

5

Os jogos entre a Rússia e a UE: passado, presente e futuro

Até o momento atual, o presente trabalho buscou situar-se ontológica, epistemológica e metodologicamente (capítulo 2); discutir a possibilidade de se assumir elementos básicos que engendrariam uma parceria estratégica (capítulo 3); e apresentar a linguagem utilizada pela Rússia e pela União Européia no âmbito de seu relacionamento bilateral, além de apresentar dois breves estudos de caso com o objetivo de auxiliar em um entendimento do processo de desenvolvimento das relações entre esses dois atores (capítulo 4). No capítulo anterior, inicialmente, também se pôde observar como a noção e a enunciação do conceito de parceria estratégica permeiam as relações entre a Rússia e a União Européia, mas que nem sempre, apesar de o conceito enunciado ser o mesmo, isso significa que o relacionamento se dá nas mesmas bases. Com isso, quer-se dizer que fica evidente que desde o início das relações entre Rússia e União Européia até os dias de hoje ambos os atores passaram por distintas fases, distintos contextos nos quais suas possibilidades de agência e o valor que atribuem à parceria estratégica sofreram alterações significativas.

Nesse sentido, o objetivo do presente capítulo é, resgatando o que foi discutido anteriormente, discutir de maneira mais direcionada o objeto de estudo da tese: o elemento performativo do uso da linguagem de parceria estratégica no âmbito das relações entre a Rússia e a União Européia. Dessa maneira, o passo inicial neste capítulo é retomar a discussão das quatro fases de relacionamento entre a Rússia e a União Européia que foram delineadas no capítulo anterior e discutir o peso que a linguagem de “parceria estratégica” tem em cada uma das fases e quais as regras que pautam o relacionamento dos atores em cada um desses momentos. Para esse fim, retorna-se também a discussão dos elementos que compõem uma parceria estratégica discutidos no capítulo 3 e são destacados alguns elementos históricos que muito influenciam o relacionamento entre a Rússia e a União Européia, como a ascensão ao poder de Vladimir Putin na Rússia. Em seguida, e a partir daí, parte-se para um esforço em se compreender como se insere a idéia e o uso do conceito de parceria estratégica. Seria a utilização do conceito mera retórica, ou seja, um uso meramente instrumental sem uma carga de desejo real das partes de intensificação da cooperação e

coordenação em temas considerados estratégicos, ou de fato existem efeitos perlocucionários concretos no âmbito da constituição dos jogos em que se inserem a Rússia e a União Européia. Por fim, cabe então uma discussão do que seria possível, de que outras possibilidades haveria de um relacionamento distinto do atual e que papel a linguagem teria para a conformação de práticas capazes de superar o suposto momento de “estagnação” e “incompatibilidade” identificado no presente cenário. Nesse sentido, discute-se a questão de Kaliningrado, um item da agenda bilateral que tem demonstrado que a parceria estratégica, apesar de difícil, possui possibilidades de avanço.

5.1

A parceria estratégica e os jogos entre a Rússia e a UE

Conforme colocado anteriormente, esta seção tem o objetivo de aplicar as abordagens discutidas no capítulo aos distintos jogos realizados pela Rússia e pela UE ao longo do tempo após o fim da União Soviética. Cabe destacar que tal perspectiva advém de um viés wittgensteiniano, posteriormente aplicado na área das relações internacionais por Fierke (2007), e que permite que se tenha um entendimento das relações internacionais como em eterno processo de constituição e reconstituição.

A partir da ontologia apresentada por Fierke, atores políticos internacionais atuam entre si em contextos delimitados no tempo, não havendo regras perenes que condicionem a possibilidade de ação dos mesmos. Dessa maneira, ao longo do processo, e como produto de atos de fala, novas regras podem ser sugeridas e aceitas pelos “jogadores”, o que estabelece contextos em que novas possibilidades de atuação, ou seja, novas formas de ação adquirem legitimidade.

Como se observou no capítulo anterior, o termo “parceria estratégica” foi e é recorrentemente utilizado pelas principais vozes de ambos os lados como aquele que caracteriza e define o que se espera do relacionamento bilateral. No entanto, como se viu ao se analisar seu uso em documentos e discursos ao longo do tempo, o relacionamento entre a Rússia e a União Européia não se manteve constante. Na verdade, o que se percebe de maneira mais ampla são análises que identificam um relacionamento aparentemente em declínio, que nasce envolto em expectativas

positivas e que hoje se encontra em um momento de grande dificuldade, definido como tal tanto por analistas como por tomadores de decisão, como se pôde observar anteriormente, como um momento de estagnação, desconfiança ou de falta de convergência estratégica. Como já se discutiu anteriormente através de exemplos, tampouco se pode realizar uma análise tão dramática das relações UE-Rússia. Se por um lado há temas importantes da agenda bilateral para os quais as posturas adotadas pelas partes podem mostrar desprezo por um relacionamento cooperativo, há áreas de cooperação que comprovadamente avançam. Nesse contexto, o que se tem de um lado é uma linguagem que se baseia na noção de parceria estratégica e, de outro lado, uma linguagem oposta, focada em temas pontuais, através do qual a idéia de parceria estratégica é identificada como retórica, sem qualquer possibilidade de contribuir para um relacionamento genuinamente mais cooperativo entre as partes. Nesse contexto, parece ser válido um olhar mais atento sobre como o processo de chegada ao presente cenário se deu.

A primeira fase do relacionamento, iniciada com Acordo de Parceria e Cooperação revela um momento de otimismo, contudo tampouco se deve ter uma visão idealizada. De fato, não havia um entendimento comum de que se tratava de um relacionamento de amizade entre atores que possuíam grande confiança um no outro. Se por um lado existe toda a linguagem de valores comuns e um otimismo provavelmente genuíno de ambas as partes em estabelecer um relacionamento cooperativo, desde o princípio o conceito referencial é o de parceria estratégica e, nesse contexto, este conceito significa um relacionamento em que se reconhecem áreas de interesse comum, mas a Rússia possui uma capacidade de busca da realização de seus interesses mais limitada, uma vez que sua situação político-econômica limitava a assertividade da busca russa por seus interesses.

