

INTERDEPENDÊNCIA ENERGÉTICA SECURITIZADA: O CASO DA UNIÃO EUROPÉIA E AS SUAS CONSEQÜÊNCIAS

Rafael da Soler¹

Resumo

O presente artigo se baseia em uma noção ampliada de segurança internacional, não restrita a temas militares, para analisar a segurança energética entre União Européia e Federação Russa. Partindo da abordagem construtivista de segurança feita por Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, na qual os aspectos subjetivos e os processos comunicativos são fundamentais, busca-se aplicar o conceito de securitização à interdependência energética nesta região. O principal método adotado é a análise de discurso de documentos selecionados do Diálogo Energético UE – Rússia e do Parlamento Europeu. São também avaliadas as condições facilitadoras externas, que, no caso estudado, são os aspectos objetivos da interdependência energética e o comportamento da política externa russa frente à questão. O artigo conclui que a securitização do tema trás problemas de coesão interna ao bloco europeu, que ficam mais claros no processo de renovação do Acordo de Cooperação e Parceria entre União Européia e Rússia.

Palavras-chave

Segurança Energética; Securitização; Política Externa Russa; Relações Rússia – UE

Abstract

The present article relies on a broader concept of international security, not restricted to military factors, to analyze the energy security between the European Union and the Russian Federation. From a constructivist approach of security done by Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, in which subjective aspects and communicative processes are fundamental, the concept of securization is applied to the energy interdependence in the region. The main method adopted is speech analysis of selected documents from the EU – Russia Energy Dialogue and the European Parliament. The External Facilitating Conditions are also analyzed, which in the case studied are the objective aspects

¹ Rafael da Soler é graduando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

of the energy interdependence and the behaviour of Russian Foreign Policy towards it. The article concludes that the securitization of the theme brings problems of internal cohesion to the European bloc, which are more evident in the process of renovation of the Partnership and Cooperation Agreement between Russia and the European Union.

Keywords

Energy Security; Securitization; Russian Foreign Policy; EU – Russia Relations

Estudos de segurança são tradicionalmente relacionados a fatores militares, nos quais processos comunicativos não desempenham uma função importante. Entretanto, os significados atribuídos aos conceitos de ameaça e vulnerabilidade têm sido modificados de modo a refletir a diversificação de fatores considerados de risco no sistema internacional pós-Guerra Fria. Este artigo parte da premissa que um conceito ampliado de segurança captura mais eficazmente a realidade empírica a ser analisada.

Partindo do aparato teórico desenvolvido por autores como Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, o artigo analisa um dos aspectos da noção ampliada de segurança – a energia – no relacionamento interdependente entre União Européia (UE) e Rússia. O caso é emblemático devido à combinação de evidências estatísticas que apontam para uma situação vulnerável da UE juntamente com ações políticas do Estado russo que prejudicam a segurança de fornecimento de gás natural, constituindo uma situação que é percebida como ameaçadora. As categorias estabelecidas pelos autores supracitados são aplicadas, buscando a evidência de condições facilitadoras para o processo de securitização da questão. O artigo sugere que a interdependência energética com a Rússia tem sido securitizada pela União Européia, o que, em um contexto de alargamento do bloco sobre antiga área de influência soviética, prejudica a formação de uma posição comum entre os 27 Estados-membros e, conseqüentemente, a normalização do relacionamento com Moscou.

O texto está estruturado em quatro partes principais. Na primeira, é feita uma breve contextualização das novas teorias de segurança com foco na Escola de Copenhague, na qual se inserem Buzan, Wæver e De Wilde.

Posteriormente, é apresentado o marco teórico e a metodologia por eles desenvolvida e que aqui será aplicada. Já adentrando o caso Rússia – União Européia, a segunda parte busca, por meio de análise de discurso, mostrar as condições facilitadoras internas do ato do discurso (*speech act*) que permitem a securitização. Na seqüência, a terceira parte se concentra nas condições facilitadoras externas, sendo elas: aspectos objetivos da interdependência energética e a política externa russa frente à questão. Finalmente, a quarta parte analisa o processo de negociação da renovação do Acordo de Cooperação e Parceria entre Rússia e União Européia, mostrando como a securitização do assunto afeta a coesão interna do bloco.

As Novas Teorias de Segurança e a Metodologia de Copenhague

O debate entre conceitos de segurança “amplos” e “estreitos” (*wide versus narrow*) não é recente. A insatisfação com os estudos tradicionais concentrados em questões militares (principalmente nucleares) surgiu com a ascensão das agendas econômicas e ambientais nas relações internacionais nos anos 70 e 80. O fim da Guerra Fria acelerou este movimento e lançou novas questões a serem discutidas. Compreensões alternativas sobre segurança ganharam campo, permitindo que conceitos como “segurança humana”, “securitização” e “*soft power*” florescessem.

