

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Energia e Interdependência

A União Europeia e a Rússia no jogo
energético europeu

António José Ferreira Frazão

29-07-2011

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra sob a orientação do Professor Doutor Rogério Leitão e da Professora Doutora Teresa Cierco.

Universidade de Coimbra

Energia e Interdependência

A União Europeia e a Rússia no jogo energético europeu

António José Ferreira Frazão
Estudante número: 2003009053

29-07-2011

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra sob a orientação do Professor Doutor Rogério Leitão e da Professora Doutora Teresa Cierco.
Coimbra, 2011

Agradecimentos

Eu não pretendo dirigir muitos agradecimentos, uma vez que este processo de escrita se revelou muito solitário. No entanto, não posso deixar de agradecer aos meus amigos, aos meus colegas e aos docentes com quem discuti o tema aqui estudado e que me ajudaram directa e indirectamente. Não irei referir nomes, mas quero que saibam que estou-lhes muito grato por tudo, em especial pela paciência e pela compreensão.

Não posso deixar de apresentar um pedido de desculpa à minha família pelas inúmeras vezes em que acabei por não estar presente, apesar do seu constante apoio e incentivo prestado ao longo deste trabalho e da minha vida em geral.

Agradeço aos meus orientadores, ao professor Rogério Leitão e à professora Teresa Cierco, que se mostraram sempre disponíveis e que foram indispensáveis à realização desta tarefa tão desgastante.

Resumo

É indiscutível a importância da energia para o quotidiano das nossas sociedades. A produção e o consumo de combustíveis fósseis ainda são as principais fontes de energia a nível mundial. O tema energético tem ocupado um lugar de destaque nas relações internacionais, quer no plano das relações entre Estados, quer em termos de desenvolvimento da reflexão académica na área. O presente estudo centra-se na questão energética e na relação que ela estabelece entre produtor e consumidor. Procurando estabelecer uma análise multidisciplinar, o presente estudo aborda as

relações energéticas estabelecidas entre a Rússia (produtor) e UE (consumidor). Esta análise explora a contribuição das teorias de interdependência e teorias realistas para a compreensão das políticas energéticas europeias e russas. O estudo pretende demonstrar que a interdependência existe, mas que os países são afectados de forma diferente por elas e que os seus comportamentos estão por vezes melhor inseridos num quadro de referência realista. No primeiro capítulo explicam-se os conceitos e o modelo teórico da análise, as potencialidades e as limitações das correntes teóricas. O segundo e terceiro capítulo abordam as políticas energéticas europeia e russa respectivamente. No quarto capítulo, a análise incide no relacionamento dinâmico entre os dois actores internacionais, articulando os principais acontecimentos em matéria energética com o quadro de análise definido anteriormente.

Abstract

Energy is a fundamental request for the everyday activities of our societies. The production and consumption of fossil fuels are still the main providers of energy worldwide. The energetic issue has progressively occupied a prominent position in international relations, not only in the relations between states but also in terms of the academic debates over the topic. The present study focus on the energetic issue and more specifically in the relation that is created between a producer and the consumer. Seeking a multidisciplinary approach, the analysis focus on the energetic relations established between Russia (the producer) and the European Union (the consumer). We explore the contribution of the realist school and the theories of interdependence in order to understand the Russian and European energetic policies. This study seeks to prove that even though interdependence exists, the countries are affected

differently by such interdependence and their behaviours are sometimes inscribed under the realist approach. In the first chapter, we clarify the concepts used and we present the contributions of the different theories to our analysis. The second and third chapters deal, respectively, with the energetic policies of European Union and Russia. In the fourth chapter, this study will focus on the dynamic relation between the two actors through the articulation of relevant energetic events with the previously defined frame of analysis.

Índice

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. INTERDEPENDÊNCIA NO SISTEMA INTERNACIONAL	5
1.1 A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA	11
1.2 O PODER E AS SUAS LIMITAÇÕES	17
1.3 A INTERDEPENDÊNCIA E O REALISMO.....	22
CAPÍTULO 2. A POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEIA.....	32
2.1 A DEPENDÊNCIA EUROPEIA	33
2.2 A SEGURANÇA ENERGÉTICA.....	41
2.3 A ESTRATÉGIA ENERGÉTICA EUROPEIA	48
CAPÍTULO 3. A SUPERPOTÊNCIA ENERGÉTICA	61
3.1 A NOVA RÚSSIA	64
3.2 A DIPLOMACIA DE MOSCOVO.....	69
3.3 A ESTRATÉGIA ENERGÉTICA RUSSA.....	82
CAPÍTULO 4. AS DINÂMICAS DA RELAÇÃO UE-RÚSSIA	91
4.1 PARCEIROS A DIALOGAR E A COMPETIR.....	93
4.2 A RÚSSIA, A UE E OS PAÍSES DE TRÂNSITO	104
4.3 ENERGIA NO CONFLITO E A NOVA RELAÇÃO.....	110
CONCLUSÃO	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	120

Introdução

A presente dissertação tem como finalidade estudar a relevância das questões energéticas nas relações entre a União Europeia (UE) e a Federação Russa conhecida trivialmente por Rússia. A análise incidirá na relação de interdependência entre a UE e a Rússia. A escolha deste enfoque ocorre por três factores primordiais. Em primeiro lugar, a UE e a Rússia são parceiros energéticos complementares, pois a UE é um grande importador de energia e a Rússia é um dos maiores produtores e exportadores da mesma. Em segundo lugar, apesar de muito diferentes, são duas potências que procuram afirmar-se enquanto actores relevantes no sistema internacional. E, em terceiro lugar, porque são dois actores vizinhos. É neste quadro que a teoria da interdependência se apresenta como a principal base teórica da dissertação. Porém, também se recorre às premissas do realismo estrutural ofensivo para compreender as dinâmicas que a teoria da interdependência não consegue explicar. Deste modo, a análise visa perceber em que medida é que a teoria da interdependência é útil para explicar a problemática em causa. Assim, testar as teorias em causa é também um dos objectivos da presente dissertação. Não há nenhuma teoria que consiga dar resposta a todas as questões do sistema internacional. É preciso testá-las e verificar a que questões conseguem dar resposta. Esta dissertação contribuirá para demonstrar em que medida a interdependência energética influencia a relação UE-Rússia.

A delimitação temporal da análise inicia-se com a presidência Putin e estende-se até à actualidade, passando pelas crises do gás entre a Rússia-Ucrânia e pela guerra da Geórgia em 2008. Esta delimitação permite realizar uma análise para além da presidência Putin, e também examinar o conflito entre a Rússia e a Geórgia à luz das questões energéticas. De igual modo, tal delimitação permite compreender o impacto

que o alargamento da UE, e as reformulações do próprio processo de construção europeu, tiveram na relação entre os actores estudados.

A política energética europeia será estudada de forma a tentar analisar a sua estratégia, os seus propósitos e as suas ideias. De igual modo, o mesmo exercício será executado relativamente à diplomacia energética de Moscovo. De forma transversal será estudada a interdependência, e como esta afecta ambos os actores centrais da presente dissertação, isto é quais as semelhanças, quais as diferenças e como é que a interdependência condiciona os agentes. Assim, analisar a questão energética é o objectivo central da investigação, pelo que medir o seu peso na relação entre ambos os actores é o alvo da própria dissertação. Neste sentido, a presente dissertação apresenta-se como um estudo de uma temática pertinente no universo das relações internacionais, porque os combustíveis fósseis são as principais fontes de energia mundial.

O argumento do trabalho passa pela afirmação de que a Rússia e a UE são interdependentes, mas essa interdependência atinge ambos de forma diferente. Ao mesmo tempo, salienta-se que a interdependência ao afectar os actores condiciona-os na sua acção. Assim, é a interdependência que leva a Rússia e a UE a adoptarem as suas estratégias. A primeira desejando controlar o mercado de energia, e a segunda procurando a liberalização desse mesmo mercado.

Para conseguir uma explicação mais precisa da realidade, são aqui apresentadas as premissas da teoria da interdependência e do realismo ofensivo. Estas são teorias abrangentes, mas o objecto de estudo da dissertação é restrito, pelo que foi necessário simplificar e cingir-nos ao essencial. De acordo com a teoria da interdependência

as relações inter-estatais, transgovernamentais e transnacionais são relevantes para compreender a realidade. Contudo, para o estudo de caso desta dissertação efectuar um estudo equilibrado entre os três níveis referidos seria contraproducente, pois não são igualmente relevantes para a análise. Ademais, é de referir que, como a teoria da interdependência não consegue explicar todos os fenómenos observados na dissertação, recorre-se igualmente a uma vertente do realismo, teoria que recusa outros níveis que não o inter-estatal.

O objecto de estudo da dissertação é multidisciplinar, pelo que a bibliografia utilizada reflecte em alguma medida esse facto. Os indicadores utilizados são de organizações e de agências internacionais, em especial das que se dedicam a examinar as questões energéticas. A recolha de informação primária, é muito mais difícil relativamente à Rússia, porque os dados oficiais disponíveis são inferiores e também porque existe uma barreira linguística que dificulta a recolha. A bibliografia de base que serve de investigação advém de vários campos, mas com especial enfoque nas questões energéticas. E nesta matéria, existem várias abordagens. Para Aalto é a cooperação económica que justifica o diálogo energético UE-Rússia (Aalto, 2008). Mas, para Morozov o diálogo energético não é uma parte da cooperação económica (Morozov, 2008). No entanto para Stuermer, apesar dos diferendos que possam existir sobre a matéria, a balança pende cada vez mais para o lado russo (Stuermer, 2008). Mas, os indicadores demonstram que a importância relativa da Rússia no abastecimento energético está a decrescer, e como Lo referiu a Rússia pretende salvaguardar a sua reputação em vez de beneficiar geopoliticamente a curto-prazo (Lo, 2008).

Finalmente, há que explicar a estrutura da dissertação. O primeiro capítulo pretende fornecer uma explicação dos conceitos e o modelo teórico usados na análise. Neste capítulo são referidas as potencialidades e as limitações das correntes teóricas. O segundo capítulo reside numa análise da política energética europeia, onde se apresentam os indicadores que corroboram a análise do capítulo e dos restantes. O terceiro capítulo é uma análise da política energética russa, nas suas dimensões interna e externa, realçando as suas potencialidades e as suas fragilidades. No quarto capítulo, a análise incide nas dinâmicas e no relacionamento entre os dois actores internacionais, abordando os principais acontecimentos que marcaram a última década.

Capítulo 1. Interdependência no Sistema Internacional

Os dois actores internacionais sobre os quais incide esta dissertação, se bem que diferentes, são duas grandes potências do sistema internacional. Por um lado, a UE, a maior economia do mundo com 27 Estados-membros, com quase 500 milhões de cidadãos, só superada pela China e pela Índia em termos populacionais. Comporta Estados como a França e o Reino Unido que são potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS/NU)¹. Por outro lado, a Federação Russa, herdeira e sucessora da superpotência União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que se situa no nono lugar em termos populacionais. A Rússia é o país com maior área mundial, tem o sétimo maior Produto Interno Bruto (PIB) mundial e detêm um assento permanente no CS/NU (CIA, 2011). Para além disso, têm o maior arsenal nuclear (FAS, 2011). É de destacar que a Federação Russa tem uma posição geoestratégica invejável, porque ao ocupar o *'heartland'*² domina a maior parte dos recursos energéticos e o tráfego dos mesmos para vários Estados da UE.

Nesse sentido, a presente dissertação apresenta-se como o estudo de uma temática pertinente no universo das relações internacionais, porque os combustíveis fósseis são as principais fontes de energia mundial. “A energia não é apenas um instrumento de influência em si mesmo, mas tem impactos nas outras dimensões do poder:

¹ Existe uma simplificação ao longo da dissertação, pelo que importa esclarecer que a UE não é um Estado. As características únicas da UE não estão, em larga medida, em consonância com o modelo de Vestefália. Os países da Europa Central e de Leste conheceram uma história diferente da Europa Ocidental e consequentemente existem perspectivas divergentes no interior da UE.

² Conceito da teoria geopolítica do poder terrestre, formulada por Mackinder. Corresponde a uma enorme massa terrestre continental que se localiza na Eurásia. Esta região é rica em recursos e é fechada ao acesso marítimo. “Mackinder chega à conclusão de que o poder mundial reside na capacidade de controlar grandes massas geográficas, sejam territoriais (geografia física), sejam populacionais (geografia humana), sejam matérias-primas (geografia económica).” (Correia, 2002: 162).

militar, político, económico, tecnológico, até mesmo cultural e normativo” (Lo, 2008: 133)³. Como o gás natural e o petróleo são recursos naturais estratégicos, são alvo de grande procura. Há uma concentração do mercado num número restrito de produtores, uma vez que, são poucos os países exportadores destas matérias-primas. Uma das características destes bens é a sua assimetria em termos de concentração em áreas geográficas. A economia mundial depende de combustíveis fósseis, mas os produtores destas matérias-primas são poucos pelo que, os maiores consumidores precisam de recorrer à importação.

A energia é o centro do desenvolvimento económico de cada país. Ela move-nos e dá poder às nossas fábricas, governo e edifícios públicos, escolas, e hospitais. Ela aquece lares e mantém alimentos perecíveis frios. A sua centralidade explica a sua complexidade. A energia é a fonte da saúde e competição, a base da controvérsia política e da inovação tecnológica e o núcleo de um desafio histórico para o nosso ambiente global (Pascual e Elkind, 2010: 1)⁴.