Como se colocou no capítulo 3, a noção de parceria estratégica remete à idéia de partilha e a interesses estratégicos (não necessariamente militares, mas todos aqueles fatores que são tomados como fundamentais para o bom desenvolvimento de um dado ator geopolítico), mas seu significado, restrito a este contexto, parece ser o de um relacionamento cooperativo baseado no resguardo a três interesses estratégicos comuns. Primeiramente, o desenvolvimento de uma economia de mercado realmente aberta aos investimentos europeus e capaz de impulsionar uma recuperação econômica russa – com a possibilidade de

estabelecimento de uma área de livre-comércio, como afirma o Acordo de Parceria e Cooperação; em segundo lugar, visa permitir que a Rússia torne-se um Estado que alcance estabilidade política e uma administração doméstica que possibilite aos cidadãos russos uma qualidade de vida superior àquela que os tempos de União Soviética possibilitavam, uma sociedade democrática baseada na noção de Estado de Direito; em terceiro lugar, há o interesse em gerar segurança, um interesse de ambos os lados – e que também pode ter seu logro auxiliado através da geração de estabilidade política e econômica – de minimizar conflitos, considerando-se que neste momento a Rússia não deve se envolver em nenhum conflito militar com outros Estados por incapacidades econômicas de levar adiante qualquer iniciativa nesse sentido e que a União Européia (qualquer de seus Estados-membros) não tem interesse em entrar em conflito com um ator dotado de tamanha capacidade militar como a Rússia.

Nesse sentido, o que se pode concluir, é que a parceria estratégica em seu primeiro momento significa um relacionamento em que os elementos “intensificação comercial” e “promoção de estabilidade” são os interesses fundamentais. Nesse contexto, a existência de valores comuns parece ser um elemento secundário, relevante por legitimar a linguagem que propõe uma relação de parceria estratégica e por servir como fundamento das modificações político-econômicas as quais eram inicialmente buscadas pelo governo russo (no qual imperava uma ideologia liberal-democrática, baseado em um desejo de mostrar que a Rússia é um integrante da Europa civilizada) e que eram e ainda são desejadas pela União Européia (como um modo não só de levar à Rússia valores europeus, mas também criar uma relação mais cooperativa e pacífica com este importante vizinho). No que diz respeito a qualquer discussão sobre incompatibilidade soberana, não parece haver qualquer preocupação decorrente do fato de que uma União Européia dotada de caráter supranacional em algumas matérias, coloque-se como um ator que terá dificuldades em se relacionar com a Rússia. Neste momento, a cooperação na área comercial é um incentivo a um relacionamento de maior proximidade, e se principalmente a União Européia ainda é receosa do que a Rússia é capaz de fazer, é um ambiente relativamente positivo no que tange à confiança entre as partes.

Em uma Europa integrada por 12 membros (aos quais em 1995 se juntam Áustria, Finlândia e Suécia – que durante a Guerra Fria possuíam uma postura de

neutralidade) existe otimismo e um ambiente propício ao alavancamento de um relacionamento capaz de gerar frutos positivos. Contudo, cabe resgatar o fato de que a parceria, neste momento, não significa um relacionamento entre iguais. Como se destacou no capítulo 3, a linguagem utilizada destaca o fato de que a UE auxiliaria a Rússia a incorporar um sistema político e econômico ocidental. A parceria estratégica é proposta como um relacionamento que levaria a Rússia a ser algo mais parecido ao que a Europa Ocidental gostaria que ela fosse. De certa maneira, sutilmente existe uma idéia de hierarquia, em que a UE se encontra em um status superior e essa idéia de parceria é inicialmente aceita por ambos os lados, ainda que momentaneamente, uma vez que segundo as regras do jogo bilateral os recursos de poder e prestígio ainda são capazes de legitimar parcialmente as possibilidades de ação de cada uma das partes.

Nesse contexto, as regras de tal relacionamento são evidentes. De um lado, existe uma União Européia respeitada pela Rússia e que atua como um apoio às reformas de caráter político e econômico neste país. Nesse sentido que, desde 1991, inicia-se o apoio financeiro da UE à Rússia através do Programa TACIS (Programa de Assistência Técnica à Comunidade dos Estados Independentes).¹ De outro lado, existe uma Rússia em transição que luta para resolver seus problemas internos enquanto, de maneira precária, vê seu status de grande potência ter sua credibilidade minada no âmbito da antiga esfera soviética de poder (principalmente na Europa do Leste) e no âmbito de temas nos quais as potências ocidentais possuem interesses concretos. É nesse contexto que a Rússia vê sua falta de prestígio no que diz respeito aos conflitos balcânicos, que sofre uma série de críticas no que concerne à sua abordagem com relação à questão chechena (nas duas guerras, de 94-96 e 1999-2004)², e que, apesar de algum diálogo com a

¹ Segundo o site do Diretório Geral de Relações Exteriores da UE <http://ec.europa.eu/external_relations/russia/financial_cooperation_en.htm>, acessado em 14 de janeiro de 2009, a Comissão Européia já proveu até hoje 2,7 bilhões de euros em assistência financeira a UE. O TACIS expirou em 2006, sendo, desde janeiro de 2007, substituído pelo *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI) (Fonte: <http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_259.htm>). Acesso em: 17 de janeiro de 2009.

² De maneira ilustrativa, pode-se citar a crítica realizada pelo Presidente da Comissão Européia, Romano Prodi, na Cúpula UE-Rússia de 29 de maio de 2000: “[o]ur partnership is, in my view, sufficiently solid to weather very real, even acute, disagreements. This leads me to share with you a few thoughts on what is termed the "Chechnya irritant" in our relations. As you know, we have never challenged Russia's right or even duty to fight terrorism and uphold its territorial integrity. But ever since the earliest days of the military operation last autumn, we have consistently raised our strong concerns over what is, in our view, the disproportionate use of force, the immense suffering of civilians and the daunting human and humanitarian problems which have resulted

OTAN, vê a aliança militar que antes servia como contenção à União Soviética expandir-se para sua antiga área de influência em 1999, com a incorporação de República Tcheca, Hungria e Polônia (e posterior alargamento em 2004 dos países bálticos que antes pertenciam à União Soviética e outros Estados da Europa do Leste).

