

PARCERIA ESTRATÉGICA? OS DESAFIOS À PRESIDÊNCIA DA UE NO REEQUACIONAMENTO DAS RELAÇÕES COM A RÚSSIA

Maria Raquel Freire

INTRODUÇÃO: NOVOS CONTORNOS PARA UM «VELHO» ACORDO

A União Europeia (UE) e a Rússia são dois parceiros desiguais, diferentes actores com diferentes agendas, nem sempre fáceis de conciliar. Enquanto a UE é uma organização regional contando actualmente com 27 estados-membros e uma população total de quase 493 milhões, a Federação Russa é um país de tamanho e peso considerável com uma política unificada e interesses político-estratégicos e económicos bem definidos, e uma população de cerca de 142 milhões. Destas disparidades de coesão e unidade política interna, bem como dos meios para os alcançar, resultam as dificuldades de construção de uma parceria estratégica entre as partes.

O dia 1 de Dezembro de 2007 marca o 10.º aniversário do Acordo de Parceria e de Cooperação (APC) assinado entre as Comunidades Europeias e os seus estados-membros e a Federação Russa¹. Constituinto o fundamento legal da relação UE-Rússia, o acordo assinado em Corfu, em Junho de 1994, apenas entrou em vigor a 1 de Dezembro de 1997. Este compasso de

espera deveu-se a um esfriamento nas relações entre as partes, essencialmente por causa do conflito na Tchetchénia e das violações de princípios e direitos fundamentais muito criticadas pelos europeus. Genericamente, o APC identifica áreas de interesse comum, estabelece o quadro institucional da relação e prevê colaboração em várias áreas, com destaque para as questões económicas, incluindo o objectivo de estabelecimento de uma área de livre comércio entre a UE e a Rússia, visando a integração da Rússia na área mais ampla de cooperação na Europa. Estes objectivos são afirmados com base na partilha de valores históricos e políticos, como a promoção de segurança e paz internacional e o desenvolvimento de uma sociedade democrática.

No próximo Outono o acordo caduca, estando sobre a mesa algumas possibilidades quanto ao futuro enquadramento das relações UE-Rússia: a renovação automática de periodicidade anual do mesmo, exactamente nos termos e condições em vigor; o aditamento de protocolos ou acordos complementares ao texto existente; ou a negociação de um novo acordo que subs-

titua o actual. Apesar do velho acordo apresentar desajustes claros num novo contexto internacional, marcado pelo 11 de Setembro e suas consequências, e novos contornos na relação entre a UE e a Federação Russa, com desenvolvimentos claros em termos práticos e temáticos², não parece provável no curto/médio prazo a negociação de um novo acordo que substitua o existente, tanto mais que essa solução exigiria a sua ratificação, processo que se poderia revelar moroso, com consequências negativas para o relacionamento entre as partes. De facto, se é facilmente identificável uma melhoria no formato e mesmo da qualidade do diálogo entre a UE e a Rússia, tal não significa necessariamente a existência de uma relação sólida, sendo esta muitas vezes pautada por desentendimentos e desconfiança.

A renovação automática do texto sem alterações seria, no entanto, uma solução também ela desajustada, revelando incapacidade negocial e de adaptação. Deste modo, a opção mais viável no curto prazo parece ser a negociação de adendas e acordos complementares ao Acordo de Parceria e de Cooperação vigente, como já acontece com a aplicação dos seus princípios aos novos estados-membros, de modo a que a Rússia possa usufruir do mesmo tipo de relações privilegiadas. Note-se que muitos destes estados foram parceiros preferenciais em termos comerciais da Rússia, estatuto que de algum modo é prorrogado. Além do mais, vários acordos sectoriais têm sido adicionados às provisões do APC, relativos ao comércio de aço e têxteis, à conclusão das negociações bilaterais para a inclusão da Rússia

na Organização Mundial do Comércio (2004) ou ao reconhecimento do seu estatuto como economia de mercado em 2002, ao início do Diálogo Energético em 2000, entre outros.

