio de 2006 e Maio de 2007.

16 TRACECA - *Transport Corridor Europe, Caucasus, Asia* - estabelecido em Bruxelas em 1993 e com representação permanente em Bacu. INOGATE - *Interstate Oil and Gas Transport to Europe* - programa da União Europeia criado em 1999.

base em instituições multilaterais e no direito internacional; e a resposta às novas ameaças à segurança, focando no seu carácter dinâmico e na necessidade de lidar com elas de modo preventivo, com meios políticos e económicos.¹⁷

Contudo, para alcançar estes objectivos a política externa da União tem de ser mais activa, mais coerente (melhor coordenação entre os diferentes níveis de decisão), mais capaz (quanto à gestão de crises, capacidades diplomáticas e meios de informação), e desenvolvida em colaboração com outros parceiros (como os Estados Unidos e a Rússia). Assim, os objectivos da Política de Vizinhança estão intimamente ligados aos princípios definidos na Estratégia de Segurança da UE, demonstrando a necessidade comum de construção de estabilidade na sua vizinhança como forma de promover e expandir a segurança.

Nesta definição das políticas da União para com a sua vizinhança, a combinação de “gestos de boa vontade” e a promoção dos princípios centrais à própria UE, como a boa governação, democratização e cooperação, com elementos de “imposição” quanto a ajustamentos nos meios e práticas, tem gerado reacções díspares. Estas têm oscilado entre interpretações da política da Europa alargada como “mitigação dos impactos negativos do alargamento nas novas regiões vizinhas; retórica, diplomacia de baixo custo para apaziguar os excluídos; [e] a transformação dos restantes Estados europeus em linha com os valores comuns Europeus e com os benefícios de integração progressiva. O primeiro objectivo é meritório mas não estratégico. O segundo é cinismo dispensável, e deve ser rejeitado. O terceiro é o objectivo estratégico, que os cientistas políticos cunham de ‘europeização’”.¹⁸ Se a dimensão normativa da UE vai assumir contornos explícitos ou se será denominada de “imposição coerciva” é uma questão que permanece em aberto.

Por muito tempo, a natureza civil deste actor normativo foi vista como uma fraqueza, com o peso da dependência histórica da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e dos Estados Unidos como guarda-chuva de segurança da Europa, evitando desenvolvimentos em matéria político-militar e de defesa.¹⁹ Esta fraqueza advinha da sua incapacidade de fechar o chamado *capacities-expectations gap*.²⁰ Contudo, desenvolvi-

17 Javier Solana, “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, Conselho Europeu de Tessalónica, 20 Junho 2003.

18 Michael Emerson, “Deepening the Wider Europe”, *CEPS Commentaries*, 24 February, 2004.

19 Robert Kagan, “Power and Weakness”, in *Policy Review*, 113, June 2002.

20 Christopher Hill, “Closing the Capacities-Expectations Gap?”, in John Peterson and Helene Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?*, London, Routledge, 1998, p. 34. Christopher Hill, “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, in *Journal of Common Market Studies*, 31, 3, (September 1993), pp. 305-28.

mentos no cenário internacional e no seio da UE exigiram um novo posicionamento e maior capacidade de acção, como revelado na operacionalização dos compromissos PESC e da Política Europeia de Segurança e Defesa (PEDS). Assim, não apenas não se diluiu o carácter civil e normativo da UE, como foi entendido como um elemento fundamental nas relações da União com a sua periferia, aprofundando a sua abordagem num alinhamento de 'soft security'.²¹ Este incluiu apoio às reformas para a transição e estabilização democrática, a par de um maior poder interventivo traduzido nas novas missões e capacidades operacionais, que conferem à União meios para agir e responder a crises em áreas directamente relacionadas com a sua segurança. O envolvimento da União no Cáucaso do Sul é exemplo desta abordagem pró-activa.

Os conflitos no Cáucaso do Sul, datando já dos últimos dias da União Soviética e do contexto do seu desmembramento, têm sido geridos por organizações internacionais, em particular as Nações Unidas e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), grupos de Estados como o Grupo de Minsk relativamente à gestão do conflito do Nagorno-Karabakh (co-secretariado pela Rússia, França e Estados Unidos, sob os auspícios da OSCE) e o Grupo de Amigos do Secretário Geral das Nações Unidas para a Geórgia, bem como organizações não-governamentais e mediação informal. Os Estados europeus participam nestes arranjos, mas só após a inclusão do Cáucaso do Sul na PEV, o envolvimento da União enquanto actor de segurança na área se tornou mais claro. Além do mais, traduziu um contributo inovador da PEV: o desejo de estabelecer um enquadramento holístico que direcione a acção da UE para com a vizinhança, como categoria especial nas suas relações externas. Um objectivo amplo nos seus fins e abrangente nos seus sujeitos, acarretando os desafios associados à inclusão de um conjunto diferenciado de países dentro do mesmo rótulo político, como analisado em relação ao Cáucaso do Sul.

A procura de padrões comuns num cenário diferenciado

O final da Guerra Fria e o desmembramento da União Soviética tiveram um impacto profundo nas políticas geo-estratégicas do Cáucaso. Surgiram novos Estados, bem como novas oportunidades e problemas. O colapso da unidade artificial imposta pelo poder

21 Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", in *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, 2002, pp. 235-258; Helene Sjursen, "The EU as a 'Normative' Power: How Can this Be?", in *Journal of European Public Policy*, 13, 2, (March 2006), pp. 235-251.