É um momento em que o jogo com a UE é pautado por regras que impõem à Rússia uma posição comedida, que se expressa em uma política externa controlada de não tentar entrar em desavenças mais sérias com a UE. Um exemplo marcante nesse sentido é o ataque da OTAN à Sérvia, em 1999, sem o aval do Conselho de Segurança da ONU e em oposição aos interesses da Rússia. Isso não significa que a UE passa a ter capacidade de ingerência sobre os negócios russos, como a questão chechena mostraria. De fato, a noção de parceria estratégica propalada não desafia a noção de soberania e de que a Rússia possui interesses próprios, tendo toda a possibilidade de buscar alcançar seus interesses estratégicos, contudo é um momento em que a Rússia não deve buscar desafiar seus vizinhos/“parceiros” do oeste, mas sim de se integrar à civilização liberal a qual fazem parte.

No entanto, essas regras sofrem, como já colocado no capítulo anterior, uma mudança importante. Nesse contexto, cabe destacar que Fierke (2007) afirma que uma mudança das regras que constituem e regulam um jogo específico requer que uma das partes, demonstrando seu desejo de mudança, passe a agir como se uma nova lógica de jogo fosse possível. Tal mudança explica Fierke (2007), como no exemplo da Guerra Fria mencionado no capítulo 1, é realizada através da introdução paulatina de uma nova linguagem à audiência a qual vai sendo adaptada aos desejos dos líderes, que então a consolidam em práticas concretas.

Isto parece ser o que acontece no âmbito da política externa russa no que diz respeito a suas relações com a UE. No entanto, é uma mudança de linguagem insinuando um conjunto de regras bastante direto e que vai ser intensamente incorporado ao vocabulário do governo russo, principalmente do governo do presidente Vladimir Putin.

from this operation. We would have betrayed our most important shared values if we had not reacted then.” Fonte: <http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_233.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2009.

Putin é o sucessor do governo de Yeltsin, um presidente que teve sua relevância histórica em virtude de seu papel fundamental para a dissolução da União Soviética e surgimento de uma Rússia independente e desejosa de implementação de um Estado democrático e capitalista. Contudo, durante as duas administrações de Yeltsin uma enorme queda de qualidade de vida subjugou a população russa e abalou fortemente a imagem da “Grande Rússia”. Yeltsin teve grande parcela de culpa pelo fato de não ter se conseguido de fato a consolidação concreta, em moldes ocidentais, de um Estado democrático e de uma economia de mercado na Rússia

Após a crise de 1998, em um cenário político bastante desfavorável, a decaída do poder político de Yeltsin vai tornando-se cada vez mais evidente – inclusive havendo o temor de um colapso governamental ou a tomada de poder por um golpe –, o que culmina na transferência de parte do poder presidencial ao primeiro-ministro, surgindo um sistema de duplo poder no executivo, pelo qual o primeiro-ministro passa a ser o responsável pela condução político-econômica do país enquanto o presidente passa a ser um garantidor da administração governamental (Shevtsova, 2004, p. 134-135). Tal medida, que possuiu caráter temporário e garantiu a estabilidade econômica e política do país, impedindo a possibilidade de um retorno ao comunismo (Shevtsova, 2004, p. 137), não tinha capacidade de garantir a continuidade de Boris Yeltsin no poder que, em 31 de dezembro de 1999, renuncia voluntariamente a seu cargo, deixando como seu sucessor Vladimir Putin, primeiro-ministro que, posteriormente, ainda no ano de 2000, seria legitimado no poder do país através de eleições.

Cabe destacar que no momento de sua ascensão ao poder, Putin depara-se com uma Rússia ainda fraca desde um ponto-de-vista econômico e necessitada de reformas. A fim de uma contextualização da ascensão de Putin e de seus primeiros passos, pode-se colocar que

“(…) o novo presidente assumiu a tarefa de combinar dois tipos de desenvolvimento – mobilização na política e inovação na economia. Essa tarefa sinalizava o afastamento da flexibilidade e da tolerância demonstradas pelo governo de Yeltsin com um deslocamento no sentido de uma forma mais rígida de liderança. Parece que Putin procurou no princípio equilibrar essa tarefa postergando a reforma estrutural da economia, até que pudesse controlar todas as alavancas de poder. Começou sua presidência dismantelando os princípios básicos do regime político de Yeltsin, embora preservando a fórmula da “monarquia eletiva”. Em lugar do princípio de convivência recíproca seguido por Yeltsin, Putin começou a introduzir os princípios da disciplina e da subordinação.

Em lugar do sistema de pesos e contrapesos adotado por Yeltsin, com seus vínculos horizontais, Putin começou a desenvolver um sistema de “correia de transmissão”, baseado na subordinação vertical”. (Shevtsova, 2004, p. 149)

A importância de destacar esse contexto russo reside no fato de que no fim da década de 90 e início dos anos 2000 a Rússia ainda não se encontra em uma situação econômica confortável. Na verdade, a recuperação econômica está somente se iniciando. Cabe destacar que somente no ano 2000 começa a subida do preço do petróleo, quando o preço do barril atinge a casa dos 20 dólares (em 2005 ocorre a grande elevação, quando o preço do barril sobe a um patamar de 50 dólares e a partir daí se inicia um crescimento vertiginoso do valor da *commodity*)³, o que significa que a nova fase das relações entre a Rússia e a União Européia, um novo jogo que se destaca pelo fato de que se trata de um relacionamento entre iguais, é reflexo de uma linguagem de parceria estratégica em bases de igualdade, da proposição de um relacionamento distinto. Certamente, todas as reformas que Putin vai realizar domesticamente ao longo da década de 2000, associadas a um retorno econômico mais positivo em razão do crescimento do preço internacional do petróleo, vão contribuir para legitimar uma postura internacional mais assertiva da Rússia. No entanto, o que se percebe observando o processo, é que essa nova fase é inaugurada por uma mudança de vocabulário (legitimada pela recuperação russa encabeçada pelo projeto político da Presidência Russa), mais especificamente o surgimento de uma linguagem que questiona um status superior da UE no âmbito do relacionamento bilateral. E a grande propagadora dessa linguagem sugestiva de uma mudança de regras é a administração governamental de Vladimir Putin.

