

4

Linguagem e seu uso nas relações entre a Rússia e a UE

No capítulo anterior, buscou-se discutir o que é uma parceria estratégica, o que pode ser definido como tal, o que significa que um relacionamento entre atores políticos seja assim definido. Neste capítulo, partindo-se das discussões epistemológicas, metodológicas e ontológicas realizadas no capítulo 2, chega o momento de se buscar um entendimento sobre o caso específico de análise que a presente dissertação busca abordar.

Neste contexto, o objetivo do presente capítulo é focalizar o tema da parceria estratégica entre a Rússia e a União Européia, ou seja, o elemento empírico que fundamenta o objeto de estudo delimitado. Como se chamou à atenção anteriormente, o relacionamento entre estes atores políticos é definido a partir do emprego do conceito de parceria estratégica. Contudo, como se destacou no capítulo anterior, isso não quer dizer que tal relacionamento seja compreendido atualmente como algo positivo. Pelo contrário, o que os analistas do tema colocam é que o relacionamento entre a Rússia e a União Européia está marcado por um momento de incompatibilidade e estagnação. Marcadamente, o que observam os analistas é a utilização por ambas as partes do conceito de parceria estratégica como um modo de definir o relacionamento que se busca construir. No entanto as práticas (não somente ações concretas, mas muitas vezes discursos que demonstram um elemento de oposição com relação ao discurso de parceria) parecem demonstrar que não somente ainda não se tem uma parceria estratégica de fato, como também as partes encontram-se bastante distantes de tal objetivo.

Desta maneira, o esforço que se realizará neste capítulo, será o de discutir com que significado(s) o conceito de parceria estratégica é proposto e compreendido desde seu emprego inicial, a princípios da década de 90, até os dias de hoje no âmbito das relações entre a Rússia e a União Européia. Dessa maneira, buscar-se-á compreender como esse(s) entendimento(s) específico(s) sobre esse conceito se refletem em fases distintas do relacionamento entre as partes.

Para que esse objetivo seja alcançado, e conforme o que se discutiu no capítulo 2, deve-se, portanto, realizar uma análise centrada na linguagem. Desta maneira, a partir dos principais documentos que compõem o marco relacional entre a Rússia e a União Européia, e através da linguagem que se encontra

empregada por dirigentes de ambas as partes, tem-se o objetivo primeiramente de se confirmar como o jogo de linguagem entre a Rússia e a União Européia constitui-se a partir do significado que o conceito de parceria estratégica assume. Em segundo lugar, através de análises de estudos de caso específicos, busca-se demonstrar como a linguagem é utilizada não somente de maneira mais ampla, mas especificamente em temas contemporâneos específicos da agenda bilateral, produzindo efeitos diretos ao constituir a dinâmica relacional entre os atores políticos assinalados. Assim, serão realizados dois estudos de caso: o diálogo energético entre Rússia e União Européia e o conflito entre a Rússia e a Geórgia em 2008. Tais casos são destacados a partir do momento que, dada a sua relevância tanto para a Rússia como para a União Européia e dado que ambas as partes assumem posturas divergentes, pode-se utilizá-los como uma maneira de se discutir até que ponto a linguagem de parceria estratégica pode ser questionada e como ela se insere como um elemento de constituição das relações entre esses dois atores. Portanto, a partir desses casos, espera-se que se possa ter melhores subsídios para avaliar o impacto do conceito de parceria estratégica na constituição das relações Rússia-UE.

No que tange à organização do capítulo, primeiramente se analisará a linguagem utilizada nos documentos que fundamentam as relações bilaterais entre a Rússia e a União Européia, ao mesmo tempo em que os discursos de representantes de ambas as partes também são apresentados. Posteriormente, nas duas seções seguintes, são discutidos os dois casos selecionados, primeiramente o debate energético e, então, o conflito de 2008 na Geórgia. Ao fim dos estudos de caso, faz-se uma breve conclusão dos temas levantados no capítulo.

4.1

A linguagem nos documentos e nas declarações que definem as bases do relacionamento bilateral

Visando a uma análise da linguagem utilizada para a compreensão do processo de aquisição de significado do conceito de parceria estratégica no âmbito do relacionamento entre a Rússia e a União Européia, o objetivo da presente seção é obter subsídios que combinados a outras formas de análise, como a análise dos documentos, possibilitem compreender como o ambiente lingüístico sofre

mudanças – sutis, mas importantes – que possuem um efeito constitutivo nas possibilidades de agência das partes envolvidas.

Contudo, mais do que constatar mudanças, o objetivo de uma análise dos documentos e declarações de representantes europeus e russos seria mostrar como a linguagem vai sofrendo essas modificações ao longo de um processo. Assim, são discutidos os principais documentos que compõem as relações UE-Rússia enquanto se realiza uma contextualização breve do momento em que tais documentos são elaborados. Por sua vez, o objetivo da análise de trechos de declarações e discursos de representantes é destacar elementos lingüísticos que possam auxiliar na obtenção de um entendimento de como através da linguagem evidenciavam-se as bases constitutivas do relacionamento entre a Rússia e a União Européia. Obviamente, não se poderia discutir todas as menções ao relacionamento entre ambos os atores que surgem nesses discursos, contudo espera-se discutir uma série de declarações e citações, através das quais de alguma maneira a idéia de processo de aquisição de significado do conceito de parceria estratégica possa ser identificada. É interessante destacar a facilidade em se encontrar os pronunciamentos dos presidentes russos a partir de Vladimir Putin. No sítio da Presidência Russa, todas as declarações desde que esse presidente assume em 1999 o governo russo até os dias de hoje, quando já ocupa a Presidência Russa Dimitri Medvedev, encontram-se disponíveis. Nesse contexto, alguns trechos de declarações do presidente russo em encontros com representantes de Estados-membros da UE ou da própria UE serão mencionados. Naturalmente, porém, não somente os discursos dos presidentes russos e de outros representantes russos serão abordados, pois também se deve contar com uma apreciação da linguagem enunciada por representantes europeus, e é neste contexto que serão realizadas algumas citações do Alto Representante da Política Externa e de Segurança Comum da UE, Javier Solana¹, entre outros.

¹ Conforme a breve discussão sobre a soberania da UE realizada no capítulo anterior, a UE possui elementos de soberania própria, mas também segue sendo uma associação de Estados-Membros soberanos. Neste contexto, como os próprios representantes da UE reconhecem, há grande dificuldade para que como um todo a UE se expresse de maneira uníssona e que, uma vez que se considera neste trabalho a UE como um ator político coeso, que se limite a discussão a discursos de representantes não vinculados diretamente a Estados-membros, mas sim ao corpo institucional da UE.

4.1.1

O ato inicial: a parceria como um relacionamento promissor, porém desigual

Em 1994 o fim da União Soviética é ainda um acontecimento recente e a Rússia encontra-se em um momento de transição à democracia e à economia de mercado. Em um momento de indefinições no âmbito da política doméstica, a política externa russa, encabeçada pelo ministro de relações exteriores Andrey Kozyrev, adquire um perfil marcadamente pró-ocidental. Neste contexto, um bom relacionamento com a Europa é não só algo desejável, é algo visto como necessário para que o país possa efetuar as transições planejadas e caminhar em direção a uma maior estabilidade. Desde um ponto-de-vista europeu, a UE encontra-se em um momento importante de sua consolidação como ente político. É um momento em que já se encontra em vigor o sistema de pilares introduzido pelo Tratado de Maastricht e em breve (1995) quinze Estados-membros encontrar-se-iam integrados em algumas áreas como um ente político de caráter supranacional. Portanto, constitui-se um momento em que para a UE é interessante uma aproximação com a herdeira principal da União Soviética, apresentando-se como uma estratégia lógica o apoio à adoção na Rússia de um sistema político e econômico o mais próximo possível do vigente nos Estados-membros da UE, o que a princípio tornaria o relacionamento bilateral menos sucinto a problemas. É um momento de buscar superar definitivamente as barreiras anteriormente impostas pelo período da Guerra Fria.

O documento que fundamenta as bases do relacionamento entre a Rússia e a União Européia é o Acordo de Parceria e Cooperação, assinado em Corfu, em 1994. Tal documento é elaborado e assinado em um contexto muito específico, que nos permite compreender a razão de o termo “parceria estratégica” adquirir um significado positivo, a partir do momento em que são definidas áreas em que existe a possibilidade de atuação conjunta e benéfica. Assim é que, como um meio de legitimação à audiência, no preâmbulo do acordo, que viria a entrar em vigor em 1997, são destacados “the importance of the historical links existing between the Community, its Member States and Russia and the common values that they share” (Acordo de Parceria e Cooperação, 1994, p. 1) e que se coloca como um objetivo do acordo “strengthening the political and economic freedoms which constitute the very basis of the partnership” (Acordo de Parceria e Cooperação,

1994, p. 1-2). Portanto, o que se percebe é que “cooperação econômica e política” são colocados como elementos estratégicos do relacionamento bilateral.

De maneira a se discutir que significado o termo “parceria” assume no âmbito deste acordo, crê-se relevante destacar os “objetivos da parceria” apresentados no artigo 1º do mesmo:

- “- to provide an appropriate framework for the political dialogue between the parties allowing the development of close relations between them in this field,
- to promote trade and investment and harmonious economic relations between the Parties based on the principles of market economy and so to foster sustainable development in the Parties,
- to strengthen political and economic freedoms,
- to support Russian efforts to consolidate its democracy and to develop its economy and to complete the transition into a market economy,
- to provide a basis for economic, social, financial and cultural cooperation founded on the principles of mutual advantage, mutual responsibility and mutual support,
- to promote activities of joint interest,
- to provide an appropriate framework for the gradual integration between Russia and a wider area of cooperation in Europe,
- to create the necessary conditions for the future establishment of a free trade area between the Community and Russia covering substantially all trade in goods between them, as well as conditions for bringing about freedom of establishment of companies, of cross-border trade in services and of capital movements.”

O Acordo de Parceria e Cooperação destaca-se pelo fato de abarcar disposições detalhadas em várias áreas como comércio, cooperação financeira, energia, entre outros. Fica evidente que ambas as partes possuem expectativas bastante positivas no que tange a um aprofundamento do relacionamento bilateral, que a questão das assimetrias comerciais é colocado como um tema relevante e que a questão dos valores comuns é apresentada como um elemento secundário, apesar de importante por fundamentar valores políticos e econômicos relevantes aos interesses estratégicos da parceria e servir, como já discutido, como um elemento legitimador da proposta de parceria, permitindo um contexto mais propício para aceitação desse ato de fala – segundo o que coloca Balzacq (2005). Para a Rússia, que se encontra em um momento de relativa debilidade no que diz respeito à posição que possui em âmbito internacional, evidencia-se o desejo de uma cooperação que contribua a um êxito das reformas planejadas, além de uma preocupação com o elemento “valores”, relevante em um momento de debate político interno e de necessidade de recuperação do orgulho próprio russo. Para a

Europa, trata-se de se aproximar de um antigo “inimigo” e dissipar possibilidades futuras de instabilidade. É interessante, portanto, uma abordagem que contribua para que a Rússia consolide um sistema político baseado em instituições democráticas e uma economia de mercado, o que por sua vez é necessário desde o ponto-de-vista de se conseguir acesso ao mercado russo, marcadamente ao importante mercado energético russo, vital aos interesses europeus. Além disso, há o evidente interesse de manter um ambiente de paz na Europa, estabelecendo-se um relacionamento cooperativo com um ator que antes era reconhecido como uma ameaça.

De todos os modos, por mais que se possam identificar determinados interesses em um relacionamento baseado em uma idéia de ganhos mútuos, é importante destacar o componente “diretivo” do Acordo de Parceria e Cooperação. A União Européia tem não somente o interesse de estabelecer bases mais harmoniosas para o relacionamento comercial, como exposto na citação acima, possui também o interesse de que a Rússia se estabeleça como um ator com o qual se possa cooperar, um Estado que consolide um sistema político democrático, baseado na noção de Estado de Direito e com um mercado capitalista aberto aos investimentos europeus, além de mais próximo e por isso confiável, de maneira a não mais ser uma ameaça desde um ponto-de-vista de segurança.

Assim, por mais que se creia que a Rússia deva percorrer um caminho considerável de maneira a se adequar aos padrões desejados pelos europeus (vide a postura do governo russo no que concerne ao conflito checheno) e deixar de ser uma ameaça, a idéia de parceria adquire um significado normativo, próximo das definições apresentadas no capítulo anterior no que diz respeito à idéia de que entre as partes existe uma noção de partilha, existindo a crença em um caráter mutuamente benéfico e na caminhada a um relacionamento cada vez mais profundo que possua conseqüências positivas aos objetivos momentâneos das partes. Portanto, ao contrário de como os analistas citados no capítulo anterior compreendem atualmente a parceria estratégica entre a Rússia e a União Européia, esta parceria estratégica parece, à primeira vista, ser enunciada com um significado que remete à idéia de cooperação mutuamente benéfica, ou seja,

compatibilidade de interesses, e à idéia de aprofundamento do relacionamento bilateral através do diálogo político:

“[a] regular political dialogue shall be established between the Parties which they intend to develop and intensify. It shall accompany and consolidate the rapprochement between the European Union and Russia, support the political and economic changes underway in Russia and contribute to the establishment of new forms of cooperation.” (Acordo de Parceria e Cooperação, 1994, art. 6)

Contudo, um elemento deve ser destacado e que é relevante para a presente discussão. O inciso 1º do artigo 99 do acordo afirma que não existe impedimento para que uma das partes tome as medidas que julgar necessárias se considerar que sejam essenciais para a proteção de “interesses de segurança essenciais”. Ou seja, as partes prevêem que é possível a existência de situações em que seus interesses possam divergir, que possuam interesses específicos que não sejam totalmente compatíveis. Tal elemento é importante por deixar claro que neste relacionamento de parceria estratégica os interesses estratégicos de cada uma das partes devem ser respeitados e levados em consideração. Ou seja, o relacionamento proposto não exclui a possibilidade de divergências, conflitos e de uma preocupação com questões de segurança.

