



1.23 • Conjuntura internacional

A Geórgia e a UE: Acordo de Associação como instrumento de estabilidade?

Pedro Silva Barata

A GEÓRGIA, o mais pró-ocidental dos três Estados do Cáucaso do Sul, marcou esta sua postura logo após a sua independência em 1992 ao decidir orientar a sua política externa rumo à admissão das estruturas euro atlânticas – NATO e UE – num claro sinal de afastamento da influência russa, de imediato compreendido por esta como uma ingerência – ameaça – do Ocidente naquilo que ainda hoje considera ser o seu *near abroad*. Tendo como base o conceito de *balance of threat* de Stephen Walt, de que a percepção da ameaça aumenta com a proximidade, esta postura georgiana tem contribuído para relações marcadamente tensas entre as partes¹ (Barata, 2014:16). Este atrito teve o seu ponto alto em agosto de 2008 quando a Geórgia, através do uso da força, tentou recuperar os territórios das regiões autónomas da Abecásia e da Ossétia do Sul, com clara desvantagem para a parte georgiana, dado que, pela primeira vez após a invasão do Afeganistão em 1979, os russos invadiram o território georgiano e em dez dias garantiram a segurança da Abecásia e abriram uma segunda frente na Ossétia do Sul, colocando inúmeras questões à Geórgia se porventura vier a recuperar estas duas regiões (Burns, 2009: 116). O resultado foi o adiamento da resolução dos conflitos e o agravamento no relacionamento entre a Geórgia e a Rússia, reforçando a ideia de que o potencial de conflito nesta região – uma espécie de “no peace, no war” – não diminuiu, bem pelo contrário, e de que os conflitos regionais poderão ter repercussões imprevisíveis, provocando um adiamento da entrada georgiana nas estruturas euro atlânticas.

A presidência russa, quer pelas mãos de Putin, quer de Medvedev, tem reafirmado o espaço pós-soviético como sendo de interesse vital para a Rússia – o seu *lebensraum* –, ciente, no entanto, de que os três Estados do Cáucaso do Sul têm vindo a desenvolver capacidades próprias, muitas delas assentes nos apoios provenientes de atores externos presentes na região, como sejam a NATO, a UE ou os EUA (Freire, 2013:10). A sua dependência económica da exportação energética – cerca de 72% das exportações, e 52% das receitas do orçamento do Estado em 2012 (*US Energy Information Administration*, 2014) – e o envolvimento de atores externos na região do Cáucaso são percecionados como ameaças efetivas aos interesses nacionais russos. Se no primeiro caso a Rússia tem optado pela promoção de acordos bilaterais e multilaterais, no segundo dificilmente permitirá a intromissão do Ocidente num espaço de sua influência – a aproximação entre a NATO e alguns dos países da ex-URSS é encarada por Moscovo com preocupação, dado que vê o seu espaço estratégico de segurança encolher, e por isso, procura controlar esse espa-

ço através do reforço das alianças existentes no Cáucaso. Prova disso foi o anúncio em 2009 da intenção de construir uma base militar no porto abecaz de Ochamchira, no Mar Negro, o reforço da cooperação política e económica com a Abecásia e com a Ossétia do Sul, e em 2010, da renovação do acordo de utilização da base naval de Sebastopol na Ucrânia, até 2042, marcando uma intenção clara de Moscovo em muscular a sua presença na região, manter uma vantagem competitiva em relação aos EUA e um poder de veto nos eventuais alargamentos da NATO ao Cáucaso (Vieira, Simão, 2009:9).

A importância da Geórgia para a UE

As relações bilaterais entre a UE e a Geórgia tiveram início em 1992 no período pós-independência georgiana, oficializadas em julho de 1999 com a assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação (APC). Este acordo teve como objetivos definir o enquadramento para o diálogo político; apoiar a Geórgia na consolidação da democracia e no desenvolvimento da sua economia, por forma a completar a transição de uma economia centralizada em Moscovo para uma economia de mercado; promover as relações económicas entre a UE e a Geórgia com vista a um desenvolvimento económico sustentável, e por fim, promover as bases para a cooperação legislativa, económica, social, financeira, científica, tecnológica e cultural.