A fundamentação teórica deste artigo é baseada na abordagem construtivista de segurança da Escola de Copenhague, da qual os maiores expoentes são Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde. Em oposição aos estudos tradicionais de segurança, restritos ao complexo político-militar, estes autores ampliam a acepção ao sugerir que segurança deve ser estudada como um discurso, no qual questões de diferentes setores (militar, econômico, social, ambiental, etc) podem ser apresentadas como ameaças por meio do processo de securitização. Securitização é, portanto, o estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com saliência suficiente para gerar efeitos políticos substantivos (Buzan, Waever & De Wilde, 1998, p.25). Este processo pode ser aplicado a qualquer tópico e, geralmente, toma a forma de uma politização ampliada, que justifica ações fora das fronteiras normais do procedimento político por demandar medidas de emergência. Em tese, existe um espectro, no qual todos os assuntos públicos podem ser situados, indo de não-politizado para

politizado e, então, para securitizado. Na prática, a classificação depende do contexto analisado. Há, portanto, uma natureza especial dos temas de segurança que justifica o uso de medidas extraordinárias para lidar com os mesmos. Este processo deve ser visto como falha em lidar com as questões subjacentes a estes temas de segurança por meio de políticas normais (Buzan, Waever & De Wilde, 1998, p.29-30).

O processo de securitização é efetivo (ou seja, seu ato do discurso é aceito pelo objeto referencial) quando existem condições facilitadoras. São duas as categorias: as condições facilitadoras internas (baseadas em características lingüístico-gramaticais do discurso) e as externas (baseadas, principalmente, na existência de objetos tidos como ameaçadores e na interação das unidades)(Buzan, Waever & De Wilde, 1998, p.32-33). Ao estudar estas categorias, as unidades relevantes são: os objetos referenciais (as coisas vistas como existencialmente ameaçadas); os atores securitizantes (atores que securitizam temas declarando que estes se encontram existencialmente ameaçados); e os atores funcionais (que afetam a dinâmica do setor sem ser nenhum dos dois anteriores).

No caso aqui apresentado, os objetos referenciais são a economia europeia e os cidadãos, consumidores de recursos energéticos importados. O ator securitizante é a União Europeia e o ator funcional é o Estado russo, pelo fato de que são as ações da política externa do país e da empresa estatal Gazprom que causam a sensação de ameaça na UE. Poderia-se argumentar que, pela relação entre as duas partes ser de interdependência (a Rússia dependeria da UE tanto quanto a UE da Rússia), um processo de securitização da questão também poderia ocorrer na Rússia. Por um lado, isso é correto, já que a segurança de demanda é tão importante em uma relação comercial como a segurança de oferta. Contudo, a vulnerabilidade de alguns membros específicos da União Europeia com relação ao gás russo mostra uma interdependência assimétrica, potencializando a securitização na UE. Essa questão será abordada novamente mais a frente. O relacionamento entre o bloco europeu e a Rússia é mais bem compreendido por meio da teoria dos complexos regionais de segurança (TCRS). A TCRS foi desenvolvida por Buzan a partir de 1983, inserindo uma nova possibilidade de análise entre o nível sistêmico e o nível das unidades.

A idéia central na TCRS é que, já que a maior parte das ameaças viaja mais facilmente por distâncias curtas do que longas, a interdependência em segurança é normalmente baseada em grupos regionais: os complexos de segurança. [...] Processos de securitização e, portanto, o grau de interdependência em segurança são mais intensos entre atores do próprio complexo do que entre um ator do complexo e outro externo. (Buzan & Waever, 2003, p.4)¹

Buzan e Wæver delimitam um supercomplexo europeu, no qual atuam dois complexos menores principais: o da União Européia e o do espaço pós-soviético (Buzan & Waever, 2003, p.343-344). Partindo-se de uma abordagem que considera os complexos como heterogêneos², é possível inserir a questão energética e analisar posteriormente as interações entre os dois Complexos Regionais de Segurança (CRS).

O estudo empírico do processo de securitização envolve a escolha das unidades, do método e das fontes. As unidades já foram previamente definidas, sendo a União Européia o ator securitizante e os cidadãos da UE os objetos referenciais. Com relação ao método, este é baseado principalmente na análise do discurso. Neste caso, como apontam Buzan, Waever e de Wilde, não são necessárias técnicas quantitativas ou de lingüística sofisticadas (Buzan & Waever, 2003, p.176). A técnica visa à leitura buscando argumentos que tenham a forma retórica de segurança, como aqui foi definida. O método não objetiva encontrar motivações subjacentes, agendas ocultas ou intenções obscuras; o propósito da análise do discurso é interpretar o próprio discurso, na forma em que ele se apresenta ao interlocutor. Baseia-se, portanto, na premissa de que o discurso possui estruturas que são suficientemente rígidas para moldarem possíveis linhas de ação política.

As fontes a serem analisadas são aquelas que, dentro da União Européia, equivalem aos debates pertinentes ao tema tratado. Assim, os Relatórios de Progresso do Diálogo Energético UE-Rússia são utilizados, pois representam a lado executivo da União Européia através da Comissão. Concomitantemente, serão analisadas declarações e opiniões de parlamentares europeus em artigos, notícias e relatórios das sessões plenárias do arquivo do Parlamento Europeu, que representa aqui o lado legislativo da União Européia. Espera-se assim ter uma visão balanceada,

combinando tanto documentos de caráter mais técnicos como outros de caráter principalmente político e com grande potencial de reverberação entre a sociedade.