Actualmente, os países do Médio Oriente asseguram aproximadamente 30% da produção de petróleo, e possuem dois terços das reservas mundiais conhecidas (IEA, 2010). Embora não haja um risco imediato de escassez, estas reservas de petróleo estão localizadas numa região marcada por tensões e disputas. Estas afectam, por sua vez, o mercado e criam dificuldades de abastecimento às principais economias mundiais. Relativamente ao gás natural, o número de produtores é ainda mais reduzido. Trata-se de um produto que comporta algumas dificuldades de transporte, sendo distribuído principalmente através de gasodutos terrestres. Embora o Qatar e o

³ Tradução livre do autor. No original “*Energy is not just an instrument of influence in itself, but impacts on other dimensions of power: military, political, economic, technological, even cultural and normative*” (Lo, 2008: 133).

⁴ Tradução livre do autor. No original “*Energy is at the heart of economic development in every country. It moves us and powers our factories, government and office buildings, schools, and hospitals. It heats homes and keeps perishable foods cold. Its centrality explains its complexity. Energy is the source of wealth and competition, the basis of political controversy and technological innovation, and the core of an epochal challenge to our global environment*” (Pascual e Elkind, 2010: 1).

Irão tenham reservas significativas, é a Rússia que detém mais reservas de gás natural. Quanto ao petróleo, a Rússia é o segundo maior exportador e o sétimo maior detentor de reservas. Porém, a dimensão exacta das reservas de combustíveis fósseis é desconhecida, porque a juntar à dificuldade natural que envolve fazer uma estimativa, é necessário acrescentar a política oficial de não divulgação de números.

Os combustíveis fósseis são essenciais ao funcionamento da economia mundial. “O modelo actual é dominado pelo consumo de 90 por cento de combustíveis fósseis: petróleo, gás e carvão.” (Silva, 2005: 12) Assim, se as necessidades mundiais de energia pressionarem a oferta, os produtores podem usar estes bens para fins estratégicos. As grandes potências mundiais precisam de energia para sustentarem as suas economias e para prosperarem, porém a maioria das grandes potências não têm recursos energéticos suficientes para tal. Em termos energéticos a UE, os Estados Unidos da América (EUA), o Japão, a China e a Índia são actores internacionais que dependem da importação para satisfazerem as suas necessidades. A UE surge neste prisma como o actor mais frágil, dado que é o principal importador de energia. E, com a China e a Índia a emergirem como actores relevantes do sistema internacional e a alterarem o quadro político mundial, a UE passa a ter que competir com estes e outros actores pelo acesso às fontes de energia. Neste quadro, evidencia-se claramente a Rússia, enquanto grande potência, produtor de energia e grande exportador destes recursos.

Na medida em que a energia reflecte a interdependência dos fenómenos, a presente dissertação tem como base teórica fundamental, a teoria da interdependência. Ao dar

relevância aos aspectos económicos do sistema internacional, a teoria da interdependência apresenta-se como uma boa ferramenta para estudar a questão energética. A teoria da interdependência remete para a existência de múltiplas arenas na política internacional nas quais os actores se movem.

Esta teoria surgiu num período no qual a agenda internacional se estava a tornar mais vasta. Durante as décadas de 1960 e 1970, a *détente*, entre as superpotências, desviou as atenções para outros temas: como a descolonização, a crise monetária internacional, os choques petrolíferos, e a economia mundial. Portanto, o facto de os aspectos económicos estarem a adquirir uma nova importância no sistema internacional, contribuiu para uma aproximação entre as questões de alta e pequena política. Na *détente*, passou a ser visível que certas dinâmicas do sistema internacional eram alheias aos Estados, devido às organizações internacionais, às multinacionais e aos actores não governamentais.

Neste novo contexto internacional começaram a surgir novas abordagens que contestavam a imagem tradicional de anarquia internacional. Novas correntes, como o transnacionalismo ou neoliberalismo defendiam que era a cooperação internacional, e não o conflito, a característica definidora do sistema internacional. Para o transnacionalismo, a democratização aliada a uma crescente interdependência económica global reduzia os benefícios dos conflitos e fomentava a cooperação. Desta forma, os transnacionalistas introduziram “o conceito de «interdependência» para caracterizar um mundo onde a tradicional noção absolutista de soberania, oriunda de estudos jurídicos, era simplesmente inútil enquanto descrição da realidade política” (Cravinho, 2002: 168). Portanto, a teoria da interdependência surgia como uma resposta à fórmula dominante nas relações internacionais, porque os quadros

teóricos existentes, predominantemente realistas, não conseguiam explicar as múltiplas dinâmicas que excediam a lógica da Guerra Fria.

Para Keohane e Nye, na política internacional existem actores relevantes que não são Estados, porque a imagem de anarquia internacional, na qual o Estado é o único actor relevante, não está de acordo com a realidade. Nem todas as interacções internacionais são realizadas por governos ou instituições intergovernamentais. Estes autores alertavam que a soberania já não era o elemento decisivo para avaliar a importância de um actor. Ademais, afirmavam que a distinção entre política interna e internacional estava menos clara, o que ajuda a explicar a complexidade da questão energética.

A noção de anarquia internacional é menosprezada. A concepção de permanente conflitualidade do realismo é rejeitada e substituída pelo conceito de interdependência. Neste sentido, a ideia de soberania como algo absoluto é inútil enquanto descrição da realidade. “Interdependência em política internacional remete para situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre actores em diferentes países” (Keohane e Nye, 1989: 8)⁵. No entanto, os autores reconhecem que um actor pode conseguir dominar uma parcela do sistema, mas não lhe é possível dominar em absoluto um sistema que é complexo e pluralista⁶.

⁵ Tradução livre do autor. No original “*Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries*” (Keohane e Nye, 1989: 8).

⁶ A primeira edição do livro *Power and Interdependence* é de 1977. Contudo, as referências e citações apresentadas são da segunda edição.

Contudo, os autores não limitam o conceito de interdependência apenas a situações de benefício mútuo, a sua abordagem é mais ampla. Para Keohane e Nye as relações de interdependência envolvem sempre custos, uma vez que a interdependência reduz a autonomia. Porém, não é possível *a priori* saber se os benefícios da relação excederão os seus custos. Logo, é preciso ter cuidado e não definir interdependência como uma situação equilibrada de dependência mútua. As situações de pura assimetria ou simetria são raras. Os actores menos dependentes podem usar uma relação de interdependência como uma fonte de poder numa negociação.

Em linguagem comum, *dependência* significa estado em que se é determinado ou afectado significativamente por forças externas. *Interdependência*, simplesmente definida, significa *dependência mútua*. Em política internacional interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países ou entre actores em diferentes países (Keohane e Nye, 1997b: 123)⁷.

Para esta corrente, a política internacional resulta das interacções políticas entre os actores que têm autonomia, controlo sobre recursos importantes numa determinada área, e relações políticas que ultrapassam as fronteiras estatais. Nesta teoria as questões de natureza político-militar são relegadas para um plano secundário. Na óptica em que a teoria da interdependência é concebida, as matérias tradicionalmente consideradas pequena política, como o desenvolvimento tecnológico, o comércio internacional, o sistema financeiro internacional e as questões energéticas, são predominantes.

⁷ Tradução livre do autor. No original “*In common parlance, dependence means a state of being determined or significantly affected by external forces. Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries*” (Keohane e Nye, 1997b: 123).

1.1 A Interdependência Complexa

No decorrer da década de 1970 começaram a ser formuladas novas vertentes do liberalismo. É na sequência desta tendência que Keohane e Nye formularam o conceito de interdependência complexa, por oposição ao realismo político. O realismo político é por eles descrito como um exemplo extremo, um tipo ideal, que só representa a realidade em determinadas condições. Assim, Keohane e Nye elaboraram o conceito de interdependência complexa, como a construção de outro tipo ideal. Os autores concentraram-se em três características fundamentais para caracterizar a interdependência complexa: a existência de múltiplos canais de ligação entre as sociedades, formais e informais, e ao mesmo tempo intergovernamentais e transnacionais; uma ausência de hierarquia clara entre as questões, e também uma distinção pouco clara entre matérias de natureza interna e internacional; e a irrelevância da força militar para resolver problemas em contextos de interdependência complexa. Os autores sintetizam as premissas básicas do realismo e do liberalismo, expondo os dois extremos e referindo que por vezes as relações caem num desses extremos (Keohane e Nye, 1989).

O declínio do poder militar é uma consequência da interdependência noutras áreas, que fomenta a cooperação entre os actores. Portanto, a força militar apenas serve para contextos em que não predomine a cooperação. Em interdependência certas interacções podem ser controladas por um dado actor, mas há uma pluralidade de actores, pelo que nenhum deles é capaz de controlar o sistema. Logo, não é possível alcançar um domínio sobre todo o sistema, pois ele é complexo, e essa complexidade impede que um actor domine o sistema. Embora Keohane e Nye tenham reconhecido que o realismo é um modelo útil em situações nas quais os Estados estão envolvidos

numa competição militar intensa, eles também argumentaram que essas situações eram cada vez mais a exceção em vez da norma (Jørgensen, 2010).

Para estes autores, na generalidade dos casos, a realidade internacional é uma situação intermédia entre ambos os quadros de análise. Porém argumentam que a interdependência complexa, por vezes, está mais próxima da realidade do que o realismo. Para o realismo, os actores transnacionais não existem ou são irrelevantes, mas em interdependência complexa desempenham um papel importante.

Os pressupostos realistas sobre a política internacional podem ser vistos e definidos como um conjunto de condições extremas ou um *tipo ideal*. Podem-se também conceber condições muito diferentes [...] devemos construir outro tipo ideal, o oposto ao realismo. Chamamos-lhe *interdependência complexa* (Keohane e Nye, 1989: 23)⁸.

A primeira característica da interdependência complexa é a existência dos múltiplos canais que ligam as sociedades, através de relações informais entre as elites políticas, acordos internacionais formais, relações informais entre elites não governamentais e organizações transnacionais. Estes canais podem ser divididos em três tipos de relações (Keohane e Nye, 1989). As relações inter-estatais que são os canais normais assumidos pelos realistas. As transgovernamentais que existem porque os Estados não agem coerentemente como unidades. E as transnacionais pois os Estados não são as únicas unidades do sistema (Keohane e Nye, 1989). Enquanto o realismo apenas acredita na existência de um tipo de relação, a teoria da interdependência reconhece mais dois tipos além do postulado pelos realistas.

⁸ Tradução livre do autor. No original “*The realist assumptions about world politics can be seen as defining an extreme set of conditions or ideal type. One could also imagine very different conditions (...) we shall construct another ideal type, the opposite of realism. We call it complex interdependence*” (Keohane e Nye, 1989: 23).

A segunda característica da interdependência complexa é a inexistência de uma hierarquia entre as questões. Para os autores realistas, as questões de segurança sobrepõem-se às demais, mas nesta corrente não existe uma hierarquia, o que significa que as questões económicas se equiparam às securitárias. Ademais, como a diferença entre questões domésticas e externas é também cada vez mais complicada de identificar, as agendas dos negócios estrangeiros tornam-se cada vez mais vastas e diversificadas. Esta ausência de hierarquia entre as questões significa, entre outras coisas, que a segurança militar não domina constantemente a agenda (Keohane e Nye, 1989). Para o realismo a segurança está em primeiro lugar, mas a interdependência retira primazia a essa matéria, porque os actores tomam consciência de que a força ou a ameaça do uso da força acarretam consequências negativas.

A terceira característica da interdependência complexa é o não recurso à força militar para resolver tensões e disputas entre os actores. Como nem todas as questões estão subordinadas ao poder militar, este é irrelevante para resolver os desacordos em questões económicas entre membros da mesma aliança (Keohane e Nye, 1989). Assim, Keohane e Nye retiraram ao poder militar o seu lugar de destaque na análise da política internacional, pois consideram que existem cenários em que a utilização da força está fora de questão.

Estas características levam a novos processos políticos. Num mundo realista, as questões militares são centrais e o objectivo principal do Estado é a segurança. Contudo, num mundo de interdependência complexa, há uma variedade de objectivos. Ademais, não existindo uma clara hierarquia entre as questões, os objectivos vão variando conforme a área sendo possível que os mesmos não estejam relacionados. Assim, manter uma linha consistente é difícil, dado que os actores

transnacionais também vão introduzir novos objectivos e novas questões na agenda (Keohane e Nye, 1989). Em situações de interdependência complexa os objectivos variam de área para área, pois não existe hierarquia. Nestas circunstâncias, os Estados dominantes podem tentar usar o seu poder económico para afectar os resultados noutras questões. Além disso, os objectivos dos Estados numa determinada área têm implicações políticas transversais. A articulação entre áreas sem relação directa é um meio para conseguir concessões entre os actores.

É do conhecimento geral que todos os dias, representantes estatais e burocratas comunicam e negociam diariamente diversos assuntos entre si por diversos meios. De igual modo, membros de organizações não-governamentais, de fundações privadas, de bancos, de empresas multinacionais interagem sem a intervenção dos governos. Todas estas interacções afectam os actores internacionais, mesmo quando não estão directamente envolvidos. Os agentes ao procurarem defender os interesses dos actores que representam fortalecem a relação de interdependência entre os países. Por conseguinte, os governos tornam-se mais sensíveis ao que acontece fora das suas fronteiras. Assim, o número de questões relevantes na política externa aumenta e torna-se mais difícil distinguir entre questões internas e externas.