No entanto, não deve ser excluída a hipótese de formulação de um novo acordo mais amplo e inclusivo, que, numa óptica de longo prazo, forneça uma resposta mais coerente a esta relação bilateral, consubstanciando a parceria estratégica. Propostas nesta linha passam pela negociação de uma parceria avançada, formalizada num tratado legalmente vinculativo (Arbatova, Likhachev), na negociação de um Tratado de Parceria Estratégica, mais ou menos inclusivo (Emerson, Tassinari e Vahl), ou mesmo de um Tratado de União Estratégica (Bordachev e Emerson, Tassinari e Vahl)³. Todas estas propostas passam pela necessidade de conferir um cariz vinculativo aos Espaços Comuns e adicionar uma dose de responsabilização política e legal a uma relação nem sempre fácil de caracterizar. Os benefícios resultantes de um acordo desta natureza e amplitude não são no entanto facilmente traduzidos no equacionamento de um processo negocial simples. As dificuldades presentes e constantes no relacionamento são disso exemplo.

PARCERIA ESTRATÉGICA: ESPAÇOS COMUNS E DIÁLOGO ENERGÉTICO

Na construção da parceria estratégica UE-Rússia há várias áreas a explorar, que devem ser consideradas em termos do aprofundamento efectivo do relacionamento bilateral, sendo o Diálogo Energético e o desenvolvimento dos Espaços

Comuns acordados na Cimeira de São Petersburgo em 2003⁴, áreas de acção privilegiadas. De facto, o Acordo sobre Quatro Espaços Comuns, nomeadamente um espaço económico comum, um espaço comum de liberdade, segurança e justiça, um espaço comum de cooperação no âmbito da segurança externa, e um espaço comum de investigação, educação e cultura, para além de reflectir pressupostos de base subjacentes ao APC, está também em linha com a Estratégia de Segurança Europeia de 2003⁵, e a procura de ajustamento a uma nova realidade internacional, onde a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, por exemplo, são temas centrais. Trata-se de um acordo não vinculativo em termos legais que prevê a criação de um mercado único entre a UE e a Rússia sem barreiras ao comércio. Está prevista a cooperação nos serviços financeiros, transportes, telecomunicações, energia e ambiente, bem como em matéria humanitária e de segurança.

A amplitude das áreas de colaboração definidas revela simultaneamente um esforço de sistematização e de melhor articulação temática, prosseguindo o objectivo de clarificação de áreas de actuação, com base na identificação de problemas e oportunidades comuns, pressupondo maior operacionalidade e conseqüentemente uma implementação mais eficaz de princípios e acções. Contudo, este não tem sido um processo fácil. Temas de discórdia permanecem, como pressões de Bruxelas para a resolução do problema das *royalties* sobre as companhias aéreas que sobrevoam território siberiano (nas suas rotas para o Japão e a China); ainda questões frontei-

riças não completamente resolvidas entre Moscovo e a Estónia e Letónia; as questões de restrições às liberdades e direitos fundamentais; e a questão de Kaliningrado. A definição de *road maps* para a implementação destes quatro espaços comuns, como acordado na Cimeira de Moscovo de 2005, revela a procura de um alinhamento na relação, mas reconhece também as muitas dificuldades existentes. Estas passam pelas ameaças à segurança, instabilidade regional e o próprio retrocesso democrático na Rússia como factores que podem questionar o progresso das reformas e a implementação dos objectivos⁶. A questão energética, também incluída nos Espaços Comuns, tem-se assumido como da maior relevância no relacionamento bilateral, com as presidências alemã, portuguesa e eslovena a tomarem o tema como ponto central nos seus programas⁷. E esta é também uma área de controvérsia, com ambas as partes (Bruxelas e Moscovo) a reconhecerem vantagens, mas também limites na procura de um entendimento comum. Se a UE vê na Rússia um parceiro privilegiado, face a um Médio Oriente instável, entende também que uma política de diversificação energética é essencial, em particular, perante políticas assertivas e atitudes russas de retaliação activa no espaço da ex-União Soviética. As situações insustentáveis de corte no abastecimento de gás natural à Ucrânia, em Janeiro de 2006, e de petróleo à Bielorrússia, em Janeiro de 2007, com implicações directas no fornecimento energético à Europa, fizeram soar o alarme. O envolvimento da UE em projectos como o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan, aberto