Soviético reactivou velhos desacordos que, em alguns cenários, escalaram para confrontação armada. Quer de natureza intra-estatal, quer inter-estatal, os conflitos no Cáucaso do Sul têm sido fonte de instabilidade numa região muito disputada. Os conflitos secessionistas na Geórgia – Abcázia e Ossétia do Sul – e a disputa entre a Arménia e o Azerbaijão sobre o Nagorno-Karabakh inscrevem-se neste contexto de instabilidade, agravado pela proliferação de práticas ilegais, como o tráfico de armas, crime organizado, fluxos migratórios e terrorismo. Face a estas ameaças multidimensionais, combinando elementos de ‘hard’ e ‘soft security’, a forma como a UE tem operacionalizado os seus compromissos de estabilização da região é uma demonstração da sua percepção das ameaças e necessidades locais, da intersecção entre considerações normativas e políticas de poder, e de uma natureza simultaneamente reactiva e pró-activa das suas respostas. Um argumento a ser complementado pela análise de como estes países e a região como um todo respondem às abordagens da UE.

Em geral, a abordagem da UE para o Cáucaso do Sul tem sido regional, apesar das diferenças entre a Arménia, Azerbaijão e Geórgia emergirem de forma mais clara após a consolidação das independências, exigindo uma abordagem diferenciada. Este princípio sobre o qual a PEV assenta – diferenciação – é complementado por um foco regional na estabilização e cooperação, o que torna por vezes difícil discernir a abordagem da UE para a área. Por um lado, oferece negociações bilaterais através dos Planos de Acção, mas por outro, aborda a região como um todo (o enquadramento holístico acima mencionado) numa abordagem regional que nem sempre encaixa nos desencontros políticos, sociais e económicos locais. Então, o Cáucaso do Sul tem sido descrito como sofrendo de um “paradoxo de proximidade-distância”:²² não está tão perto da UE que os seus problemas sejam percebidos e respondidos pelos parceiros europeus como uma prioridade, mas também não está longe o suficiente para que seja irrelevante, constituindo quer uma fonte de oportunidades devido aos recursos naturais da região e potencial mercado, quer de instabilidade, dada a natureza dos regimes políticos, os conflitos em curso e a constante desconfiança regional.

Esta abordagem diferenciada prosseguida pela UE no quadro da PEV foi posta à prova perante o desejo de promover cooperação regional e de manter os três Estados do Cáucaso do Sul num percurso semelhante de reformas. Desentendimentos entre o Azerbaijão e Chipre, em 2005, levaram à suspensão das negociações dos Planos de Acção

22 Dov Lynch, “The South Caucasus: A Challenge for the EU”, *Chaillot Papers*, 65, Paris, Institute for Security Studies, 2003.

com os três países do Cáucaso do Sul.²³ Esta ligação regional foi amplamente condenada pelas autoridades arménias e georgianas, que consideraram que as suas negociações deveriam ter prosseguido, independentemente dos problemas que emergiram com as autoridades azeris. Este posicionamento da UE revela cautela na forma de dar resposta a uma realidade que é nova para a União, falta de vontade em assumir um nível maior de diferenciação para com a região, e a necessidade de responder a desafios específicos tendo em linha de conta as restrições associadas ao próprio progresso da PEV.

O documento estratégico da PEV destaca esta necessidade de diferenciação que acabou por ser reflectida nos Planos de Acção, tendo em atenção a “localização geográfica, a situação política e económica, as relações com a UE e com os países vizinhos, os programas de reforma, quando aplicáveis, necessidades e capacidades, bem como os interesses subjacentes”. Por outro lado, este documento estratégico também reforça a necessidade de procura de um compromisso entre valores partilhados e simultaneamente compatibilidade com uma abordagem regional coerente,²⁴ objectivos que nem sempre se têm revelado fáceis de conciliar.

Esta tentativa da UE de abordagem regional tem sido confrontada com uma diferenciação objectiva do posicionamento de Tbilisi, Erevan e Bacu. Há pouca troca de informação entre as três capitais e os esforços de coordenação têm sido suplantados por competição, uma vez que cada um destes Estados atribui graus de importância diferenciados à PEV. Para a Geórgia, o envolvimento da UE é sinónimo de apoio financeiro e político às reformas da nova liderança; para a Arménia, é uma forma de quebrar o isolamento e obter assistência financeira; para o Azerbaijão, que originariamente não era tão entusiasta, tem sido uma forma de manter uma política externa independente e balanceada para com Moscovo e Washington. Mas a inexistência de contactos diplomáticos entre a Arménia e o Azerbaijão torna o contexto mais complexo, impedindo iniciativas regionais de cooperação. Apesar da crença, em Bruxelas, de que os Planos de Acção poderiam promover cooperação regional e relações de boa vizinhança, criando um contexto mais favorável a conversações de paz e actuando como medida de consolidação

23 A 27 de Julho de 2005, uma companhia aérea privada azeri operou um voo comercial para o Norte de Chipre que, de acordo com as autoridades em Nicósia, violou a soberania nacional cipriota. Foram pedidas a Bruxelas medidas de represália face ao Azerbaijão. Como consequência, a reunião do Comité de Cooperação Azeri no Outono de 2005 não teve lugar, e as reuniões respectivas com a Geórgia e a Arménia foram adiadas. Ver “South Caucasus: slow progress on plans for closer EU ties”, *RFE/RL*, 9 Março 2006.

24 Comunicação da Comissão, “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, COM (2004) 373 final, 12 Maio 2004, p. 8.

de confiança, em particular face ao conflito do Nagorno-Karabakh, de facto até agora estes não foram capazes de conseguir algo mais do que a usual conversa de surdos, entre a Arménia e o Azerbaijão. A Arménia não queria incluir o Nagorno-Karabakh no Plano de Acção, e o Azerbaijão recusa envolver-se em cooperação regional com a Arménia sem uma solução duradoura para o problema.²⁵ Por isso, face à inflexibilidade e às posições irreconciliáveis das partes, o estatuto gelado do conflito permanece sem solução à vista, deixando à UE um espaço de manobra muito limitado.