Assim, não existe impedimento para que um parceiro possa demonstrar seu descontentamento e pressionar a outra parte. Isto fica evidente quando o Conselho Europeu de Helsinque (10 e 11 de dezembro de 1999) publica sua Declaração sobre a Chechênia. Neste momento a UE claramente condena a postura russa e a ameaça com sanções em caso de não se adotar uma postura distinta por parte do governo russo:

“2. The European Council does not question the right of Russia to preserve its territorial integrity nor its right to fight against terrorism. However the fight against terrorism cannot, under any circumstances, warrant the destruction of cities, nor that they be emptied of neither their inhabitants, nor that a whole population be considered as terrorist.

(...)

7. In the light of the above, the European Council decides to draw the consequences from this situation:

- for the implementation of the European Union's Common Strategy on Russia, which should be reviewed;
- for the Partnership and Cooperation Agreement, some of the provisions of which should be suspended and the trade provisions applied strictly;
- for TACIS, the budgetary authority is asked to consider the transfer of some funds from TACIS to humanitarian assistance. Finance in the budget for 2000

should be limited to priority areas, including human rights, the rule of law, support for civil society and nuclear safety.

8. Russia is a major partner for the European Union. The Union has constantly expressed its willingness to accompany Russia in its transition towards a modern and democratic state. But Russia must live up to its obligations if the strategic partnership is to be developed. The European Union does not want Russia to isolate herself from Europe.”²

De qualquer maneira, o relacionamento proposto tem um caráter positivo de cooperação em áreas estratégicas e, seguindo a mesma noção de parceria estratégica, é adotada pelo Conselho Europeu em 1999 a Estratégia Comum da União Europeia para a Rússia. O vocabulário utilizado nesse documento é realmente interessante, quando se afirma na parte I que

“[t]he issues which the whole continent faces can be resolved only through ever closer cooperation between Russia and the European Union. The European Union welcomes Russia’s return to its rightful place in the European family in a spirit of friendship, cooperation, fair accommodation of interests and of the foundations of shared values enshrined in the common heritage of European civilisation.”

Também importante destacar são os “claros objetivos estratégicos da União Europeia” apresentados:

- “- a stable, open and pluralistic democracy in Russia, governed by the rule of Law and underpinning a prosperous market economy benefiting alike all the people of Russia and of the European Union;
- maintaining European stability, promoting global security and responding to the common challenges of the continent through intensified cooperation with Russia.”

Interessante é notar que apesar de destacar o caráter de ser necessária uma coordenação com a Rússia de maneira a defender os interesses europeus, fica novamente evidente o caráter diretivo da linguagem utilizada, ao se identificar uma sutil hierarquia pela qual a Rússia deverá ser ensinada ou conduzida pela UE de maneira a se desenvolver, tanto do ponto-de-vista político como do ponto-de-vista econômico. A postura de condenação aberta no que tange à questão chechena também é evidência dessa hierarquia. São evidenciados, portanto, os interesses europeus não só de obter ganhos econômicos com um aproximação com a Rússia, mas também de conter uma ameaça ou até mesmo de “construir” um aliado que pode ser controlado.

² A declaração foi obtida no sítio <<http://www.ena.lu/>>, acessado em 22 de fevereiro de 2009.

4.1.2

O caráter desigual da parceria passa a ser questionado

Em junho de 2000 é aprovado pelo presidente Vladimir Putin, em junho de 2000, o Conceito de Política Externa da Federação Russa. Este documento possui grande relevância, pois marca a busca russa pela retomada de um status de grande potência. Dessa maneira, nos princípios gerais do documento, afirma-se que se tem como objetivos

“[t]o ensure reliable security of the country, to preserve and strengthen its sovereignty and territorial integrity, to achieve firm and prestigious positions in the world community, most fully consistent with the interests of the Russian Federation as a great power, as one of the most influential centers of the modern world, and which are necessary for the growth of its political, economic, intellectual and spiritual potential”.

Assim, em um momento de retomada de confiança russa em poder readquirir seu status de potência, a sutil passividade russa que marcava o contexto lingüístico entre a Rússia e a UE é substituída por um vocabulário que chama a atenção para o fato de que não deve haver uma hierarquia entre as partes. É o início de uma posição mais assertiva russa de que a parceria e cooperação com a União Européia tem seus limites quando se depara com os interesses russos:

“[o]f key importance are relations with the European Union (EU). The on going processes within the EU are having a growing impact on the dynamic of the situation in Europe. These are the EU expansion, transition to a common currency, the institutional reform, and emergence of a joint foreign policy and a policy in the area of security, as well as a defense identity. Regarding these processes as an objective component of European development, Russia will seek due respect for its interests, including in the sphere of bilateral relations with individual EU member countries.

The Russian Federation views the EU as one of its main political and economic partners and will strive to develop with it an intensive, stable and long-term cooperation devoid of expediency fluctuations.” (Conceito de Política Externa da Federação Russa, 2000, seção IV)

Fica evidente, então, que se parte de um entendimento mais incisivo sobre a parceria estratégica de que ela não significa um relacionamento incondicional, de que há interesses que se chocam entre as partes. Segundo o presidente da Comissão Européia, Romano Prodi, em discurso realizado em Moscou, em 28 de maio de 2002, “[w]e need to ensure this relationship develops into a genuine, complementary and comprehensive partnership”, uma parceria que tem como objetivo, segundo a declaração conjunta realizada na Cúpula UE-Rússia de 2001, em Moscou, estabelecer “a wider area of cooperation in Europe and neighbouring

regions aimed at enhancing economic growth and prosperity, social development, a clean environment and strengthened security and stability”.

Contudo, de qualquer maneira, em um momento de continuidade da debilidade russa na esfera internacional, por mais que a retomada de um status de grande potência seja um objetivo almejado e a parceria passe a ser considerada de fato um relacionamento entre iguais, as posições tomadas devem ser comedidas, e a noção de aproximação com a UE continua adquirindo um caráter positivo e otimista. Neste contexto, é interessante destacar que o vocabulário enunciado pela administração russa parece compatibilizar-se com os interesses europeus quando no último parágrafo do Conceito de Política Externa, afirma-se que a Rússia busca o Estado de Direito, a constituição de uma sociedade democrática e o desenvolvimento de uma economia orientada ao mercado. Assim que gradualmente a linguagem de parceria estratégica vai de fato atuando como um elemento constitutivo, mesmo que se advogue uma parceria um pouco diferente da inicial, realmente remetendo a um relacionamento entre iguais.

Cabe destacar que essa nova acepção de parceria estratégica não é um ato proposto simplesmente pelo lado russo. Já em discurso realizado em Estocolmo em outubro de 1999, ou seja, somente dois anos depois da entrada em vigor do Acordo de Parceria e Cooperação, Javier Solana Alto-Representante da UE para a Política Externa e de Segurança comum, afirma que

“[d]eveloping the Partnership with Russia is the most important, the most urgent and the most challenging task that the European Union (EU) faces at the beginning of the 21st century.

Building a partnership with Russia will not be easy, but I would argue most strongly that it is an opportunity we cannot afford to miss. This is why.

Firstly, Russia is a natural partner of the EU. (...) This trade with Russia is mutually beneficial. Russia and the EU need one another. (...)

Secondly, Russia is a country in transition towards democracy and market economy. It is strongly in our interest that this transition is successful so that we can live in harmony with Russia. (...)

Thirdly, we need to engage Russia in partnership for security reasons. Russia is a natural security partner for Europe – our security is indivisible. We cannot have a secure Europe without a secure Russia. (...)

[W]e must in future guard against thinking that we know best what Russia needs.”

Apesar de um pouco longo, destacou-se todo o trecho acima, pois se acredita que ele tem um conteúdo muito rico em significado por ressaltar os

elementos estratégicos da parceria entre a Rússia e a UE e a indivisibilidade de interesses de ambos os atores. Tal linguagem é um ato que propõe um relacionamento entre iguais que precisam atuar em conjunto para alcançar seus objetivos mais prementes (intensificação comercial e promoção de estabilidade e segurança na Europa). Deve-se recordar que em 1999 os Balcãs são a principal preocupação europeia no que diz respeito a temas de segurança³, como chama atenção Solana no mesmo discurso, mas apesar dos interesses e do papel russo como um ator relevante no que tange a este tema, a Rússia neste momento ainda se encontra em um momento de grande incerteza. Deve-se lembrar que em 1999 Putin assume a presidência após a renúncia do presidente Yeltsin. É um momento conturbado tanto do ponto-de-vista político como econômico para o país, tornando-se interessante destacar que um indivíduo tão influente, e que a princípio deveria ser o referencial europeu para relações exteriores, mesmo assim atribua ao relacionamento entre a Rússia e a União Europeia um significado tão vital aos interesses europeus de maneira geral. É interessante destacar um trecho da declaração conjunta da Cúpula UE-Rússia de 29 de maio de 2000, em Moscou, quando se afirma que “[t]he EU wishes to promote an even closer convergence of interests with Russia and a higher level of stability and security in Europe as a whole. The EU reaffirmed that Russia may be invited to participate in future crisis management operations.” Este trecho mostra o grau de comprometimento da Europa com a idéia de parceria estratégica, a ponto de estendê-la a uma suposta real articulação conjunta em questões de segurança.

Desse modo, destaca-se que a parceria estratégica assume uma conotação de não simplesmente cooperação visando benefícios mútuos (apesar de as relações comerciais serem apresentadas como um elemento essencial), ela incorpora a noção de necessidade de aprofundamento da cooperação e da coordenação bilateral. Além disso, deduz-se que na visão de Solana a União Europeia não se encontra em uma posição de superioridade com relação à Rússia. Muito pelo contrário, depende dela e a coloca em uma posição de igualdade, ao ponto de fazer uma auto-crítica com relação à postura assumida pela UE com relação à Rússia ao longo da década de 90.

³ A questão de Kosovo é mencionada na declaração conjunta realizada na Cúpula UE-Rússia de 29 de maio de 2000, em Moscou.

Dessa maneira, Solana coloca-se como um opositor de uma postura diretiva, parecendo adequar-se a um discurso assertivo sobre a necessidade de um relacionamento mais profundo e de certa maneira comissivo desde um ponto-de-vista de chamar a atenção de ambas as partes sobre a construção da parceria, de alcançar um compromisso, uma via acordada para a concretização de um relacionamento que necessita de partida e contra-partida para ser efetivado. Assim, tal linguagem coloca-se como um elemento que constitui o relacionamento bilateral, o que se evidenciaria posteriormente, quando se inicia uma fase em que a UE deve conter-se ainda mais de seu ímpeto de se sobrepor aos interesses russos.

Esta é uma postura que se adéqua ao discurso da Presidência Russa no início dos anos 2000, também de acordo aos documentos russos destacados na seção anterior. Durante coletiva de imprensa após encontro com os membros do Conselho Europeu, em 23 de março de 2001, em Estocolmo, Putin reafirma o comprometimento russo com “a constructive and positive dialogue with our partners”. Ainda, evidenciando um sentimento de otimismo que se pode dizer que compartilha com Solana, parece demonstrar uma crença positiva nas benesses provenientes de um relacionamento mais profundo:

“I would like to stress that the situation in Europe today is unique. All the European countries share democratic principles. We are no longer separated by ideological or foreign policy barriers. We are clearly aware of our cultural affinity and most importantly, our shared interests. And today, at the start of the millennium, we must use this unique opportunity to make Europe a model of civilized communication and effective pooling of efforts by our countries. I think we have a chance and we must use it.”

Tal discurso positivo com respeito à parceria estratégica com a UE é evidenciado em uma série de declarações. Durante declaração em coletiva de imprensa na Cúpula Rússia-União Européia em Moscou, em 17 de maio de 2001, Putin volta a destacar o caráter prioritário da parceria com a UE: “[t]he European Union is one of the key partners for us. Let me note that the concept of the Russian foreign policy considers links with the EU as a priority”. Isso, porém, não impede Putin de já no início de seu mandato como presidente eleito adotar um discurso que reconhece problemas e a necessidade de avanços concretos. De fato, a tônica do discurso do presidente russo é estimular o aprofundamento de relações entre atores que tem potencial de superar uma série de problemas, além de mostrar assertividade.

Neste contexto, pode-se destacar o discurso no Parlamento Federal Alemão realizado em 25 de setembro de 2001, quando o presidente russo afirma que “we have so far failed to recognize the changes that have happened in our world over the past ten years and continue to live in the old system of values: we are talking about partnership, but in reality we have not yet learned to trust each other”, o que soa como uma avaliação crítica, mas em seguida, no mesmo discurso, afirma que “[t]here are barriers and obstacles on that road that we are surmount. However, if we leave aside objective problems and occasional ineptness of our own, we will see the beat of Russia’s strong, live heart. And this heart is open to true cooperation and partnership.”