“A diferenciação entre áreas temáticas em interdependência complexa significa que as articulações entre as questões se tornará mais problemática e tenderá a reduzir em vez de acentuar a hierarquia internacional” (Keohane e Nye, 1989: 31)⁹. Ao negligenciarem o papel da força, os Estados têm de se servir de outros instrumentos

⁹ Tradução livre do autor. No original “*The differentiation among issue areas in complex interdependence means that linkages among issues will become more problematic and will tend to reduce rather than reinforce international hierarchy*” (Keohane e Nye, 1989: 31).

para usarem o seu poder. Os Estados vão encarar a interdependência económica em termos de ganhos conjuntos ou perdas conjuntas, por outras palavras, têm a noção de que ‘estão no mesmo barco’. Este conhecimento mútuo de potenciais ganhos ou perdas e o perigo de arriscar a posição faz com que os actores não se sirvam da assimetria da relação para tentarem beneficiar em detrimento dos outros actores. Devido à interdependência complexa as questões ficam interligadas, pelo que um assunto doméstico pode afectar a política internacional e vice-versa. Assim, os governos tendem a politizar mais questões ligando-as a outras matérias.

Portanto, é cada vez mais ténue a distinção entre política interna e internacional, e isso ocorre principalmente devido à existência de múltiplos canais de ligação entre as sociedades. O facto de as transacções, entre as sociedades, ocorrerem em especial ao nível económico e social e menos em termos de segurança, afecta o relacionamento dos actores internacionais. Alguns grupos ou organizações podem mesmo interagir directamente com outros grupos ou governos fora das suas fronteiras e beneficiar com essa interacção. Os contactos entre burocracias governamentais com responsabilidades similares ajudam à formação de coligações transnacionais, em determinadas áreas. De maneira a aumentarem as suas hipóteses de sucesso, as agências governamentais tentam envolver outros actores nos seus processos de decisão.

Num mundo de interdependência complexa, contudo, espera-se que alguns funcionários, em particular nos níveis mais baixos, acentuem a *variedade* dos objectivos estatais que devem ser perseguidos. Na ausência de uma clara hierarquia entre as questões, os objectivos variam de questão para questão, e podem até não estar relacionados. Cada uma das burocracias irá procurar defender os seus próprios interesses; e apesar de diversas agências poderem chegar a compromissos em questões que afectam as outras, elas irão perceber que é difícil de manter um padrão de

coerência. Além disso, os actores transnacionais introduzem objectivos diferentes em vários grupos de questões (Keohane e Nye, 1997a: 135)¹⁰.

As redes transnacionais têm como consequência uma nova interpretação da política internacional. E as agências governamentais podem passar a perseguir os seus próprios interesses em vez dos interesses do Estado, o que cria problemas políticos aos líderes governamentais. Portanto, é um mundo com múltiplas questões articuladas de modo imperfeito.

Neste contexto, as organizações internacionais desempenham um papel na definição da agenda internacional e favorecem, normalmente, os Estados mais fracos, devido à regra de um voto por membro. Logo, numa situação de interdependência complexa os actores teoricamente mais fortes são obrigados a recorrer a outros métodos além do poder militar. O advento do poder nuclear, com a sua destruição mútua assegurada é paradoxalmente uma razão para a diminuição da importância da força militar.

Em interdependência complexa, os objectivos dos actores variam consoante a área temática. As políticas transgovernamentais tornam difícil definir os objectivos. Em interdependência complexa, as organizações internacionais, e os actores transnacionais são os principais instrumentos de poder ao serviço dos Estados. Assim, a agenda internacional é afectada pelas mudanças na distribuição do poder dentro de cada área temática, pelo estatuto dos regimes internacionais, pelas alterações na importância dos actores transnacionais, pelas ligações a partir de outras

¹⁰ Tradução livre do autor. No original “*In a world of complex interdependence, however, one expects some officials, particularly at lower levels, to emphasize the variety of state goals that must be pursued. In the absence of a clear hierarchy of issues, goals will vary by issue, and may not be closely related. Each bureaucracy will pursue its own concerns; and although several agencies may reach compromises on issues that affect them all, they will find that a consistent pattern of policy is difficult to maintain. Moreover, transnational actors will introduce different goals into various groups of issues*” (Keohane e Nye, 1997a: 135).

questões e pela politização como um resultado da crescente sensibilidade da interdependência. A ligação entre as questões pelos Estados mais fortes será mais difícil de se fazer, uma vez que a força será ineficaz. Mas, a ligação entre as questões pelos Estados mais fracos através das organizações internacionais tem um efeito de erosão na hierarquia internacional. As organizações desempenham um papel central, pois definem agendas, induzem a formação de coligações, e são palcos privilegiados para a acção dos Estados mais fracos. Deste modo, a capacidade de escolher um determinado fórum internacional para tratar uma dada questão tem um forte impacto político e é um instrumento ao serviço dos actores.

1.2 O Poder e as suas Limitações

O conceito de poder continua a ser tão central como igualmente impreciso, ou seja, é um conceito difícil de definir, quer pelos estadistas, quer pelos analistas internacionais. O conceito de poder é difícil de precisar porque é subjectivo, e essa subjectividade resulta do facto de não ser possível vislumbrar totalmente o poder de um actor até este o usar. No caso da energia, o poder da Rússia era subjectivo até ao corte de abastecimento de gás natural à Ucrânia em 2006. Assim, até ser usado, o poder de um actor é o resultado da percepção que ele e os outros têm do seu poder.

De acordo com a concepção clássica de poder, este é utilizado pelo Estado como forma de fazer prevalecer o interesse nacional sobre os outros Estados. Desta maneira, o poder pode ser exercido pela força, pela persuasão, pela discussão ou ainda pela ameaça. Para o realismo, a política internacional é uma luta pelo poder. Todavia, a visão realista necessita de três características para ser coerente. Primeiro,

os Estados são tidos como entidades unitárias e coerentes, e são também os actores dominantes do sistema internacional. Segundo, a força é um instrumento efectivo ao serviço da política. Terceiro, para o realismo há uma hierarquia nas questões no sistema internacional, liderada pelas questões militares e de segurança (Keohane e Nye, 2008).

Num mundo caracterizado pela interdependência com novas questões na agenda que requerem a cooperação entre os Estados, a noção de poder tem de ser adaptada à nova realidade, porque é muito mais difícil a um actor impor a sua vontade aos outros. O conceito de poder é muito mais multifacetado num cenário de interdependência. O poder parece exercer-se de maneira menos coercitiva e menos violenta (Boniface, 1997). Em situação de interdependência, o uso da força militar é cada vez menos frequente. Os factores de poder estão cada vez mais interligados e nenhum pode ser negligenciado.

É difícil caracterizar os elementos que configuram o poder. A hierarquia desses elementos também muda consoante as épocas. No entanto, se outrora o factor militar foi considerado o elemento fundamental do poder, hoje o critério económico parece ter adquirido uma importância pelo menos tão grande como o militar (Boniface, 1997). Como os elementos do poder não são todos utilizáveis em qualquer situação, conseqüentemente, nenhum Estado dispõe de um poder absoluto que lhe permita impor a sua vontade em todas as circunstâncias.

“O poder no sistema internacional pode ser definido como a capacidade que um Estado tem de influenciar ou controlar as acções de outros Estados” (Carey, 2010:

61)¹¹. Portanto, o poder pode ser entendido como a capacidade que um determinado actor tem, que permite compelir os outros actores a fazerem algo que doutra forma não fariam. Todavia, o conceito de poder pode igualmente ser considerado como a capacidade que um dado actor possui para influenciar os resultados. Em qualquer dos casos, não é fácil avaliar a sua relevância, mas o conceito é um elemento incontornável do sistema internacional. “A tendência do conceito de ‘poder’ para focar atenção nas qualidades possuídas é claramente ilustrada pela inclinação generalizada para classificar os Estados em termos de ‘poder’” (Rosenau, 2006: 142)¹².

Assim, é com base no conceito de poder que os actores são classificados como superpotências, como grandes potências, como potências regionais ou médias potências e ainda como pequenas potências (Rosenau, 2006). No entanto, tal classificação apenas pode ser estabelecida para um período pré-definido, porque as capacidades dos actores internacionais não são fixas e os elementos do poder evoluem, tornando-se alguns mais importantes do que outros. Embora seja um conceito abstracto é igualmente multifacetado, o que permite defini-lo de duas formas distintas – *hard power* e *soft power*. “O *hard power* é a capacidade de provocar danos físicos e é usualmente associado à força militar e à persuasão física. O *soft power* é a capacidade de exercer pressão e influência sem recorrer à ameaça física” (Carey, 2010: 62)¹³. O crescimento da interdependência entre os actores

¹¹ Tradução livre do autor. No original “*Power in international relations can be defined as the ability of one state to exert influence or control over the actions of other states.*” (Carey, 2010: 61).

¹² Tradução livre do autor. No original “*The tendency of the concept of ‘power’ to focus attention on possessed qualities is clearly illustrated by the pervasive inclination to rank states in terms of their ‘power’...*” (Rosenau, 2006: 142).

¹³ Tradução livre do autor. No original “*Hard power is the ability to physical hurt and damage and is usually associated with military force and physical persuasion. Soft power is the ability to exert pressure and influence without using physical threat*” (Carey, 2010: 62).

internacionais tem um efeito de arrastamento relativamente ao *soft power*, ao mesmo tempo que diminui a importância do *hard power* no sistema internacional.

O controlo sobre os recursos naturais, a sua utilização, e a sua distribuição pelos demais actores representam um papel importante no sistema internacional. Neste sentido, o petróleo e o gás natural detêm uma grande importância, porque os principais consumidores não são grandes produtores. Desta forma, os produtores ao controlarem a produção de petróleo e gás natural adquirem uma importante ferramenta de poder. O petróleo e o gás partilham muitas características, porém importa destacar que é mais difícil distribuir gás natural do que petróleo. Para transportar o gás natural é necessário construir gasodutos desde a origem até ao local de consumo. Esta característica do gás natural aumenta, de forma considerável, o poder do produtor sobre o consumidor.

Portanto, apesar do conceito de poder, em termos convencionais, ter uma vertente militar, desde do fim da Guerra Fria que se assistiu a um crescimento substancial da vertente económica. Esta situação é uma consequência da liberalização dos mercados, do processo de globalização, e do fortalecimento das organizações internacionais¹⁴. O comércio internacional aliado às empresas multinacionais retira poder ao Estado, pelo que a natureza do poder está a mudar, tornando-se mais difusa. O poder está a deslocar-se dos Estados para as empresas e para os indivíduos. O poder já não é controlado em absoluto pelo Estado, mas também não o é pelos actores não-estatais. Contudo, os actores internacionais continuam a competir pelo poder (Mearsheimer, 2007). Neste sentido, Mearsheimer considerou que as grandes

¹⁴ A Organização Mundial do Comércio criada depois da Guerra Fria é um exemplo do crescimento da importância da vertente económica do poder.

potências raramente estão satisfeitas com a distribuição de poder; pelo contrário, enfrentam um incentivo permanente para procurarem alterar a distribuição de poder a seu favor.

Para compreender a função do poder num sistema caracterizado pela interdependência, é preciso distinguir duas dimensões: sensibilidade e vulnerabilidade. A sensibilidade compreende os níveis de resposta de um quadro político, ou seja, com que rapidez é que as decisões num país afectam outro, e até que ponto. “A sensibilidade interdependente é criada por interacções dentro de um quadro de políticas. A sensibilidade assume que o quadro se mantém inalterado” (Keohane e Nye, 1989: 12)¹⁵. Esta sensibilidade pode ser social, política ou económica. Contudo, é necessário considerar também um cenário no qual o quadro político se altera. É neste sentido que aparece a dimensão da vulnerabilidade. “A dimensão vulnerabilidade da interdependência assenta na disponibilidade relativa e nos custos das alternativas que os vários actores enfrentam” (Keohane e Nye, 1989: 13)¹⁶.

Keohane e Nye fazem uma distinção entre ambas as formas de interdependência: sensibilidade e vulnerabilidade. A primeira acontece quando as mudanças que ocorrem dentro de um determinado sistema político têm influência dentro de outro sistema político. A segunda acontece quando as mudanças num sistema político

¹⁵ Tradução livre do autor. No original “*Sensitivity interdependence is created by interactions within a framework of policies. Sensitivity assumes that the framework remains unchanged*” (Keohane e Nye, 1989: 12).

¹⁶ Tradução livre do autor. No original “*The vulnerability dimension of interdependence rests on the relative availability and costliness of the alternatives that various actors face*” (Keohane e Nye, 1989: 13).

continuam a exercer influência noutro sistema político, mesmo depois de este ter tomado medidas para responder às mudanças ocorridas. Ora, isto significa que a sensibilidade indica uma situação na qual os acontecimentos num sistema têm impacto noutro sistema, mas a vulnerabilidade indica uma situação de maior conexão entre os dois sistemas, porque o sistema político não consegue evitar as consequências oriundas das mudanças fora do sistema político.

1.3 A Interdependência e o Realismo

É de realçar que as grandes batalhas intelectuais na área das relações internacionais ocorrem primordialmente entre dois paradigmas: o liberalismo e o realismo. Todavia, optar exclusivamente por um dos lados seria redutor e limitaria a capacidade de análise da temática proposta. Portanto, em termos teóricos faz-se uma análise que não se cinge em exclusivo a uma dada corrente de pensamento. É certo que dentro de cada uma das escolas de pensamento é possível encontrar autores com discordâncias em questões importantes, porém existem concepções fundamentais que são partilhadas. Arrisca-se a afirmar que os dois campos se diferenciam pela percepção da política internacional. Por um lado temos os optimistas da política internacional, que pertencem à corrente liberal. Por outro lado, temos os pessimistas da política internacional, isto é, os realistas. Enquanto uns acreditam que a interdependência económica torna os actores menos dispostos a lutarem entre si e que as instâncias internacionais aumentam a cooperação entre os actores do sistema internacional, outros crêem que a estrutura internacional com que os Estados têm de lidar os molda e centram a sua análise exclusivamente nas grandes potências.