Somando a este difícil contexto regional, a Geórgia avançou uma nova noção de cooperação regional no quadro da região do Mar Negro, que viria a ser abraçada pela Comissão.²⁶ Tbilisi conseguiu reunir um grupo de apoiantes (o Novo Grupo de Amigos da Geórgia) incluindo os três Estados do Báltico, Bulgária, Polónia e Roménia no que tem sido chamado o eixo Mar Negro-Mar Báltico.²⁷ Em adição, as autoridades da Geórgia solicitaram uma abordagem diferenciada da parte da UE, um “tratamento individualizado”,²⁸ particularmente após a reviravolta política de 2003, que veio adicionar ainda mais aos jogos regionais de (des)encontros. As negociações do Plano de Acção da Geórgia com a UE seguiram o modelo ucraniano, que a Geórgia entende como similar ao seu:²⁹ há uma partilha de aspirações face à integração europeia e ambos entendem a sua independência como dependente de apoio ocidental, particularmente tendo em atenção a interferência russa nos seus assuntos internos, de forma directa ou indirecta através de pressão política, económica e social. Mas isto também acabou por se tornar enganador para a Rússia nas suas relações com as autoridades em Tbilisi. “De facto, [os russos] usaram métodos militares: força e chantagem. E, como consequência, eles [actualmente] sentem que não têm flexibilidade de acção. E o resultado principal é que eles agora têm esta oposição forte e inflexível na figura do presidente [Mikheil] Saakashvili e da sua equipa”.³⁰

25 Entrevistas das autoras com responsáveis pela política externa arménia e azeri em Erevan, Bacu e Bruxelas, 2006 e 2007.

26 Comunicação da Comissão, “Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative”, COM (2007) 160 final, Bruxelas, 11 Abril 2007.

27 “Baltic Sea-Black Sea ‘Axis’ Adumbrated”, *Eurasia Daily Monitor*, 28 Março 2005; “New Group of Georgia’s Friends Founded”, *Eurasia Daily Monitor*, 7 Fevereiro 2005.

28 Ver Mariam Dekanozishvili, “Regional Preconditions for the Development of an Integrated European Policy towards the South Caucasus”, Documentação da Conferência organizada pela Fundação Heinrich Böll, Tbilisi, 1-2 Junho 2004, p. 12.

29 Discurso do Ministro de Estado da Geórgia sobre Integração Europeia e Euro-Atlântica, Giorgi Baramidze, Paris, 21 Dezembro 2005.

30 Aleksander Rondeli, Fundação de Estudos Estratégicos Internacionais da Geórgia citado em “Analysis: Putin seeks to draw Azerbaijan back into Russian orbit”, *RFE/RL*, 21 Fevereiro 2006.

Esta diversidade regional e falta de coesão requerem da UE abordagens diferenciadas numa estratégia comum normativa e orientada para a estabilidade. Assim, a contribuição da UE para o desenvolvimento regional através da gestão de conflitos e da implementação de reformas democráticas não deveria ser um processo linear e rígido, mas ajustável e multifacetado. Contudo, a questão de a UE ter os meios e vontade política necessários à implementação de uma estratégia flexível, e se os Planos de Acção no contexto da Política de Vizinhança podem ser instrumentos efectivos para cumprir os objectivos da União para o Cáucaso do Sul, permanece em aberto.

Além do mais, os três países deveriam construir uma base comum sobre como se posicionam face à UE, começando com uma definição clara das especificidades a par do quadro possível de cooperação regional. “Temas cruciais como ‘region-ness’ do Cáucaso do Sul terão de ser discutidos de forma a determinar onde as sociedades do Cáucaso do Sul estão actualmente, onde querem ir e se faz qualquer sentido discutir um movimento possível de aproximação à UE em categorias como ‘região’”.³¹ Assim, uma abordagem regional comum poderá ser baseada não tanto na procura de uma identidade comum ou de culturas políticas partilhadas, mas antes nos aspectos pragmáticos da cooperação política e económica que poderá sugerir proximidade, eventualmente tendo por base os recursos energéticos da região (produção, transporte e distribuição), e a crescente pressão para a resolução dos conflitos na área.³²

Geórgia

A “Revolução das Rosas” na Geórgia, em 2003, foi saudada como um novo começo para o país. O Presidente Eduard Shevardnadze cedeu o lugar a Mikheil Saakashvili, que chegou ao poder com promessas de um curso reformista democrático. A UE aplaudiu esta mudança política e, em Janeiro de 2004, Javier Solana, o Alto Representante da UE para a PESC, viajou até Tbilisi com um conjunto de propostas de assistência financeira para apoiar os novos planos de reforma do governo, em particular as iniciativas anti-corrupção.³³

31 Mariam Dekanozishvili, “The EU in the South Caucasus: By What Means, To What Ends?” *Georgian Foundation for International and Strategic Studies, Occasional Paper 2*, (Janeiro 2004), p. 3.

32 Ver Maria Raquel Freire e Licínia Simão, “Политика ЕС в отношении республик Закавказья: в поисках общего в неоднозначной ситуации” (The EU’s Neighborhood Policy towards the Southern Caucasus: Searching for Commonality in a Patchy Scenario), *Comparative Constitutional Review*, 57, 4, (Dezembro 2006), pp.136-144 (em russo).

33 “Georgia: Solana visits Tbilisi to show EU’s support for new leaders”, *RFE/RL*, 15 Janeiro 2004.

As preocupações da UE foram expressas na resposta pronta ao pedido de assistência para reforma do sistema judiciário com o envio da Missão de Estado de Direito EUJUST Themis. Nas palavras de Solana, é “essencial para assegurar estabilidade e crescimento”, demonstrando que a UE está completamente comprometida no seu apoio à Geórgia e que tem capacidade de reacção rápida.³⁴ Seguindo os princípios da Estratégia Nacional para a Geórgia (2003-2006), e como parte do apoio da UE à transição, as actividades da missão centraram-se na assistência à reforma do sistema judicial, em particular legislação criminal, trabalhando em colaboração próxima com as autoridades nacionais, de forma a aproximar os procedimentos locais a padrões internacionais e aos da UE. A missão terminou o seu mandato em Julho de 2005, descrito como de sucesso, deixando ao governo georgiano uma estratégia de implementação, que acabou por ser parte do Plano de Acção PEV.