Cabe ressaltar que o elemento “confiança” ganha aqui um status de destaque, pois de fato vai se colocar como um fator a ser ressaltado não só pelo governo russo, mas também vai surgir como uma política abrangente dos Estados-membros da UE. Até mesmo com representantes dos Estados bálticos, países que neste momento ainda não eram membros da UE e com os quais as relações com a Rússia sempre foram problemáticas, a linguagem adotada nos discursos é de superação de dificuldades e desenvolvimento de relações cooperativas. Por exemplo, pode-se citar Putin quando em coletiva de imprensa com o presidente lituano Valdas Adamkus, realizada em Moscou em 30 de março de 2001, afirma que “the issues and vital problems on which Lithuania and Russia see eye-to-eye far outnumber the issues and problems on which we differ.”

O mesmo acontece no que diz respeito ao relacionamento com a Polônia, Estado que futuramente tornar-se-ia um Estado-Membro da UE a partir do alargamento de 2004 e com o qual a Rússia também possui um histórico de relações difíceis. Em declaração durante conferência conjunta com o presidente polonês Alexander Kwasniewski, em 16 de janeiro de 2002, Putin afirma que os países estão “entering a new phase in our relations because we take a comprehensive approach to these relations on a new basis and with an understanding that such cooperation benefits both Poland and Russia.” Também no dia seguinte, em discurso no Segundo Fórum Econômico Polônia-Rússia, o presidente volta a enfatizar tal postura, afirmando que “Poland’s integration in the EU may open up new prospects for our cooperation if we consistently uphold our national interests in the process of world and European integration.” Tal postura

se mantém até os dias de hoje, como se pode ver na declaração de Putin quando se encontra com o primeiro-ministro polonês, Donald Tusk, em 8 de fevereiro de 2008: “[d]espite all the problems in our bilateral relations – and of course we do have problems – I don’t think we need to overdramatise them. In fact, they are more like routine issues.”

No entanto, retomando a análise da linguagem dos documentos, é de suma importância destacar a estratégia específica adotada no que diz respeito à UE. Essa estratégia específica é apresentada em documento intitulado Estratégia de Médio Prazo da Rússia para a UE (2000-2010), de outubro de 1999. Neste documento, mantém-se a idéia de relacionamento de parceria mutuamente benéfica, contudo é interessante destacar a mudança de postura adotada no documento, postura essa que também se encontra no Conceito de Política Externa e que exemplifica este momento de retomada do orgulho nacional russo através do retorno a uma imagem internacional expressiva.

No que diz respeito ao conceito de parceria estratégica, a linguagem utilizada realmente remete a um engajamento mais profundo quando se afirma que “partnership and cooperation between Russia and the EU are priority tasks for the decade to come” (Estratégia de Médio Prazo da Rússia para a UE, 1999). Contudo, tal relacionamento de parceria e cooperação tem seus limites, de maneira que se destaca na primeira seção do documento, intitulada “Strategic character of Russia-EU partnership”, no dispositivo 1.1, que não há

“an officially stated objective of Russia’s accession to or ‘association’ with the EU. (...) Russia should retain its freedom to determine and implement its domestic and foreign policies. (...) [P]artnership with the EU can manifest itself into joint efforts to establish an effective collective security system in Europe on the basis of equality without dividing lines (...) in a high level of mutual confidence and cooperation in politics and economy.”

Da mesma maneira, enquanto no dispositivo 9.2 destaca-se a busca de medidas para a elaboração de um acordo de parceria estratégica que substitua o Acordo de Parceria e Cooperação que entrou em vigor em 1997⁴, o que mostra o

⁴ Segundo o site da Comissão Europeia (http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_243.htm), acessado em 17 de janeiro de 2009, o Acordo de Parceria e Cooperação, assinado em junho de 1994, só entra em vigor em 1997, pois o processo de ratificação do mesmo é prejudicado, e até mesmo suspenso, em razão da campanha militar russa contra a insurgência no território da Chechênia. É interessante destacar que a UE e seus Estados-membros foram bastante críticos, desde um ponto-de-vista de situação humanitária, do modo como o governo russo administrou o conflito contra os

interesse em se avançar e aprofundar o relacionamento bilateral, existe uma seção no acordo intitulada “Securing the Russian interests in an expanded European Union”, o que demonstra que a noção de parceria estratégica tem uma natureza clara de atores políticos que vêem um potencial em cooperar, mas que estão muito cientes de que este objetivo não será alcançado sem obstáculos a interesses próprios que devem ser conciliados. É importante destacar, nesse sentido, que se coloca que os objetos da parceria devem ser políticos e econômicos, além da sugestão da cooperação na área de segurança.

Também relevante é apontar que o documento, assim como o Acordo de Parceria e Cooperação, aponta uma série de áreas em que se pode e se deve avançar a parceria bilateral. Contudo, ainda mais importante é destacar o fato de que a leitura do documento aponta um elemento específico que chama a atenção: a tentativa russa de esclarecer que a Rússia também pode contribuir com a Europa. Ao contrário da linguagem encontrada no Acordo de Parceria e Cooperação e na Estratégia Comum da União Européia para a Rússia, em que se chamou a atenção para o caráter diretivo de se estabelecer aonde a Rússia deveria chegar e como a Europa poderia auxiliá-la nessa jornada rumo à democracia, ao livre-mercado e ao Estado de Direito, apesar de viver um momento ainda de incertezas quanto ao seu futuro, evidencia-se a necessidade de se expressar o caráter de equidade entre as partes quando no dispositivo 1.8 se afirma que

“[o]n the basis of reciprocity and the existing potential, Russia could contribute to the solution of a number of problems facing the European Union, and to the strengthening of Europe’s common positions in the world: facilitation of the economic growth and employment in Europe through trade and investment channels, long-term and stable supplying of the EU on a contractual basis (...) with energy resources and raw materials; profound integration of scientific potentials of the parties and commercialization on the EU market of achievements by Russian fundamental and defense researchers, networking of infrastructure (...) and information systems (...); facilitation of outer space research and exploration, including the establishment of global navigation, communications and environmental monitoring systems; participation in the modernization and safeguarding of European nuclear energy installations; facilitation of the strengthening of the euro as an international currency through officially including it into the foreign currency reserves of the Bank of Russia; military and technical cooperation with due account for the prospects of establishing a European ‘defense identity’; joint prevention and eradication of local conflicts and combating organized crime in Europe.” (Estratégia de Médio Prazo da Rússia para a UE, 1999)

insurgentes chechenos, uma campanha militar severa que muito prejudicou a população civil dessa república que compõe a Federação Russa.

Assim, pode-se dizer que de alguma maneira se identifica a continuidade no entendimento que os atores tem do relacionamento bilateral que estabeleceram entre si. Fica evidente que há uma tentativa por parte da Rússia, e aparentemente reconhecida como válida pela UE, de levar tal relacionamento ao patamar de fato de um relacionamento entre iguais, ou seja, há uma preocupação importante com o status de cada parte no relacionamento bilateral.

4.1.3

A consolidação dos termos da parceria?

Quando se analisa os documentos que compõem o marco relacional entre a Rússia e a União Européia tem-se de fato a impressão de que ambos os atores consideram este relacionamento bilateral como algo relevante e que, de fato, empenham-se para que haja avanços nas possibilidades de intensificação e aprofundamento do relacionamento que querem construir. Uma demonstração nesse sentido é a Declaração Conjunta produzida na Cúpula União Européia Rússia de maio de 2003.

Além de retomar brevemente uma série de temas antes já abordados em documentos e declarações anteriores, tal declaração se destaca quando em seu artigo 2º afirma que

“[w]e agreed to reinforce our co-operation with a view to creating in the long term a common economic space, a common space of freedom security and justice, a space of co-operation in the field of external security, as well as a space of research and education, including cultural aspects. The gradual development of these spaces should take place in the framework of the Partnership and Co-operation Agreement (PCA). This process will be approached in a systematic way and on equal footing, with specific targets and reciprocal arrangements in each space. It will be realized gradually and methodically. Roadmaps could be elaborated to that end as appropriate.”

A partir deste tipo de linguagem e iniciativa, tem-se a impressão de que a parceria estratégica realmente é um projeto com possibilidades de sucesso e um conceito que se reflete em um relacionamento progressivamente cada vez mais cooperativo. Ainda, uma visão mais imponente e assertiva da parceria estratégica com a UE é algo que vai seguir pautando o discurso russo nos anos subseqüentes. Neste contexto, Vladimir Chizhov (2004, p. 80), Ministro de Relações Exteriores Adjunto da Federação Russa, lembrando o discurso de Solana em 1999, vai afirmar que “[t]he future of Europe is impossible without Russia, without its

active participation in the process occurring on our continent” e que “[a]t the present (...) it is the purely practical issues of strengthening strategic partnership on an equal and mutually beneficial basis that are at the top of the agenda of our relations with an enlarged EU” (2004, p. 81). Da mesma maneira, no seu discurso de abertura na Cúpula Rússia-União Européia de 10 de maio de 2005, Putin volta a afirmar que “we give priority to strategic partnership between the European Union and Russia”.

Tal postura é ainda mais enfatizada quando em 2005, na Cúpula realizada em maio em Moscou, adotam-se os “roadmaps” para os quatro espaços comuns. Nesse sentido, por exemplo, estabelecem-se como prioridades um diálogo regulatório com vistas a permitir “the creation of an open and integrated market between the EU and Russia” (*Roadmap* para o Espaço Econômico Comum, 2005, p. 1), destacam-se os valores partilhados e a necessidade de uma Europa “without dividing lines” no âmbito da promoção de um Espaço Comum de Segurança Externa (2005, art. 1º), e que são colocados como princípios para a criação de um Espaço Comum de Liberdade, Segurança e Justiça:

“- equality between partners and mutual respect of interests;

- adherence to common values, notably to democracy and the rule of Law as well as to their transparent, and effective application by independent judicial systems;

- respect of human rights, including the rights of persons belonging to minorities, adherence to an effective implementation, in particular of United Nations (UM) and Council of Europe Conventions as well as related protocols and OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) commitments in this field;

- respect for an implementation of generally recognized principles and norms of international Law, including humanitarian provisions;

- respect for fundamental freedoms, including free and independent media.” (*Roadmap* para o Espaço Comum de Liberdade, Segurança e Justiça, 2005, preâmbulo)

Por mais que tais espaços comuns possam ser considerados por alguns analistas vagos (Kuznetsova, 2005, p. 68) e que a parceria estratégica possa ser considerada como uma mera “declaração de intenções” (Kuznetsova, 2005, p. 67), crê-se que tais iniciativas realmente dizem muito. Dos princípios destacados acima, principalmente os primeiros (igualdade entre parceiros e respeito mútuo de interesses), informam muito bem o relacionamento desejável entre ambas as partes: uma cooperação bem estruturada em áreas específicas, mas sob termos que valham igualmente para ambas as partes. De fato, no que diz respeito ao

relacionamento bilateral e ao que se entende por parceria, desde o Acordo de Parceria e Cooperação até os *roadmaps* o que se tem é uma visão otimista, um destaque em valores comuns e na possibilidade de ganhos mútuos. O que muda é o tom no que concerne à posição que cada uma das partes assume. Importante é destacar que se por um lado inicialmente tem-se uma linguagem que informa um status de certa maneira superior da União Européia que é “aceito” pela Rússia, de outro lado, o que se percebe no texto dos *roadmaps*, é que a linguagem passa a tentar evidenciar cada vez mais o caráter de igualdade entre as partes, algo que é inicialmente reivindicado nos documentos redigidos pelos russos e que ao final pode ser entendido como um ato de fala “aceito” pela audiência européia, sendo corporificado em documentos redigidos em caráter conjunto. Notadamente, deve-se considerar o fato de que desde um ponto de vista de recursos (econômicos e de prestígio) o cenário de 2003 e 2005 é caracterizado por um momento em que a Rússia começa a recuperar-se economicamente e a recuperar sua auto-estima, mas continua sendo possível vislumbrar um relacionamento bilateral em bases positivas. E de fato existem avaliações positivas do mesmo. Em coletiva de imprensa após a Cúpula UE-Rússia de 21 de maio de 2004, em Moscou, o posicionamento europeu demonstra otimismo. O primeiro-ministro irlandês (nesse momento a Irlanda detinha a presidência rotativa da União Européia), Bertie Ahern, afirma que “the quality and tone of today’s discussion give my colleagues and myself the certainty that relations between Russia and the EU have reached a new level of trust and commitment to cooperate in order to resolve the common economic and security problems that we face”. O presidente da Comissão Européia, Romano Prodi, também nessa ocasião, avaliando o relacionamento Rússia-UE desde a ascensão de Vladimir Putin ao governo, afirma que

“[t]hese five years really have been wonderful for our relations over my time as President. We have made vast improvements to and have intensified our relations, both in terms of quality and quantity. Today, Russia and the EU really are strategic partners and we share common aims not only in Europe but in the world. (...) EU enlargement, the common space, energy dialogue, accession to the WTO – together we have achieved much. But the greatest achievement is that Russia and the EU have become closer to each other. There is still a lot of practical work to be done but I am confident that we have built a solid foundation on which to develop our relations in the future.”⁵

⁵ Fonte: <http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_233.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2009.