No entanto, como se observou no capítulo anterior, já em 1999 o alto-representante para a Política Externa e de Segurança Comum da UE estabelece as diretrizes da parceria estratégica da União Européia com a Rússia. Apesar de os objetivos estratégicos partilhados por ambos os lados serem apresentados como os mesmos os que eram focalizados anteriormente – Solana destaca os elementos comercial, de geração de estabilidade através do avanço das reformas políticas e econômicas, e o de segurança –, faz-se um movimento de introdução de uma nova linguagem, a qual advoga pela igualdade entre as partes. É nesse contexto, que em seu discurso em Estocolmo, em outubro de 2008, Solana faz uma autocrítica às

³ Fonte: Energy Information Administration (<http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/wtotworldw.htm>). Acesso em: 29 de janeiro de 2009.

regras anteriores que legitimavam um relacionamento no qual a UE sabe melhor o que a Rússia necessita, coloca que em âmbito comercial a Rússia e a UE precisam uma da outra e afirma que a segurança entre ambas é indivisível.

O que foi exposto acima é um ato de fala que inicia um movimento com respeito a um novo conjunto de regras. Um ato o qual vai também ser incorporado veementemente na linguagem do governo russo. É nesse contexto que se observa o fato de que enquanto a Estratégia Comum da União Européia para a Rússia de 1999 mantém um vocabulário muito semelhante àquele encontrado no texto do Acordo de Parceria e Cooperação, nos Conceito de Política Externa da Federação Russa, aprovado por Putin em junho de 2000, e Estratégia de Médio Prazo da Rússia para a UE (2000-2010) é enunciada uma linguagem de, como colocado no capítulo anterior, tentativa de esclarecimento que a Rússia também pode contribuir muito com o desenvolvimento europeu e que uma parceria estratégica é baseada em uma noção de equidade, como a iniciativa do diálogo sobre energia, por exemplo, presume.

Cabe ressaltar que Putin assume o governo em um contexto de fim da década de 90, em que o que se vê é uma grande desconsideração do ocidente no que diz respeito ao status russo no âmbito internacional, o que se expressa no supracitado alargamento da OTAN. Apesar de a Rússia ainda não se encontrar em um momento de total recuperação, a linguagem assumida é pragmática e assertiva, demonstrando que os anos passados de aceitação das práticas ocidentais eram realmente parte do passado. Neste contexto, o jogo é realizado entre duas partes que se respeitam, que buscam um relacionamento harmonioso e estável. A diferença é que é um jogo em que a Rússia começa a adquirir mais legitimidade para questionar os atos europeus vistos como contrários a seu status de parceiro e para seguir rumos distintos daqueles enunciados no Acordo de Parceria e Cooperação.

De fato, a linguagem do governo russo é uma linguagem de mudança, uma mudança em vistas a uma recuperação do Estado russo, a qual demanda um câmbio de posturas tanto em política externa quanto em política doméstica. No âmbito da política doméstica, é o momento das grandes mudanças, um momento em que os objetivos estratégicos da UE para a Rússia de construção de uma democracia e de uma economia de mercado em moldes ocidentais passam a ser desafiados pelo governo russo.

Nesse contexto, Shevtsova afirma que a filosofia de Putin – e que, tudo indica, tem sua continuidade garantida no governo de Dimitri Medvedev – pode ser definida como “autoritarismo de mercado”, baseado em uma concepção de “autoridade vertical” da presidência (2004, p. 165). Essa concepção, que também pode ser encontrada sobre o nome de “vertical de poder”, é definida por Rumer como

“Putin’s notion of a top-down system by which a strong central government is able to swiftly and firmly transmit policy and instructions from the Kremlin throughout the various layers of federal, regional and local government, and ensure the prompt enforcement of its decisions”. (2007, p. 48)

Quando assume a presidência russa em 2000, Putin depara-se com uma administração descentralizada e confusa, de maneira que já nesse ano inicia a reforma da federação, buscando maior transparência nas relações do centro com as regiões (Chebankova, 2007). Contudo, a “vertical de poder”, não denota uma simples reforma de maneira a aumento da transparência administrativa. Putin inicia a construção de um sistema político baseado em uma noção de forte centralização:

“(…) foi cassada a participação dos chefes dos Executivos provinciais no Conselho da Federação, e abolida sua imunidade parlamentar, que impedia que fossem processados; afirmou-se um maior controle central sobre os governos locais funcionando dentro das repúblicas e das regiões do país; e o presidente recebeu poderes para demitir os Chefes dos Executivos das províncias caso a legislação no seu território não fosse ajustada à legislação federal ou se eles fossem suspeitos de algum crime. Além disso, com um simples decreto presidencial, Putin reorganizou fundamentalmente a estrutura administrativa do país, inserindo sete superdistritos federais para intermediar as relações entre Moscou e as 89 unidades da federação”. (Huskey, 2004, p. 201)

Assim, o governo Putin vai implementando reformas que desde um ponto-de-vista ocidental passam a ser questionadas por não avançar um sistema político plenamente democrático, mas que, ao atuar como base de recuperação do Estado russo, vão legitimando a proposição desse novo jogo em que a Rússia adquire uma posição equilibrada com relação à União Européia no jogo bilateral. Assim, desde uma perspectiva de parceiros que reconhecem a autonomia da outra parte em governar sobre sua área de jurisdição soberana, de parceiros em igualdade hierárquica entre si, por mais que haja queixas, não há muito, nesse jogo, que a União Européia possa fazer de maneira a se contrapor às práticas indesejadas, a não ser queixar-se sobre questões como liberdade de imprensa e direitos humanos. Surge, então, a impressão de que, a partir da ascensão de Putin ao poder na Rússia

e da transição dessa segunda fase para uma terceira ainda mais assertiva por parte do parceiro russo, vai se tornando cada vez mais evidente a noção de que o jogo bilateral vai inaugurando uma nova fase.

A transição da segunda para a terceira fase ocorre justamente no final no primeiro mandato e início do segundo mandato de Putin. Na segunda fase, se por um lado a União Européia passa a demonstrar um respeito maior com relação à Rússia e a aceitar uma linguagem pautada na equidade, ainda é um momento em que, sem muita possibilidade de questionamento por parte da Rússia, pode realizar seu alargamento de maio de 2004 que incorpora como Estados-membros uma série de antigos Estados que faziam parte da órbita soviética de poder, além dos países bálticos (antigos integrantes da União Soviética). É um momento em que alguns desses Estados também passam, em 2003, a ser membros da OTAN. Além disso, em 2003 ocorre também a Revolução das Rosas na Geórgia e, em 2004, há a Revolução Laranja na Ucrânia, dois acontecimentos que vão de encontro aos interesses russos, mas que são apoiados pela União Européia.