Condições Facilitadoras Internas – o Discurso

Uma questão é considerada “de segurança”, quando apresentada através da imposição de uma ameaça existencial para um determinado objeto referencial, legitimando medidas adequadas. Insegurança diz respeito a uma situação de ameaça, na qual contramedidas não estão disponíveis (Buzan, Waever & De Wilde, 1998, p.4). Contudo, a utilização de determinada classificação é, em última instância, uma escolha; uma escolha política, para ser mais exato. Independente da presença de ameaças existenciais materiais, segurança é um conceito subjetivo. O argumento de segurança sempre envolve duas perguntas: o que acontecerá se não for tomada uma decisão com relação à ameaça; e o que acontecerá se for tomada esta decisão (Buzan, Waever & De Wilde, 1998, p.32). Estamos lidando, portanto, com o futuro, com alternativas hipotéticas. Assim, alguns Estados, como Irã e Arábia Saudita, securitizam a religião, ou seja, consideram a existência de ameaças à teocracia do país, de modo que políticas extraordinárias sejam legitimadas. Exemplos hipotéticos destas políticas poderiam ser a restrição da liberdade de culto ou a implementação da censura contra veículos de imprensa que violassem preceitos considerados sacros. Por outro lado, há a Turquia, onde a laicidade do Estado é securitizada. Neste caso, a ameaça percebida vem da religião ou, mais precisamente, de grupos religiosos que defendem o fim do Estado laico, justamente o contrário do caso anterior. Por fim, pode-se citar também, a critério de exemplificação, outros países, como Canadá e Reino Unido, que não securitizam a religião, pois são Estados laicos ou porque neles a diversidade religiosa não é considerada ameaçadora para a coesão da sociedade. A religião existe nos três grupos de países, porém a maneira como ela é percebida em cada um é variável, possibilitando um tratamento diferenciado da questão (baseado fundamentalmente em decisões políticas).

O fundamental é, portanto, identificar não os aspectos materiais objetivos, mas as percepções que os atores securitizantes têm destes aspectos. São essas percepções que moldarão as ações a serem implementadas de modo

a atenuar a ameaça. Essa identificação é feita por meio de um discurso que apresente a questão como sendo uma ameaça existencial para um objeto referencial. Se a audiência deste objeto aceitar (submeter-se sem revolta) a existência de tal ameaça, a questão foi de fato securitizada.

Uma análise discursiva de alguns documentos centrais da União Européia deixa evidente o caráter estratégico dado ao tema energético. O Diálogo Energético UE – Rússia, estabelecido na 6ª Cúpula UE – Rússia, em 2000, representa o nível mais alto das discussões sobre a cooperação energética entre as partes. No 8º Relatório de Progresso, apresentado na 20ª Cúpula UE – Rússia, de outubro de 2007, destaco os seguintes trechos:

A parceria estratégica UE-Rússia no setor energético **deve proporcionar** certeza, **segurança** e previsibilidade a longo prazo. [...] As partes notam que **assegurar segurança de longo prazo** e segurança de demanda e oferta energética está se tornando uma **questão prioritária** no contexto do Diálogo Energético EU-Rússia.³

As partes notam que os desenvolvimentos no mercado energético na UE e na Rússia, incluindo o clima de investimento nos Estados Membros da UE, têm contribuído para **ampliar o nível de segurança** e previsibilidade dos mercados energéticos com relação oferta, demanda e transporte.⁴

No 7º Relatório de Progresso, apresentado 18ª Cúpula UE – Rússia, em novembro de 2006, resalto os trechos seguintes:

As Partes reconhecem que assegurar **segurança energética** é um desafio chave que permanecerá como uma **questão central** na cooperação energética entre Rússia e União Européia.⁵

Uma das principais mensagens da conferência é a **necessidade** de se fortalecer a **confiança mútua** e **encorajar a convergência** das posições russa e da UE em uma série de questões no setor energético de modo a **ampliar a segurança energética**.⁶

O texto de ambos os relatórios atesta a centralidade da segurança energética no diálogo e a necessidade de se assegurarem determinadas medidas que evitem situações de risco.

No âmbito do Parlamento Europeu, as discussões também indicam uma visão semelhante da interdependência energética entre Rússia e União Européia. Contudo, por ser uma organização política interna que representa diretamente os cidadãos, fica mais evidente o tom ameaçador. O Relatório Saryusz-Wolski, produzido por parlamentares da Dinamarca e da Polônia, demanda uma política energética comum e um Alto Oficial para dirigi-la.⁷ Por ocasião da discussão do relatório em Estrasburgo, um artigo foi sintetizado, contendo pontos tanto do relatório quanto das reações dos parlamentares. Destaco alguns trechos do artigo:

Na terça-feira, 25 de setembro, os Membros do Parlamento Europeu (MPÉs) debateram o relatório Saryusz-Wolksi que demanda uma política exterior européia comum sobre energia. O sr. Sryusz-Wolksi também quer **mais diplomacia energética** pela UE – usando seu **poder econômico para influenciar fornecedores**. [...] Ele adicionou que “os princípios subjacentes do relatório são **diversificação** – priorizando projetos estratégicos como o oleoduto Nabucco, **unidade** ao defender os interesses da União e **solidariedade** em situações de crise”. Ele continuou dizendo que “a Europa precisa de solidariedade energética. Quando **países terceiros utilizam energia como uma ferramenta de política externa**, energia não é mais uma commodity”.⁸