Nesse contexto, o que se percebe é que o discurso de parceria estratégica de fato alcança resultados positivos. Da fala de representantes da União, se vê que estão satisfeitos com os resultados. Que de fato se constrói, ainda que com debilidades que devem ser superadas, uma relação de parceria estratégica, que o relacionamento caminha positivamente.

4.1.4

A linguagem que remete à *zastoi*

No entanto, a partir de 2007, os discursos vão sofrer algumas alterações de conteúdo mais evidentes e dramáticas. Cabe destacar que em 2007 a situação é muito distinta da que existia no fim do século passado e começo deste. Em grande parte devido à alta do preço internacional do petróleo, a economia russa entra em fase de recuperação. Associado a isto, desde seu primeiro mandato, Putin havia iniciado uma série de reformas político-administrativas no Estado russo que lhe garantem cada vez maior centralização e controle sobre o aparato governamental, o que havia se perdido durante a década de 90 com Yeltsin. Neste contexto, a Rússia vê uma possibilidade de soerguimento e de recuperação de seu antigo status de grande potência. Talvez a mais evidente manifestação de declaração dessas intenções seja o discurso de Putin na 43ª Conferência de Monique sobre Política de Segurança, realizado em 2 de outubro de 2007.

Em um discurso que se mostra muito mais como uma declaração crítica voltada às iniciativas consideradas como expressões de um mundo unipolar liderado pelos Estados Unidos⁶, mas que também pode ser direcionada a todos aqueles que contribuem para a sustentação dessa ordem mundial, Putin aborda uma série de assuntos, como às críticas à democracia russa, a expansão da OTAN, cooperação em energia, entre outros temas. A política externa russa abandona uma postura mais subserviente, ou melhor, menos disposta a entrar em conflitos desnecessários, e adota uma abordagem de defesa inquestionável de seus interesses. É nesse contexto que se tornam mais fortes as divergências

⁶ É muito interessante notar como o discurso do governo Putin muda com relação às suas relações com os EUA no início de seu mandato até 2007. Em discurso realizado em 4 de junho de 2000 após a Cúpula Rússia-EUA, Putin afirma: [t]oday, the United States is among our principal partners. As for Russia, it will never make a choice in favour of confrontation in its relations with the United States.” Justamente, o teor do discurso em Munique é de clara confrontação.

principalmente com os EUA em temas como a expansão da OTAN (consolidando a influência da organização com seu último alargamento de 2004), a instalação do escudo antimísseis na República Tcheca e na Polônia (tema bastante sensível nos anos de 2006, 2007 e 2008), entre outros.

Mas retornando ao âmbito das relações entre a Rússia e a União Européia, percebe-se que o discurso também sofre algumas modificações, tanto por parte da Rússia como da União Européia. Neste contexto, deve-se destacar as declarações de Putin e do Presidente da Comissão Européia, José Manuel Durão Barroso, na coletiva de imprensa durante a Cúpula Rússia-União Européia em 27 de junho de 2008, na qual após a superação de uma série de entraves no âmbito das relações bilaterais entre a Rússia e os Estados-Membros da União Européia, acordou-se a retomada das negociações de um novo acordo que viesse substituir o Acordo de Parceria e Cooperação, o qual havia sido firmado para manter-se em vigor a princípio por um período de tempo de dez anos. Nesta ocasião, Putin afirma que

“[t]oday we officially announce the start of full scale negotiations to draft a new agreement, taking into account, of course, the European Union’s need to complete a number of internal procedures.

The future agreement will be an instrument for genuine rapprochement between Russia and the European Union. It should be built on the principles of equality, pragmatism, mutual respect for each other’s interests and, of course, common approaches to key security issues. It will lay the long-term foundation for the strategic partnership between Russia and the European Union.”

Por sua vez, Durão Barroso afirma que: “[w]e are beginning talks on a new agreement. I am confident that, with the adoption of a new agreement, our relations will begin a new chapter”.

Portanto, o que se vê é que de alguma maneira, apesar de a linguagem de parceria estratégica desde o início ter sido baseada em uma idéia de necessidade de aproximação e de que essa aproximação seria algo natural em virtude de serem a Rússia e a União Européia parceiros naturais, o que se observa nas duas declarações acima é que há a necessidade de uma “reaproximação” e de se iniciar um “novo capítulo. Tal linguagem de reaproximação leva a entender que de alguma maneira o relacionamento é visto como não caminhando muito bem, que uma série de atritos existia e que a maneira como a parceria estratégica é conduzida não é suficiente para que um relacionamento mutuamente benéfico pudesse ser desenvolvido.

Novamente, crê-se ser importante destacar uma declaração de Solana nesse sentido. Em discurso intitulado *Where is Russia going? A new attempt for an all-European Security Order*⁷ na 44ª Conferência de Munique sobre Política de Segurança, em 10 de fevereiro de 2008, Solana mantém a noção da importância de construção de um relacionamento profundo entre a Rússia e a UE, mas, em um elemento que se diferencia do discurso mencionado anteriormente, realizado em 1999, destaca que o contexto é outro, que a Rússia com o qual a União Européia atualmente se relaciona é outra, e que os desenvolvimentos necessários para a construção de um relacionamento exitoso ainda não foram alcançados:

“Russia is back. For us, Europe is stronger and more stable with a strong and open Russia reaching out to the world. (...)”

In this new international security architecture, Russia is a key partner. We want to work as much as possible with a Russia that is ready to play its part. (...)”

We have some well-known disagreements. From trade disputes to travel restrictions over whether media and organisations like the British Council can operate in truly free and independent manner. But trade is booming. And cooperation expanding to a wide range of areas. This broad nature of relationship has a stabilising effect.

Nevertheless, we do not have a real strategic convergence yet. Still lingering mistrust here and there. I believe we are at a turning point. To consolidate the new paradigm of cooperation in Europe, I see three priorities.

First, we need to build on the achievements of our predecessors. (...)”

Secondly, we must find more common ground based on the rule of law. (...) We need common rules and an agreed framework.. (...) WTO offers a key element of this framework. I look forward to Russia joining. (...)”

Finally, as a third priority, we must match our rhetoric with concrete action. Resolving the frozen conflicts in Europe is particularly important.”

Assim, o que se percebe a partir do discurso de Solana é que existe um compartilhamento entre a Rússia e a União Européia de determinados interesses estratégicos (comerciais e de segurança), contudo compreende-se que existe uma avaliação de que são necessários avanços que permitam construir um relacionamento que potencialize a cooperação de maneira a se alcançar os objetivos desejados. Mas nem toda a linguagem é negativa. Uma série de pronunciamentos destacam elementos de progresso ou o fato de que há avanços, apesar da necessidade de se seguir trabalhando no sentido de superar problemas.

⁷ Retirado de:

<http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/list.asp?cmsid=246&BID=107&lang=EN>. Acesso em: 24 de janeiro de 2009.

Nesse registro, a Comissária Europeia de Relações Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, afirma em 24 de setembro de 2007, em Estrasburgo, que

“Russia is not only a close neighbour, but it is also a strategic partner for the European Union. EU-Russia trade and investment is booming and our energy interdependence is growing. Russia is a key partner to tackle regional conflicts and global challenges. But much remains to be done to develop the full potential of our relationship.”⁸

E não é somente a Comissária Ferrero-Waldner que afirma que progressos foram alcançados. Em discurso em 13 de novembro de 2008, a Comissária de Comércio da UE, Catherine Ashton afirma que “[i]n recent years our two way trade has been growing at an annual rate of 20%. It is now three times larger than it was in 2000. Our economic relationship is healthy.”⁹ Além disso, durante Cúpula UE-Rússia em Nice, em 14 de novembro de 2008, a Comissária afirma também que, no que tange à adesão da Rússia à Organização Mundial do Comércio, “[w]e are more than 90% of the way there. I firmly believe that the remaining issues can be resolved. With leadership and determination we can complete the process in the coming months.”¹⁰

Essas declarações são confirmadas pelo *EU-Russia Common Spaces Progress Report 2007*, divulgado em março de 2008. Segundo a avaliação da Comissão Europeia, no que diz respeito às relações econômicas,

“[t]he scope of Trade and Economic cooperation between the EU and Russia has gained tremendous importance notably in the field of energy. Communication between the EU and Russia has improved at all levels, and there is a better understanding of respective regulatory environments in numerous sectors on both sides. Concrete outcomes can reasonably be expected in the medium or long term as far as regulatory convergence is concerned. (p. 4) (...) A new Russian competition law was adopted in 2006, followed by the entry into force of new, increased penalties for competition infringements in 2007. Though differences still remain, the new law, to which the Commission made a significant input, approximates Russian legislation to the *acquis* on competition (including for example a chapter on State Aid).” (p. 14)

Também segundo o presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, identifica-se a existência de progressos, como em seu pronunciamento durante a Cúpula UE-Rússia de Samara, em 18 de maio de 2007, no qual afirma que

“I think it was important to have this summit. There were very open, very frank, very honest exchanges. We could see the progress that we have been achieving in many areas, namely: the overall economic trade and investment relation is

⁸ Fonte <http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_233.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2009.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

developing well. That is one additional reason why we very much support the WTO accession of Russia. Russia is today the only largest economy in the world that is not part of the WTO, and we fully support the prospects of the WTO membership by Russia. We have also taken note of the good progress in the dialogue on matters relating to circulation of citizens, namely the visa facilitation agreement and readmission agreement to enter into force beginning of June. These are positive developments. And also a fact that we have now a visa dialogue.”¹¹

É interessante destacar que as avaliações dos representantes europeus demonstram justamente o embate que há entre a necessidade de reconhecimento de avanços por um lado, e a necessidade de se realizar críticas por outro. Dessa maneira, a Comissária Ferrero-Waldner, por exemplo destaca em discurso realizado em Helsinque, em 24 de novembro de 2006, a questão de uma resolução quanto as taxas cobradas por vôos que sobrevoavam a Sibéria, o crescimento do comércio, objetivos comuns de política externa (cooperação no que diz respeito ao Irã, à Coreia do Norte, ao Oriente Médio, a Kosovo e à Geórgia), enquanto destaca o problema da não-ratificação russa do Tratado da Carta de Energia e o assassinato da jornalista Anna Politkovskaya.¹²

Por sua vez, do lado russo, a avaliação é de que

“[o]ur common goal of comprehensive, intensive and long-term cooperation is bringing tangible results. Our joint efforts have already allowed us to build a solid foundation for a strategic partnership and promising joint projects. There is an increasing dialogue between various sectors of industry. We have a deepening sense of fellowship in our common struggle against new threats. Bilateral trade relations are flourishing and investments are growing. Cultural, humanitarian and educational contacts are widening. In the nearest future the Visa Facilitation Agreement will become effective - I recently signed the law ratifying it. We regard this agreement as an important step towards the introduction of a visa-free regime.”¹³

Nesse contexto, observando-se o Conceito de Política Externa da Federação Russa de 12 de julho de 2008, é importante destacar que a Rússia continua demonstrando um interesse com base na noção de parceria estratégica. Assim, o documento afirma que

“[t]he Russian Federation will develop its relations with the European Union, which is a major trade, economic and foreign-policy partner, will promote strengthening in every possible way the interaction mechanisms, including through establishment of common spaces in economy, external and internal security, education, science and culture. From the long-term perspective, it is in

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ Trecho de artigo do presidente russo Vladimir Putin intitulado *50 Years of the European Integration and Russia*, de 25 de março de 2007.

the interests of Russia to agree with the European Union on a strategic partnership treaty setting special, most advanced forms of equitable and mutually beneficial cooperation with the European Union in all spheres with a view to establishing a visa free regime.

The Russian Federation is interested in the strengthening of the European Union, development of its capacity to present agreed positions in trade, economic, humanitarian, foreign policy and security areas.”

No entanto, a linguagem russa não é simplesmente de crença que as relações correm sem problemas. Apesar de se ter uma perspectiva positiva com respeito ao progresso da parceria com a UE, reconhece-se a necessidade de se avançar com o objetivo de gerar mais confiança entre as partes. Nesse sentido, o ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov, afirma, em artigo intitulado *Containing Russia: back to the future?*, de 19 de julho de 2007, que “[t]he current problems faced by the European Union, in particular, and European politics, in general, cannot be solved without Europe's maintaining constructive and future-oriented relations with Russia – relations based on mutual trust and confidence.”

Percebe-se, então que há avaliações bastante discrepantes sobre como compreender o estado das relações atuais entre a Rússia e a União Européia, demonstrando que há razões tanto para se celebrar avanços como para se demandar uma mudança de postura do parceiro ou advogar a geração de maior confiança entre as partes, o que supostamente se adéqua a uma avaliação de estagnação, incompatibilidade e necessidade de reaproximação. É nesse momento que se crê ser interessante discutir os estudos de caso a seguir. Ambos os casos abordam temas considerados de relevância no âmbito da agenda bilateral. Temas considerados importantes e que podem servir para se compreender como se chega ao cenário atual de embate entre uma linguagem de parceria e uma linguagem de estagnação e incompatibilidade.