Em *Power and Interdependence* os autores apresentaram uma definição com os pressupostos realistas da política internacional. Para eles, o realismo é um conjunto de condições extremas, ou seja, um tipo ideal. Dessa forma, ao considerarem o realismo como um extremo, os autores focaram-se em ilustrar o outro tipo ideal: a interdependência complexa. Ao estabelecerem as diferenças entre os dois tipos ideais, Keohane e Nye concluíram que a teoria da interdependência complexa é mais útil e correcta do que o realismo (Keohane e Nye, 1997a).

A teoria da interdependência é um contributo importante para o tema em estudo na presente dissertação. Todavia, é preciso reconhecer as limitações da teoria. As teorias são quadros de análise da realidade que ajudam a compreender o mundo. Assim, não seria possível compreender ou explicar correctamente a realidade recorrendo apenas aos conceitos de uma teoria. Como já foi explicado anteriormente, Keohane e Nye estabeleceram a interdependência como um tipo ideal, e o realismo como o outro tipo ideal. No entanto, seria redutor que a análise se cingisse apenas à visão destes dois autores. Todas as teorias têm limitações, pois há sempre acontecimentos que não são capazes de explicar, porém as teorias continuam a ser relevantes se ajudarem a compreender os processos e o funcionamento do sistema internacional. Todas as teorias se deparam com anomalias porque são uma forma de simplificar a realidade, uma vez que destacam determinados factores e menosprezam outros.

A teoria da interdependência não é isenta de críticas. Aliás, Keohane viria a reconhecer que *Power and Interdependence* continha uma teoria incipiente sobre as instituições, mas que essa teoria não fora bem desenvolvida (Keohane, 2002). Em

1984, com o livro *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World*, procurou apresentar uma teoria das instituições internacionais considerando que estas desempenhavam acções importantes para os Estados permitindo-lhes cooperar (Keohane, 2002). Assim, devido às instituições internacionais as questões económicas adquiriam uma centralidade e predominância no sistema internacional.

“Depois de estabelecer as diferenças entre o realismo e a interdependência complexa, nós podemos argumentar que por vezes a interdependência complexa está mais próxima da realidade do que o realismo” (Keohane e Nye, 1997a: 133)¹⁷. É com esta afirmação que os autores destacam que a interdependência complexa é mais realista do que o realismo. Assim, é preciso reconhecer que ambos os conceitos existem e podem ser observados no sistema internacional contemporâneo. Deste modo, procurar-se-á perceber como é que a interdependência complexa e o realismo coexistem. Dado que os dois actores internacionais estudados são grandes potências do sistema internacional, é apropriado optar por uma corrente do realismo que tenha como objecto de análise as grandes potências.

De todas as teorias realistas, a escolha recaiu sobre o realismo ofensivo porque, tal como o realismo defensivo, considera que é a estrutura do sistema que leva os Estados a competirem pelo poder. Mas, se para o realismo defensivo, os actores concentram-se na manutenção do equilíbrio de poder, para o realismo ofensivo, os actores procuram maximizar o poder relativo, com vista à hegemonia. Portanto, o realismo estrutural ofensivo sustentado por Mearsheimer apresenta-se como uma opção lógica para o desenvolvimento da presente dissertação. “A teoria centra-se nas

¹⁷ Tradução livre do autor. No original “*After establishing the differences between realism and complex interdependence, we shall argue that complex interdependence sometimes comes closer to reality than does realism*” (Keohane e Nye, 1997a: 133).

grandes potências porque são esses os Estados que têm maior impacto sobre os acontecimentos da política internacional” (Mearsheimer, 2007: 22).

Num mundo predominado pela interdependência, as questões económicas adquirem uma centralidade e predominância. Em contrapartida, num mundo predominado pelo realismo, são as questões de segurança que assumem a centralidade e se sobrepõem às demais. É nesta diferença que reside a distinção entre ambos os mundos. Para o realismo, pouco ou nada interessa a natureza dos regimes, pois as democracias e as autocracias preocupam-se de igual forma com a segurança. As grandes potências tendem a procurar oportunidades para alterarem a distribuição do poder mundial a seu favor, pelo que, quando ela surge estão aptas a agarrá-la. “O realismo ofensivo parte do princípio de que o sistema internacional molda fortemente o comportamento dos Estados” (Mearsheimer, 2007: 27).

Portanto, as duas teorias aqui referidas diferem na sua interpretação dos actores, pois se o realismo ofensivo vê os actores internacionais como homogêneos, a teoria da interdependência prefere enaltecer a heterogeneidade dos actores e, por conseguinte, cada actor é desconstruído e fragmentado em várias unidades. Se para o realismo ofensivo não interessa qual é a estrutura interna, a forma de governo ou até quem são os líderes da Rússia ou da UE, uma vez que os actores são entendidos como bolas de bilhar¹⁸, para a teoria da interdependência esses factores são importantes para compreender a acção dos actores.

Tal como o realismo defensivo, o realismo ofensivo considera que a principal preocupação das grandes potências é perceberem como sobreviver num mundo no

¹⁸ “As grandes potências são, no essencial, como bolas de bilhar que variam apenas de tamanho” (Mearsheimer, 2007: 34)

qual não existe nenhum organismo que as proteja umas das outras. Assim, a chave da sobrevivência é a obtenção de poder. O realismo ofensivo separa-se do realismo defensivo quando se chega à questão de saber quanto poder desejam os Estados. Para o realismo defensivo, a estrutura internacional gera poucos incentivos para os Estados procurarem aumentar significativamente o seu poder, pelo que, em vez disso, são forçados a procurarem manter o equilíbrio de poder já existente. Por outras palavras, pretendem preservar o poder, em vez de o aumentar. Para o realismo ofensivo, só muito esporadicamente se encontram potências situacionistas, visto que o sistema internacional gera poderosos incentivos para a procura de oportunidades para conquistar poder à custa dos rivais e para se aproveitarem das situações em que os benefícios ultrapassam os custos. Os realistas ofensivos acreditam que o objectivo final de um actor internacional é ser o *hegemon*¹⁹ do sistema. No entanto, Mearsheimer considera que é praticamente impossível um Estado alcançar a hegemonia global, e até admite que os Estados possam cooperar, porém a cooperação é difícil de alcançar e é sempre difícil de manter (Mearsheimer, 2007).

De acordo com o realismo ofensivo, a estrutura do sistema internacional é definida em cinco pontos: os Estados são os actores centrais da política mundial e actuam num sistema anárquico; as grandes potências possuem invariavelmente uma forte capacidade militar ofensiva; os Estados nunca podem estar certos de que os outros não têm intenções hostis em relação a eles; as grandes potências valorizam enormemente a sobrevivência; e os Estados são actores racionais, razoavelmente eficazes na concepção de estratégias que maximizem as suas hipóteses de sobrevivência (Mearsheimer, 2007). As ameaças à segurança nacional não são

¹⁹ É o actor internacional com capacidade para dominar todo o sistema, ou seja tem a hegemonia sobre tudo e todos.

apenas militares, pelo que uma matéria não militar como a energia também é subordinada à segurança.

Apesar da importância desta corrente de pensamento realista para compreender a acção de alguns actores internacionais, ela não consegue explicar fenómenos que estejam para lá do campo político. Esta concepção ignora a importância da interdependência económica actual, que não tem precedentes históricos. A economia internacional e as transacções transnacionais há muito que têm desferido golpes na soberania dos Estados. Como refere Susan Strange a política “não se limita aos políticos e aos seus funcionários” (Strange, 1996: 12)²⁰. Contudo, tal não significa que os Estados estejam em risco de desaparecer ou que as entidades políticas estão a desintegrar-se, mas a capacidade dos mercados e das empresas em imiscuírem-se na esfera política tem contribuído para diminuir capacidade de actuação dos decisores políticos.

Numa relação de interdependência existem benefícios e custos para todos os actores envolvidos. E cada vez mais a sociedade, a cultura, a economia e a política são áreas interdependentes. Portanto, os problemas criados pela interdependência exigem novas soluções e novas atitudes por parte dos actores internacionais. Num mundo interdependente as questões não podem ser resolvidas através de acções unilaterais, porque uma acção numa dada área tem consequências noutras áreas.

Ademais, a relevância crescente dos actores não governamentais, é outra característica deste novo modelo da política internacional. A interdependência tem

²⁰ Tradução livre do autor. No original “*it is not confined to politicians and their officials*” (Strange, 1996: 12).

uma estrutura descentralizada. Esta estrutura e o conhecimento técnico interagem no processo de tomada de decisão. Além disso, se o processo de tomada de decisão estiver dividido em diversas unidades, tal condição diminui a capacidade de controlo sobre o mesmo. Assim uma estrutura burocrática fragmentada diminui a acção dos líderes políticos no processo de tomada de decisão.

A ideia de interdependência desempenha um papel importante no pensamento liberal. Os processos que se produzem no mundo moderno estão a tornar as entidades políticas cada vez mais dependentes umas das outras. Desta forma, é compreensível que os liberais se focalizem na interdependência em termos económicos e considerem que os mercados globais se entrelaçam de uma forma crescente. Os autores liberais destacam a importância dos actores estatais e dos transnacionais. Eles tendem a focar-se em aspectos não-militares da política internacional, preferindo *welfare politics*²¹. O crescimento da interdependência faz com que os actores internacionais sejam mais sensíveis para com os interesses dos outros, aumentando deste modo os custos dos conflitos, o que torna os conflitos menos tentadores ou benéficos (Jørgensen, 2010).

Para Keohane e Nye, as relações de interdependência complexa baseiam-se, e são igualmente afectadas, por um conjunto de regras, normas, e procedimentos que regulam o comportamento dos actores e controlam os seus efeitos. Neste sentido, a estrutura do sistema afecta profundamente a natureza do regime internacional. Por sua vez, o regime afecta, e em alguma medida dirige, a negociação política e os processos de decisão do sistema (Keohane e Nye, 1989). Isto significa que os

²¹ Termo de difícil tradução para português, devido à sua enorme abrangência, mas de forma simplista significa políticas que visem promover o bem-estar social, económico e político dos cidadãos.

objectivos dos actores em situação de interdependência variam consoante a área. Ao mesmo tempo, a política transgovernamental faz com que os objectivos sejam mais difíceis de definir. A existência de actores transnacionais que perseguem os seus próprios objectivos ajuda a tornar mais vasto e diverso o sistema internacional.

Para além disso, os instrumentos ao dispor dos actores também mudam de acordo com as temáticas. A manipulação da interdependência por parte dos actores políticos, as organizações internacionais, e os actores transnacionais são os principais instrumentos ao serviço dos Estados (Keohane e Nye, 1989). Contudo, ligar as questões será uma tarefa mais difícil de realizar pelos Estados mais fortes porque a força militar é inútil. Todavia, a união entre os actores mais fracos, concretizada através das organizações internacionais, ‘distorce’ a hierarquia das questões e dos actores internacionais. É desta forma que as organizações internacionais acabam a definir agendas, a induzir coligações e a funcionarem como arenas para a acção política dos países.

Portanto, a interdependência leva os actores a adoptarem posições que noutra contexto não tomariam. É preciso ter em atenção que a cooperação internacional acontece fundamentalmente dentro de um contexto institucional, e que este pode ou não facilitar os esforços de cooperação. Esta perspectiva tende a assentar principalmente na lógica da interdependência económica. “As transacções económicas fora das fronteiras nacionais expandiram-se dramaticamente ao longo das últimas duas décadas” (Keohane e Milner, 1996: 10)²². Deste modo, é de esperar

²² Tradução livre do autor. No original “*Economic transactions across national boundaries have expanded dramatically over the last two decades*” (Keohane e Milner, 1996: 10).

que a internacionalização aumente a integração entre os mercados domésticos e internacionais (Keohane e Milner, 1996).

Num sistema internacional caracterizado pela interdependência há vários actores relevantes, isto é, a política internacional não é um domínio exclusivo dos Estados. A relevância de um actor já não está ligada à noção de soberania. Como a distinção entre política interna e internacional é progressivamente menos clara, devido à existência de múltiplas arenas de discussão e cooperação, os governos são cada vez menos capazes de controlarem as acções dos seus cidadãos ao nível interno. Tal situação aumenta o poder relativo dos actores transnacionais. Ao nível externo, os Estados têm cada vez menos autonomia de actuação, porque as suas opções são cada vez mais reduzidas devido à acção dos actores transnacionais²³. Ao mesmo tempo, o Estado está a transformar-se num actor mais fragmentado e menos homogéneo. Num mundo interdependente, o Estado não tem um raciocínio único relativamente às noções de interesse nacional ou de relacionamento externo porque é composto por múltiplos interesses. Esses múltiplos interesses resultam das interacções constantes entre os representantes e os burocratas dos diversos países, deste modo, os países tornam-se mais interdependentes. Ademais, o sistema internacional aparece configurado por múltiplas arenas de discussão e cooperação. E, de acordo com o apresentado por Keohane e Nye, a diplomacia e a força não são os únicos recursos disponíveis em política internacional.

²³ Algumas empresas multinacionais possuem um PIB superior a Estados, pelo que desempenham um papel relevante no sistema internacional. Estas empresas conseguem escapar ao controlo dos governos porque podem relocalizar as suas indústrias fora da jurisdição do Estado a que pertencem. Os actores transnacionais actuam fora da esfera de influência dos governos pelo que as suas acções não são dirigidas sobre a égide de uma entidade política.

Desta forma, as características da interdependência complexa dão origem a novos processos políticos. Como é natural um sistema assente na interdependência complexa tem resultados distintos de um realista, porque no primeiro sistema os actores são heterogéneos e fragmentados, e no segundo são entidades homogéneas e coerentes. No mundo da interdependência complexa, “na ausência de uma clara hierarquia entre as questões, os objectivos variam de acordo com a questão, e podem não estar completamente relacionados” (Keohane e Nye, 2008: 724)²⁴. Do mesmo modo, as acções dos actores transnacionais introduzem novos objectivos e novas temáticas às agendas dos governos. Em interdependência complexa, os objectivos variam por área temática, e o mesmo sucede com a distribuição de poder e os processos políticos (Keohane e Nye, 2008).