Nesse contexto, mesmo com a Declaração Conjunta de 2003, com a adoção em 2005 de *roadmaps* para a implementação dos Quatro Espaços Comuns e das declarações de ambos os lados sobre a importância e potencial da parceria estratégica, deve-se levar em consideração que a linguagem proposta pela Rússia destaca de maneira cada vez mais significativa seus interesses expressados nos princípios gerais do Conceito de Política Externa da Federação Russa. Ao enfatizar as noções de “preservar e fortalecer sua soberania” e “alcançar posições firmes e prestigiosas na comunidade mundial”, a Rússia não quer propor que a parceria estratégica nada importa e que qualquer declaração ou iniciativa que exalte a parceria estratégica é mera retórica. O que se tem é um ator que visa modificar as regras que pautam o jogo bilateral e que então vai introduzindo uma linguagem que visa expressar o jogo que ela deseja possuir com o parceiro, um jogo no qual em temas de segurança, por exemplo, não haja uma clivagem entre os parceiros, como o alargamento da OTAN pode ser entendido pelo governo russo.

Cabe destacar, que quando a Rússia afirma a importância do relacionamento bilateral com a UE, de alguma forma um entendimento possível é que por mais que a Rússia esteja tentando se reestruturar e readquirir um status de grande potência, isso não exclui um relacionamento em bons termos com a União

Européia, um parceiro que continua compartilhando com ela interesses comuns. A Rússia conseguiu alcançar o objetivo da recuperação econômica, o que, para desagrado da União Européia, conseguiu realizar sem se subjugar ao modelo proposto pelo ocidente. O que se tem, então, é uma série de enunciações que parecem propor um jogo em que a parceria é relevante e desejosa, mais em termos favoráveis aos objetivos russos de longo prazo. Esta é a nova forma de parceria estratégica que a Rússia propõe.

No entanto, esta proposta de parceria ainda possui problemas de legitimidade perante uma audiência européia. Falta um consenso sobre as regras que tal relacionamento de parceria estratégica pode gerar. De fato, temas pontuais como a questão energética, principalmente a questão do gás, mostram-se como exemplos de que pouco a pouco a linguagem de parceria estratégica vem perdendo legitimidade em detrimento de uma linguagem de incompatibilidade, que se reflete em práticas que evidenciam uma falta de convergência estratégica e alimentam uma noção de descrença na retomada de um relacionamento que atenda aos objetivos comuns e estratégicos de ambas as partes. Considerando o interesse de ambas as partes de manter a estabilidade na Europa, em não se entrar em conflito um com o outro, o atual momento de tensão não condiz com as regras do jogo informadas pela linguagem de parceria estratégica.

Nesse contexto, na fase atual, a fase em que se de um lado esforços são possíveis para se iniciar as negociações de um novo Acordo de Parceria e Cooperação – o que mostra que os interesses estratégicos existem, que a parceria estratégica é interessante às partes se realizada em novas bases e que a suposta incompatibilidade não é tão inviabilizadora como se afirma – discute-se a necessidade de uma reaproximação, o que remete a uma idéia de que as regras do jogo, uma vez acordadas, abertamente não vêm sendo seguidas. É nesse contexto de oposição entre uma linguagem que busca um relacionamento estável e uma linguagem que não vislumbra a possibilidade de um relacionamento cooperativo que divergências como a questão da independência kosovar, o tema da instalação do escudo antimísseis na Europa Oriental e o conflito de 2008 na Geórgia, com o subsequente reconhecimento russo das soberanias de Ossétia do Sul e Abcásia, são vistas como evidências da procedência do segundo discurso/linguagem e que as relações entre a Rússia e a UE podem ser vistas como um relacionamento em declínio.

O grande problema surge quando a linguagem de otimismo com relação à efetivação de um relacionamento de parceria estratégica é sufocado por uma linguagem que identifica clivagens e que se apóia em práticas sociais pontuais mas concretas. De fato, o que se tem nessa fase é a proposição de uma linguagem que afirma que a Rússia e a União Européia são atores incompatíveis e incapazes de superar no momento atual o fato de que buscam objetivos diferentes e opostos entre si. Em um momento de divergências em temas que fazem parte dos interesses estratégicos os quais o relacionamento bilateral busca alcançar (como o diálogo energético e na área de segurança), ao conceito de parceria estratégica é proposto um significado de remédio para as dificuldades que não conseguem ser superadas através do diálogo. Ele adquire uma conotação de reaproximação e de fato é muitas vezes entendido como mera retórica. Nesse momento, reconhecer que a parceria estratégica foi um ato de fala que realmente constituiu um relacionamento mais cooperativo parece não ter muita lógica. De fato, o que se tem é o surgimento de um contexto bilateral em que os choques de posicionamento e de atos concretos parece ser o esperado a partir do momento em que se tem a crença legítima de que a Rússia e a União Européia são parceiros incompatíveis.

O objetivo da discussão acima foi tentar discorrer de maneira mais profunda sobre o processo sobre o qual se desenrola o relacionamento entre a Rússia e a União Européia e como tal processo pode ser entendido a partir das ontologia, epistemologia e metodologia discutidas no capítulo 2. Contudo, a leitura acima permite um questionamento sobre o caráter constitutivo da linguagem e é por isso que se deve realizar uma breve discussão sobre até que ponto a linguagem de parceria estratégica é de fato um ato de fala constitutivo do relacionamento bilateral entre a Rússia e a União Européia e não simplesmente mera retórica.

5.2

A parceria estratégica como um ato de fala constitutivo

O modo como as relações entre a Rússia e a União Européia são entendidas na leitura acima são fruto de uma leitura muito específica das relações sociais. De fato, ela só pode ser realizada como tal a partir das concepções

ontológica e epistemológica assumidas e explicitadas no capítulo 2 do presente trabalho. É uma leitura que se desenvolve de maneira específica e que vai permitir um entendimento muito particular sobre as perspectivas futuras do relacionamento que se discute. Uma leitura realista tradicional, contudo, geraria uma perspectiva diametralmente oposta.