4.2

O diálogo energético entre a Rússia e a União Européia

A necessidade de uma política européia para a área energética não é antiga e, de fato, medidas nesse sentido não são recentes. Aalto (2008) nos recorda que a noção de integração energética remonta aos primórdios da integração européia (p. 8), cabendo simplesmente que se recorde do estabelecimento da Comunidade

Européia do Carvão e do Aço (1952) e da criação da Euratom (1957). Contudo, o autor destaca que só após as crises do petróleo na década de 1970 é que algumas diretrizes comuns são alcançadas. Inicialmente temas energéticos encontravam-se fora do conceito de Mercado Único e só passam a ser incluídos nele em 1988 (p. 8).

Sendo, a política energética da UE conduzida primordialmente pela Comissão Europeia e sob os olhos atentos dos governos nacionais, três princípios colocam-se como base de tal iniciativa: regras de mercado e competitividade, desenvolvimento sustentável e segurança de fornecimento (Aalto, 2008, p. 8-10). Nesse contexto, os principais documentos que fundamentam a política energética europeia são dois Livros Verdes de 2000 e 2006, o Pacote de Energia de 2007 e uma iniciativa da década de 90, o Tratado da Carta de Energia.

Esta última marca a primeira iniciativa de cooperação formal da União Europeia com a Rússia no âmbito energético. Cabe destacar que neste setor esses dois atores possuem um relacionamento de dependência mútua. Estatísticas do ano de 2006 afirmam que a Rússia responde por 40% das importações de gás e 33% das importações de petróleo da União Europeia¹⁴. No que diz respeito à Rússia – que, segundo dados de 2006, é o segundo país em produção de petróleo do mundo, com 9.677.000 barris por dia, e o oitavo no ranking de reservas comprovadas, além de o maior produtor de gás natural do mundo, com 23.167 bilhões de “pés cúbicos” produzidos em 2006¹⁵ –, a exportação de recursos energéticos é um elemento fundamental de seu PIB¹⁶, o que tem alavancado o processo de crescimento econômico iniciado na administração de Putin. Considerando que por volta de 60% das exportações russas de energia tem como destino a União Europeia, forma-se um cenário em que a UE precisa garantir o fornecimento de energia proveniente da Rússia, enquanto que a Rússia precisa assegurar a demanda europeia para suas exportações (Aalto, 2008, p. 13).

¹⁴ Retirado de: <<http://www.energy.eu/>> . Acesso em: 29 de janeiro de 2009.

¹⁵ Dados da Energy Information Administration dos EUA. Disponível em: <http://tonto.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=RS> . Acesso: em 29 de janeiro de 2009.

¹⁶ Em 2007, os setores de gás e petróleo corresponderam a 64% das exportações russas e a 30% de todo o investimento externo direto no país. A importância da exportação de petróleo é tão grande para a economia do país que em 2004 criou-se um fundo de estabilização para que o país possa lidar melhor com uma situação de desvalorização internacional do preço da commodity (Energy Information Administration. Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov/cabs/Russia/Background.html>> . Acesso em: 29 de janeiro de 2009).

Nesse contexto, de fato alguma forma de relacionamento no âmbito energético torna-se fundamental para esses dois atores. Assim, já na década de 90 surge a iniciativa supracitada de Tratado da Carta de Energia. Tal documento surge a partir de uma Carta Européia de Energia de 1991 que não possuía caráter vinculante (Aalto, 2008, p. 11). O Tratado foi acordado em dezembro de 1994 e buscava reunir 52 Estados integrantes do ex-bloco comunista, da UE e Noruega, Suíça, Turquia, Austrália e Japão, além de contar com China e Arábia Saudita como observadores importantes (Aalto, 2008, p. 11). Abordando temas como comércio, investimento e trânsito de energia, além de resolução de controvérsias e eficiência energética, o Tratado, que faz referência ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), entrou em vigor em 16 de abril de 1998, sem, contudo, contar com a ratificação russa (Aalto, 2008, p. 11-12).

Cabe destacar que o Tratado da Carta de Energia, apesar de visar a liberalização do comércio, do investimento e do trânsito na área energética, não estipula a necessidade de privatizações no setor energético das partes e nem impõe o acesso de terceiras partes às redes de dutos em âmbito nacional; na verdade ele reitera a soberania nacional no que diz respeito a recursos energéticos (Aalto, 2008, p. 11-12). No entanto, o Protocolo de Trânsito, que compõe o Tratado, com base nos princípios de liberdade de trânsito e não-discriminação, obrigaria a Rússia a permitir o acesso a redes de dutos voltadas para a exportação, sujeitaria disputas à arbitragem internacional e faria com que a Rússia tivesse que implementar os princípios de liberdade de trânsito sem distinção de origem, destino ou propriedade da energia e de não-discriminação de preço (Aalto, 2008, 12). Dessa maneira, o Protocolo coloca-se como extremamente restritivo ao governo russo, que tem como interesse estratégico o controle do setor energético no país.

É importante destacar que a Federação Russa obteve a partir da dissolução da União Soviética um patrimônio de 46 mil quilômetros de oleodutos e a maior rede de gasodutos do mundo, com uma extensão de 152 mil quilômetros, sendo todos os dutos parte do patrimônio estatal ou ao menos objeto de controle da administração pública (Tkachenko, 2008, p. 164). Por exemplo, a maioria dos óleo-dutos russos estão sob o controle do monopólio Transneft (Tkachenko, 2008,

p. 173; Energy Information Administration¹⁷). Apesar disso, é necessário realizar uma distinção importante: enquanto no que diz respeito ao setor do gás, o controle estatal na Rússia é atualmente extremamente forte, sendo que uma única empresa, a Gazprom possui 60% das reservas de gás russas¹⁸, no que diz respeito ao mercado de petróleo, ao contrário do que ocorre na maioria dos grandes países exportadores de petróleo, nos quais a maior parte da produção é controlada por empresas estatais, na Rússia há poucas empresas estatais que exploram esse mercado, sendo que somente a Rosneft é uma empresa considerada grande¹⁹ (Tkachenko, 2008, p. 167).

O mercado energético russo é sem dúvida um elemento fundamental na estratégia político-econômica russa. Deve-se recordar que durante a década de 90, primeiramente em um processo de privatização iniciado por Yegor Gaidar que passou o controle de empresas de energia para funcionários de alto-escalão do governo e depois, em uma segunda fase, na qual, a fim de financiar a re-eleição de Boris Yeltsin, Anatoly Chubais e Vladimir Potanin criaram o sistema de “loans-for-shares” (Tkachenko, 2008, p. 166; Volkov, 2008, p. 250-251) - através do qual, como o próprio nome revela, empréstimos não pagos foram trocados por ações de grandes empresas estatais -, o controle das principais empresas energéticas russas passou para a mão dos “oligarcas”. Assim, uma das diretrizes principais da administração Putin foi recuperar o controle sobre a produção e exportação de energia (Morozov, 2008, p. 51). Foi nesse contexto que em 2004-2005, abriu-se processo criminal que acarretou na prisão do principal dirigente da Yukos, Mikhail Khodorkovsky, por uma série de crimes, entre eles evasão fiscal, e também se realizou a nacionalização da parte mais importante da Yukos, a Yuganskneftegaz, a qual em leilão realizado em dezembro de 2004 foi adquirida pela Rosneft, empresa controlada pelo Kremlin (Morozov, 2008, p. 51). Também nesse sentido, o estado russo recuperou o controle acionário da gigante do gás Gazprom, o que é justificado pelo ministro das Relações Exteriores, Sergei

¹⁷ Disponível em: < http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/Oil_exports.html>. Acesso em: 29 de janeiro de 2009.

¹⁸ Segundo o sítio da própria Gazprom

<<http://www.gazprom.com/eng/articles/article20150.shtml>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2009.

¹⁹ Em 2002, as 5 maiores empresas petrolíferas da Rússia eram Lukoil, Yukos, TNK, Sibneft e Surgutneftegas (Tkachenko, 2008, p. 181).

Lavrov, em seu artigo *Containing Russia: back to the future?*, de 19 de julho de 2007 quando afirma que

“[c]ountries dependent on external sources of energy criticize Russia for assuming its naturally large role in the global energy sector. However, those countries should recognize that energy dependence is reciprocal, since hoarding is not a wise choice for an energy exporting country. (...) The Russian government's energy policy reflects a global trend toward state control over natural resources. Ninety percent of the world's proven hydrocarbon reserves are under some form of state control. Such state control of energy resources is offset, however, by the concentration of cutting-edge technology in the hands of private transnational corporations. Thus, there are incentives for cooperation between the parties, with each sharing the same objective of meeting the energy requirements of the world economy.”

Nesse sentido, é importante ressaltar o papel fundamental que esta empresa, a Gazprom, tem na estratégia governamental russa. Tal empresa, como se afirmou anteriormente, é controlada pelo governo russo, que detém o monopólio do mercado doméstico de gás, e, ao não se limitar ao território russo, torna-se um instrumento muito importante de política externa, tanto de um ponto-de-vista comercial quanto político (Aalto, 2008, p. 13). Essa empresa opera não somente a rede de gasodutos russos, mas também uma série de outros gasodutos no território da antiga União Soviética (Aalto, 2008, p. 12)²⁰. Além disso, ela não se limita a levar o gás até a fronteira de Estados limítrofes, envolvendo-se com o comércio e transporte em outros países através de subsidiárias – o que leva a problemas, como o persistente embate entre a empresa e a Ucrânia, o que novamente, em janeiro de 2009, levou a cortes de fornecimento que atingiram países da UE. Nesse contexto, é que o Protocolo de Trânsito se coloca como contrário aos interesses da Gazprom e da Rússia, que este país não tenha ratificado o Tratado da Carta de Energia (Aalto, 2008, p. 12) e que o fornecimento de gás é visto como um instrumento de pressão da política externa russa.

Dessa maneira, apesar de ainda haver demandas de Estados-membros europeus para que a Rússia ratifique o Tratado da Carta de Energia (Aalto, 2008, p. 39), em 2000 a UE propõe o Diálogo sobre Energia. Segundo Aalto (2008, p. 12-14), através dessa iniciativa, a União Européia dá um passo significativo no diálogo bilateral, evidenciando três objetivos principais: o objetivo diplomático tradicional de facilitação dos fluxos de comércio e investimento ao se estabelecer

²⁰ 80% das exportações de gás da Gazprom para a Europa Ocidental passam pelo território da Ucrânia. Retirado de: <<http://www.gazprom.com/eng/articles/article20160.shtml>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2009.

uma estrutura político-institucional para a intensificação do comércio; concertar as posições dos Estados-Membros da UE no que diz respeito ao comércio de energia com a Rússia; e, para a Rússia, atrair investimentos, de maneira a manter e expandir suas exportações de energia, modernizar sua infra-estrutura energética decadente e criar melhores condições para o avanço de uma economia baseada em exportação de recursos naturais para um modelo econômico de alta tecnologia.

Nesse contexto, segundo Romanova (2008, p. 69), os resultados dos 4 primeiros grupos de trabalho resultaram em um relatório apresentado em outubro de 2001 e que confirmou os interesses complementares da Rússia e da União Européia na área energética e os dividiu em interesses de curto prazo – garantias legais para fornecimento de longo prazo, infra-estrutura de transporte, melhoria da infra-estrutura legal para investimentos e eficiência energética – e interesses de longo prazo – liberalização dos mercados russos de gás e eletricidade, comércio de eletricidade entre a Rússia e a União Européia e sincronização de redes, cooperação tecnológica e implementação do protocolo de Quioto. Ao final, estes não mais passaram a ser diferenciados como interesses de curto e longo prazo, surgindo 5 temas-chave na agenda: mercados e segurança de fornecimento; infra-estrutura de transportes; fortalecimento da estrutura legal, clima para investimento e transferência de tecnologias; eficiência energética e Protocolo de Quioto; e estabelecimento de um mercado energético pan-europeu (Romanova, 2008, 69-75).

Contudo, Romanova é crítica ao afirmar que apesar de em nível estratégico as partes possuírem um interesse no diálogo, por diferentes razões, cada uma segue sua própria agenda e mantém o debate no nível de questões técnicas (2008, p. 76). De fato, o que parece ser a tônica do diálogo é a existência de dois pólos: de um lado, a Comissão Européia com seus princípios de livre-competição, buscando garantir o acesso dos Estados-membros à energia russa, de outro, os monopólios de energia russos e europeus que se colocam na defesa de uma postura mais protecionista (Milov, 2006, p. 4). Nesse contexto, segundo Milov (2006, p. 4), existe um ambiente de falta de confiança mútua, no qual a Rússia busca impedir o investimento europeu na produção de petróleo e gás em seu território e a União Européia busca a diversificação das fontes de importação de

maneira a reduzir sua dependência com relação à Rússia. Ou seja, é necessário que se acorde uma visão comum. Nesse sentido, pode-se destacar o fato de que em abril de 2004 o Tratado da Carta de Energia foi retirado da agenda da Duma russa com base em supostamente ser contraditório aos interesses nacionais russos e ser uma imposição do exterior (Morozov, 2008, p. 47) e o discurso de Putin em encontro com o Chanceler alemão Gerhard Schröder em outubro de 2003, citado por Tkachenko (2008, p. 169), no qual o presidente russo afirma que a Comissão Européia não deve ter ilusões de uma abertura do mercado de gás controlado pelo governo russo.