A 1 de maio de 2004, na sequência do alargamento da UE a leste, foi implementada a Política Europeia de Vizinhança (PEV) permitindo aos novos parceiros², através de cooperação a nível político, de segurança, da economia e cultural, participar em diversas atividades da UE. Os objetivos desta política foram corporizados nos Planos de Ação e nos Acordos Europeus de Vizinhança estabelecidos com cada um dos vizinhos, permitindo-lhes aproximarem-se dos valores comuns da boa governação, da economia de mercado, da boa vizinhança, do desenvolvimento sustentável e da segurança (Tomé, 2007:20).

Mais tarde, em novembro de 2006, a UE e a Geórgia assinaram o Plano de Ação, documento estratégico contemplando os objetivos de cooperação entre as duas partes, e cuja implementação tornaria possível, num período de cinco anos, atingir os requisitos definidos no APC com vista à integração europeia.

Em janeiro de 2010 o Parlamento Europeu publicou a estratégia da UE para a região do Cáucaso. Nesse documento a UE afirmou-se como ator securitário na região, e olhou para os conflitos aí existentes como um entrave à implementação de qualquer estratégia que vise a transformação do Cáucaso numa região estável, pacífica e próspera.

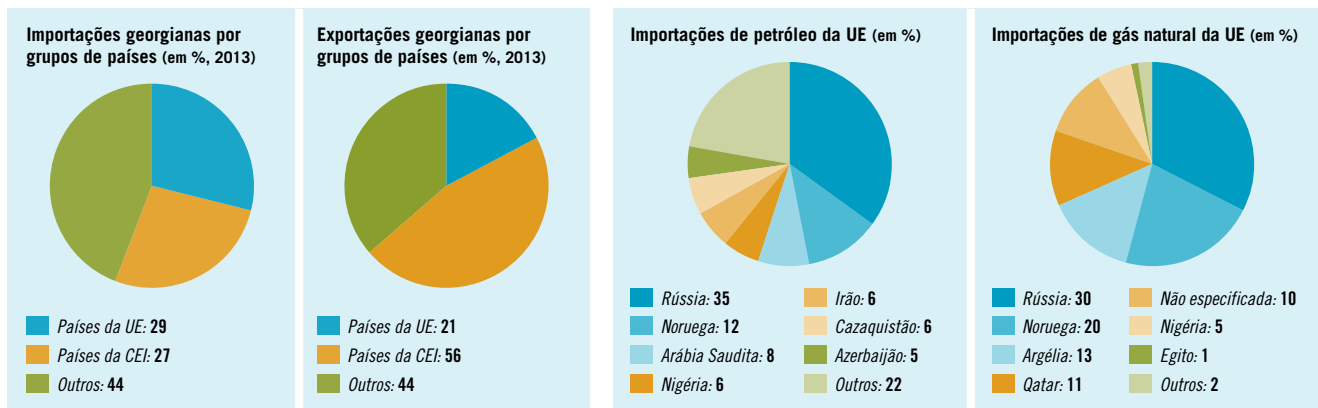
De acordo com o GEOSTAT, a UE é hoje um importante parceiro comercial, já que em janeiro de 2014 representava cerca de 23% da sua balança comercial – 20% no que respeita às exportações e 24% das importações (GEOSTAT, 2014). Em 2013 a UE representou 21% das exportações georgianas e 29% das importações³, ultrapassando os parceiros do espaço pós-soviético (ver “*Share* de importações e exportação georgianas”).

O forte crescimento económico da China e da Índia provocarão até 2030 um aumento de mais de 50% na procura de energia a nível mundial (*International Energy Agency*, 2007). Perante o aumento de consumidores e a diminuição dos recursos, a segurança energética passou a dominar a agenda de *high politics* dos Estados como ameaça existente, capaz de colocar em risco a estabilidade e a segurança dos Estados, transversal aos diversos setores de segurança defendidos por Barry Buzan na sua abordagem multidimensional da segurança, tais como a segurança política, económica, militar, societal (Barata, 2014:34), da mesma forma que serve de catalisador para a exploração de novas fontes energéticas e para a construção de novos corredores de transporte. Neste contexto, compreende-se que a competição pela segurança energética possa conduzir ao agravamento de tensões já existentes no espaço pós-soviético.