em Maio de 2006, ou o gasoduto Geórgia-Ucrânia-UE, trazendo gás do Azerbaijão via Geórgia para a UE, são exemplos de alternativas à dependência energética da Rússia. Além do mais, a anunciada Estratégia Europeia para a Ásia Central em matéria energética (presidência alemã), ou a recente assinatura de um Memorando de Entendimento entre as autoridades do Azerbaijão e a UE para o estabelecimento de uma parceria estratégica em termos energéticos (Novembro de 2006) vêm solidificar o esforço europeu de diversificação do abastecimento. A Rússia entende esses passos como manobras de ingerência na sua área natural de influência, e incitamento a movimentos hostis a Moscovo nesse mesmo espaço, retirando-lhe poder interventivo e de acção no «estrangeiro próximo». Esses elementos de instabilidade têm vindo a ser reforçados com a pressão de companhias europeias para entrarem no mercado energético russo, terminando com o monopólio das empresas estatais russas, por um lado; e a tentativa de grandes empresas russas em estabelecer-se nos mercados europeus, através da aquisição de posições estratégicas nas redes de distribuição energética europeias, por outro.

A Rússia, por seu turno, entende que a sua maior integração no mercado europeu lhe traz um mercado seguro e estabilidade nos preços, mas interroga-se quanto às vantagens de um mercado que permanece muito fechado aos seus produtos não-energéticos. Trata-se de uma equação complexa e de um equilíbrio nada fácil de alcançar, que terá de passar pela construção de uma relação de confiança entre a

Rússia e a UE, assente em bases sólidas, com linhas de actuação claras e objectivos bem identificados, o que não acontece no actual Acordo de Parceria e de Cooperação.

RELAÇÃO UE-RÚSSIA NUM QUADRO DE AMBIGUIDADES: GESTÃO DE DINÂMICAS DE DIFERENCIAÇÃO

A Federação Russa tem recebido um tratamento de algum modo diferenciado, como resulta da não inclusão formal da Rússia na Política Europeia de Vizinhança, e este tipo de diferenciação positiva deverá ser espelhado em qualquer novo acordo que seja negociado.

O objectivo da Política Europeia de Vizinhança é a partilha dos benefícios do alargamento com esses estados, oferecendo uma relação privilegiada, de modo a promover estabilidade, bem-estar e segurança – definido pelos três pés: proximidade, prosperidade e pobreza –, independentemente do facto de esses países não serem membros efectivos, nem de estar prevista qualquer adesão formal à UE. Pretende evitar, desta forma, novas linhas de separação entre uma Europa alargada e os seus novos vizinhos, respondendo directamente ao objectivo da Estratégia de Segurança Europeia de reforçar a estabilidade na área de vizinhança da União. A Rússia não é membro desta Política de Vizinhança tendo um estatuto e uma relação diferente com a União. Contudo, essa relação é desenvolvida em consonância com os princípios da Política Europeia de Vizinhança e os apoios financeiros são comuns (Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria).

Assim, as relações entre a UE e a Rússia, com base no APC e nos Espaços Comuns, enquanto expressão dos objectivos estratégicos desta mesma relação, seguindo os princípios enunciados na Parceria Estratégica de 1999⁸, e elaborando sobre os documentos quer relativos à política de vizinhança da União, quer aos fundamentos da Estratégia Europeia de Segurança, formam o quadro institucional de referência para a leitura desta relação bilateral. Em conjunto, e de acordo com fontes oficiais da União, estes documentos constituem a base da abordagem da União para com a Rússia, descrita como robusta e coerente⁹. Contudo, parece claro que um conjunto alargado de documentos e quadros institucionalizados de diálogo não são suficientes por si só, sendo necessária a existência de vontade política e a partilha de responsabilidades para que a parceria estratégica seja mais do que uma cooperação estratégica com limites políticos facilmente identificáveis.