O envolvimento da UE na resolução dos conflitos internos na Geórgia tem sido limitado, devido à divisão de trabalho com a OSCE e as Nações Unidas. Este entendimento segue os objectivos de multilateralismo da Estratégia Europeia de Segurança, embora seja necessário fortalecer a presença da UE e a coordenação dos seus mecanismos da Política de Vizinhança com outras Organizações Internacionais no terreno. Contudo, a UE tem mantido uma posição pouco pró-activa e relutante nas questões de segurança da Geórgia, tal como ficou claro em 2005 quando a União se recusou substituir a Operação de Monitorização Fronteira da OSCE, perante a recusa russa em prolongá-la.³⁵ Esperava-se que o culminar de negociações sobre o Plano de Acção para a Geórgia em 2006 e a extensão do mandato do Representante Especial, pudesse trazer alguma clareza e permitir maior envolvimento da UE. Contudo, podemos dizer que o contexto geral se deteriorou, quer com o aumento de retórica das autoridades georgianas contra Moscovo, quer com o relegar dos compromissos com a UE para um plano secundário face ao objectivo de adesão à OTAN.

Na Abcázia os problemas remontam a 1993, quando os separatistas abcazes tomaram o controlo dessa parte da Geórgia, contra a vontade do governo central, degenerando em conflito armado. O cessar-fogo foi negociado com a participação russa, forças de manutenção da paz russas têm estado estacionadas na Abcázia, sob os auspícios da Comunidade de Estados Independentes, e as Nações Unidas enviaram uma missão de bons-ofícios

34 Mensagem de Javier Solana por ocasião do envio da Missão EUJUST Themis para a Geórgia, S0199/04, 23 Julho 2004.

35 Nicu Popoescu, “Europe’s Unrecognised Neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia”, *CEPS Working Document* 260, 15 March 2007, Brussels, pp. 10-11.

(UNOMIG), enquanto a OSCE permaneceu marginal a todo este processo. A situação permanece instável apesar das tentativas de relançamento das conversações. A 29 de Março de 2006, as autoridades georgianas e a república da Abcázia reiniciaram o diálogo e reavivaram o Conselho Coordenador Geórgio-Abkhaz, que viu as suas actividades suspensas em 2002 – um movimento que se seguiu a uma série de explosões e à crescente instabilidade na região separatista.

A Ossétia do Sul declarou independência em Setembro de 1990 e organizou eleições parlamentares, uma votação não reconhecida pelo governo central da Geórgia, e que levou à escalada para confronto armado em Janeiro de 1991. A missão da OSCE na Geórgia, em cooperação com a Federação Russa, conseguiu manter um cessar-fogo. Contudo, o progresso na resolução do conflito tem sido lento. Os esforços da OSCE têm beneficiado da colaboração com a UE, em particular na implementação de projectos de reabilitação económica, sobre os quais tem mandato, mas não os recursos financeiros necessários.

A falta de avanço nas conversações entre as autoridades centrais georgianas e os representantes da Ossétia reflectem também o tom crescentemente assertivo de Moscovo, jogando contra o governo georgiano e usando o seu apoio aos separatistas para conseguir maior poder e pressão sobre as autoridades em Tbilisi. A Geórgia tem exigido a retirada das forças de manutenção da paz russas da área, considerando que estas contribuem para a perpetuação da instabilidade e Moscovo, por seu lado, impôs como forma de pressão um bloqueio comercial e fronteiriço ao território georgiano, o que acabou por reforçar a tensão entre os dois vizinhos.³⁶

Eduard Kokoity, o Presidente da Ossétia do Sul opõe-se à retirada das forças russas: “somos um Estado soberano, um Estado independente da Geórgia. Aparte as forças de manutenção da paz russas, ninguém entrará no território da República da Ossétia do Sul. Os países que já responderam favoravelmente à proposta Georgiana têm de pensar duas vezes. Tenho aqui em mente os Estados Ucrainiano e do Báltico. Mesmo moralmente, esses Estados não têm direito de enviar contingentes de manutenção da paz, porque estão a apoiar a Geórgia, estão a armar a Geórgia” (Kokoity 2006). Os diplomatas da UE já demonstraram a sua preocupação face à possibilidade das autoridades da Geórgia recorrerem ao uso da força como forma de pôr fim às reivindicações dos separatistas. Mas estas preocupações não têm encontrado o apoio necessário ao nível da UE, que ao invés

³⁶ “Russia Suspends Transport, Postal Links to Georgia”, *RFE/RL*, 3 Outubro 2006.

de acção resoluto, como Tbilisi tem solicitado, tem lidado com as autoridades georgianas numa base de “esperar para ver”.

A par da instabilidade nas zonas de conflito, uma das principais questões que se coloca à comunidade internacional, e à UE em particular, prende-se com a possível legitimidade da aplicação do precedente do Kosovo às entidades separatistas da Eurásia.³⁷ Na Constituição da Geórgia de Agosto de 1995, foram deixadas em aberto provisões sobre a estrutura territorial de forma a deixar espaço para uma solução negocial dos problemas na Abcázia e na Ossétia do Sul,³⁸ mas uma solução federal tem sido repetidamente recusada.

Esta ambivalência contém ingredientes simultaneamente de apoio e relutância. Por um lado, a UE está comprometida com o processo de transição na Geórgia, como evidenciado na extensão do mandato do REUE (Peter Semneby desde Fevereiro de 2006), por outro as competências em matéria de resolução de conflitos são muito limitadas apesar de apontar para a possibilidade da UE se envolver mais nas questões fronteiriças, especialmente na Ossétia do Sul.³⁹ Por outro lado, a UE não pretende envolver-se demasiadamente nos problemas do país, em particular nas zonas de conflito. E nesta matéria o cuidado de alguns dos Estados membros para não antagonizar a Rússia não deve ser descurado.