²⁴ Tradução livre do autor. No original “*In the absence of a clear hierarchy of issues, goals will vary by issue, and may not be closely related*” (Keohane e Nye, 2008: 724).

Capítulo 2. A Política Energética Europeia

A UE enfrenta grandes desafios no domínio da energia, nomeadamente, no que respeita à segurança no abastecimento e à sua dependência das importações. A Europa necessita de energia para sustentar a sua economia. Perante tal, tem procurado estabelecer uma estratégia que consiste numa política energética mais eficaz. O actual conceito de segurança energética encontra-se expresso em diversos documentos da UE²⁵, quer nos tratados, quer nas comunicações da Comissão Europeia, é possível encontrar informações que permitem compreender as opções estratégicas, os objectivos e os desafios da política energética comum.

No sentido de assegurar a segurança energética a Comissão Europeia elaborou um plano de acção em cinco pontos: infra-estruturas e diversificação de fontes de abastecimento; relações externas energéticas; reservas de petróleo e gás e mecanismos de resposta a crises; eficiência energética; e otimizar a utilização dos recursos energéticos endógenos (Comissão Europeia, 2008b).

A dependência energética é uma fonte de especial preocupação para a UE, uma vez que é o maior importador mundial de petróleo e gás natural. No entanto, há uma multiplicidade de situações entre os parceiros europeus, do ponto de vista do seu abastecimento energético. A diversidade ajuda a explicar as dificuldades com que as Instituições Europeias se deparam na elaboração de uma política energética comum.

Do ponto de vista estratégico, a política energética europeia procura a sustentabilidade, a competitividade e a segurança no abastecimento de

²⁵ Com os objectivos estratégicos de sustentabilidade e competitividade, a abordagem europeia procura a longo-prazo um sistema energético sem combustíveis fósseis, e com infra-estruturas flexíveis, e a curto-prazo evitar crises de abastecimento e diminuir a vulnerabilidade (Comissão Europeia, 2008b).

hidrocarbonetos à Europa. O presente capítulo analisa a questão da segurança e da dependência do abastecimento, visando igualmente compreender a evolução da estratégia europeia.

2.1 A dependência europeia

De acordo com o referido anteriormente, as grandes potências mundiais precisam de energia para sustentar esse estatuto e para desenvolverem as suas economias, mas a maioria das potências mundiais não têm recursos energéticos domésticos suficientes para as suas necessidades, pelo que necessitam de importar energia. Assim, os combustíveis fósseis continuam a ser a principal fonte de energia a nível mundial. Neste panorama, a UE precisa de competir com outros actores pelo acesso às fontes de energia não renováveis. Contudo, as necessidades dos Estados-membros da UE variam de país para país. De modo a ilustrar essa multiplicidade de situações, são aqui apresentadas as tabelas do Eurostat que ajudam a compreender a conjectura.

A Tabela 1 representa a quantidade de energia necessária para satisfazer o consumo interno de cada entidade geográfica, isto é o consumo interno bruto. As necessidades totais de cada país, ou entidade, são apresentadas na referida tabela. Desta forma é possível destacar que a dependência das importações está a aumentar, pelo que se percebe a opinião expressa pela Comissão Europeia no *Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura*: “Se não tornarmos mais competitiva a produção interna de energia, nos próximos 20 a 30 anos 70% – contra os actuais 50% – das necessidades energéticas da UE serão cobertas por

produtos importados, alguns deles provenientes de regiões ameaçadas pela insegurança” (Comissão Europeia, 2006: 3).

Tabela 1 - Consumo interno bruto de energia por país (Eurostat, 2011b)

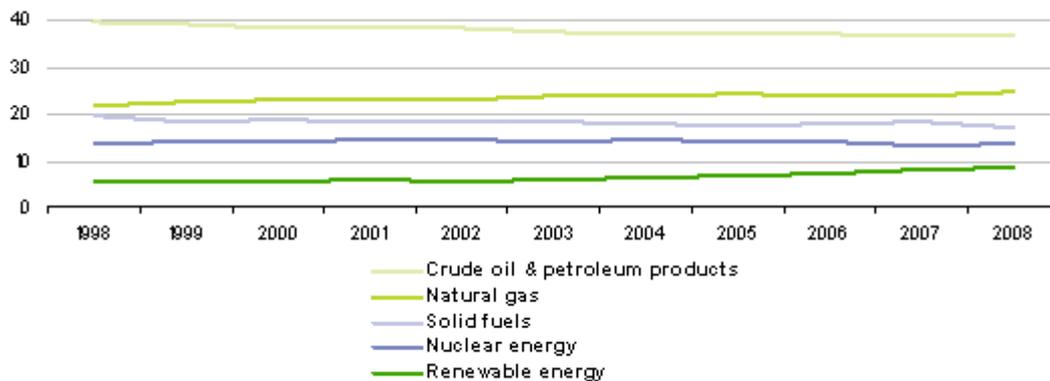
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Share in EU-27, 2008 (%)
EU-27	1 723	1 711	1 724	1 767	1 759	1 803	1 825	1 825	1 826	1 808	1 799	100.0
Euroarea (EUR-16)	1 177	1 181	1 198	1 228	1 228	1 257	1 277	1 277	1 273	1 265	1 260	70.0
Belgium	60.1	61.1	61.5	60.3	58.4	61.6	61.5	61.1	60.4	57.3	58.3	3.2
Bulgaria	20.2	18.2	18.7	19.4	19.0	19.6	19.0	20.0	20.6	20.3	20.0	1.1
Czech Republic	41.2	38.5	40.5	41.5	42.0	45.6	45.9	44.4	46.4	46.3	45.1	2.5
Denmark	20.8	20.1	19.5	20.2	19.8	20.8	20.2	19.7	21.0	20.5	19.9	1.1
Germany	346.7	340.8	342.4	353.3	345.6	348.3	350.3	347.1	348.9	341.3	343.7	19.1
Estonia	5.4	5.0	5.0	5.1	5.0	5.5	5.7	5.6	5.4	6.1	5.9	0.3
Ireland	13.0	13.7	14.4	15.0	15.3	15.0	15.8	15.1	15.5	15.9	15.8	0.9
Greece	27.0	26.9	28.2	29.1	29.9	30.3	30.8	31.4	31.5	31.5	31.9	1.8
Spain	112.6	118.4	123.6	126.5	130.8	135.3	141.5	144.6	144.1	146.6	141.9	7.9
France	255.2	254.7	258.2	266.3	266.5	271.0	275.6	276.2	273.1	270.3	273.7	15.2
Italy	169.9	172.5	174.6	175.4	175.9	184.2	186.2	188.5	187.1	185.3	181.4	10.1
Cyprus	2.2	2.3	2.4	2.4	2.4	2.7	2.5	2.5	2.6	2.7	2.9	0.2
Latvia	4.3	4.0	3.7	4.1	4.0	4.3	4.4	4.5	4.6	4.8	4.6	0.3
Lithuania	9.3	7.9	7.1	8.1	8.6	9.0	9.1	8.6	8.4	9.1	9.2	0.5
Luxembourg	3.3	3.4	3.6	3.8	4.0	4.2	4.6	4.7	4.7	4.7	4.6	0.3
Hungary	25.6	25.5	25.0	25.5	25.9	27.1	26.6	28.0	27.8	27.0	26.8	1.5
Malta	0.8	0.9	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.1
Netherlands	76.6	75.8	77.2	79.5	79.7	81.9	83.8	82.5	80.6	85.5	83.7	4.7
Austria	29.2	29.3	29.1	30.8	31.1	32.7	33.3	34.6	34.3	33.9	33.9	1.9
Poland	96.2	93.8	90.8	90.9	89.5	91.8	92.2	93.4	98.1	97.8	98.8	5.5
Portugal	23.2	24.9	25.1	25.2	26.3	25.7	26.4	27.0	25.3	26.0	24.9	1.4
Romania	41.5	36.9	37.1	36.9	38.5	40.2	39.6	39.2	40.7	40.5	40.6	2.3
Slovenia	6.4	6.4	6.4	6.7	6.8	6.9	7.1	7.3	7.3	7.3	7.7	0.4
Slovakia	17.5	17.4	17.5	19.3	19.3	19.2	19.1	19.1	18.8	18.1	18.5	1.0
Finland	33.4	32.9	32.5	33.2	35.3	37.3	37.6	34.8	37.9	37.6	36.3	2.0
Sweden	90.6	90.2	47.6	90.6	51.7	90.7	52.7	51.7	90.4	90.2	90.0	2.8
United Kingdom	230.6	229.2	231.6	232.7	226.8	231.2	232.3	232.7	229.2	220.3	218.5	12.1
Iceland	2.7	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.6	4.3	.	.	-
Norway	25.5	26.8	26.1	26.5	24.1	27.3	28.2	26.7	27.2	27.3	29.8	-
Switzerland	26.1	26.1	25.9	27.4	26.5	26.6	26.9	26.9	28.1	26.9	28.0	-
Croatia	8.0	8.0	7.8	8.0	8.3	8.8	8.9	8.9	9.0	9.4	9.1	-
Turkey	72.5	71.2	77.6	71.6	75.5	79.4	82.0	85.4	94.7	101.5	100.3	-

Source: Eurostat (ten00086)

Os dados relativos ao consumo, na UE a 27 Estados-membros, mostram que o consumo europeu de energia se tem mantido relativamente constante. A partir de 2007, houve uma ligeira diminuição no consumo. E nos anos anteriores, o consumo interno bruto de energia cresceu ligeiramente. Contudo, esta tabela revela que, em termos globais, o consumo não se alterou significativamente ao longo da década 1998-2008.

A Tabela 2 apresenta a evolução da relevância de cada fonte de energia em termos percentuais no consumo interno bruto na UE. As necessidades totais da UE por cada fonte de energia são apresentadas na tabela seguinte.

Tabela 2 - Consumo interno bruto de energia por fonte (Eurostat, 2011b)



Source: Eurostat (nrg_102a, nrg_103a, nrg_101a, nrg_104a and nrg_1071a)

Ora, se o consumo interno bruto de energia por país não apresenta dados que possam revelar alterações energéticas significativas, o consumo interno bruto de energia por fonte demonstra que se verificaram variações relevantes. Assim, é importante salientar que, entre 1998 e 2008, houve um declínio gradual no consumo de petróleo, de produtos petrolíferos, de combustíveis sólidos e de energia nuclear. Em sentido inverso surgem o gás natural e as fontes de energia renováveis. O consumo total de petróleo, produtos petrolíferos e combustíveis sólidos caiu de 59% para 53,5%. Esta queda é, em certa medida, um reflexo das mudanças verificadas pelas políticas da UE no sentido de substituir as fontes de energia poluentes por fontes mais limpas e amigas do ambiente. No mesmo período de tempo, a importância do gás natural e das energias renováveis registou uma subida de 2.9%, alcançando 24,5% e 8.4% respectivamente (Eurostat, 2011b).

Portanto, como os dados apresentados provam, o consumo de energia na UE tem se mantido estável, mas as fontes de energia estão a mudar. Assim, é possível atestar que existe uma dependência energética da UE face ao petróleo e uma crescente dependência relativamente ao gás natural. Apesar da diminuição no consumo de petróleo, a dependência energética aumentou, em especial devido ao consumo de gás

natural. E esta dependência energética é o pano de fundo das políticas energéticas europeias. Assim, como é evidente, a UE precisa de energia, nomeadamente, de petróleo e gás natural, mas a sua produção de combustíveis fósseis é insuficiente.

Na Tabela 3 é indicada a produção de energia primária da UE, com as produções totais por cada país ou entidade em toneladas de petróleo equivalentes. Desta forma é possível notar que a produção energética interna diminuiu na década de 1998-2008. Portanto, se o consumo interno bruto de energia subiu ligeiramente e a produção interna diminuiu, significa que a dependência externa de energia aumentou.