Parece claro que ambas as partes partilham interesses comuns num relacionamento cooperativo, bem como também reconhecem muitas reticências de forma e substância. E, apesar de repetidamente afirmado e presente em documentos e declarações, incluindo o texto do APC, o *values-gap* é mais real do que muitas vezes se declara.

Se uma Rússia governada de modo centralizado e autoritário, segundo as linhas de uma «democracia de gestão», pode permitir maior estabilidade, este tipo de discurso não deve contudo servir de cobertura a um estilo autoritário excessivamente repressivo.

E o Presidente Putin parece, numa Rússia crescentemente autoritária e fechada, ultrapassar os limites da razoabilidade governativa em favor da estabilidade interna. Esse alinhamento no discurso e na acção contradiz pressupostos fundamentais na base da relação UE-Rússia, questionando a validade da repetição dos mesmos em documentos bilaterais. Contudo, têm surgido também vozes críticas a uma UE que tem enquadrado o diálogo com os parceiros da vizinhança numa lógica de (des)igualdade, através do denominado princípio de harmonização de políticas e práticas, como forma de permitir um relacionamento mais próximo e a estabilidade na vizinhança, entendido por alguns como um rótulo sob o qual se definem políticas impositivas de expansão de um quadro de acção legal e política com base no *acquis communautaire*. Essas críticas apontam para a necessidade de evitar interpretações distorcidas que poderão influenciar negativamente o alcance das políticas de vizinhança da UE¹⁰. De facto, o reconhecimento dos desafios inerentes à gestão das políticas de vizinhança deve ser feito de parte a parte, uma vez que o desenvolvimento de uma área de estabilidade da Ucrânia ao Azerbaijão é do interesse, quer da UE, quer da Rússia. E depende em larga medida do próprio curso da relação bilateral.

DA COOPERAÇÃO ESTRATÉGICA À PARCERIA ESTRATÉGICA: UM DESAFIO QUE PERMANECE

Neste contexto, a delineação de uma política mais coerente e de verdadeira colaboração, que traduza efectivamente um

diálogo de igual para igual, é premente. A articulação entre interesses partilhados e dificuldades reconhecidas exige alguma criatividade na formulação da parceria estratégica, para que, de facto, se trate de parceria e não de uma relação desigual. Deste modo, a parceria estratégica tem de ser assumida para além de retórica, com reflexos concretos nas formulações adoptadas e na sua implementação prática, evitando a frustração de expectativas. Um desafio que se apresenta de forma clara à presidência da UE (identificado no programa conjunto das presidências alemã, portuguesa e eslovena), e que se concretizará na formalização da nova relação bilateral em discussão. Das lições apren-

didadas neste relacionamento parece positiva uma aposta da UE em projectos sectoriais com objectivos claros e bem definidos, em detrimento dos grandes projectos, demasiado abrangentes e de difícil concretização. Além do mais, parece também clara a necessidade da UE em lidar com o que parece ser a falta de uma estratégia coerente para a Federação Russa, terminando com as ambiguidades constantes entre políticas de inclusão e práticas de exclusão. A capacidade de inovação na procura de um novo acordo bilateral será sinónimo de maturação numa relação que todos reconhecem como essencial, mas cuja tradução prática tem revelado vários limites. **RJ**

NOTAS

1 Agreement on Partnership and Cooperation, L/CE/RU/en, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf. O acordo entrou em vigor a 1 de Dezembro de 1997.