Em Janeiro de 2006, uma disputa entre Rússia e Ucrânia a respeito do gás natural interrompeu o fornecimento para vários países da UE e agiu como um alerta com relação à **dependência da UE** em petróleo e gás importados. O relatório aponta que o fornecimento energético da União vem de **regimes instáveis e autoritários**, e demanda a utilização do peso econômico da UE como forma de exercer maior **pressão sobre a Rússia** para que esta adote mercados energéticos “abertos, justos e transparentes”. O relatório pede que a UE organize sua política externa e energética de maneira mais **assertiva**. Ele diz que **energia** deveria ser tratada como um “**componente essencial**” da **segurança européia** que promoverá valores europeus de direitos humanos, democracia e respeito pela lei.⁹

O Parlamento adotou o Relatório na forma de “resolução não-legislativa” no dia 26 de setembro de 2007, tendo, inclusive, adicionado novas recomendações:

O Parlamento pediu que a Comissão apóie a inclusão da “**cláusula da segurança energética**” em acordos comerciais, de associação, de parceria e de cooperação com produtores e países de trânsito, que estabeleceria um código de conduta e explicitaria as medidas a serem tomadas em casos de **interrupção**, ou qualquer **mudança unilateral nos termos**, de fornecimento por um dos parceiros. [...] Finalmente, o Parlamento demandou um **debate público** para **ampliar a consciência** entre os cidadãos da UE sobre uma política externa europeia comum em energia e ressaltar os aspectos positivos de tal política, através de uma campanha de **informação pública**.¹⁰

Neste ponto, já se verifica a necessidade do ator securitizante transmitir diretamente ao objeto referencial o *speech act*, a fim de que o assunto possa ser aceito e, assim, definitivamente securitizado.

Condições Facilitadoras Externas – a Ameaça

Como já dito anteriormente, o discurso não é capaz de securitizar uma questão por si só. Existem também condições facilitadoras externas que aceleram o processo. É mais provável que alguém conjure uma ameaça de segurança se certos objetos, geralmente tidos como ameaçadores, puderem ser tomados como referência (p.e.: tanques de guerra, águas poluídas, sentimentos hostis, etc). No caso do relacionamento energético entre Rússia e União Europeia, são os dados referentes a essa interdependência, combinados às ações da política externa russa (através, também, da estatal Gazprom), que facilitam a consideração de ameaça. Esse conjunto de condições possibilita, portanto, que um discurso de ameaça existencial seja vinculado à questão energética e aceito pelos cidadãos.

De toda a energia consumida na União Europeia (UE25), 36,5% vem do petróleo e 24,8% é proveniente de gás natural. A produção interna do gás vem caindo em ritmo acelerado: entre 2004 e 2005, a queda foi de 6,9%.

Além disso, 76% dessa produção estão concentradas em dois países (Reino Unido e Países Baixos). No mesmo período, a importação de países não-Membros cresceu 14%, sendo que a Rússia é o principal dos fornecedores externos de gás natural. Paralelamente, a dependência de gás natural importado na UE deve saltar de 50% em 2000 para 81% em 2020, em razão da diminuição da produção doméstica e do aumento da demanda.¹¹ A importação de Gás Natural Liquefeito (GNL), cuja logística de transporte é mais flexível, corresponde a apenas 15,1%; isto é, o gás proveniente de gasodutos equivale a 84,9% do total importado. Isso diminui consideravelmente a possibilidade de mudança de fornecedor a médio prazo.¹² A Gazprom, empresa estatal russa que detém o virtual monopólio da exploração e distribuição do gás natural russo, exportou 150 bilhões de metros cúbicos de gás em 2004 para 22 países europeus. A empresa foi, sozinha, responsável por 40% da importação total de gás natural na Europa de 35 países e 28% do consumo (Stern, 2006, p. 2). A tabela seguinte ilustra o percentual de gás natural russo no total das importações de países selecionados da União Européia e da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) no ano de 2004 (ver Tabela 1).

Tabela 1

Parcela russa do total das importações de gás natural em alguns países europeus em 2004

Dependência Fraca (Europa Ocidental) 20-40%	Dependência Média Baixa (Europa Central) 40-60%	Dependência Média Alta (Europa Central) 60-80%	Dependência Forte (Europa Oriental) 80-100%
Itália 35% França 30%	Bielorrússia 52% Ucrânia 50% Alemanha 41%	Áustria 77% Romênia 70% Rep. Tcheca 69% Polônia 69% Turquia 65%	Estônia - 100% Finlândia 100% Moldávia 100% Sérvia 100% Bulgária 100% Letônia 94% Lituânia 94% Azerbaijão 89% Hungria 85% Eslováquia 80% Grécia 80%

FONTE: Heinrich, 2006, p.5.

A falta de auto-suficiência em energia não constitui naturalmente um problema. O comércio é, justamente, o mecanismo que busca balancear esse desequilíbrio. Porém, a concentração das reservas e da produção em países com perspectivas políticas incertas pode gerar possíveis ameaças. No caso apresentado, é a maneira como o governo russo lida com a questão energética que gera problemas.