Tabela 3 - Produção interna de energia por país (Eurostat, 2011a)

	Total production of primary energy		Share of total production, 2008 (%)				
	1998	2008	Nuclear energy	Solid fuels	Natural gas	Crude oil	Renewable energy
EU-27	940.0	842.7	28.7	21.0	19.9	12.7	17.6
Euro area (EA-16)	439.3	456.8	41.9	14.5	17.8	2.8	22.9
Belgium	12.1	13.6	86.7	0.0	0.0	-	13.3
Bulgaria	10.2	10.1	40.4	47.9	1.6	0.2	9.9
Czech Republic	30.5	32.5	21.1	70.1	0.5	0.8	7.6
Denmark	20.3	26.5	-	-	34.0	54.1	11.9
Germany	131.7	132.5	28.9	37.8	8.5	2.3	22.4
Estonia	3.2	4.2	-	82.1	-	-	17.9
Ireland	2.4	1.5	-	42.4	23.3	-	34.3
Greece	10.0	10.0	-	83.3	0.1	0.6	15.9
Spain	32.0	30.3	90.3	13.9	0.0	0.4	35.4
France	124.0	135.0	84.0	0.0	0.6	0.8	14.7
Italy	30.1	26.4	0.0	0.3	28.7	20.0	51.0
Cyprus	0.0	0.1	-	-	-	-	100.0
Latvia	1.8	1.8	-	0.2	-	-	99.9
Lithuania	4.4	3.6	71.2	0.5	-	3.6	24.6
Luxembourg	0.1	0.1	-	-	-	-	100.0
Hungary	11.9	10.4	36.7	16.3	19.3	11.8	15.9
Malta	-	-	-	-	-	-	-
Netherlands	63.6	66.3	1.6	-	90.3	3.3	4.7
Austria	8.7	10.6	-	0.0	12.4	9.4	78.2
Poland	86.8	70.4	-	85.9	5.2	1.1	7.7
Portugal	3.7	4.4	-	0.0	-	-	100.0
Romania	20.2	29.1	10.0	24.0	30.9	16.5	18.6
Slovenia	3.0	3.6	44.4	32.5	0.1	0.0	22.9
Slovakia	4.7	6.1	70.7	10.2	1.4	0.3	17.3
Finland	13.1	16.3	36.4	7.1	-	-	56.4
Sweden	33.0	32.8	90.3	0.8	-	0.0	49.0
United Kingdom	259.3	164.5	8.2	6.4	38.1	44.4	2.9
Iceland	1.8	-	-	-	-	-	-
Norway	206.6	219.3	-	1.0	39.7	53.2	6.1
Switzerland	10.6	12.3	57.9	-	0.0	-	42.1
Croatia	4.0	3.9	-	0.0	55.8	22.2	22.0
Turkey	29.1	29.1	-	57.4	2.9	7.5	32.2

Source: Eurostat (ten00076, ten00080, ten00077, ten00079, ten00078 and ten00081)

Nesta tabela estão patentes as discrepâncias entre os parceiros europeus. Os dados apresentados comprovam que os principais produtores energéticos na UE são o Reino Unido, a França e a Alemanha. Todavia, enquanto na França se verificou um

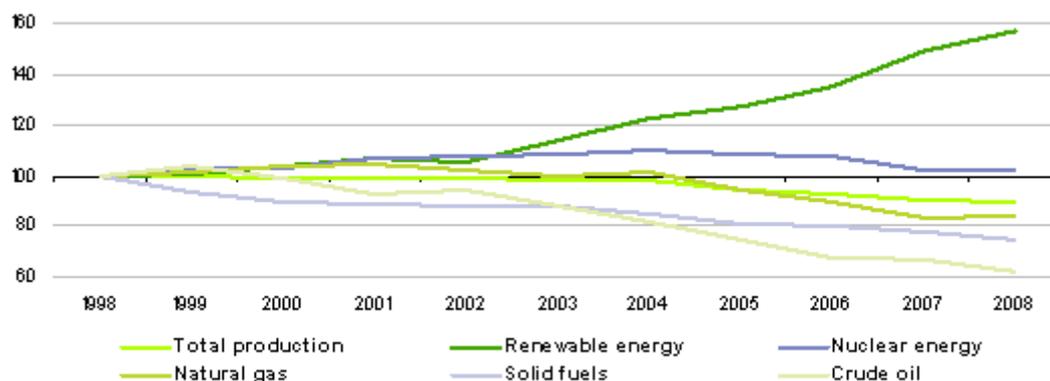
valioso aumento na produção de energia, na Alemanha esse crescimento foi muito ligeiro. Em sentido oposto, o Reino Unido registou uma diminuição considerável na sua produção de energia. Essa diminuição, ocorrida no Reino Unido, contribuiu bastante para a quebra registada na produção europeia na década apresentada.

No entanto, também de acordo com o quadro anterior, é possível constatar que a produção de energia na UE se dissemina por várias fontes. Em consonância com esses indicadores, e com os que são expostos na tabela seguinte, constata-se que houve uma diminuição na produção de energia nos combustíveis sólidos, no petróleo, e no gás natural. Em contrapartida, a produção interna através de fontes de energia renovável, e igualmente de energia nuclear, aumentou. Esse aumento ajudou a equilibrar a balança, mas não foi suficiente para impedir um decréscimo na produção de energia.

Por conseguinte, como a diminuição na produção interna não foi acompanhada também por uma diminuição no consumo, a UE tornou-se mais dependente das importações de energia, para satisfazer as suas necessidades. Referindo-se à questão energética, o eurodeputado romeno Ion Mircea Paşcu defendeu que "este é o jogo estratégico fundamental dos próximos 50 anos [...] Devemos reagir colectivamente e não defender egoisticamente objectivos nacionais" (Paşcu, 2009).

A Tabela 4 mostra o crescimento ou o decréscimo da produção de energia europeia por fonte, tendo por ponto de partida o ano de 1998 e por base 100. O aspecto mais relevante a assinalar é o crescimento da energia renovável. No entanto, verificou-se uma diminuição na produção em especial devido à quebra nos combustíveis fósseis, em especial o petróleo.

Tabela 4 - Evolução da produção europeia de energia (Eurostat, 2011a)



Source: Eurostat (ten00076, ten00081, ten00080, ten00079, ten00078 and ten00077)

Assim, compreende-se porque é que a Comissão Europeia afirmava que se estavam a verificar mudanças importantes, e que essas mudanças no sector energético obrigavam a que fossem adoptadas novas medidas. Entre 1998 e 2008, a necessidade de importar combustíveis fósseis cresceu como revela a tabela abaixo.

Na Tabela 5 é apresentada a dependência externa da UE relativamente aos combustíveis fósseis. Ao longo do período apresentado a necessidade de importação destas fontes de energia não renováveis cresceu paulatinamente até que o volume da produção passou a ser inferior ao volume das importações em meados da década transacta.

Tabela 5 - Dependência Energética por fonte (Eurostat, 2011a)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
All products	46.1	45.2	46.8	47.5	47.6	49.0	50.3	52.6	53.8	53.1	54.8
Solid fuels	26.6	27.8	30.7	33.8	33.1	34.9	38.1	39.9	41.1	41.5	44.9
Crude oil	76.0	73.0	74.5	76.7	75.4	77.7	80.0	81.6	83.2	82.9	84.2
Natural gas	45.6	47.9	48.9	47.3	51.2	52.5	54.0	57.7	60.8	60.3	62.3

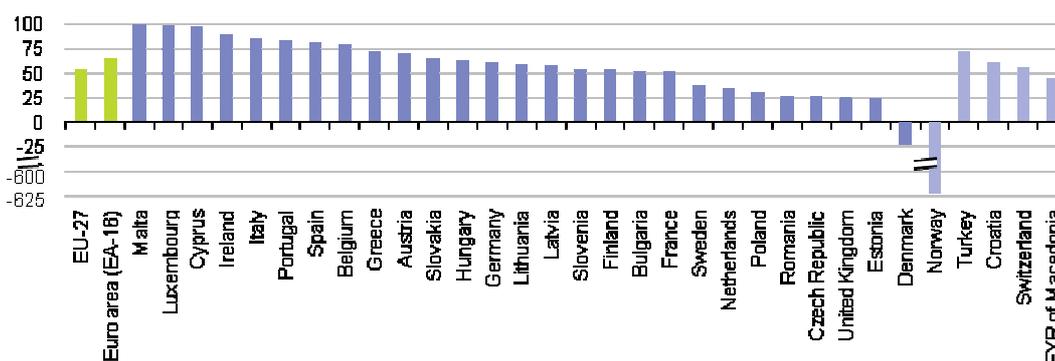
Source: Eurostat (nig_100a, nig_101a, nig_102a and nig_103a)

Em 2008, mais de metade (54.8%) do consumo interno bruto de energia, vinha de fontes importadas (Eurostat, 2011a). Este valor foi alcançado essencialmente devido às altas percentagens de dependência registadas ao nível do petróleo e do gás natural.

Não obstante, a dependência das importações energéticas na UE tem crescido a um ritmo relativamente superior nos combustíveis sólidos e no gás natural comparativamente com o petróleo.

A Tabela 6 demonstra o grau de dependência energética de cada país, ou entidade em termos globais.

Tabela 6 - Dependência Energética por país (Eurostat, 2011a)



Nesta tabela, dos Estados-membros da UE, é a Dinamarca que sobressai, dado que é o único membro da UE que têm um saldo positivo, isto é, as exportações de energia são superiores às importações. Quanto aos restantes membros da UE, em 2008, todos necessitavam de recorrer às importações para obterem o volume de energia de que necessitam.

A Tabela 7 mostra a origem da energia primária que a UE importou e conseqüentemente consumiu ao longo do período 2000-2008.

Ao observar os quadros com os dados da dependência energética europeia, quanto ao carvão, petróleo e gás natural, a primeira ilação que se retira é que a Rússia é o principal fornecedor de energia à UE. No carvão e no petróleo é visível o crescimento das importações oriundas da Rússia. Mas, relativamente ao gás natural, a percentagem das importações russas diminuiu. Perante este cenário, é importante mencionar que entre 2000 e 2008 o volume das importações do gás russo

permaneceu praticamente inalterado. Portanto, não se verificou uma diminuição na importação de gás natural da Rússia, mas antes um aumento da importação de gás natural por parte da UE, principalmente da Noruega.

Tabela 7 - Origem das Importações (Eurostat, 2011a)

Hard coal									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Russia	7.9	9.8	11.4	12.6	17.6	21.2	22.5	22.6	23.7
South Africa	21.2	23.2	26.8	27.1	23.4	22.7	21.5	18.5	15.3
United States	10.8	9.5	7.0	6.0	6.7	6.9	7.0	8.4	12.8
Colombia	12.3	10.7	10.6	10.9	10.7	10.6	10.6	11.7	11.1
Australia	15.1	13.9	14.6	14.7	13.4	11.9	11.0	12.0	10.8
Indonesia	4.8	4.8	5.7	6.1	6.1	6.5	8.5	7.1	6.7
Canada	3.4	3.3	2.7	1.8	1.9	2.9	2.5	2.9	2.4
Ukraine	1.1	1.4	1.7	1.1	1.9	1.8	1.3	1.5	1.9
Venezuela	1.8	1.4	1.7	2.4	1.0	0.9	0.8	1.0	0.9
Others	21.6	22.1	17.9	17.2	17.1	14.6	14.2	14.5	14.5
Crude oil									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Russia	18.7	22.7	26.1	28.1	30.0	29.9	30.4	30.4	29.0
Norway	19.3	17.9	17.4	17.5	17.3	15.5	14.3	13.8	14.0
Libya	7.6	7.3	6.6	7.6	7.9	8.0	8.5	9.1	9.3
Saudi Arabia	10.8	9.5	9.0	10.1	10.2	9.7	8.2	6.6	6.3
Iran	5.9	5.2	4.4	5.7	5.7	5.6	5.8	5.6	5.0
Kazakhstan	1.6	1.5	2.3	2.6	3.5	4.2	4.3	4.4	4.6
Nigeria	3.7	4.3	3.1	3.8	2.4	3.0	3.2	2.5	3.7
Iraq	5.2	3.4	2.7	1.4	2.0	2.0	2.7	3.1	3.1
Azerbaijan	0.6	0.8	0.9	0.9	0.8	1.1	1.9	2.6	2.7
Others	26.6	27.4	27.5	22.3	20.1	21.0	20.7	22.0	22.2
Natural gas									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Russia	40.4	38.5	36.7	37.2	35.9	34.5	33.0	31.7	31.5
Norway	17.4	18.6	21.3	21.0	20.3	20.7	21.4	23.2	24.1
Algeria	19.6	17.0	17.2	16.4	14.8	15.3	13.8	12.7	12.4
Nigeria	1.5	1.9	1.8	2.6	3.0	3.0	3.6	3.9	3.3
Libya	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	1.4	2.1	2.5	2.5
Egypt	0.1	0.2	0.7	0.6	1.2	1.3	1.5	1.8	1.8
Qatar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	2.1	1.5	1.4
Trinidad and Tobago	0.3	0.2	0.2	0.0	0.0	0.2	1.1	0.7	1.4
Croatia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2
Others	20.4	23.3	22.1	21.9	24.4	22.2	21.2	21.8	21.4

Source: Eurostat (nrg_1_22a, nrg_1_23a and nrg_1_24a)

Desta forma, a dependência da UE em termos energéticos é uma questão de segurança porque os seus parceiros energéticos são reduzidos. Neste sentido, o gás natural é pelas suas características o principal motivo de preocupação das autoridades europeias. Os últimos dados disponíveis revelam que a UE depende para o seu abastecimento de gás natural de três países fornecedores: a Noruega, a Rússia e a Argélia. Porém, também o petróleo e o carvão se encontram em situações similares. Em 2008, mais de metade das importações europeias de petróleo eram oriundas da

Rússia, Noruega e Líbia. De igual modo, mais de metade do carvão era importado da Rússia, da África do Sul e dos EUA.

Em síntese, a UE tem uma grande dependência energética do exterior e em especial da Rússia. Portanto, se o consumo de energia registou um ligeiro crescimento, a produção de energia diminuiu, e as importações aumentaram, logo a dependência energética da UE cresceu. Essa dependência aumentou face ao declínio da produção do Mar do Norte. Perante esta situação, a UE procura diversificar os seus abastecimentos e reforçar a contribuição de outros países. Embora, a sua importância ainda se mantenha reduzida, há indícios de que a UE está a adquirir novos parceiros energéticos. Como as reservas europeias de gás são escassas, as necessidades da Europa em termos de gás levam-na a acelerar a exploração dos seus recursos endógenos.

2.2 A segurança energética

O conceito de segurança energética, não é um conceito simples ou fácil. A política energética da UE tem por finalidade atingir a segurança energética. Assim, poderá parecer que os responsáveis europeus estão a submeter a energia à segurança. Contudo, tal ideia não corresponde à verdade, uma vez que, o conceito de segurança energética está associado aos aspectos económicos e não à segurança, tal como sugere a teoria da interdependência.