Contudo, nem sempre o discurso é negativo. É interessante notar que ao princípio, o discurso não é tão direto e tão oposto aos objetivos do diálogo. Em declaração para a imprensa no dia 30 de outubro de 2000, após a Cúpula Rússia-União Européia, Putin afirma que esforços serão necessários de maneira a adequar a legislação russa aos interesses europeus de garantir seus investimentos, mas declara que “Russia is ready to make a contribution to Europe’s long-term energy security.” Porém, após a dificuldade em constatar esforços concretos do lado russo em se avançar o diálogo energético, o discurso russo torna-se defensivo quando Putin, quase um ano depois, em declaração em Bruxelas no dia 3 de outubro de 2001, afirma que “I would like to repeat what I told my colleagues today: Russia is not behaving in a selfish way and has always been a highly reliable partner.” De fato, no que diz respeito à cooperação energética, a Rússia fica em uma posição vulnerável, pois por mais que se queira demonstrar a vontade de cooperar, ao ser um elemento tão fundamental para a sustentabilidade da economia russa e também para o projeto político em andamento, a distância entre as propostas e suas aplicações torna-se grande. Nesse contexto, o *EU Common Spaces Progress Report 2007*, de março de 2008, chama a atenção para o caráter positivo da iniciativa russa de implementação de um mecanismo de aviso prévio para cortes de suprimento de gás, proposta em janeiro de 2007, acordada na Cúpula UE-Rússia de Samara, em 18 de maio de 2007, e confirmada na Cúpula de Mafra, em outubro do mesmo ano (p. 16). Ao mesmo tempo em que o informe avalia positivamente a iniciativa, também cobra sua implementação (p. 2). Da mesma maneira, no Conceito de Política Externa da Federação Russa, de 12 de julho de 2008, afirma que a Rússia “continues to build up and modernize the

capacity of the fuel and energy industry to support its reputation of a responsible partner in the energy markets”, quando na verdade as práticas recentes da política externa da Rússia mostram que nessa área de suprimento de energia a Rússia não tem sido um parceiro nada confiável.

Destaca-se nesse sentido o episódio da guerra do gás entre a Ucrânia e a Rússia em 2005-2006, quando, no que muitos analistas citam como uma resposta à Revolução Laranja ucraniana, em que o candidato pró-Rússia Viktor Yanukovich não conseguiu assumir a presidência do país, a Rússia passa a exigir que a Ucrânia pague um preço maior pelo gás russo, um preço não subsidiado de mercado. Tal episódio foi um marco no âmbito das relações entre a Rússia e a União Européia, e mais especificamente no debate energético europeu, pelo fato de que em janeiro de 2006, durante o momento mais crítico desse episódio, foi interrompido o fornecimento de gás por parte da Gazprom para o território ucraniano. O impacto disso para a Europa decorre do fato de que, como se mencionou anteriormente, 80% do gás importado pela Europa da Rússia passa pela Ucrânia, fazendo com que nesse momento de interrupção de fornecimento os reservatórios de alguns países tenham tido seus estoques reduzidos e um temor de desabastecimento tenha preocupado alguns Estados-Membros. Assim, o que esse episódio evidenciou – e continua a evidenciar, dado que em janeiro de 2009 novamente a Rússia e a Ucrânia entram em um impasse - foi a dependência energética européia com respeito à Rússia, um parceiro no qual nem sempre se pode confiar, como este elemento – confiança – é um elemento importante para se compreender o relacionamento bilateral, e como se cria um ambiente propício para a linguagem de estagnação e incompatibilidade.

Evidenciando ainda mais uma questão delicada no âmbito das relações energéticas entre a Rússia e a União Européia, pode-se citar também o projeto do gasoduto *Nord Stream*. Assinado em 18 de setembro de 2005, o gasoduto que se situa fundamentalmente no âmbito das relações bilaterais entre a Rússia e a Alemanha, foi projetado e se destaca pelo fato de conectar diretamente os dois países. Assim, sem depender de nenhum outro país de trânsito, o gasoduto ligará Vyborg a Greifswald, podendo-se distribuir o gás posteriormente à França e ao Reino Unido (Westphal, 2008, p. 107). O projeto, uma parceria entre a empresa russa Gazprom (51%) e as alemãs BASF Wintershall e E.On Ruhrgas (24,5%

cada) (Westphal, 2007, p. 107), é criticado por ser economicamente custoso e pelo seu caráter político, já que existem gasodutos alternativos para levar gás à Alemanha e à Europa Ocidental que operam abaixo de sua capacidade e sua modernização e reconstrução teria sido uma alternativa, de um ponto-de-vista econômico, mais lógica (Westphal, 2008, p. 109). No entanto, Westphal (2008, p. 111) aponta que de um ponto-de-vista alemão, identifica-se uma lógica em se realizar o projeto quando se cria uma linha de fornecimento direta entre a Rússia e a Alemanha, diversificam-se as rotas de transporte para a Alemanha e se reforça a interdependência mútua entre vendedor e comprador.

Assim, o *Nord Stream* pode ser visto, dentro de um contexto de construção de uma Política Energética Européia, como algo tanto positivo como negativo. Se de um lado tem-se um projeto eficaz que demonstra uma solução para evitar os países de trânsito, por outro lado demonstra-se a debilidade em se construir uma política energética que leve em consideração as posições comuns de todos os Estados-Membros – mostra-se uma debilidade por parte de uma das principais vozes da UE, a Alemanha, que desconsidera a oposição dos Estados-Membros que desaprovam a iniciativa, evidenciando o problema da coesão interna na UE. Naturalmente, essa postura alemã pode ser compreendida. Segundo o documentário *Gigant Gazprom: Die Deutschen und ihr Gas aus dem Osten*²¹, o projeto do *Nord Stream* é uma necessidade alemã, quando a indústria pesada alemã, como a indústria de aço, depende do fornecimento do gás russo. O documentário destaca o complexo relacionamento entre os dois países, que abrange áreas não oficiais, como o bom relacionamento entre o primeiro-ministro russo Vladimir Putin e o ex-chanceler alemão Gerhard Schröder, atualmente chefe do comitê de acionistas da Nord Stream AG, e o patrocínio da empresa Gazprom à equipe de futebol da primeira divisão alemã Schalke 04. Interessante é o fato de que ao longo do documentário destaca-se como o futuro da economia alemã está atrelado ao fornecimento seguro do gás russo, o que permite compreender em que contexto a Alemanha realiza esse projeto com o governo russo apesar de não ser uma iniciativa apoiada por consenso entre os Estados-membros da UE. De alguma maneira, o relacionamento entre a Alemanha e a Rússia pode ser compreendido, como afirma Fierke (2007, p. 62-63), em um contexto em que a linguagem de

²¹ Hubert Seipel, 2009.

parceria estratégica é introduzida paulatinamente na imaginação do público, é adaptada aos interesses dos líderes políticos, e concretiza-se em práticas concretas.

O problema que se gera é que em tal contexto, o que se tem é uma Rússia satisfeita por garantir sua exportação de energia ao mercado europeu, enquanto do lado das demandas européias, o mercado de gás russo segue vedado aos investimentos europeus e não se tem nem sequer uma postura comum entre os membros da UE no que tange à energia. No entanto, nem tão satisfeita encontra-se a Rússia com a situação atual. De fato, este país ainda busca reformas de maneira a superar os problemas de seu mercado energético. Conforme coloca Price (2007, p. 392), apesar de 60% das vendas de gás na Rússia serem produção da Gazprom, o preço subsidiado faz com que o lucro da empresa dependa da exportação para o mercado europeu, tendo a Gazprom recentemente perdido em média US\$1 bilhão de dólares ao ano. Nesse contexto, a empresa recentemente conseguiu o aval do governo russo para a desregulação do preço do gás no país, o que é bom não só para a empresa russa, mas também para a UE, a partir do momento em que a medida ajuda a gerar segurança energética para a UE ao aumentar os recursos disponíveis para exportação (Price, 2007, p. 393). No entanto, os problemas persistem. Conforme destaca Tkachenko (2008, p. 168), segundo Andrey Gadamaka, da Lukoil, em média as perdas totais russas advindas de um sistema de dutos para petróleo subdesenvolvido somam anualmente US\$ 13 bilhões (4 bilhões em limitações na exploração e exportação, 4 bilhões em preços subsidiados na Europa do Leste e 5 bilhões em pagamentos de companhias petrolíferas russas pelo trânsito por portos e terminais estrangeiros). Ou seja, a Rússia também tem muito o que avançar em sua própria política energética.

Aliás, a avaliação geral de Aalto (2008, p. 204) com respeito às relações entre a Rússia e a União Européia na área energética é que há muito a se avançar antes de se estabelecer uma real Política Pan-Européia de Energia (que englobe realmente toda a Europa). Segundo o autor,

“[w]e have pan-European energy trade, but we do not have pan-European energy policy with the characteristic assumptions for the term ‘policy’ – as connoting a degree of direction, purpose and stability of energy politics, and pulling along governmental and foreign policies within the wider European area. In this

situation, it is understandable that projects like the ECT²² still await for ratification, and do not look like the way ahead in their existing form, if the present multitude of policies in the wider European area stays as incompatible as we have indicated.

The greatest discontinuities are between the EU and Russia, who paradoxically at the same time represent the highest potential for a mutually compatible major energy relationship. But regardless of their mutual discontinuities, they manage to stage a much more promising setting than is found in most regions of the world.” (Aalto, 2008, p. 204)

De fato, o que se observa é que existe um interesse estratégico (segurança de demanda e de provisão) de ambas as partes de que se concretize uma forma de cooperação que hoje parece ainda não ter atingido um estágio de maturidade nesse setor. No âmbito da UE, contudo, existe uma dificuldade grande a partir do momento em que ainda inexistia uma Política Energética Européia consolidada – dadas as necessidades diferentes de cada membro –, a qual ainda se busca implementar mas que tampouco parece ter sido compreendida por todos os Estados-Membros. Ela de fato, conforme se mencionou anteriormente, parece ser um projeto defendido eminentemente pela Comissão Européia, a qual segue tentando demonstrar a sua pertinência. Nesse sentido, em discurso sobre o Livro Verde de 2006 pronunciado em Lisboa em 30 de outubro de 2006, Durão Barroso afirma que

“[e]ste Livro Verde parte de um princípio fundamental: a União Européia precisa de uma política energética integrada para preservar a competitividade européia, para salvaguardar os seus objetivos ambientais e para garantir a segurança do aprisionamento de energia.”

No mesmo discurso, ao abordar o Plano de Ação para a Eficiência Energética (2006), Durão Barroso afirma que “só através da solidariedade e da coerência é que seremos capazes de reforçar a nossa segurança energética”. E, citando a parceria com a Rússia, o presidente da Comissão Européia afirma:

“Espero que esta nova abordagem se traduza num acordo de parceria com a Rússia, de que a energia será parte integrante – um acordo cujas disposições em matéria energética se baseiem nos princípios da Carta de Energia, tais como a previsibilidade, a transparência e a reciprocidade.”

Cabe destacar neste momento um trecho do Livro Verde de 2006 que aborda o tema da parceria com a Rússia. Afirma-se que:

“[a] new initiative is particularly opportune with regard to Russia, the EU’s most important energy supplier. The EU, as Russia’s largest energy buyer, is an essential and equal partner in this relationship. The development of a common

²² Sigla em inglês para o Tratado da Carta de Energia.

external energy policy should mark a step change in this energy partnership at both Community and national level. A true partnership would offer security and predictability for both sides, paving the way for the necessary long-term investments in new capacity. It would also mean fair and reciprocal access to markets and infrastructure including in particular third party access to pipelines. Work should start on an energy initiative based on these principles. Subsequently the results could be integrated into the framework of EU-Russia relations due to replace the current EU-Russia Partnership and Cooperation agreement in 2007. In addition, efforts should be intensified in the G8 to secure rapid ratification by Russia of the Energy Charter Treaty and the conclusion of the negotiations on the Transit Protocol. (...)

Europe's energy policy should have three main objectives:

- Sustainability (...)
- Competitiveness (...)
- Security of supply.”

Dessa maneira, o que fica evidente na linguagem utilizada no âmbito das relações energéticas entre a Rússia e a União Européia é que ambos os atores reconhecem a importância em se avançar a cooperação e a coordenação nessa área, talvez sendo essa uma das áreas mais importantes através das quais se torna necessário o desenvolvimento de uma parceria estratégica. No entanto, o que se pode compreender é que existe uma queda de braço. Os interesses de cada parte são de maneira geral bastante conhecidos por ambas²³, mas nenhuma delas quer ceder, e, assim, torna-se complicada a consolidação de um relacionamento no setor energético que seja realmente mutuamente benéfico. De fato, conforme a argumentação de Milov (2006), falta um ambiente de confiança mútua, e no âmbito das relações na área energética, isso se torna evidente bem cedo, logo no início do governo Putin, o qual enfatiza o controle estatal dos recursos energéticos russos. É interessante destacar que do lado europeu, continua a insistência em um discurso que de certa maneira preserva suas bases originais ao continuar defendendo a ratificação russa do Tratado da Carta de Energia, mas que reconhece a necessidade de uma nova base contratual para a parceria estratégica, com a elaboração de um acordo que substitua o Acordo de Parceria e Cooperação. No, entanto, do outro lado encontra-se uma Rússia cujo discurso é muito claro em colocar que em determinadas questões a posição russa não pode ser modificada. Nesse contexto, evidencia-se como a linguagem do diálogo na área de energia

²³ Na verdade, parece que em âmbito europeu se evidencia um jogo em que ainda há a possibilidade de se adotar medidas que desconsiderem o interesse da coletividade. Se existe um discurso de uma Comissão Européia que representa os interesses da União, entre os Estados-Membros identifica-se a ausência de um posicionamento comum consolidado.

permite que se compreenda a necessidade de reaproximação presente nos discursos citados na seção anterior. Assim como de maneira, geral, o que se observa no relacionamento no âmbito energético é que existe um relacionamento básico que é ressaltado como relevante, como o diálogo sobre energia, no entanto, apesar de se reconhecer a necessidade de construção de uma parceria, o relacionamento atual fundamenta-se em uma noção de interesses em conflito. Por mais que se destaque a importância de um ator para o outro, ou seja, a noção de partilha que remonta ao significado original de parceria, fica evidente que a agência dos atores torna-se limitada em um ambiente caracterizado pela desconfiança. Esta é uma área em que de fato se evidencia um relacionamento estagnado ou o rompimento das regras em um relacionamento de parceria estratégica.