2 As relações entre as partes são formalizadas em contactos a vários níveis, incluindo duas cimeiras ao mais alto nível por ano; contactos a nível ministerial sob o formato do Conselho de Parceria Permanente (que substituiu desde Junho de 2003 o anterior Conselho de Cooperação) e que reúne em diferentes áreas, como Justiça e Assuntos Internos, Ambiente, ou Energia; contactos a nível parlamentar através do Comité de Cooperação Parlamentar, entre o Parlamento Europeu e a Duma; e reuniões envolvendo os directores políticos da Federação Russa e a presidência da União (no formato *troika*), o alto-representante da Política Externa e de Segurança Comum da UE, Javier Solana, o Secretariado do Conselho e a Comissão Europeia.

3 ARBATOVA, Nadezhda – «Russia-EU Quandary 2007». In *Russia in Global Affairs*, n.º 2, Abril-Junho de 2006, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/15/1023.html>; LIKHACHEV, Vassily – «Russia and the European Union». In *International Affairs – A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, vol. 52, n.º 2, 2006, pp. 102-114; BORDACHEV, Timofei – «Toward a strategic alliance». In *Russia in Global Affairs*, n.º 2, Abril-Junho de 2006, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/15/1024.html>; EMERSON, Michael, TASSINARI, Fabrizio e VAHL, Marius – «A new agreement between the EU and Russia: why, what and when?». In *CEPS Policy Brief*, n.º 103, Maio de 2006.

4 EU-RUSSIA SUMMIT JOINT STATEMENT – «300th Anniversary of St. Petersburg – Cele-

brating three centuries of common European history and culture, São Petersburgo, 31 de Maio de 2003, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/sum05_03/j.s.htm.

5 «Uma Europa segura num mundo melhor – Estratégia europeia em matéria de segurança», Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>.

6 Estas dificuldades são identificadas claramente, por exemplo, no Country Strategy Paper – Russian Federation 2007-2013, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/csp/2007-2013_en.pdf, p. 4.

7 «18-month Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies», Council of the European Union, 17079/06, Bruxelas, 21 de Dezembro de 2006; «Europe – Succeeding Together», Presidency Programme, 1 January to 30 June 2007, The Federal Government, Documento Programático da Presidência Alemã, http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU_Presidency_Programme_final.pdf. «Russia is the EU's fifth trading partner while the EU is Russia's main trading partner» (p. 10). «Energy products represent over 60% of Russia's overall exports to the EU, equivalent to a quarter of total EU oil and gas consumption. Russia is also an important supplier of nuclear fuels to the EU. There is clear mutual interest in enhancing continental energy security and price stability» (p. 11), http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/csp/2007-2013_en.pdf.

8 A 4 de Junho de 1999 foi lançada em Colónia a Estratégia Comum da UE sobre a

Rússia. Pretendia o desenvolvimento de uma Rússia estável, aberta e plural com base em princípios de um Estado de Direito e de economia de mercado, de forma a promover estabilidade alargada na Europa, segurança global e responder de forma conjunta aos desafios comuns do continente através de cooperação intensificada com a Rússia. A mensagem política é evidente: uma Rússia estável e governada por princípios democráticos nas fronteiras da UE. Moscovo respondeu em Outubro do mesmo ano com a adopção do documento sobre Estratégia de Médio Prazo para o Desenvolvimento das Relações com a União Europeia. Esta visa assegurar os interesses nacionais e expandir a imagem da Rússia na Europa como parceiro de confiança na construção de um sistema de segurança colectiva, ao mesmo tempo que se mobiliza o potencial e experiência da UE na promoção da economia de mercado russa e no desenvolvimento dos processos democráticos no país. Além disso prevê cooperação estratégica na prevenção e procura de solução para conflitos locais, com ênfase no direito internacional e em meios pacíficos. De acordo com o documento, os objectivos propostos vão de encontro à estratégia europeia face à Rússia.

9 Cf., por exemplo, Country Strategy Paper – Russian Federation 2007-2013, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/csp/2007-2013_en.pdf, pp. 3 e 6.

10 Por exemplo, BORDACHEV, Timofei – «Toward a strategic alliance». In *Russia in Global Affairs*, n.º 2, Abril-Junho de 2006, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/15/1024.html>.