Em janeiro de 2006, uma crise política entre Rússia e Ucrânia, desencadeada após a chamada Revolução Laranja, provocou o interrompimento do fornecimento de gás natural para a Ucrânia (Stern, 2006, p.3). Sendo a Ucrânia o principal país intermediário na distribuição para o continente europeu, houve um sério comprometimento no abastecimento.¹³ No ano seguinte, em janeiro de 2007, dissidências entre Rússia e Bielorrússia fizeram com que os russos interrompessem o envio de petróleo para este país e, conseqüentemente, para o restante da Europa que é abastecida pelo oleoduto Druzhba.¹⁴ Em setembro de 2007, poucos dias depois das eleições parlamentares ucranianas e da vitória dos partidos pró-ocidente, a Gazprom, empresa estatal russa que explora e distribui o gás natural do país, ameaçou cortar o fornecimento de gás para a Ucrânia em razão de uma dívida US\$ 1,3 bilhão.¹⁵ Embora tal dívida já fosse conhecida há muito tempo, ela somente se tornou uma crise pública no período de formação de coalizões, o que demonstra como o Kremlin tem utilizado seus recursos minerais energéticos politicamente.

Condições Facilitadoras Externas – a Interação das Unidades

A maneira como Moscou tem lidado com estes recursos faz parte de um contexto amplo de política externa independente e de choque entre as posições russas e européias. A Europa do período pós-Guerra Fria constitui, de acordo com a Teoria Clássica de Complexos de Segurança Regional (TCSR), um fraco supercomplexo, formado por duas unidades menores: uma delas é o CSR da Europa Ocidental, cujo centro é a União Européia; a outra é o CSR do espaço pós-soviético, centrado na Federação Russa (Buzan, 1991; Buzan & Waever, 2003). A interação entre ambos os complexos passou por várias fases desde 1991, indo de uma convergência inicial para um afastamento e, possivelmente, hoje, para um estado de

crecentes divergências. Este movimento pode ser mais bem apreendido por meio de uma breve análise da política externa russa no período.

Os primeiros anos após a derrocada da União Soviética foram caracterizados por uma clara orientação ocidental. A “diplomacia dos sorrisos” do Ministro das Relações Exteriores Andrey Kozyrev tinha o objetivo de inserir a Rússia na ordem liberal internacional e aproximá-la tanto dos Estados Unidos como da União Européia. De fato, o relacionamento entre Bruxelas e Moscou foi amplamente dessecuritizado e as reformas demonstravam uma tentativa de convergência. Entretanto, a política de Kozyrev, combinada à crise decorrente da transição para economia de mercado, não foi capaz de criar uma nova visão da Rússia sobre si mesma e manter o antigo status em um novo contexto internacional. A partir disso, em 1993, se desenvolve a política do “exterior próximo”. Incapaz de exercer a influência global de outrora, Moscou concentra-se em manter fortes laços com as antigas repúblicas soviéticas de modo a projetar-se como líder para o restante do mundo (Buzan & Waever, 2003, p.404).

Paralelamente, o alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Européia (UE) sobre região de antiga influência soviética mostra um choque entre o CSR da Europa Ocidental e o CSR do espaço pós-soviético. Isso gerou ressentimentos em Moscou que, combinados ao revigoramento do nacionalismo na política externa russa, evoluíram para o cenário atual. O governo Putin tem, por sua vez, empreendido uma política externa assertiva, projetando a Rússia como uma potência insatisfeita com a queda no seu status internacional.

Por sua vez, as divisas geradas pelo setor energético possibilitaram esse fortalecimento do Estado russo e, hoje, dificultam a consolidação democrática. Há uma relação parecida aqui com aquela detectada por Thomas L. Friedman em sua “*first law of petropolitics*”:

[...] quanto mais aumentam os preços globais do petróleo cru, mais a liberdade de expressão, a imprensa livre, as eleições livres e justas, o judiciário independente, o Estado de direito e os partidos políticos independentes são erodidos [nos Estados produtores de petróleo]. (Friedman, 2006, pp. 28-36)

Isso é verdadeiro também para o gás natural; dos 16 principais participantes do Fórum de Países Exportadores de Gás Natural (FPEGN), apenas dois são classificados como “livre” pela organização Freedom House.¹⁶ A riqueza gerada pelo gás natural na Rússia (e também pelo petróleo) tanto legitima como financia um Estado forte e centralizador, ancorado em economia próspera ainda que com liberdades políticas restritas. É possível mencionar, a critério de exemplificação, as eleições legislativas de dezembro de 2007, nas quais houve acusações de fraude, restrições à presença de observadores internacionais e, por fim, a vitória do partido de apoio do presidente Vladimir Putin, o Rússia Unida, que conquistou 64,1% dos votos válidos.¹⁷ Outro fato elucidativo é a recente declaração de apoio feita por Putin à indicação do CEO da Gazprom, Dmitri Medvedev, para ser o candidato do Rússia Unida nas eleições presidenciais de 2008.