Quando se coloca, que uma leitura realista seria extremamente distinta, primeiramente deve-se destacar que se reconhece a diversidade de vieses realistas existentes. Existe uma ampla discussão teórica por trás do termo “realista” nas relações internacionais. Contudo, para os efeitos da presente discussão, o que se toma por realismo é uma leitura pautada na crença de que atores políticos internacionais buscam sua preservação e/ou imposição sobre os demais atores que compõem o sistema internacional, que nesse contexto estão preocupados em obter mais recursos e com esses recursos colocarem-se em uma posição de superioridade em relação aos demais, e que existe como uma regra que permeia o sistema um estado de conflito e competição inerente entre os integrantes do sistema.

Nesse sentido, poder-se-ia entender a década de 90 como um momento em que uma Rússia enfraquecida instrumentaliza a noção de parceria estratégica enquanto busca restabelecer-se. Ao mesmo tempo, a União Européia oferece uma parceria estratégica como meio de conter um vizinho ameaçador e militarmente superior. Também a partir dessa leitura, conforme na década dos 2000 a Rússia vem recuperando seus recursos de poder, busca recuperar seu status privilegiado no sistema e sistematicamente age contra os interesses europeus enquanto mantém uma linguagem de parceria estratégica como mera retórica. Por sua vez, a UE continua pressionando a Rússia em temas sobre os quais esta não poderia ceder – por serem interesses estratégicos russos – e continua instrumentalizando a idéia de parceria estratégica como uma forma de manter aberto um suposto canal de comunicação com um vizinho que cada vez mais vem sendo percebido como uma ameaça. Neste quadro, as perspectivas de choque de posições são algo inevitável e a noção de estagnação identificada pelos analistas no âmbito das relações entre a Rússia e a União Européia é a constatação de uma tendência natural do grande jogo das relações internacionais.

O objetivo de se apresentar essa leitura realista grosseira é naturalmente mostrar que a abordagem que se apresenta é sensivelmente diferente.

Evidentemente, tal leitura parte de uma ontologia totalmente distinta daquele que fundamenta o presente trabalho, baseando-se em noções de interesses fixos e de uma realidade imutável conformada por atores egoístas. A leitura que vem se tentando apresentar, no entanto, não é uma que desconsidera a importância de elementos materiais e a existência de interesses egoístas. O seu diferencial é crer que a realidade é constituída por atos de fala, que a linguagem possui um caráter performativo e que é através de atos de fala que as regras do jogo (que se resume a um contexto relacional entre atores políticos específicos) vão se consolidando, sendo desafiadas e se alterando.

Essa diferença ontológica é em si um fator fundamental, pois condiciona a maneira como se pode conceber perspectivas para o futuro. A partir de um viés realista, a Rússia e a União Européia devem, a partir de um fortalecimento do Estado russo, entrar cada vez mais em choque e a fala em torno da parceria estratégica realmente é mera retórica. Por sua vez, a partir da ontologia que se assume neste trabalho, existe a possibilidade de, por meio da linguagem, dotada de sua natureza performativa, construir-se a noção de viabilidade de um relacionamento mais cooperativo. O exemplo da Guerra Fria é uma boa maneira de se justificar porque essa segunda ontologia é a escolhida para se abordar o objeto desta dissertação.

Quando a Rússia e a União Européia afirmam que a parceria estratégica entre si é uma prioridade, uma necessidade, um objetivo, observam-se as práticas de política externa de ambos os lados e imediatamente se assume que se trata de retórica, ou, utilizando uma expressão em inglês, está-se *“paying lip service”*. Deve-se recordar que um relacionamento de parceria estratégica não significa um relacionamento de aceitação automática e incontestes dos desejos do outro. Como já se afirmou diversas vezes, uma parceria estratégica, em uma acepção básica, é uma iniciativa de aproximação e atuação conjunta para a concretização de determinados objetivos decorrentes de interesses estratégicos comuns. E de fato a enunciação de conceito de parceria estratégica nunca deixou de possuir uma carga ilocucionária, pois sua utilização sempre teve como objetivo propor o que se espera do relacionamento bilateral no âmbito das relações UE-Rússia, um relacionamento de promoção, através do diálogo, de cooperação em áreas estratégicas, as quais são evidenciadas nos quatro espaços comuns.

O ato de fala por trás da enunciação do relacionamento de Parceria estratégica, seu caráter constitutivo, esteve em voga desde o Acordo de parceria e Cooperação. O fato é que sua enunciação como ato de fala reflete intenções distintas daqueles que o enunciam. Quando enunciado na década de 90, o questionamento de sua suposta natureza retórica ganha projeção muito menor do que se vê hoje. O que acontece é que, em um contexto em que a Rússia consegue pouco a pouco reerguer-se, casos de divergência são cada vez mais interpretados como ameaças, como sinais de que não se deve confiar nesse parceiro. Deve-se levar em conta que, como aponta Guzzini (1998, p. 235), o Realismo é um importante *mind-set* para a visão que se tem das relações internacionais. Assim, o discurso/linguagem de incompatibilidade ganha cada vez maior legitimidade e começa a minar o efeito perlocucionário da idéia de parceria estratégica.

O que se observa é que tanto em âmbito russo como em âmbito europeu, a idéia de parceria estratégica passa a ter seu caráter contestado pelo surgimento de um vocabulário que remete a uma noção de incompatibilidade de projetos e interesses o qual cada vez mais vai se configurando como um ato aceito pela audiência, principalmente quando tal audiência vai constatando seu efeitos nas práticas concretas realizadas por ambos os lados. O grande problema parece residir no fato de que a parceria estratégica, apesar de existir e demonstrar efeitos concretos, como a cooperação comercial, passa a ser entendida como uma maneira insuficiente de se compreender o relacionamento bilateral em momentos de choques de posição. Assim, surge o contexto perfeito para leituras com justificativas infundadas para as tensões entre as partes, como a suposta existência de uma incompatibilidade soberana.