4.3

O conflito na Geórgia em 2008

Um tema atual e problemático da agenda de relações Rússia-União Européia foi o recente conflito entre a Geórgia e a Rússia, iniciado em 7 de agosto de 2008. Apesar de um evento de relativa curta duração, as consequências para georgianos e ossetas do sul foram devastadoras. Contudo, destaca-se este evento por sua relevância em um contexto de propalada deterioração das relações entre a Rússia e a União Européia. Sua análise é relevante para a compreensão de como a parceria estratégica pode ser entendida no momento atual.

O objetivo desta seção é lidar com seus desdobramentos com respeito à parceria estratégica entre a Rússia e a União Européia. Dessa maneira, não há qualquer propósito em se observar cautelosamente a história dos conflitos. Portanto, somente alguns elementos históricos que são relevantes para a compreensão do contexto em que se dá o início das hostilidades do recente conflito serão destacados.

Os acontecimentos em território da Ossétia do Sul que funcionaram como gatilho do conflito de agosto de 2008 remontam à declaração de independência do *Oblast* Autônomo da Ossétia do Sul em 1990 e às lutas contra e a favor da

independência do território iniciadas em 1991²⁴, paralisadas pelo Acordo de Cessar-Fogo de Sochi de 24 de junho de 1992 (o conflito deu-se entre o exército georgiano e os secessionistas, formados por locais, soldados irregulares vindos da Rússia e soldados da antiga URSS que, encontrando-se no meio do conflito, decidiram lutar a favor da independência²⁵), assinado pelo presidente russo, Boris Yeltsin²⁶, e pelo Chefe do Conselho Supremo da Geórgia, Eduard Shevardnadze, após o qual a Geórgia solicita à CSCE²⁷ (posteriormente rebatizada de OSCE²⁸) apoio para a mediação do conflito (Reeve, 2006, p. 57). O Acordo de Cessar-Fogo previu a formação de uma Comissão de Controle Conjunta que tinha o objetivo de monitorar o cessar-fogo e o processo de desmilitarização (Reeve, 2006, p. 57). Em 4 de julho de 1992, a Comissão de Controle Conjunta, composta por representações da Geórgia, da Rússia e da República da Ossétia do Norte, reuniu-se pela primeira vez, decidindo criar uma Força de Manutenção de Paz Conjunta tripartite (500 homens), subordinada a um Comando Militar Conjunto e sob a supervisão da Comissão de Controle Conjunta (Reeve, 2006, p. 58). Em 1994, decidiu-se que a Ossétia do Sul seria mais uma parte da Comissão de Controle Conjunta e também que a Missão da CSCE participaria das atividades da Comissão, a qual se reuniria pelo menos a cada dois meses, possuindo um secretariado na capital da Ossétia do Sul, Tskhinvali (Reeve, 2006, p. 58).

O diálogo é mantido entre as partes e em 5 de março de 1997, um acordo entre as partes envolvidas decide formar grupos quadripartites de especialistas com o objetivo de preparar propostas para a resolução de problemas político-legais que impediavam a resolução do conflito, dinâmica essa que é associada a projetos de reabilitação financiados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pela Comissão Européia (Reeve, 2006, p. 59). Após este encontro, uma iniciativa russa propõe que grupos de especialistas de cada parte envolvida elaborem propostas com princípios para a resolução do conflito que então seriam reunidas em um “Documento Intermediário” (Reeve, 2008, p. 59-

²⁴ Segundo Hopf (2005, p. 228), o primeiro líder georgiano, Gamsakhurdia, que liderou até março de 1992, era responsável por uma campanha agressiva contra as minorias ossetas e abcasas, o que levou a que ambas as Repúblicas buscassem o apoio de Moscou.

²⁵ King, 2004, p. 3.

²⁶ Segundo Hopf (2005), a política russa oficial era o apoio à integridade territorial georgiana, diferentemente do que se tem hoje.

²⁷ Conference on Security and Co-operation in Europe.

²⁸ Organization on Security and Co-operation in Europe.

60). Após rodadas de consulta e diálogo, os grupos de especialistas reúnem-se em 10-13 de julho de 2000 em Baden (Áustria) sob a presidência austríaca da OSCE para discutir uma versão final do “Documento Intermediário” (Reeve, 2008, p. 60). O documento comum passa a ser discutido incorporando a proposta de reconhecimento da integridade territorial georgiana em troca de uma ampla autonomia da Ossétia do Sul com a Geórgia e relações econômicas e culturais privilegiadas com a República da Ossétia do Norte, sem, contudo, ter sido possível um acordo sobre um documento final (Reeve, 2008, p. 60).

Após esse momento em que se tinha a esperança de se avançar uma possível resolução do conflito, o diálogo continua a ser realizado, mas sem se alcançar qualquer avanço mais claro no sentido de um acordo. Cabe destacar, no entanto, que por solicitação da representação da Missão da OSCE, em 2001 acorda-se a inclusão de representação da Comissão Européia, a qual colabora financeiramente com a Missão da OSCE, à Comissão de Controle Conjunta (Reeve, 2006, p. 61). Aliás, é importante destacar que nesse momento a UE já havia financiado projetos de reabilitação na área em um montante de 3,5 milhões de euros e se preparava para liberar mais 1,5 milhões em projetos adicionais (Reeve, 2006, p. 65). Ao longo dos anos, mais recursos foram disponibilizados pela Comissão Européia em projetos na Ossétia do Sul (Reeve, 2006).

Cabe destacar, então, o fato de que em 2003 a Revolução das Rosas levou ao poder o pró-ocidental Mikheil Saakashvili, o que é apreciado pela União Européia e bastante não apreciado pela Rússia (a qual encontrava-se bastante à vontade com relação aos governos anteriores que questionavam menos a influência de Moscou no país e possuíam menos respaldo internacional para modificar o Estado de paralisia no qual se encontravam as negociações sobre esses *frozen conflicts*). O presidente georgiano comprometeu-se publicamente a restaurar a integridade territorial georgiana através do fim do separatismo nas regiões da Adjária (o que conseguiu cumprir em 2004), Ossétia do Sul e Abcásia. É neste contexto que em 2004 há uma escalada nas hostilidades e que uma série de acontecimentos começa a abalar novamente o diálogo entre a Geórgia e a Ossétia do Sul. Em maio de 2005, quatro membros armados do Ministério de Defesa da Ossétia do Sul são mortos pela polícia georgiana em uma blitz em região administrada pela Geórgia ao norte de Tskhinvali; em 6 de junho de 2005,

quatro georgianos étnicos são seqüestrados em um mercado ao sul de Tskhinvali, seu carro é achado queimado em vila administrada por ossetas a oeste de Tskhinvali e os corpos só são devolvidos em novembro; em 25 de agosto de 2005 é resgatado um garoto georgiano étnico de 11 anos que havia sido seqüestrado em 19 de agosto; ao longo do verão de 2005 a rodovia Trans-caucasiana é fechada ao tráfico pela Força de Manutenção da Paz Conjunta por longos períodos a pedido do Chefe de Polícia georgiano local; em 20 de setembro de 2005, quando a Ossétia do Sul celebrava o 15º aniversário de sua declaração de independência (não aceita pela comunidade internacional), quatro morteiros explodem na parte sudoeste de Tskhinvali, ferindo 9 civis, o que faz com que a Ossétia do Sul acuse a Geórgia pelo incidente, suspendendo sua participação da Comissão de Controle Conjunta até que a Geórgia assumisse sua culpa e se desculpasse, o que, não acontecendo, gera o cancelamento do encontro da Comissão agendado para os dias 27 e 28 daquele mês (Reeve, 2006, p. 62-63). No que diz respeito ao último incidente, o presidente georgiano toma a iniciativa de convidar a OSCE a monitorar as investigações e, posteriormente, novos encontros da Comissão de Controle Conjunta são realizados (Reeve, 2006, p. 64).

Apesar das hostilidades em 2005, esforços para a resolução do conflito foram conduzidos. Em janeiro de 2005, Saakashvili propõe plano de paz pelo qual a Ossétia do Sul possuiria um status de autonomia dentro da Geórgia, podendo eleger seus próprios órgãos executivo e legislativo com autoridade sobre economia, cultura, educação e políticas ambiental e de aplicação das leis, enquanto Tbilisi deteria as políticas de defesa, de relações exteriores e de direitos humanos, sendo ainda a constituição georgiana emendada de maneira a permitir a representação osseta no sistema judiciário georgiano, na corte constitucional e no parlamento nacional (Reeve, 2006, p. 64-65). Tal proposta transformou-se em “roadmap”, para o qual se realizou conferência internacional com objetivo de discussão em Batumi em 9 e 10 de julho do mesmo ano, a qual, contudo, não contou com a presença de representantes ossetas (Reeve, 2006, p. 65). Em 12 de dezembro do mesmo ano, porém, Eduard Kokoity, líder osseta, dirigiu carta ao presidente russo, Vladimir Putin, a Saakashvili e aos governantes dos Estados participantes da OSCE com sua proposta de resolução do conflito, a qual parecia se adequar à proposta georgiana anterior, o que gerou uma expectativa positiva

sobre a possibilidade de um acordo (Reeve, 2006, p. 65). As partes reuniram-se em encontro da Comissão de Controle Conjunta em 27-28 de dezembro de 2005, porém não se chegou a um acordo (Reeve, 2006, p. 65).

Em 2006, as relações entre Geórgia e Rússia no que diz respeito ao impasse em torno da Ossétia do Sul seguem se deteriorando, destacando-se resolução de fevereiro do Parlamento georgiano que pede a substituição da operação de manutenção da paz russa na região por uma força de manutenção da paz internacional (Bloed, 2006, p. 193). Cabe destacar que em 1999, em conferência da OSCE, decidiu-se que todas as tropas russas deveriam ser retiradas da Geórgia e da Moldávia, o que foi sumamente não aceito pelo governo russo (Bloed, 2006, 193-194). No entanto, um acordo entre a Geórgia e a Rússia é obtido em 2006 pelo qual a Rússia fecharia em 2007 sua base militar em Akhalkalaki e finalizaria o fechamento de sua base militar em Batumi até 2008, acordando-se que a maior parte do equipamento russo retornaria à Rússia, enquanto uma parte pequena seria transferida para bases militares russas na Armênia (Bloed, 2006, p. 194).

Apesar disso, a situação segue piorando quando em setembro de 2006, Saakashvili ordena a prisão de quatro oficiais russos, o que suscita uma resposta russa de oposição declarada à Geórgia, inclusive com a aplicação de um embargo aos vinhos georgianos, o principal produto de exportação do país (Radvanyi, 2008, p. 22). Cabe destacar que se a Rússia de fato não demonstra interesse em apoiar medidas que modifiquem o *status quo* da região, as decisões do governo georgiano tampouco são coerentes com uma posição de quem busca uma resolução pacífica para o conflito. De acordo com relatório de 22 de agosto de 2008 do International Crisis Group, identifica-se que a Geórgia desde 2004 abandonou medidas de real construção de confiança no que diz respeito aos conflitos com a Ossétia do Sul e com a Abcásia, freqüentemente adotando medidas de confrontação, ameaça e retórica, ao invés de um discurso paciente de convencimento das regiões de que um status de autonomia dentro de uma Geórgia próspera e democrática seria uma melhor opção.

Nesse contexto, em 7 de agosto de 2008 inicia-se o conflito. Saakashvili ordena a entrada do exército georgiano na Ossétia do Sul e então a Rússia, em seguida, envia suas tropas. Com superioridade militar, o exército russo garante a

ocupação da Ossétia do Sul, mas não limita suas operações a este território, invadindo território georgiano e também da outra região separatista, a Abcásia. A comunidade internacional mobiliza-se e se destaca como mediador o presidente em exercício do Conselho da União Européia, o presidente francês Nicolas Sarkozy. Um acordo de cessar-fogo com seis pontos é elaborado solicitando o fim das hostilidades, a retomada das posições militares anteriores aos eventos iniciados em 7 de agosto e a realização de diálogo com respeito ao status das duas regiões secessionistas, sem, contudo, aceitar-se um reconhecimento da integridade territorial georgiana.