“ [...] a aproximação entre a NATO e alguns dos países da ex-URSS é encarada por Moscovo com preocupação [...] ”

A UE apresenta uma forte dependência⁴ energética externa sendo que, dos seus vinte e oito Estados membros, vinte importam cerca de 95% das necessidades de petróleo, fundamentalmente da Rússia e do Azerbaijão – desde o mar Cáspio e através da Geórgia e da Turquia – e no que respeita ao gás natural a importação faz-se à custa da Rússia – 30%, da Noruega – 20%, da Argélia – 13%, do Qatar – 11%, e o restante de outros Estados, como se verifica no gráfico “*Share* de importações e exportação energéticas da UE”.

Torna-se pois evidente que o Cáucaso do Sul, no epicentro das principais rotas energéticas para a Europa, representa um vetor, chave na política energética da UE. Neste capítulo, o Azerbaijão é um importante parceiro, e o gás e o petróleo provenientes do mar Cáspio e da Ásia Central são transportados para a Europa através da Geórgia



Share de importações e exportações georgianas.
 GEOSTAT. National Statistics Office of Georgia [Em linha]

Share de importações e exportações energéticas da UE.
 Fonte: EU Comission Statistical Pocket Book, 2013:27 [em linha].

(e da Turquia) pelos *pipelines* Baku-Tbilisi-Ceyhan, Baku-Supsa e Baku-Tbilisi-Erzurum, ou através de transporte ferroviário do Azerbaijão até aos portos georgianos do mar Negro de Poti e Batumi, e daí posteriormente transportados para Europa.

A Parceria Oriental da UE e os Acordos de Associação

Em 2009, na Cimeira de Praga, a UE lançou a iniciativa da Parceria Oriental com o objetivo de apoiar a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia nas suas reformas de transição e consolidação da democracia, de promoção da integração gradual da economia, ao mesmo tempo promovendo a mobilidade de cidadãos, a associação política e fomentando a cooperação. Esta iniciativa baseia-se no princípio *more for more* – *more support for more progress* – e pressupõe como valores o respeito pelos direitos humanos, pelo Estado de direito, pela democracia e pelo comprometimento na implementação de uma economia de mercado.

No princípio de 2012 iniciaram-se as conversações para a assinatura de Acordos de Associação com a Geórgia⁵, incluindo o *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA). Este acordo, inserido na PEV, visa alargar as relações comerciais com estes Estados, numa perspetiva holística, e permitir uma integração do Cáucaso do Sul no mercado da UE – facilitar os mecanismos aduaneiros, diminuir os impostos de transação, a aplicação das normas sanitárias da UE, entre outros. Mas se de alguma forma o DCFTA procura ser um facilitador, também exige o cumprimento de normativo europeu por parte da Geórgia em áreas como os direitos dos consumidores, dos trabalhadores e de proteção ambiental.

Para a UE, os mercados georgianos já representam cerca de 26% das suas transações, e de acordo com o *Centre for European and North Atlantic Affairs*, o DCFTA poderá representar o acesso a novos mercados, um aumento das exportações em 12% e das importações em 7,5% (CENAA, 2013).

O rubricar dos textos que constituirão o Acordo de Associação da Geórgia, em novembro de 2013, marcou um momento histórico no re-

lacionamento entre a Geórgia e a UE, no que pode ser considerado como o início de uma futura integração nas estruturas euro atlânticas, mas ainda longe de ser a última paragem de uma transição democrática que teima em não chegar. Este acordo assenta num modelo dos três “M’s” – *money, markets and mobility* – de “more for more”, i.e., aumentando o acesso aos mercados europeus, uma maior mobilidade de pessoas e bens, sem que contudo isso represente a sua admissão no espaço europeu, o quarto “M” de *membership*.

Para atingir estes objetivos, a Geórgia necessita de estabilidade e de segurança. Tem como desafio o facto de as regiões ocupadas da Abecásia e da Ossétia do Sul serem governadas por elites,

as quais beneficiam do atual *statu quo*, e de os processos de transição democrática e de liberalização carecerem de tempo para serem implementados.