Este conjunto de condições, tanto internas ao discurso como externas, possibilita a eficácia do processo de securitização da interdependência energética pela União Européia. Recuperando-se o argumento de Buzan, pode-se concluir que houve uma falha em lidar com a questão em termos de normalidade política, motivada por ações inesperadas do governo russo. Dada essa situação, o que se busca é, naturalmente, a dessecuritização; um relacionamento em que não haja percepção de ameaça. Contudo, a União Européia tem tido dificuldade em consolidar uma postura negociadora comum frente à Rússia, de modo que a securitização traz problemas à coesão interna do bloco.

Conseqüências para a União Européia – a Negociação do PCA

A situação política e econômica da Rússia no final dos anos 90 era de crise. Um relacionamento próximo com o ocidente ainda era visto como necessário e, neste contexto, foi assinado o Acordo de Cooperação e Parceria (PCA, na sigla em inglês) em 1997, entre Rússia e União Européia. O acordo, que é desde então a base legal para o relacionamento entre as partes, foi visto como progressista na época, pois cobria aspectos de diferentes setores de interesse mútuo. Ademais, as trocas comerciais entre UE e Rússia passaram a ser reguladas por regras da OMC, muito antes de se discutir a adesão russa à organização comercial. Esperava-se enquadrar

Moscou nos padrões europeus e trazê-la cada vez mais para perto do ocidente. Isso era factível em uma União Européia composta apenas por 15 membros, com razoável grau de coesão, e em uma Rússia em crise econômica, política e social. Porém a situação passou por profundas modificações nos dois lados.

A recuperação econômica (resultado, em boa parte, das receitas provenientes dos recursos energéticos) e o fortalecimento político (a partir das mudanças nas políticas doméstica e externa empreendidas pelo governo Putin) alteraram profundamente a posição russa, que adquiriu um poder de barganha considerável. Já a União Européia passou pelo seu primeiro grande alargamento para o leste em 2004, o que representou uma sobreposição do Complexo de Segurança Regional (CSR) da UE sobre o CSR do espaço pós-soviético. Isso prejudicou, naturalmente, o relacionamento mútuo. A adesão de vários países da Europa oriental à OTAN nas ampliações de 1999 e 2004 potencializou ainda mais essas tensões, ocasionando um choque direto com a política russa do “exterior próximo”.

Paralelamente, a expansão da UE para o leste aumentou, relativamente, a dependência européia na energia russa. Os novos Estados-Membros, todos antigos satélites da URSS, tem suas redes de distribuição energética ligadas à antiga rede soviética. A importância do gás natural da Rússia chega a 100% das importações naqueles mais ao leste (ver Tabela 1). Assim, um problema que era mais evidente nestes países especificamente, foi, com o alargamento, elevado ao nível da União Européia, já que existe uma política comum de cooperação energética, além da busca por posturas comuns em política externa. Junto com os novos Estados-Membros vieram, portanto, sua dependência energética assimétrica, uma russofobia generalizada e as inimizades com Moscou.

Keohane e Nye(1989) distinguem duas dimensões importantes sobre o papel do poder na interdependência: sensibilidade e vulnerabilidade. A sensibilidade envolve graus de receptividade em um contexto político, ou seja, em que medida uma determinada ação de um país afeta outro. Já a vulnerabilidade diz respeito à disponibilidade e ao custo das alternativas que os atores possuem, ou seja, após ser influenciado por uma ação do país X, quais são as possibilidades do país Y implementar políticas que atenuem os efeitos externos, quais os custos disso (Keohane & Nye, 1989, p. 12-14).

Ambas as dimensões podem ser identificadas na União Européia, porém distribuídas de maneira desigual. A sensibilidade é presente em todo o bloco quando ocorrem interrupções na distribuição de gás, por exemplo. Entretanto, os Estados-Membros do leste apresentam vulnerabilidade a essas ações, pois possuem alternativas limitadas. Enquanto as redes de distribuição de gás da Noruega e da Argélia alcançam a Europa Ocidental, elas não atingem os países da parte oriental. Isso gera uma interdependência assimétrica que constitui fonte de poder para a Rússia, além de fomentar problemas internos na União Européia.

Países como a Alemanha se encontram em situação particularmente delicada frente a esse fato: o país tem sido o principal elo político dos russos com o ocidente desde a Ostpolitik de Willy Brandt em 1969 e, atualmente, Alemanha e Rússia cultivam um relacionamento próximo, baseado, principalmente, num dos fluxos comerciais mais intensos entre um país da UE e outro do exterior. A Alemanha é a maior compradora individual de energia russa e também a principal fonte de investimentos externos neste país. Ao mesmo tempo, os alemães são uma das principais lideranças do bloco europeu, devendo exercer este papel através da busca de coesão interna frente a setores de interesse comum (Rahr, 2007, p.138). A situação ambígua é bem exemplificada no caso da expansão das redes de gasoduto. Berlim tem incentivado a promoção de fontes alternativas de gás natural e petróleo, como é o caso do Projeto Nabucco, um oleoduto que trará energia da região do mar Cáspio, passando pela Turquia, Bulgária, Romênia, Hungria e se integrando à rede européia na Áustria. Porém, ao mesmo tempo, o governo alemão lidera o projeto do *Northern European Gas Pipeline*, orçado em €12 bilhões (mais de R\$ 31 bilhões), que trará gás natural da Rússia diretamente para a Alemanha por meio de um gasoduto no fundo do mar Báltico, sem passar pelos países intermediários do leste. Essas ações, aparentemente contraditórias para alguns países, acendem ressentimentos em alguns países da União Européia, o que prejudica a legitimidade e eficácia da liderança alemã no bloco.