As práticas comunitárias reforçam a legitimidade das Instituições Europeias, mas nem sempre essas práticas são úteis aos objectivos finais da política energética. Esta

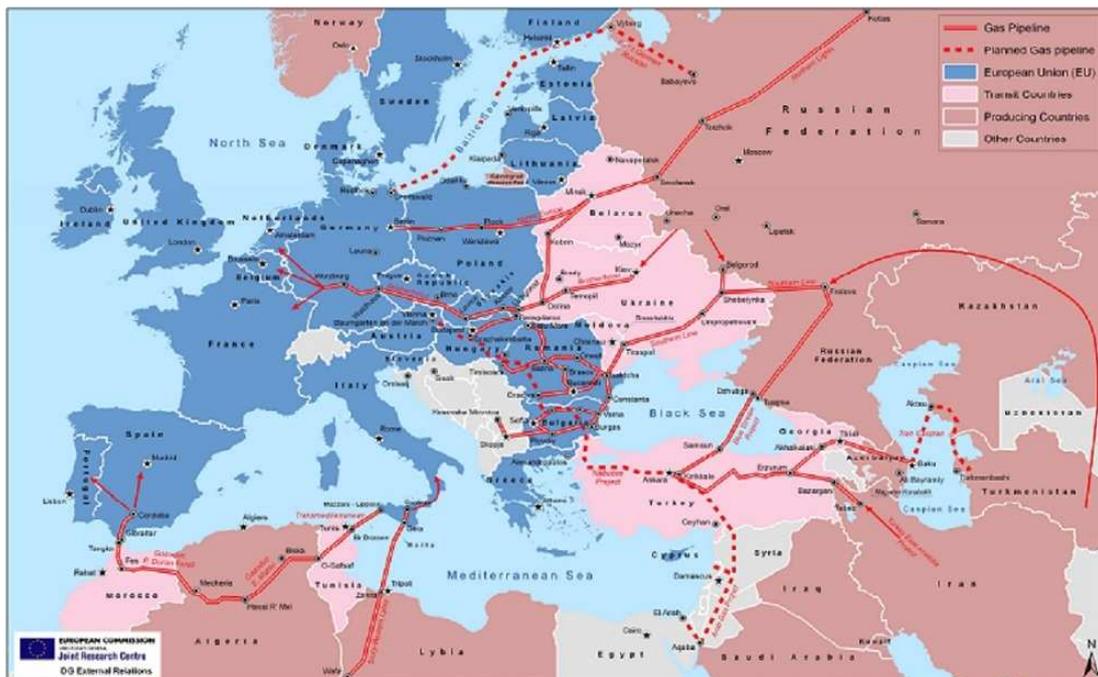
situação é uma característica da interdependência complexa que, por causa da multiplicidade de agentes envolvidos, tornam a política energética europeia pouco clara. Portanto, as características da interdependência complexa em conjugação com o aumento da necessidade de importação externa ampliaram o sentimento de insegurança energética europeia. Desta forma, o desenvolvimento de políticas que visassem fomentar a segurança energética tornou-se uma prioridade ao nível europeu, em especial para os Estados-membros mais dependentes. Na UE existem países que dependem quase exclusivamente de um fornecedor externo de energia, pelo que foi a pensar nessa situação que a Comissão Europeia enfatizou a necessidade e a utilidade de mecanismos que garantam a solidariedade, bem como a diversificação das fontes e do transporte (Comissão Europeia, 2006).

Ao longo da última década, à medida que a produção interna de energia diminuía e as importações aumentavam, a indispensabilidade de uma abordagem comum por parte das Instituições Europeias relativamente à segurança energética foi crescendo. O alargamento da UE para Leste veio acentuar ainda mais a necessidade de uma resposta comum às questões energéticas. A maioria dos novos Estados-membros da UE, por razões históricas e geográficas, depende mais do abastecimento energético russo.

O mapa abaixo mostra as rotas dos gasodutos existentes, e dos planeados a tracejado, em 2006. Através do mapa fica demonstrado que a Ucrânia e a Bielorrússia são os dois principais países de trânsito do gás natural da Rússia para a UE. Deste modo, quando a Federação Russa decidiu cortar o abastecimento de gás natural à Ucrânia

no dia 1 de Janeiro de 2006, o mercado energético europeu mostrou todas as suas fragilidades.

Mapa_1: Principais gasodutos para a UE (Comissão Europeia, 2009)



A Rússia pretendia com essa ação aumentar o preço do gás natural que vendia à Ucrânia, dado que o preço tinha triplicado em dois anos nos mercados internacionais. Contudo, ao cortar o abastecimento à Ucrânia, os Estados-membros da UE foram sendo progressivamente afectados. Com esta acção, a Rússia demonstrou que não era um fornecedor fiável de energia, uma vez que não hesitou em utilizar os seus recursos energéticos como uma arma geopolítica. Essa atitude foi um sério aviso para a UE (Silva, 2007). Desta maneira, ficou exposta a fragilidade da Europa, porque o volume de gás que circula pelos gasodutos que passam pela Ucrânia e que chegam até Frankfurt e Milão, ao ser reduzido por causa do corte russo, teve como resultado a escassez de gás nos países europeus.

É de ressaltar ainda que, a crise do gás desenrolou-se no pico do Inverno, isto é, durante a época do ano em que um corte no abastecimento de energia é mais sentido. Em Janeiro do ano seguinte, a Bielorrússia sofreu um corte no abastecimento de petróleo. De forma consecutiva a Rússia cortou o abastecimento a dois dos seus países de trânsito do gás e do petróleo que chega à UE.²⁶

Estas crises afectaram seriamente a confiança europeia na Rússia. Porém, é preciso destacar que a dependência energética da UE face à Rússia gerou-se devido à complacência das Instituições Europeias e dos seus Estados-membros. No livro verde da Comissão *Para uma estratégia europeia para a segurança do aprovisionamento energético* de 2000 encontra-se a seguinte frase: “Note-se, aliás, que apesar de várias dificuldades a URSS e posteriormente a Rússia sempre cumpriu as suas obrigações de fornecimento de acordo com os contratos de longo-prazo estabelecidos com a União Europeia” (Comissão Europeia, 2000: 23)²⁷. Deste modo, comprova-se que as Instituições Europeias não se preocupavam com a dependência energética da UE para com o grande vizinho do Leste. A confiança europeia e a reputação russa foram os factores que convenceram os dirigentes europeus de que não seria necessário agir preventivamente. A UE estava a habituar-se à ideia de que vai depender da importação de energia nas próximas décadas, e daí resultou a aposta na construção de uma relação estável com a Rússia, provavelmente o seu fornecedor mais confiável (Morozov, 2008).

²⁶ Assunto desenvolvido no capítulo: As Dinâmicas da relação UE-Rússia.

²⁷ Tradução livre do autor. No original “*D’ailleurs, il faut noter que l’Union soviétique puis la Russie, en dépit des difficultés diverses, ont toujours rempli leurs obligations de fourniture à travers les contrats à long terme à l’égard de l’Union européenne.*” (Comissão Europeia, 2000: 23)

No entanto, os responsáveis europeus tomaram consciência de que a UE está numa situação de dependência energética, e começaram a desenvolver uma estratégia de diversificação das fontes e dos parceiros energéticos que é crucial para diminuir a dependência energética da UE. “A Europa está numa posição vulnerável, devido à nossa enorme dependência das importações de energia” (Rompu, 2011)²⁸. No passado, a segurança energética consistia na defesa da estabilidade nos preços dos combustíveis. Actualmente a questão tornou-se mais vasta. “De facto, sabemos que um abastecimento de energia segura, sustentável e acessível é crucial para a economia europeia e para os seus interesses estratégicos como um actor global” (Oettinger, 2011)²⁹.

Com o alargamento para Leste, começaram a ser elaborados alguns documentos que alertavam para a necessidade de um novo quadro conceptual e uma nova política energética. Em 2003, no documento *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, a UE identificou os maiores riscos à sua segurança. Nesse documento, o Conselho da União Europeia definiu um quadro de segurança para a UE referindo quais eram os desafios globais e as principais ameaças do mundo pós-Guerra Fria, incluindo a segurança energética (Conselho Europeu, 2003).

A necessidade de moldar a política energética à nova situação política e geoestratégica é perceptível no *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança*. O relatório destaca que uma “maior diversificação dos combustíveis, das fontes de abastecimento e das rotas de trânsito é tão essencial como a boa

²⁸ Tradução livre do autor. No original “*Europe is in a vulnerable position, due to our huge energy import dependency*” (Rompu, 2011).

²⁹ Tradução livre do autor. No original “*In fact, we know that a safe, secure, sustainable and affordable energy supply is crucial to Europe's economic and strategic interests as a global player*” (Oettinger, 2011).

governança, o respeito pelo Estado de direito e o investimento nos países de origem (Conselho da União Europeia, 2008).

Embora tenha definido como seu objectivo estratégico garantir a segurança energética, a UE apresenta ainda uma incapacidade política em concretizar esse objectivo. A diversificação das fontes de abastecimento para evitar a dependência de monopólios e de países que podem servir-se da energia como arma geopolítica, é importante. “A ansiedade europeia é avivada pelo conhecimento de que as vastas reservas russas significam que a situação provavelmente não irá mudar num futuro próximo” (Rutlan, 2008: 203)³⁰. Portanto, é necessário mudar de estratégia de forma a aprovisionar hidrocarbonetos que sejam fiáveis, diversos, amplos e a preços competitivos garantindo igualmente a existência de uma infra-estrutura adequada para estes chegarem ao mercado. Para Bruxelas, os objectivos são a prática de preços mais acessíveis para o consumidor com menor margem de lucro para o produtor; e garantir que o abastecimento é partilhado por empresas concorrentes, de forma a assegurar que nenhum dos intervenientes abusa do mercado.

É com base nestes factos que se pode declarar que a noção de segurança energética que ainda prevalece ao nível europeu está intrinsecamente ligada à segurança do abastecimento de petróleo e gás natural, matérias-primas essenciais para o funcionamento da economia europeia. O conceito de segurança energética do Artigo 103.º do Tratado de Roma que criou a Comunidade Europeia é retomado no Artigo 100.º do Tratado de Maastricht. De acordo com este artigo as autoridades europeias deveriam ponderar uma diversificação das várias fontes de energia. Assim, constata-

³⁰ Tradução livre do autor. No original “*European anxiety is exacerbated by the knowledge that Russia’s vast reserves mean the situation is unlikely to change in the foreseeable future*” (Rutlan, 2008: 203).

se que as alterações verificadas ao longo do tempo, relativamente à importação e produção de energia, foram estimuladas pelas Instituições Europeias. O Tratado de Lisboa introduziu várias alterações no funcionamento da UE. O Tratado que institui a Comunidade Europeia passou a designar-se Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. E a nova versão alterou o n.º 1 do artigo 100.º que passou a ser o artigo 122.º e a ter a seguinte redacção:

Sem prejuízo de quaisquer outros procedimentos previstos nos Tratados, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir, num espírito de solidariedade entre os Estados-membros, das medidas adequadas à situação económica, nomeadamente em caso de dificuldades graves no aprovisionamento de certos produtos, designadamente no domínio da energia (União Europeia, 2007: 98).

Por outras palavras, o Tratado de Lisboa estabeleceu um mecanismo de solidariedade entre os membros da UE. Portanto, é perceptível que a principal finalidade desse mecanismo consista em proteger os Estados-membros da UE de uma eventual crise do gás natural. É um reconhecimento de que existe uma forte dependência energética e uma medida preventiva face a futuras divergências diplomáticas entre Moscovo e Kiev.

Actualmente, a segurança energética depende do acesso a recursos naturais, à sua distribuição e utilização. Para a UE, a segurança energética tem vindo a adquirir uma importância crescente, dado que é o principal consumidor mundial. Neste sentido, a UE procura diminuir a sua dependência energética para garantir a sua segurança energética. Os dados provam que a estratégia europeia passa por variar os fornecedores de energia e por diversificar as fontes (Comissão Europeia, 2008a). Assim, a UE procura limitar a dependência externa dos principais produtores de petróleo e de gás natural, através do aumento da produção interna de energia

renovável e do aumento de países fornecedores. Não obstante, o petróleo e o gás natural continuam a ser as principais fontes de energia.

A UE e os seus parceiros energéticos são interdependentes, o que se reflecte a nível bilateral e regional em vários diálogos energéticos específicos entre a UE e vários países produtores e de trânsito. Do mesmo modo, as questões energéticas são um aspecto crescente dos diálogos políticos da UE com outros grandes consumidores de energia (como os EUA, a China e a Índia), nomeadamente em fóruns multilaterais como o G8. Estes diálogos devem ser enquadrados na perspectiva comum oferecida pela análise (Comissão Europeia, 2006: 17).

É preciso referir que o conceito segurança energética não significa independência energética, ou seja, a segurança energética não implica que uma dada entidade política consiga satisfazer todas as suas necessidades energéticas através da produção nacional. A independência energética não é desejável nem viável para a maioria dos países (Florini, 2010). Como sugere Florini, depender de um mercado mundial que funcione bem é benéfico e tal aplica-se à energia. Portanto, o conceito de segurança energética passa por assegurar que o mercado funciona de forma eficiente e confiável.

2.3 A estratégia energética europeia

A UE enfrenta vários desafios em termos energéticos, para garantir que tem acesso a fontes de energia seguras e sustentáveis. Como já foi explicado anteriormente a energia é indispensável para a economia europeia, mas o aumento das importações em simultâneo com o aumento dos preços demonstraram a sensibilidade europeia face aos condicionamentos externos impostos por outros actores internacionais. Assim, a UE teve de procurar condições para responder a todas os sectores relacionados com a energia, como as alterações climáticas, a dependência das

importações e o aumento dos preços da energia que afectam todos os Estados-membros da UE.