Arménia e Azerbeijão

A Arménia tem afirmado ao mais alto nível a sua vocação europeia, algo que a UE reconhece como uma mais-valia na sua assistência ao processo de democratização e desenvolvimento económico. A política externa arménia para a UE tem sido descrita como política de “complementaridade”, onde as autoridades em Erevan procuram colaboração com a UE como uma parte fundamental dos seus objectivos nacionais.⁴⁰ Erevan tem relações difíceis com os seus vizinhos, em particular o Azerbeijão e a Turquia, sendo

37 Bruno Coppieters, “Kosovo and the Principle of Just Secession”, *CEPS Policy Brief*, 147, Novembro 2007, p. 4.

38 Bruno Coppieters, *Federalism and Conflict in the Caucasus*, Londres, RIIA, 2001, p. 28.

39 “Georgia: Tbilisi seeks EU support as tensions rise in South Ossetia”, *RFE/RL*, 21 Fevereiro 2006.

40 Mesa redonda com o Ministro arménio dos Negócios Estrangeiros, Vartan Oskanian, Bruxelas, 14 Setembro 2007. Ver também Maria Raquel Freire e Lúcia Simão, “The Armenian Road to Democracy: Dimensions of a Tortuous Process”, *CEPS Working Document* 267, Centre for European Policy Studies, (Maio 2007).

que não tem relações diplomáticas com a última. A independência política em 1991 não significou independência face à Rússia, de quem a Arménia se manteve dependente em termos económicos e militares. Actualmente, a Arménia vê na UE um parceiro importante para contrabalançar a crescente importância da Turquia e do Azerbaijão (rico em recursos energéticos), a par do declínio do poder de Moscovo no contexto regional. Além do mais, a assistência da UE é bem-vinda face às difíceis condições económicas e ao conflito por resolver com o Azerbaijão relativo ao Nagorno-Karabakh.

O Azerbaijão tem mantido uma política externa balanceada entre o ocidente, a Rússia e os Estados islâmicos à sua volta, evitando dependência directa de qualquer um deles, e utilizando os seus recursos energéticos como poder de atracção. Em 2001, os Estados Unidos levantaram o embargo que tinham imposto ao Azerbaijão em 1992 sob o *Freedom Support Act*⁴¹ reconhecendo o seu lugar de charneira nas questões energéticas dos jogos geo-estratégicos caucasianos, argumentando que uma perpetuação do embargo não permitiria o desabrochar democrático, dificultando a criação de condições para o encontro de uma solução política para o conflito. Mais ainda, o apoio do Presidente Bill Clinton ao projecto de construção de um oleoduto desde Bacu no Mar Cáspio, até Ceyhan na costa mediterrânica da Turquia, revelou-se crucial no reforço da independência dos Estados do Cáucaso (o Bacu-Tbilisi-Ceyhan atravessa também a Geórgia). Ao posicionar-se como um líder regional, o Azerbaijão tem procurado aumentar o seu protagonismo nas reivindicações territoriais no Nagorno-Karabakh e posicionar-se como um parceiro central da UE na definição de uma estratégia energética sustentável. Bruxelas tem sido mais cautelosa nas suas relações com Bacu devido à natureza do regime, várias vezes acusado de violar direitos e liberdades fundamentais. Contudo, a localização geo-estratégica do Azerbaijão a par da vastidão dos seus recursos naturais não têm sido descurados pela UE, constituindo factores que implicam directamente no tipo de condicionalidade que a União está disposta a imputar à PEV para o Azerbaijão. A redacção final do Plano de Acção é disto mesmo demonstrativa.

O conflito do Nagorno-Karabakh como mais uma peça no complexo puzzle Caucasiano

Nagorno-Karabakh é um enclave maioritariamente arménio no Azerbaijão, palco de confrontações militares entre 1988 e 1994. Após o acordo de cessar-fogo, a procura

41 *Freedom Support Act*, provisão 907, 1992, www.usaid.gov/pubs/cp99/eni/az.htm.

de uma solução política revelou-se difícil devido às exigências irreconciliáveis das partes. O conflito é essencialmente territorial e, segundo as autoridades azeris, a solução deve preservar a soberania e integridade territorial do Azerbaijão, concedendo auto-governança ao povo do Karabakh dentro do Estado azeri. Além do mais, Baku considera que o Nagorno-Karabakh não é uma parte no conflito, uma vez que esta é uma disputa entre a Arménia e o Azerbaijão, logo não pretende incluir os líderes do enclave nas negociações.⁴² Para a Arménia, o Nagorno-Karabakh nunca será parte do Azerbaijão. Erevan não está disponível para discutir a sua retirada dos territórios azeris ocupados até que o Nagorno-Karabakh seja reconhecido como independente. Para as autoridades de Karabakh, um acordo de paz deverá ter o consentimento da república, daí a sua participação nas negociações ser mandatária e não incluir qualquer tipo de subordinação vertical a Baku. Para Askadii Ghukasian, Presidente da república não reconhecida, o Nagorno-Karabakh tem de ser parte nas conversações.⁴³

A Arménia tem apoiado Stepanakert com meios económicos e equipamento militar, tornando a posição dos separatistas mais inflexível, e tendo em vista a participação do país em qualquer sistema de transporte de petróleo que possa ser definido para a área. Os recursos naturais da região, em particular a descoberta de grandes reservas de hidrocarbonetos e da construção de oleodutos na proximidade da área em conflito, são elementos fundamentais no carácter prolongado das negociações, onde ambas as partes exigem vantagens económicas, estratégicas e políticas de uma solução negociada. Além do mais, os arménios Karabakhs têm mantido o seu estatuto de “independência” há mais de dezassete anos, pondo em questão as vantagens de assinar um acordo pior do que o presente compromisso. Os atributos do Estado, e em particular a soberania adquirida, não são negociáveis.⁴⁴