Tendo em mente essas transformações no cenário regional e as possíveis ameaças que trazem em um contexto de interdependência energética, é possível tirar importantes conclusões de uma breve análise sobre a renegociação do Acordo de Cooperação e Parceria. O acordo expira em 2007 e sua renegociação busca, entre outros objetivos, uma melhoria no

gerenciamento da cooperação entre as partes, de modo a possibilitar ganhos mútuos: segurança de oferta e segurança de demanda, no que concerne à energia. Na 19ª Cúpula Rússia – União Européia, realizada em maio de 2007, houve um impasse provocado principalmente pelo veto polonês às negociações, motivado por um embargo russo à carne polonesa. O veto perdura desde a 18ª Cúpula, realizada em novembro de 2006 em Helsinque. Na 20ª Cúpula Rússia – União Européia, realizada em Mafra, Portugal em outubro de 2007, o tema da renovação do PCA se quer entrou na agenda de discussões. A lentidão no processo desde então tem motivado acordos bilaterais entre Rússia e países individuais, o que fortalece ainda mais a posição de Moscou e enfraquece novamente a coesão da UE. Para o governo russo esta posição é confortável e compatível com os objetivos da política externa nacional, como indica o cientista político Sergei Karaganov, presidente do Conselho Russo de Política Externa e de Defesa: “Apenas depois que a União Européia superar esta crise e a Rússia se fortalecer ainda mais, se tornando um parceiro mais valioso para a Europa, é que será possível conversar sobre a conclusão de um novo acordo”.¹⁸ Já para Bruxelas, o relacionamento instável com Moscou prejudica a consolidação da Política Externa e de Segurança Comum na medida em que os interesses individuais no bloco são muito divergentes. Tais diferenças podem, também, gerar efeitos prejudiciais em outros temas, como ocorreu no processo de negociação do Tratado de Lisboa, assinado no final de 2007 com o objetivo de substituir o fracassado projeto da Constituição Européia. As exigências impostas pelo governo polonês, no que concerne ao futuro sistema de votação no Conselho Europeu, refletem a situação de impasse entre alguns países do leste e outros da Europa Ocidental decorrente da questão energética com a Rússia.

Considerações Finais

Os significados atribuídos às capacidades militares estão sujeitos a diversas interpretações, variando de acordo com o contexto da região estudada e com as percepções do analista. Da mesma forma, crises econômicas com seus efeitos de *spill-over* e desastres ambientais podem ter efeitos objetivos sobre a realidade, ameaçando o bem-estar da população. A abordagem ampliada de segurança busca, justamente, apreender essa diversificação de ameaças, as quais não são,

necessariamente, novas, mas que por muito tempo foram encobertas pelos efeitos da Guerra Fria.

A metodologia utilizada permite uma maior aproximação às percepções dos atores fundamentais no caso apresentado e possibilita uma análise das conseqüências do processo de securitização. No caso apresentado, tais conseqüências apontam para uma dinâmica que pode gerar instabilidade na União Européia, prejudicando mesmo processos que não são diretamente relacionados, mas que sofrem os efeitos da falta de coesão interna, como é o caso da ratificação do Tratado de Lisboa.

A aplicação de um marco teórico mais flexível no caso da interdependência energética entre Rússia e União Européia mostra que é possível capturar, por meio dos estudos de segurança, aspectos de fundamental importância para as unidades analisadas. A partir da abordagem de temas que se encontram no topo das prioridades dos tomadores de decisão, como é o caso da questão energética, é possível fornecer um quadro mais preciso da realidade empírica e, assim, tirar conclusões úteis para o diagnóstico e para a resolução de problemas relacionados.

Referências Bibliográficas

BALMACEDA, Margarita Mercedes. *Gas, Oil and the Linkages between Domestic and Foreign Policies: The Case of Ukraine*. In: **Europe-Asia Studies**. v. 50, n. 2, p.257-286, março 1998.

BUZAN, Barry & WAEVER, Ole. **Regions and Powers** – The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; DE WILDE, Jaap & WAEVER, Ole. **Security: A New Framework for Analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry. **People, States and Fears**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1991.

EUROGAS. **EU25: Natural Gas Trends 2004-2005**. Disponível em: <<http://www.eurogas.org/uploaded/statistics%202005.pdf>>. Acessado em: 09/12/2007.

EUROPEAN COMMISSION. **EU-Russia Energy Dialogue's 8th Progress Report.** Bruxelas, 2007. Disponível em: <http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress8_en.pdf>. Acessado em: 24/11/2007.

_____. *EU-Russia Energy Dialogue's 7th Progress Report.* Bruxelas, 2007. Disponível em: <http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress7_en.pdf>. Acessado em: 24/11/2007.

_____. *EU-Russia Energy Dialogue's Report of Energy Infrastructure Them Group.* Disponível em: <http://ec.europa.eu/energy/russia/reference_texts/doc/2006_10_infrastructure_en.pdf>. Acessado em: 24/11/2007.