No entanto, ressalta-se que a enunciação do conceito de parceria estratégica em todos os momentos informa o relacionamento bilateral entre as partes. Seja como um ato de fala único na primeira fase mencionada, seja como um ato que passa a ser desafiado por uma linguagem de auto-interesse, discordância e incompatibilidades nas fases 2 e 3, seja como um ato de reaproximação na fase 4, a linguagem de parceria estratégica em todos os momentos permeia e se coloca como um ato em constante proposição e julgamento pela audiência que constitui o jogo de linguagem e as regras de relacionamento entre a Rússia e a União Européia.

A proposição do emprego do conceito de parceria estratégica permite compreender como hoje a Rússia e a União Européia, apesar de choques eventuais, reconhecem que seus destinos dependem da cooperação bilateral. Ele permite compreender a necessidade, compreendida por ambas as partes, do diálogo energético, da cooperação comercial e da necessidade de avanços em questões de segurança. Como foi proposta na linguagem observada no capítulo anterior, a parceria estratégica construiu um relacionamento baseado no diálogo e em torno de interesses estratégicos comuns que estimula um relacionamento de aproximação, mas que garante a independência de cada parte de assumir posturas assertivas de defesa de seus interesses desde que isso não afete os interesses estratégicos do parceiro. Quando a Rússia invade a Geórgia e corta o fornecimento de gás da Europa por problemas com a Ucrânia, isso gera receio e pode ser entendido como um rompimento das regras do jogo constituído pelo conceito de parceria estratégica. Contudo, quando a Rússia e a União Européia dispõe-se a realizar Cúpulas periódicas e a dialogar, que soluções para questões que realmente em algum momento pensou-se que persistiriam, como a questão da taxação dos vãos que sobrevoam a Sibéria, as diretrizes para a entrada da Rússia na OMC, a questão do embargo à carne polonesa, a decisão sobre a necessidade de um novo documento que regule as bases do relacionamento bilateral, sofrem avanços, percebe-se que a cooperação existe, que nem tudo são intransigências, que evidências de uma parceria estratégica que paulatinamente se desenvolve existem. Nesse sentido, o que se coloca a seguir é uma breve discussão sobre a questão de Kaliningrado. Um importante tema da agenda Rússia-União Européia no início da década, este caso parece ser um bom exemplo de que a cooperação em temas estratégicos existe, de que a linguagem de parceria estratégica não é *lip service*, possuindo um caráter constitutivo no relacionamento bilateral.

5.3

A cooperação sobre a questão de trânsito com Kaliningrado

O *oblast* de Kaliningrado é um ente da Federação Russa que possui uma situação muito particular, uma vez que é um exclave territorial, separado do restante do território russo pelos territórios lituano e polonês. Originalmente o território pertencia à Prússia oriental, no entanto durante a Segunda Guerra Mundial e a partir da Conferência de Potsdam de 1945 passou a fazer parte da

Rússia, assumindo, em 1946, o nome de Kaliningrado⁴. Apesar de uma região diminuta (ainda que industrializada), tal território veio a tornar-se um importante tema da agenda entre a Rússia e União Européia.

A Estratégia Comum da União Européia para a Rússia de 1999, não coloca o exclave russo como um tema central, limitando-se a afirmar na parte II (Áreas de Ação), item 4 (*common challenges on the European continent*), sub-item “g” (*cooperation and regional and transborder infrastructure*), que se deveria aumentar “[the] cross-border cooperation with neighbouring Russian regions (including Kaliningrad), especially in view of the EU’s enlargement and including in the framework of the Northern Dimension”⁵. Tal transformação de Kaliningrado em um tema sensível da agenda bilateral surge do temor russo de que o alargamento previsto da UE para a Europa Oriental geraria problemas principalmente para o trânsito de cidadãos russos entre Kaliningrado e o restante do território russo.

É nesse contexto que as preocupações russas quanto ao tema são evidenciadas na Estratégia de Médio Prazo da Rússia para a UE (2000-2010) em dois momentos:

“(…) In contact with the EU to pay special attention to securing protection, including under the international Law, of the interests of the Kaliningrad region as an entity of the Russian Federation and of the territorial integrity of Russia”. (seção 5 – *Securing the Russian interests in an expanded European Union* –, artigo 5.2)

“Given a special geographical and economic situation of the Kaliningrad region, to create the necessary external conditions for its functioning and development as an integral part of the Russian Federation and an active participant in the transboundary and interregional co-operation. To determine the prospects of the optimal economic, energy, transportation specialization of the region in order to ensure its efficient functioning in the new environment. To establish the sound transportation links with the Russian mainland. To pursue a line to the conclusion, if appropriate, of a special agreement with the EU safeguarding the interests of the Kaliningrad region as an entity of the Russian Federation in the process of the EU expansion as well as to its transformation into a Russia’s pilot region within the framework of the Euro-Russian cooperation in the 21st century.” (seção 8 – *Transboundary co-operation* –, artigo 8.3)

⁴ Retirado do sítio oficial da cidade de Kaliningrado: <<http://www.klgd.ru/en/city/history/>> . Acesso em: 30 de janeiro de 2009.

⁵ A *Northern Dimension* é uma abordagem regional dos Quatro Espaços Comuns existentes entre Rússia e União Européia que busca promover o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população do Norte da Europa, focando, dessa maneira em regiões russas mas também incluindo a Noruega, Islândia e regiões de Estados-membros da UE (Dados retirados da seção sobre o programa no site do DG de Relações Exteriores da Comissão Européia <http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/> . Acesso em: 16 de janeiro de 2009).

A citação acima destaca como ao tema de Kaliningrado viria a ser atribuída uma grande importância no âmbito da agenda bilateral. Contudo, após o lançamento desse documento por aproximadamente um ano o tema não seria abordado efetivamente (Baxendale, 2001, p. 438). Ao longo desse período, surge como exceção a Iniciativa Nida, assinada em fevereiro de 2000 pela Rússia e pela Lituânia, pela qual se acordou uma lista de projetos (nas áreas de transporte, gasodutos, utilização de recursos hídricos e trânsito pelas fronteiras) envolvendo Kaliningrado e a Lituânia que deveriam ser incluídos no Plano de Ação da *Northern Dimension* (Baxendale, 2001, p. 439).