As tentativas mais recentes para relançar o processo de paz revelaram-se de novo infrutíferas. As negociações estão num impasse e parece cada vez mais clara a crescente disparidade dos orçamentos militares e de defesa de ambos os países. “Os políticos pensam apenas no seu destino político, os homens de Estado pensam no futuro da nação. Penso que é tempo para que a liderança Arménia se comporte como líder de Estado, que pense no que vai acontecer em cinco anos, em quinze anos se o conflito não for resolvido. A paciência do povo azeri tem limites”.⁴⁵ O estatuto gelado do conflito

42 Entrevistas das autoras em Baku e Bruxelas, 2007.

43 Ver por exemplo “Azerbaijan again rules out talks with Karabakh officials”, *RFE/RL*, 2 Julho 2003.

44 Dov Lynch, “Separatist States and Post-Soviet Conflicts”, *International Affairs*, 78, 4, 2002, p. 848.

45 Presidente Azeri citado em “Azerbaijan: Aliyev defends his records on rights”, *RFE/RL*, 26 Abril 2006.

tem dado lugar a um escalar de tensão com troca esporádica de tiros ao longo das fronteiras, num período de crescente instabilidade na região desde o acordo inicial de cessar-fogo.

A UE tem estado presente nas negociações através dos seus Estados membros - a França faz parte do Grupo de Minsk -, e através do seu Representante Especial para o Cáucaso do Sul, cujo mandato passa por procurar uma aproximação entre as partes e por angariar apoio regional e internacional para uma solução final e pacífica para o conflito, embora dentro de fortes limites contextuais. O embaixador Semneby tem, por isso, sublinhado a importância da capacidade de atracção que a ideia de integração europeia tem junto dos Estados do Cáucaso e como isso pode ajudar a UE a fazer valer a sua diplomacia transformativa no que concerne os conflitos.⁴⁶

Para a UE, a estabilidade no Cáucaso é fundamental para o fornecimento alternativo de recursos energéticos e na luta global contra o terrorismo, justificando o seu maior envolvimento nos problemas da região. “Em todos estes conflitos, não tivemos progresso substancial por muito tempo, e isto não é apenas um grande problema para as populações envolvidas - quer política, quer economicamente - mas uma fonte de ameaça para a comunidade internacional, com a qual esta não pode compactuar”.⁴⁷ A UE tem estendido o seu apoio à área principalmente através de canais económicos, sublinhando as vantagens económicas e sociais que podem emergir do alcance de um acordo político: o interesse da UE nos recursos energéticos da região pode constituir um elemento catalizador para o progresso das negociações. De facto, o mercado internacional para o petróleo azeri tem vindo a crescer, demonstrando as perspectivas de recuperação económica se a paz prevalecer.⁴⁸ Contudo, o factor económico pode funcionar como pacificador ou agravante da situação. Poderá ser um elemento negocial fundamental para uma solução política, uma vez que a perpetuação do conflito impede a recuperação económica e o desenvolvimento de relações na área; mas pode também condicionar negativamente o processo negocial, dada a crescente procura internacional de petróleo e gás, que pode neste caso ser jogado por Bacu em sua vantagem.

A tendência para uma maior assertividade e autonomia do Azerbaijão pode ser vista na decisão de construir uma linha férrea de Bacu até Kars, na Turquia, evitando território

46 “Georgia: EU’s ‘Transformational Power’ May Help Frozen Conflicts” *RFE/RL*, 2 Fevereiro 2007.

47 Diego d’Ojeda, porta-voz da Comissão Europeia em Bruxelas, citado em “Caucasus: Is the EU Neglecting the Region’s Strategic Importance?”, *Eurasia Insight*, 16 Março 2003.

48 Brenda Shaffer, “Nagorno-Karabakh: Writing a UN Wrong”, *Christian Science Monitor*, 21 Maio 2003, www.csmonitor.com.

arménio. Embora os Estados Unidos e a UE tenham recusado apoio político e financeiro ao projecto, Bacu e Ancara financiaram a sua construção via Geórgia, num passo considerado crucial na abertura da grande massa terrestre euro-asiática ao comércio internacional.⁴⁹ “O novo ‘grande jogo’ do petróleo do Cáspio tornou os três Estados da região ‘jogadores locais’ na geopolítica do Cáucaso do Sul”, levando a que o contexto político siga linhas económicas e geopolíticas mais do que aspectos geográficos e culturais”.⁵⁰

Os poderes regionais, como o Irão e a Turquia, bem como a Rússia, os Estados Unidos e a UE têm demonstrado preocupação face à continuação das hostilidades. A procura de uma solução como pré-condição para estabilidade na região é geralmente entendida por estes Estados como pré-requisito para a construção de segurança. O conteúdo deste acordo, contudo, revela as diferenças nas opções político-económicas e estratégicas e a sobreposição dos interesses destes países quanto aos recursos energéticos da área.⁵¹

A Turquia e o Irão, enquanto países vizinhos, estão preocupados com uma possível re-escalada da violência armada e com o aumento de antagonismos, tornando mais difícil a assinatura de um acordo político, e muito provavelmente causando uma nova onda de refugiados, com consequências directas nas suas economias e estabilidade interna. Enquanto a Turquia tem sido pró-azeri, apoiando Bacu militarmente, económica e diplomaticamente, a Arménia tem obtido apoio do governo iraniano, com quem negociou a construção de um oleoduto, com vista a quebrar a dependência em relação à energia russa a transitar por território georgiano. A parcialidade destes países face ao conflito do Nagorno-Karabakh não permite esperanças quanto a um envolvimento neutro construtivo em quaisquer propostas de resolução.