EUROPEAN PARLIAMENT. *MEPs to debate renewable energy and foreign energy policy.* Article. Set 2007. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/051-10564-267-09-39-909-20070921STO10534-2007-24-09-2007/default_en.htm>. Acessado em: 09/12/2007.

_____. *On towards a common European foreign policy on energy.* Report. Document A6-0312/2007. Set 2007. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0312&language=EN&mode=XML>>. Acessado em: 09/12/2007.

_____. *Towards a common European foreign policy on energy.* The Legislative Observatory. Procedure file INI/2007/2000. Set 2007. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/oel/file.jsp?id=5430272>>. Acessado em: 09/12/2007.

FRIEDMAN, Thomas L. *The First Law of Petropolitics.* In: **Foreign Policy.** p. 28-36, maio-junho 2006.

HEINRICH, Andreas. *Gazprom – A Reliable Partner for Europe’s Energy Supply?*. In: **Russian Analytical Digest**. n. 6, março 2006. Disponível em: <<http://www.res.ethz.ch/analysis/rad>>. Acessado em: 11/12/2007.

KEOHANE, R. & NYE, J. **Power and Interdependence**. 2nd ed. Boston: Harper Collins, 1989.

RAHR, Alexander. *Germany and Russia: a Special Relationship*. In: **The Washington Quarterly**. No 30, Spring 2007. pp. 137-145.

RUSSIA TODAY. **Whopping victory for Putin’s Party**. 04 Dez 2007. Disponível em: <<http://www.russiatoday.ru/news/news/17893>>. Acessado em: 11/12/2007

STERN, Jonathan. **The Russian Ukrainian gas crisis of January 2006**. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2006. Disponível em: <http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_0106.pdf>.

Notas

¹ Esta e as demais citações de originais em língua estrangeira foram livremente traduzidas para este artigo.

² Complexos homogêneos são concentrados em setores específicos e formados por unidades similares (complexo militar formado por Estados, etc). Complexos heterogêneos abandonam a premissa de setores específicos e partem da idéia de que as lógicas regionais podem integrar diferentes tipos de atores e tipos de setores distintos (p.e.: o Estado russo, a empresa Gazprom, a União Européia e os Estados-membros interagindo em questões tanto políticas como econômicas, caso da energia). BUZAN, WAEVER & DE WILDE, 1998, p. 16.

³ EUROPEAN COMISSION. “EU-Russia Energy Dialogue’s 8th Progress Report”. Out 2007. Grifos meus.

⁴ EUROPEAN COMISSION. “EU-Russia Energy Dialogue’s 8th Progress Report”. Out 2007. Grifos meus.

⁵ EUROPEAN COMISSION. “EU-Russia Energy Dialogue’s 7th Progress Report”. Nov 2006. Grifos meus.

⁶ Ibid. Grifos meus.

⁷ EUROPEAN PARLIAMENT. "On towards a common European foreign policy on energy". Set 2007.

⁸ EUROPEAN PARLIAMENT. "MEPs to debate renewable energy and foreign energy policy". Set 2007. Grifos meus.

⁹ Ibid. Grifos meus.

¹⁰ EUROPEAN PARLIAMENT. "Towards a common European foreign policy on energy". Set 2007. Grifos meus.

¹¹ EUROPEAN COMMISSION. "EU-Russia Energy Dialogue's Report of the Energy Infrastructure Theme Group".

¹² Os dados deste parágrafo foram todos retirados (salvo quando indicado o contrário) de EUROGAS. "EU25: Natural Gas Trends 2004-2005". Disponível em: <<http://www.eurogas.org/uploaded/statistics%202005.pdf>>. Acessado em: 09/12/2007.

¹³ 90% do gás e do petróleo russos exportados para a UE passam por território ucraniano. BALMACEDA, 1998, pp. 257-286.

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION. "Interruption to EU oil supplies sparks concern". Disponível em: <http://ec.europa.eu/news/energy/070109_1_en.htm>. Acessado em: 24/11/2007.

¹⁵ TELEGRAPH. "Gazprom-Ukraine rift threatens EU gas supply". Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/10/03/wrussia103.xml>>. Acessado em: 11/12/2007.

¹⁶ Os membros do PEGN são Argélia, Bolívia, Brunei, Egito, Emirados Árabes Unidos, Guiné Equatorial, Indonésia, Irã, Líbia, Malásia, Nigéria, Oman, Qatar, Rússia, Trinidad e Tobago e Venezuela. Indonésia possui classificação 3 (sendo 1 o mais livre e 7 o menos livre) em liberdades civis individuais e Trinidad e Tobago possui classificação 2, ambos sendo, portanto, classificados como "livres". A Rússia é classificada como "não livre" e os demais são "parcialmente livres" ou "não livres". Dados disponíveis em: <<http://www.freedomhouse.org>>.

¹⁷ RUSSIA TODAY. "Whopping victory for Putin's Party". Disponível em: <<http://www.russiatoday.ru/news/news/17893>>. Acessado em: 11/12/2007.

¹⁸ RIA Novosti. "EU, Russia to sign new partnership agreement in 3-4 yrs - expert". Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20070302/61492745.html>>. Acessado em: 11/12/2007. Tradução minha.