Segundo Baxendale, as discussões sobre Kaliningrado somente ganham ímpeto a partir da Cúpula Rússia-União Européia realizada em Moscou em 29 de maio (2001, p. 439). Além disso, em setembro deste ano, o primeiro-ministro adjunto da Rússia, Viktor Kristenko, entrega à Comissão Européia carta intitulada *EU enlargement and Kaliningrad: Russian concerns* (2001, p. 439). Nessa carta, o governo russo faz uma série de solicitações à Comissão Européia envolvendo Kaliningrado:

- “a) Access and transportation. The need to facilitate the access and transportation of goods and people – including military shipments – between Kaliningrad and the Russian mainland; in addition, the free transit of gas, oil, electricity and telecommunications via pipelines and cables located on the territories of future neighbouring EU Member States.
- b) Visas. A visa-free regime between Kaliningrad and Lithuania, Poland and Latvia; and visa-free transit between Kaliningrad and the Russian mainland.
- c) Fishing. The non-discriminatory treatment of the Kaliningrad fishing fleet, including allowing it to use EU ports.
- d) Sanctity of contracts. All contracts between Kaliningrad companies and EU candidate countries, which might be affected by the *acquis communautaire*, to be considered valid.
- e) Cross-border cooperation. EU cross-border cooperation with Kaliningrad to be maintained at the same level as the EU maintains with other states along its external border.
- f) Financial and other support. The extension of EU development and social programmes, EU programmes for business and entrepreneurship, and European Investment Bank (EIB) funding, to Kaliningrad.
- g) Non-EU setting. The ability for neighbouring EU Member States to enter into commercial arrangements with Kaliningrad ‘beyond the centralized competence of the EU’.
- h) EU-Russia dialogue. A binding agreement to be drawn up which would formalize the special status of Kaliningrad in EU-Russia relations.” (Baxendale, 2001, p. 439-440)

Dentre essa série de temas que envolvem a questão de Kaliningrado, foca-se exclusivamente na questão do trânsito de pessoas sem a necessidade de visto. Os outros temas, apesar de também relevantes, não se tornaram um tema tão sensível como essa questão a qual, segundo Holtom (2005), foi o principal tema da agenda UE-Rússia ao longo dos anos 2001 e 2002.

De maneira resumida, o embate entre as partes de dava pelo fato de que se por um lado a Rússia possuía uma posição irredutível de que o trânsito por terra entre Kaliningrado e o restante do território russo não deveria demandar que os cidadãos russos portassem visto para entrada em território inserido na área de Schengen, a Comissão Européia igualmente insistia que os indivíduos em trânsito deveriam portar um passaporte válido e um visto (Holtom, 2005, p. 32). A posição européia foi destacada no documento da Comissão Européia intitulado *The EU and Kaliningrad*, de 18 de janeiro de 2001, em que se afirma que “travel, whatever the purpose, to or *through* EU Member States will require possession of a visa” (apud. Holtom, 2005, p. 37) e no fim de 2001 a questão do trânsito era amplamente reconhecida como a mais complicada da agenda bilateral, e, apesar de discutida em vários fóruns Rússia-UE e da região do Mar Báltico, não se alcançavam avanços (Holtom, 2005, p. 38).

Segundo Holtom (2005, p. 44) uma mudança positiva só é conseguida quando, em agosto de 2002, Vladimir Putin envia carta ao Presidente da Comissão Européia, Romano Prodi, e aos governos dos então 15 Estados-membros da UE anunciando que a solução para a questão de trânsito viria pelo estabelecimento de um regime de ausência de necessidade de visto para qualquer viagem entre os territórios da Rússia e da União Européia. Essa proposta russa provocou o estudo da Comissão Européia intitulado *Kaliningrad Transit*, pelo qual se propõe a introdução de um documento de trânsito facilitado (FTD, na sigla em inglês) para “all Russian citizens who travel frequently and directly between Kaliningrad and the Russian mainland” (apud. Holtom, 2005, p. 45). Tal proposta européia veio a servir como base para o acordo selado na Cúpula UE-Rússia realizada em Bruxelas, em 11 de novembro de 2002, a partir do qual no início de julho de 2003 o sistema de documento de trânsito facilitado entrou em vigor (Holtom, 2005, p. 45). Nesse contexto, é válido destacar o comentário de Putin sobre o assunto realizado na Cúpula UE-Rússia de Moscou em 21 de maio de 2004, quando afirma que

“[o]ur discussions showed that Russia and the European Union are both set on continuing a dialogue of confidence and are able to find mutually acceptable solutions to any, even the most complicated problems. I am convinced that this guarantees a successful future for our partnership”. (apud. Holtom, 2005, p. 46)

É nesse contexto que Holtom argumenta que o fator elementar para que uma solução para o tema através do diálogo fosse alcançada foi a mudança promovida por Putin de uma discussão politizada para uma discussão técnica (2005, p. 46). Sem discutir os méritos da argumentação do autor, o que a questão de Kaliningrado demonstra (especificamente a questão do trânsito de indivíduos) é que temas sensíveis podem ser discutidos e resolvidos através do diálogo bilateral. Independentemente do fato de que as reformas internas na Rússia já houvessem começado, levando a Rússia a um caminho não desejado pela União Européia desde um ponto-de-vista de organização política interna, havia um tema em que as posições pareciam ser inflexíveis, contudo, através do diálogo a Rússia e a União Européia foram capazes de alcançar uma solução aceitável para ambas as partes, inclusive tendo entrado em vigor, em 1º de junho de 2007 o acordo de facilitação de emissão de vistos. Esta é uma clara evidência empírica de que a linguagem da parceria estratégica tem capacidade de constituir um contexto em que práticas dignas de parceiros podem ser tomadas. A Rússia e a União Européia não estão automaticamente destinadas a permanecer em um relacionamento estagnado. Estimular um ambiente lingüístico que afirme a viabilidade da parceria estratégica, “como se” a superação das atuais desavenças fosse possível, pode parecer simples retórica, mas pode ser uma boa estratégia de ação. A partir do momento em que, em um relacionamento de parceria estratégica, fóruns de diálogo são estabelecidos de onde partem propostas de solução de problemas, parece haver alguma relação entre a linguagem de parceria estratégica, as regras que ela estabelece para o relacionamento bilateral, e o surgimento de soluções cooperativas para questões de interesse estratégico de ambas as partes.