Quanto à Rússia, os seus interesses na área são bem conhecidos. Nos dois últimos séculos a Rússia tem sido o protector da Arménia e o seu mais importante aliado. Reforçou o controlo dos recursos energéticos e industriais na Arménia, bem como a sua presença militar no país, ao mesmo tempo que procura evitar um envolvimento mais alargado de Estados terceiros. A cooperação estratégica e militar com Moscovo é entendida na Arménia como factor importante no progresso económico do país e como garantia de segurança,⁵² embora venha sendo crescentemente criticada. Os territórios destes

49 Taleh Ziyadov, “Azerbaijan” in Frederick S. Starr (ed.) *The New Silk Roads: Transport and Trade in Greater Central Asia*, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2007, p. 327.

50 Revaz Gachechiladze, “Geopolitics in the South Caucasus: Local and External Players”, *Geopolitics*, 7, 1, 2002, pp. 113-138.

51 Maria Raquel Freire e Teresa Cierco, “Regional Security and the Nagorno-Karabakh Conflict”, *Nação e Defesa*, 110, 2005, pp. 59-86.

Estados do Cáucaso servem como área tampão para a Rússia contra a intrusão da Turquia e do Irão no seu “estrangeiro próximo”. Assim, é do interesse da Rússia minimizar a influência destes últimos na região e alargar o seu poder militar no Cáucaso. Em adição, a Rússia procura não só beneficiar economicamente de reservas de gás e petróleo no mar Cáspio, mas também obter controlo de fontes energéticas e linhas de fornecimento na bacia do Cáspio como instrumento de poder global.⁵³ Assim, Moscovo balança cuidadosamente a sua relação com o ocidente, com a manutenção de influência política, militar e económica na região do Cáucaso.⁵⁴

A complexidade dos temas relativos ao conflito do Nagorno-Karabakh exige uma abordagem inovadora, entre ampla autonomia e independência. A comunidade internacional enfrenta, assim, a tarefa de criar uma solução suficientemente englobante que responda à lógica dos Estados auto-declarados,⁵⁵ de forma a ser capaz de responder eficazmente às exigências actuais. Os assuntos mais prementes incluem a definição do estatuto formal para o Nagorno-Karabakh; a resposta às exigências de Stepanakert quanto a garantias de segurança como condição para a retirada arménia dos territórios ocupados; provisões para o retorno em segurança de refugiados; e as funções e composição das forças de manutenção da paz para monitorizar o acordo bem como as garantias internacionais. Uma solução de longo prazo para o conflito deve conter uma resposta equilibrada às exigências em confronto e ter em atenção o contexto regional de cooperação e competição, de forma a obter o consenso necessário, mesmo se como mínimo denominador comum.

A UE e o Cáucaso: uma avaliação do quadro de relações

Ao responder aos actuais desafios de segurança, a UE deve considerar os seus novos limites geográficos, que a levam até às fronteiras russas e à antiga área Soviética. Aí, os

52 Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da Arménia, “Armenia’s Foreign Relations in 2003: A Summary”, p. 3.

53 “The Nagorno-Karabakh Crisis: A Blueprint for Resolution”, Memorando preparado pelo Public International Law and Policy Group e pelo New England Center for International Law and Policy, Washington DC, Junho 2000, p. 11.

54 Ver, por exemplo, Andreas Andrianopoulos, “The Economics and Politics of Caspian Oil”, in Shireen Hunter (ed.), *Strategic Developments in Eurasia after 11 September*. London, Frank Cass, 2004, pp. 86-89; Celeste Wallander, “Silk Road, Great Game or Soft Underbelly? The New US-Russia Relationship and Implications for Eurasia”, in *ibid.*, pp. 94-95.

55 Dov Lynch, “Separatist States and Post-Soviet Conflicts”, *International Affairs*, 78, 4, 2002, p. 848.

seus novos vizinhos, como a Moldova, Ucrânia e Geórgia, já demonstraram interesse em vir a integrar a organização. Apoiar estes países no seu processo de transição é um desafio difícil, em particular no que concerne a dificuldades de governação, falta de estabilidade institucional e política, e problemas económicos e sociais, aos quais os conflitos em curso adicionam um elemento de complexidade. Contudo, as respostas a este mesmo desafio podem constituir um importante passo em frente no fortalecimento da segurança europeia. Este resultará da promoção de transparência e princípios democráticos bem como da luta contra o tráfico ilegal de armas, drogas e álcool, corrupção, práticas favoráveis à governação instável e ao enraizamento de redes ilícitas ou terrorismo.

De facto, as acções da UE nos domínios político-económico e civil, incluindo policiamento, fortalecimento do estado de direito, administração civil, promoção de boa governação e respeito pelos direitos humanos – conhecidas como áreas de ‘soft security’ – têm feito a diferença, com a resposta da UE a novos e velhos desafios solidamente construída sobre meios não militares. A UE é um actor de política externa relevante no Cáucaso do Sul: tem facilitado assistência financeira, técnica e humanitária e tem demonstrado vontade de aprofundar a sua presença, ajudando a “reforçar estabilidade e segurança e contribuir para os esforços de resolução de conflito”, bem como para fortalecer a sua contribuição para “a promoção da resolução dos conflitos regionais”.⁵⁶ Contudo, os relatórios individuais destes países apenas vagamente mencionam este objectivo, em linha com a promoção da paz e segurança internacionais, e as recomendações da Comissão restringem os seus compromissos à reconstrução económica das zonas de conflito,⁵⁷ logo não declarando explicitamente o envolvimento da UE nas negociações políticas para a resolução dos conflitos.

As negociações bilaterais dos Planos de Acção devem dar lugar a uma cooperação mais intensa na área, mas a UE tem demonstrado reservas quanto a esta opção. Apesar dos pedidos de maior envolvimento político-militar e de segurança,⁵⁸ a internacionalização dos conflitos na Geórgia permanece difícil. A UE encontra nesta república um dos seus maiores desafios, numa altura em que a definição do seu papel como actor de segurança está sob escrutínio apertado e grande expectativa.