A assinatura dos Acordos de Associação e o DCFTA da Geórgia e da Moldávia (após o afastamento da Ucrânia e da Arménia) a ter lugar durante o ano de 2014 são vistos por Putin como um entrave à edificação da União Económica euro asiática, e como tal, importa esperar para ver se a Rússia de Putin consentirá que a Geórgia prossiga rumo à integração, ou se, pelo contrário, avançará com sanções que podem passar pelo embargo comercial, pelo reforço das suas tropas nos territórios da Abecásia e da Ossétia do Sul e, eventualmente, pelo desencadear de nova conflitualidade nas duas regiões,

Notas

- 1 A proximidade geográfica, o poder ofensivo e as intenções agressivas afetam o nível de ameaça que eles constituem.
- 2 Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia, Ucrânia, Argélia, Autoridade Palestiniana, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Síria e Tunísia.
- 3 De acordo com o *National Statistics of Georgia* – GEOSTAT – em 2012 a UE representou no capítulo das exportações georgianas 14,9% do total, e 31% do total das importações.
- 4 Entenda-se dependência como a vulnerabilidade dos Estados às interrupções de fornecimento energético, ao choque provocado por aumento de preços e que possam implicar perdas significativas na sua competitividade e no seu produto interno bruto.
- 5 E com a Ucrânia, Moldávia, Azerbaijão, Arménia e Bielorrússia.

Referências

BARATA, Pedro (2014). O Cáucaso do Sul: dinâmicas de segurança regional. Dissertação de Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais. Universidade Autónoma de Lisboa.

BURNS, Nathan (2009). “An Uncertain Place in Uncertain Times: The South Caucasus”. Master of Arts Thesis. University of Central Florida. Disponível em: http://etd.fcla.edu/CF/CFE0002750/Burns_Nathan_L_200908_MA.pdf [Consultado em 21 de fevereiro de 2014].

CENTRE FOR EUROPEAN AND NORTH ATLANTIC AFFAIRS – CENAA (2013). 1st South Caucasus Security Reform Forum (SCSF). al conference held on december 10-11, 2013 in Tbilis, Georgia. Disponível em: http://cenaa.org/wp-content/uploads/2014/01/SCSF-Summary_FINAL.pdf [Consultado em 22 de fevereiro de 2014].

EUROPEAN COMMISSION (2013). “European economy. Member states’ energy dependence: an indicator-based assessment. *Occasional Papers* 145. April 2013. Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_pa-

per/2013/pdf/ocp145_en.pdf [Consultado em 26 de fevereiro de 2014].

FREIRE, Maria (2013). “South Caucasus: an analysis of the interplay of external actors in a complex setting – Russia and the European Union RA” in TOMÉ, Luis (Coord) – Security in South Caucasus: Players, Perspectives and Dynamics. (Título provisório). Observatório de Relações Exteriores da UAL (OBSERVARE) e Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), no prelo. Ensaio pré-editado, gentilmente cedido pelo Professor Doutor Luis Tomé.

GEOSTAT (2014). “External merchandise trade of Georgia in January 2014”. Disponível em: http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/bop/FTTrade_January%202014_ENG.pdf [consultado em 25 de fevereiro de 2014].

INTERNATIONAL ENERGY AGENCIE. “World Energy Outlook 2007”. Publications. Disponível em: http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2007/weo_2007.pdf [Consultado em 3 de fevereiro de 2014].

TOMÉ, Luis (2007). O Grande Jogo Geopolítico nos Espaços do “Espaço Pós-Soviético”. Disponível em: http://europasia.net/docs/9.Grande_Jogo_Geopolitico_Espacos_Pos_Sovieticos.pdf [Consultado em 26 de fevereiro de 2014].

US Energy Information Administration (2014). “Russia analysis brief. Overview”. Disponível em: <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Russia/russia.pdf> [Consultado em 26 de fevereiro de 2014].

VIEIRA, Alena, SIMÃO, Licinia (2009). Que papel para a NATO? Visões políticas da Geórgia e Bielorrússia no contexto das relações entre o Ocidente e a Rússia. Instituto de estudos estratégicos e internacionais. Disponível em: www.ieei.pt/files/Que%20papel%20para%20a%20NATO_brief10.pdf [Consultado em 23 de fevereiro de 2014].

US Energy Information Administration (2014). “Russia Overview. Analysis Brief”. Disponível em: <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Russia/russia.pdf> [consultado em 22 de fevereiro de 2014].