Posteriormente, o exército russo iniciaria a retirada de suas forças, mas o resultado do conflito, além de destruição e morte, foi uma situação de descrença na possibilidade de reunificação da Geórgia. Para tornar essa possibilidade ainda mais inviável, em 26 de agosto o presidente russo Dimitri Medvedev declara o reconhecimento da independência de Ossétia do Sul e da Abcásia.

Para muitos analistas, e também o supracitado relatório do International Crisis Group, tal decisão de Moscou, assim como a decisão de entrar em conflito com a Geórgia insere-se em um contexto de reafirmação de um status de potência e de contra-partida a uma série de medidas ocidentais que iam de encontro aos interesses russos como a expansão da OTAN, a construção do sistema antimísseis na República Tcheca e na Polônia e o apoio à independência de Kosovo. Aliás, a independência de Kosovo é justamente a justificativa russa colocada como impossibilidade de se questionar a legitimidade da política de Moscou para a Ossétia do Sul e a Abcásia. *The Economist*, em 30 de agosto de 2008 cita fala do presidente russo que afirma que “não se pode ter uma regra para alguns e outra regra para os outros”²⁹, em uma clara alusão e crítica ao apoio ocidental à independência kosovar (não apoiada por Moscou) e falta de apoio à independência da Ossétia do Sul e da Abcásia. A postura russa diante da questão georgiana é justificada em artigo de Sergei Lavrov intitulado *Russian Foreign Policy and a New Quality of the Geopolitical Situation*, de 2008:

“[b]y its answer to the Georgian aggression Russia has established a standard for responding which is fully in line with current international law, including the right to self-defense under Article 51 of the Charter of the United Nations and our concrete obligations regarding the settlement of this conflict, and with the

²⁹ Tradução livre.

principles of moderateness and proportionality. Russia's actions pursued no aims other than those dictated by the necessity of providing effective guarantees of non-resumption of aggression against the Republic of South Ossetia and the Republic of Abkhazia. The most important element of such guarantees was Russia's recognition of the independence of Abkhazia and South Ossetia and conclusion of the Treaties of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance with them. This move became inevitable when after the repression of the Georgian aggression statements began to be heard from Tbilisi that 'the war is not over', and from a number of western capitals about the intention to 'restore the fighting efficiency of the Georgian army'. The last straw was the blocking in the UN Security Council and the OSCE of decisions in support of the Medvedev-Sarkozy plan.”³⁰

No que concerne ao objetivo desta seção, sem discutir se a justificativa russa é correta ou não, deve-se realizar uma análise de como este episódio se insere no âmbito das relações entre a Rússia e a União Européia. Até que ponto ele gera instabilidade e permite uma compreensão do estado atual do relacionamento bilateral?

Segundo pronunciamento de Javier Solana, em 6 de junho de 2008, a União Européia está compromissada com o respeito à soberania e à integridade territorial georgiana. Além disso, em declaração em 1º de setembro de 2008, Solana demonstra a insatisfação européia com respeito às ações russas ao afirmar que

“[t]he situation today is clear. Georgia is a country whose territorial integrity has been breached and there is tremendous damage on the ground as concerns people, property, etc and it is our obligation to help. We want to help people in Georgia. We have also already made clear statements on the recognition issue – we are against it.”

Contudo, nem todas as manifestações sobre o tema geram uma impressão tão negativa. No mesmo artigo de 2008 supracitado, o ministro de Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov, apresenta uma avaliação positiva para as relações UE-Rússia decorrente do episódio:

“[w]e are glad that resolving the Caucasus crisis has provided a serious subject for our interaction with the European Union in regional affairs. Essentially, a European solution to the problem was found, in consequence of which EU unity grows stronger on a sober, pragmatic basis. (...) It is good that the initiative of French President Sarkozy, supported by the European Union, remedied the situation.”

E também na declaração conjunta na Cúpula UE-Rússia de 14 de novembro de 2008, em Nice, a avaliação não demonstra ser tão negativa:

³⁰ Fonte: <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/english>. Acesso em: 15 de janeiro de 2009.

“[w]ith regard to Georgia, the European Union noted that Russia had fulfilled a very large part of its commitments: the ceasefire, the withdrawal, for the most part, the deployment of observers, and the beginning of international talks in Geneva. President Sarkozy emphasised the need for making progress with regard to the withdrawal of Russian forces from two specific areas - the Akhgori valley in South Ossetia and the village of Perevi in west Ossetia. The European Union saluted the Russian initiatives towards peace in the Nagorno-Karabakh and encouraged the Russian Federation to draw inspiration from this positive action in dealing with the issue of Abkhazia and Ossetia. President Medvedev thanked the Europeans and the French President in particular for their participation in finding solutions for resolving the conflict.”³¹

Apesar de tais declarações que buscam minimizar problemas, de fato a postura russa no que diz respeito à Ossétia do Sul e à Abcásia pode ser considerada como um momento que no âmbito das relações entre a Rússia e a União Européia não contribui para um cenário de geração de confiança. Por mais que a União Européia tenha, através de Sarkozy, mediado o conflito e permitido um acordo – uma postura esperada entre parceiros – fica claro que tanto a UE quanto a Rússia declaram posicionamentos que vão diretamente de encontro ao interesse do outro, a princípio um parceiro estratégico, fazendo com que o episódio possa ser visto como negativo.

O que se destaca no episódio é que ocorre logo após a Rússia e a União Européia anunciarem as negociações para um novo acordo de parceria que substituiria o ainda vigente Acordo de Parceria e Cooperação. Em um ambiente de suposto otimismo, surge um episódio que evidencia a total desconsideração por uma abordagem que leve em conta o posicionamento do outro, servindo como evidência para uma linguagem baseada nas noções de incompatibilidade e estagnação mencionadas pelos analistas citados no capítulo anterior.

O que se observa na linguagem utilizada no âmbito do conflito georgiano é que, de um lado, existe uma Rússia bastante decidida e que não parece se preocupar com a desaprovação de suas ações por parte de seu parceiro estratégico; de outro lado, existe uma União Européia que abertamente demonstra seu descontentamento e solicita uma revisão do posicionamento russo com respeito à questão dos reconhecimentos. No que concerne a como o diálogo com respeito a essas questões se desenvolve ao longo do tempo, se se considera a questão kosovar, a questão chechena, e os *frozen conflicts* na Geórgia (recentemente descongelados e recongelados) e na Moldávia, percebe-se que sempre foram

³¹ Fonte: <http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_233.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2009.

pontos sensíveis do relacionamento entre a Rússia e a União Européia. O temor que se tem reside no fato de que as oposições tornam-se cada vez mais visíveis, as expectativas quanto à realização de acordos é pessimista e parece que o diálogo deteriora-se cada vez mais. Ainda, fica evidente que em uma área essencial da parceria estratégica, as questões de segurança, o relacionamento ainda não alcançou o progresso desejado.

4.4

Um balanço parcial da análise empírica: o processo até um embate entre linguagens

A partir do que foi discutido ao longo do presente capítulo, percebe-se que a linguagem em torno da parceria estratégica passa por um longo processo. Na verdade, a parceria estratégica é sempre identificada como um objetivo desejável, mutuamente benéfico para a Rússia e a União Européia. No entanto, percebe-se um processo que se inicia com a proposição de um relacionamento de parceria estratégica o qual atualmente é desafiado por uma linguagem que se opõe ao seu conteúdo proposto.

Inicialmente, a parceria é um aprofundamento do relacionamento entre as partes no qual a União Européia seria um modelo e um apoio a ser seguido pela Rússia em sua transição à democracia e à economia de mercado. Em um segundo momento, a parceria adquire uma noção mais consolidada de relacionamento entre iguais, de aprendizado e ganhos mútuos. Em um terceiro momento, surge uma parceria em que se destacam avanços e dificuldades em se superar alguns determinados obstáculos que marcam o relacionamento bilateral, mas que possuem potencial para ser superados, reconhecendo-se a necessidade de negociações para um novo marco legal que permitiria superar os problemas vigentes e alavancar um aprofundamento das relações. Por fim, surge na fase atual uma linguagem de crítica e insatisfação. Por mais que a parceria ainda seja vista como algo positivo, as crenças em um discurso otimista são silenciadas por episódios específicos que, principalmente, inserem-se no âmbito dos interesses de segurança das partes (como segurança de fornecimento de energia e segurança em áreas de *frozen conflicts*).

Nesse contexto, é importante destacar como essas fases que se caracterizam por comportamentos distintos com respeito à parceria estratégica possuem uma correspondência com as possibilidades de agência de ambos os atores em determinados momentos específicos. De fato, parece que o ambiente lingüístico influi em como se porta cada um dos atores em determinado momento.

Dessa maneira, em um primeiro momento, destaca-se a década de 90, na qual a Rússia possui uma capacidade de agência mais limitada. É um momento em que, por exemplo, a Rússia é incapaz de agir contra o bombardeio da OTAN à Sérvia ou adotar uma posição mais forte no que diz respeito ao alargamento da OTAN, ou seja, existe um contexto de regras no qual a Rússia não assume um papel de confrontação com a UE.

Em um segundo momento, destaca-se um relacionamento que se caracteriza pela adoção de iniciativas de cooperação, como o Diálogo sobre Energia. É um momento em que tampouco cabe um posicionamento de confrontação entre as partes (principalmente da Rússia em relação à UE), mas em que parece existir um respeito mútuo mais consolidado de ambos os lados, possuindo a idéia de parceria estratégica uma noção de diálogo entre iguais.

Na terceira fase, discrepâncias de interesses tornam-se mais evidentes. Destacam-se, por exemplo, os interesses contrários - apesar de a idéia de parceria estratégica não excluir de maneira geral essa possibilidade - com respeito à Revolução Laranja na Ucrânia, as fortes críticas européias à democracia e ao sistema político russos, a falta de avanço com respeito ao diálogo energético. No entanto é o momento também da criação dos Quatro Espaços Comuns, ou seja, a importância de um relacionamento bilateral consolidado em áreas estratégicas é reconhecida e ressaltada.

Por fim, inaugura-se um momento em que o relacionamento bilateral sofre em virtude de episódios de maior destaque. Existe um suposto relacionamento de dependência mútua e de necessidade de cooperação. No entanto, isso não impede que a Rússia coloque-se fortemente contra a instalação do escudo antimísseis na República Tcheca e na Polônia e que a Rússia invada o território de um Estado com o qual a União Européia busca estabelecer um relacionamento mais profundo, como a Geórgia. Em um momento em que se identifica que a parceria é

desejável, mas inexistente “convergência estratégica”, pelo fato de que o debate sobre um tema estratégico (segurança) mostra sérias discordâncias, e se necessita uma “reaproximação”, configura-se um contexto considerado por muitos como um exemplo de um relacionamento entre atores que são incompatíveis para a cooperação.

Por mais que se tente avançar a cooperação na área de segurança, como inclusive na recente proposta russa de tratado europeu de segurança e de uma Cúpula pan-européia sobre o tema³² ou mesmo a declaração de Janez Lenarcic³³ de que “we should welcome Russia's participation in the EUFOR Chad operation, and agree on further cooperation within the framework of the European Security and Defence Policy”³⁴, é nessa área que se encontram as maiores divergências entre a Rússia e a União Européia. Mesmo o ministro Lavrov no supracitado artigo *Containing Russia: back to the future?*, de 19 de julho de 2007, afirma a necessidade de ambas as partes de se engajar em um debate na área de segurança.

Assim, destaca-se o fato de que ao longo das relações entre a Rússia e a União Européia, alguns episódios, como a recente crise georgiana de 2008, dão legitimidade às visões que sustentam que a linguagem de parceria estratégica não procede ou é mera retórica. Cabe destacar que, remontando à categorização dos atos de fala mencionados no capítulo 1, identifica-se, no que tange à noção de parceria estratégica, que ela passa por um processo em que se inicia demonstrando uma idéia de ato diretivo. Posteriormente, parece se identificar com a categorização de um ato compromissivo. No momento atual, parece que a noção de parceria estratégica enquadra-se no âmbito de um ato assertivo. Relembrando essa categorização, um ato assertivo encontra-se na dimensão do verdadeiro-falso. De fato, parece que se pode questionar até que ponto existe de fato uma parceria estratégica, se ela não se insere no âmbito da retórica ou de um desejo improvável de alguns, dada a força do discurso/linguagem sobre estagnação e incompatibilidade. Sobre isso, pode-se afirmar que se por um lado, no âmbito dos quatro espaços comuns, constata-se avanços no espaço econômico comum e no espaço de pesquisa e educação, incluindo aspectos culturais, nos espaços comuns

³² Fonte: <<http://en.rian.ru/russia/20080716/114103913.html>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2009.

³³ Secretário esloveno Estado para Assuntos Europeus no momento em que a Eslovênia detinha a presidência da UE.

³⁴ Discurso realizado ao Parlamento Europeu em 19 de junho de 2008. Fonte: <http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_233.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2009.

de liberdade, segurança e justiça e de segurança externa, encontram-se os maiores obstáculos. Nesse contexto, fica a dúvida sobre até que ponto o relacionamento que se tem hoje constrange a agência de ambos os atores e faz com que estes limitem suas ações de maneira a que estas se adéquem aos interesses de seu parceiro. É o momento, então, de uma discussão mais consistente sobre as regras que pautam o relacionamento entre a Rússia e a UE e como o elemento lingüístico constitui este relacionamento, atuando diretamente no âmbito das possibilidades de configuração futuras de regras a partir de um discurso centrado na noção de parceria estratégica.