56 Comunicação da Comissão, “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, COM (2004) 373 final, Bruxelas, 12 Maio 2004, pp. 4 e 6.

57 Comunicação da Comissão, “European Neighbourhood Policy: Recommendations for Armenia, Azerbaijan, Georgia and for Egypt and Lebanon”, COM (2005) 72 final, Bruxelas, 2 Março 2005.

58 Discurso do Ministro de Estado da Geórgia sobre Integração Europeia e Euro-Atlântica, Giorgi Baramidze, Paris, 21 Dezembro 2005.

O envolvimento da UE no processo de cessar-fogo no Nagorno-Karabakh foi solicitado inicialmente pela Arménia, aumentando posteriormente a fasquia com o pedido de apoio político para a resolução do conflito. Contudo, o Azerbaijão, assumindo um tom mais distanciado, não solicitou o envolvimento directo da UE no processo uma vez que se revelou desapontado com a falta de vontade da União para afirmar claramente a ocupação arménia do território azeri.⁵⁹ A UE tem insistido que qualquer solução deve ser encontrada no quadro do Grupo de Minsk, oferecendo assistência limitada ao processo, fortalecido agora, no entanto, pela presença do REUE.

A vizinhança da UE tornou-se uma prioridade para a acção da União numa percepção realista dos problemas e capacidades europeias, tal como a Estratégia de Segurança Europeia procura apontar ao oferecer um quadro de acção para tornar a UE mais operacional e eficiente. Os países do Cáucaso do Sul constituem um elemento visível e urgente do maior envolvimento da UE, em particular quanto à definição, implementação e consolidação de uma política cuidadosamente talhada para a vizinhança a leste. Contudo, a conciliação de interesses dentro da UE permanece um desafio. Apesar das questões energéticas ganharem centralidade nas políticas da UE, a bacia do Cáspio não obteve um capítulo específico no Livro Verde da UE sobre segurança energética.⁶⁰ De facto, e apesar da preocupação da UE com os conflitos na região, próximos das suas fronteiras, a sua presença nas negociações tem sido limitada.

Pequenos passos têm de ser dados, na base de prioridades acordadas e da definição de estratégias comuns. Neste sentido, a PEV tem ainda de demonstrar como vai conciliar a diferenciação bilateral com a promoção de cooperação regional, e até que ponto a partilha dos valores europeus pode ser conciliada com o peso da história, e as especificidades desta região tão diversificada.

A UE é um clube atractivo para estes países: oferece uma “combinação única de poder económico e possibilidades para o diálogo político. Isto pode constituir valor adicional para a diplomacia multilateral convencional sob os auspícios da ONU e da OSCE. (...) A UE poderia ser muito mais efectiva que outros ao condicionar politicamente o seu apoio financeiro a progressos nos processos de resolução de conflitos”.⁶¹

59 “Heikki Talvite: EU to prepare report on the South Caucasus countries”, *AzerNews*, 11 Novembro 2004.

60 Livro Verde da Comissão “Estratégia Europeia para uma Energia Sustentável Competitiva e Segura” COM (2006) 105 final, Bruxelas, 8 Março 2006. Ver também as conclusões da Presidência da União, no Conselho Europeu de 23 e 24 de Março de 2006.

61 Mariam Dekanozishvili, “The EU in the South Caucasus: By What Means, To What Ends?” *Georgian Foundation for International and Strategic Studies, Occasional Paper 2*, (Janeiro 2004), pp. 9-10.

Contudo, o alcance no âmbito do qual os Estados membros demonstrarão vontade política para um envolvimento alargado, numa área particularmente instável onde a intersecção de interesses em competição tem sido clara, permanece em aberto.

O desejo da UE em alcançar maior proeminência em questões de segurança é visível, mas se este compromisso para o tornar verdadeiramente operacional se tornará real permanece em aberto. A questão do Iraque, como exemplo prático das contradições existentes dentro da União e da sua consequente incapacidade para formular uma posição comum na matéria, pode servir de lição. A Estratégia Europeia de Segurança pode ser uma parte desta lição, procurando lidar com um *handicap* fundamental – a necessidade de definição de um quadro de referência. Que linhas de consenso serão desenvolvidas e qual será o seu impacto relativamente à segurança e defesa, são questões fundamentais não apenas para a Europa, mas também a nível global. “Não são os desejos mas as acções que contam na política internacional. A UE acumulou já vontade política e recursos de modo a começar a fazer a diferença no campo da paz e da segurança, tal como já o faz no mercado global”.⁶² Se vai conseguir gerir diferenças internas e reunir o apoio necessário para um envolvimento activo em questões de segurança na sua vizinhança permanece pouco claro. As cartas estão na mesa, mas as regras não são ainda suficientemente claras para permitir o fortalecimento de uma estratégia comum, coesa e dirigida.

Estas dificuldades endógenas têm sido de alguma forma colmatadas pelo esforço de desenhar uma política de base regional para o Cáucaso do Sul. A política externa e de segurança da UE na sua vizinhança foi alargada, com a nomeação de um Representante Especial para o Cáucaso do Sul, o seu maior envolvimento em processos de transição económica e política, e tentativas de clarificação da relação da União com a Federação Russa. As parcerias estratégicas que podem ser desenhadas entre a União e os Estados do Cáucaso e o seu enquadramento numa estratégia regional revelam complexidade. O acordo sobre os Planos de Acção trouxe alguma clareza através do equilíbrio entre uma abordagem regional e as especificidades de cada um dos países caucasianos. Contudo, os ritmos diferenciados no que concerne aos processos de transição política, de desenvolvimento económico, e o envolvimento externo são factores fundamentais na procura de elementos comuns num cenário tão volátil.

62 “The European Security Strategy - The Next Steps?”, Sumário da palestra de Javier Solana em Helsinquia, 25 Fevereiro 2004.