Contudo, a política energética europeia apresenta-se imbuída de características interdependentes. É do conhecimento geral que a UE é um actor peculiar do sistema internacional, uma vez que não é uma organização internacional clássica, nem um Estado supra-nacional. É uma entidade internacional pós-moderna (Manners, 2006). Neste sentido, a UE não tem uma política externa tradicional, pois a UE não fala a uma só voz, nem pode falar pois é uma União de Estados Europeus e não os Estados Unidos da Europa (Chirac, 2000). Perante isto, é preciso descortinar qual é a estratégia europeia para a segurança energética. No entanto, de forma a simplificar a realidade, será preciso ignorar áreas de análise que influenciam em pequena escala as questões políticas europeias. Essas áreas de análise não são as mais relevantes para compreender a política energética europeia, pelo que a análise se centrará primordialmente ao nível macro-europeu.

De forma a compreender quais são os desafios da política energética, identificados pelas principais instâncias europeias, é apropriado recorrer à comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu de Janeiro de 2007. Nessa comunicação foram apresentados os grandes desafios que a UE enfrenta no domínio energético.

O ponto de partida para uma política energética europeia assenta em três vertentes: combater as alterações climáticas, limitar a vulnerabilidade externa da UE face às importações de hidrocarbonetos e promover o crescimento e o emprego fornecendo aos consumidores energia segura e a preços acessíveis (Comissão Europeia, 2007a: 5).

A Comissão Europeia estabeleceu uma política energética transversal a outros domínios da actuação da UE, mas que exige também um forte envolvimento dos Estados-membros no processo. Neste sentido, o estabelecimento de uma política energética coerente e articulada entre os vários actores europeus é um grande desafio para a UE. Todavia, este desafio esbarra num problema estrutural do próprio processo de construção europeu. A UE divide-se internamente numa variedade de tópicos e processos, logo não há uma estratégia europeia centralizadora (Baran, 2007). A UE não tem um enquadramento estratégico claro, porque não tem um pensamento estratégico comum, e por conseguinte torna-se difícil estabelecer uma estratégia europeia que permita uma redução da sua dependência energética de um modo mais rápido. “A desunião e a hesitação da Europa são as suas maiores fraquezas” (Baran, 2007: 139-140)³¹.

As fundações do projecto de construção europeu assentaram na energia. Em 1952, com o Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, e em 1957, com o Tratado Euratom, os Estados-membros fundadores viram a necessidade de uma abordagem comum da energia (Comissão Europeia, 2007a). Embora se possa reconhecer algum crédito às correntes realistas na explicação da fundação do projecto europeu, pois a mesma também teve raízes nos domínios da segurança e do poder militar, estas não explicam a evolução do processo até aos nossos dias. No centro da agenda europeia, estão os aspectos económicos em que se inclui a energia,

³¹ Tradução livre do autor. No original “*Europe’s disunity and hesitancy are its biggest weaknesses.*” (Baran, 2007: 139-140)

pele que a teoria da interdependência se apresenta como um quadro de análise mais próximo da realidade do que o realismo.

Em 2007, a Comissão Europeia admitia que estava a aumentar a interdependência dos Estados-Membros da UE em matéria de energia, tal como em muitos outros domínios, dado que um corte total a apenas um país teria efeitos imediatos à escala europeia (Comissão Europeia, 2007a). Ao longo da primeira década do século XXI a Comissão Europeia procurou lançar as bases para uma estratégia que pretende uma Europa com energia sustentável, segura e competitiva. Na comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu, que a Comissão Europeia preparou, afirmava-se que a UE precisava de agir mais eficientemente no domínio da energia, porque sem isso, os objectivos da UE noutros domínios, como a estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, também seriam mais difíceis de alcançar (Comissão Europeia, 2007a). De acordo com o documento, a Comissão Europeia afirmava que a UE precisa de uma nova política energética europeia, mais ambiciosa, competitiva e que trouxesse benefícios a todos os europeus. Portanto, existe uma percepção de que é preciso uma mudança efectiva no modelo energético europeu, para garantir uma diminuição do consumo de combustíveis fósseis e a diversificação das fontes de abastecimento. Muitos dos problemas advêm do mercado energético europeu não estar integrado e liberalizado (Silva, 2007).

Assim, a procura de uma política sustentável em termos energéticos reside primordialmente na diminuição da emissão de gases com efeitos de estufa. Porém, a Comissão Europeia alertou para o facto de que a política energética existente não permitiria diminuir as emissões. Era por causa disso que a Comissão Europeia

considerava que as políticas energéticas da UE não eram sustentáveis (Comissão Europeia, 2007a).

Relativamente à segurança no aprovisionamento de hidrocarbonetos, a Comissão Europeia prevenia que a manter-se o *status quo*, a dependência energética europeia poderia chegar aos 65% em 2030. “Pensa-se que a dependência das importações de gás aumentará de 57% para 84% em 2030, e a de petróleo de 82% para 93%” (Comissão Europeia, 2007a: 4). Portanto, evitar essa situação é um desafio à política energética europeia, mas a UE está a agir muito lentamente nesta matéria, porque os mecanismos da interdependência e a complexidade dos processos europeus de decisão não permitem uma resposta mais impetuosa. Ademais deve-se destacar que os mecanismos de solidariedade entre os Estados-membros estipulados pelo Tratado de Lisboa, para responderem às crises energéticas não foram convenientemente implementados. Desta maneira, alguns países europeus continuam em risco de ficarem sem energia em caso de corte nos abastecimentos³². Assim, a UE precisa de mercados internos eficientes.

Para a Comissão Europeia a vulnerabilidade da UE está a crescer, devido aos aumentos dos preços da energia nos mercados internacionais e porque as reservas de hidrocarbonetos estão concentradas em ‘poucas mãos’. A aposta na competitividade, através da liberalização do mercado da energia ainda não se concretizou. Deste modo, a UE aposta na promoção e inovação das energias renováveis, com baixas emissões de carbono. As autoridades europeias acreditam que esta política

³² No início do mês de Julho de 2011, a Rússia cortou temporariamente o abastecimento à Bielorrússia por falta de pagamento.

contribuirá para o crescimento e para o emprego a longo-prazo (Comissão Europeia, 2007a).

A liberalização do mercado ainda não se concretizou porque não existe um modelo europeu nesta matéria, mas sim uma multiplicidade de modelos que se interligam, sem qualquer coordenação evidente. Assim, coexistem vários modelos e situações, porque enquanto no Reino Unido já existe um mercado liberalizado a funcionar, na maioria dos países europeus, o mercado da energia continua a ser um monopólio de empresas nacionais. Em França, a *Gaz de France*, domina o mercado e, na Alemanha, são a *E.on* e a *Ruhr*. Destas empresas alemãs, a *E.on* tem assinado contratos com a *Gazprom* o que tem vindo a aumentar a sua cota de importação de energia russa. Portanto, a UE ainda não conseguiu construir um mercado integrado do gás natural e da electricidade à escala europeia, mas isso não significa que não existam contactos transnacionais entre empresas europeias e russas.

A Europa ainda não desenvolveu mercados energéticos plenamente competitivos. Só quando esses mercados existirem é que os cidadãos e empresas da UE tirarão todos os benefícios da segurança do aprovisionamento e de preços mais baixos. Para atingir este objectivo, devem ser desenvolvidas interconexões, estabelecidos e plenamente aplicados na prática quadros legislativos e regulamentares eficazes, e devem ser rigorosamente aplicadas as regras de concorrência comunitárias. Além disso, a consolidação do sector da energia deve ser orientada para o mercado se a Europa quiser responder com êxito aos muitos desafios que se lhe colocam e investir correctamente para o futuro (Comissão Europeia, 2006: 3-4).

Os vários Estados-membros da UE começaram ao longo da década transacta a adoptar medidas de racionalidade nas suas políticas, tendo por base os três eixos de

política energética: a sustentabilidade ambiental, a competitividade e a segurança do abastecimento. Estas medidas fazem parte da estratégia adoptada em 2007 pela UE, a *Energia 2020*. De acordo com a estratégia delimitada na *Energia 2020*, a Europa procura atingir uma redução de 20% das suas emissões, um aumento em 20% da sua eficiência energética e também alcançar um crescimento de 20% no consumo de energia renovável. Esta política tem-se reflectido no tipo de investimentos que se têm feito na produção de energia eléctrica. Na última década assistiu-se a um desinvestimento em centrais a carvão (menos 12.000 MW), fuelóleo (menos 13.000 MW) e centrais nucleares (menos 7200 MW) e a uma grande aposta nas centrais a gás, porque são menos poluentes e mais eficientes (mais 81.000 MW) e em renováveis (mais 65.000 MW) (Pimenta, 2011).

A necessidade de modernização e de investimentos no sector da energia requer uma acção concertada de todos os actores europeus, e representa um grande desafio à política energética europeia. Aliás, a competitividade, a segurança do aprovisionamento e o combate às alterações climáticas dependem, em boa medida, do sucesso da implementação da política energética europeia. Por isso, a segurança do aprovisionamento de energia, a utilização eficiente dos recursos, o estabelecimento de preços comportáveis e de soluções inovadoras são aspectos de importância crucial para a UE. De forma a garantir tais desígnios, as autoridades europeias compreenderam que necessitavam de uma política energética externa mais coerente e interligada. Os desafios enfrentados pela UE no nível energético exigem uma política externa coerente que lhe permita desempenhar um papel mais eficaz a nível internacional na resolução de problemas comuns com os seus parceiros

energéticos mundiais. “Uma política externa coerente é essencial para uma energia sustentável, competitiva e segura. Representaria uma ruptura com o passado e mostraria o empenhamento dos Estados-membros em encontrar soluções comuns para problemas comuns” (Comissão Europeia, 2006: 16). No entanto, a elaboração de uma política energética externa coerente esbarra nos obstáculos da interdependência complexa, que condicionam os agentes.

Por isso, a UE vê-se confrontada com preocupações de segurança energética, nomeadamente relacionadas com o domínio da energia russa nas suas importações, com o aumento do preço destas matérias-primas e pelo facto de a maioria das fontes de energia alternativas à Rússia estarem em áreas instáveis como o Magrebe e o Médio Oriente. É por este conjunto de razões que a UE precisa de encontrar novas formas de diversificar as suas fontes de energia. “Em larga medida a política energética continua dentro das competências dos Estados-membros da UE” (Haas, 2010: 75)³³. Dado que largas áreas da política energética ainda se encontram na esfera da competência dos Estados-membros da UE isso significa que, tal como sugere a teoria da interdependência, a acção europeia nesta área não é homogénea, mas sim heterogénea e descentralizada.

Não obstante, a Comissão Europeia tem imposto desafios e objectivos aos Estados-membros e à UE no seu conjunto, com o objectivo de reforçar a sua segurança energética e diminuir a sua dependência externa. Neste sentido, a Comissão Europeia tem sido hábil em estabelecer um modelo de relações com os principais fornecedores

³³ Tradução livre do autor. No original “*To a large extent energy policy remained within the competence of EU member states’ foreign policies and a matter of national sovereignty*” (Haas, 2010: 75).

internacionais de energia, incluindo a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e o Conselho de Cooperação do Golfo. Em 2006, a Comissão Europeia considerava que seria oportuno lançar uma nova política com o maior fornecedor de energia da UE, a Federação Russa. No entanto, a Comissão Europeia ao referir que a UE era o principal comprador de energia russa, entendia que a Rússia era um parceiro essencial e que a UE estava em posição de igualdade na relação. Assim, a Comissão Europeia entendia que o desenvolvimento de uma política externa comum no domínio da energia marcaria uma nova fase na parceria energética com a Rússia tanto ao nível comunitário como ao nível nacional (Comissão Europeia, 2006).

Para a Comissão Europeia uma verdadeira parceria ofereceria à UE e à Rússia segurança e previsibilidade, abrindo o caminho aos necessários investimentos a longo-prazo em novas capacidades (Comissão Europeia, 2006). Na perspectiva da Comissão Europeia estava patente a ideia de que uma parceria com a Rússia permitia aumentar a segurança energética dos Estados-membros porque o aumento da interdependência entre os dois actores tornaria Moscovo menos susceptível a servir-se da energia como arma política. Ademais, um envolvimento da Rússia numa parceria forte também significaria um acesso aos mercados e às infra-estruturas fora das suas fronteiras, incluindo às condutas situadas em território russo (Comissão Europeia, 2006).

A Comissão Europeia pretendia iniciar trabalhos para uma parceria energética com base nestes princípios. O fim para o qual a Comissão Europeia apontava era claramente um aprofundamento da sua relação de interdependência com a Rússia no quadro do Acordo de Parceria e Cooperação UE-Rússia.

No contexto da sua política europeia de vizinhança e dos seus planos de acção a UE alargou o seu mercado da energia de forma a incluir os países vizinhos e aproximou-os de forma gradual do mercado interno europeu. A criação de um ‘espaço comum’ em torno da Europa implicaria progressivamente o desenvolvimento de regras comuns em matéria de comércio, trânsito, harmonização do mercado e integração. Isto criaria um mercado previsível e transparente para incentivar o investimento, o crescimento e a segurança do aprovisionamento tanto para a UE como os seus vizinhos. Nesta matéria, a Comissão Europeia pretendia continuar a desenvolver os diálogos políticos, as relações comerciais e os instrumentos de financiamento comunitários já existentes ao mesmo tempo que tencionava encontrar novos parceiros para novos acordos ou outros tipos de iniciativas (Comissão Europeia, 2006)³⁴.

Actualmente, os países do Cáspio e do Mediterrâneo são importantes fornecedores de gás natural e igualmente rotas de trânsito. Do mesmo modo, tem se assistido a uma crescente importância da Argélia como fornecedor de gás natural. Também a Noruega surge como um dos mais importantes parceiros estratégicos da UE no domínio da energia, o que permite à UE receber gás natural do extremo Norte da Europa de forma sustentável.

³⁴ A Comissão Europeia apontava algumas alternativas como por exemplo no âmbito do Tratado da Comunidade da Energia assinado com os seus parceiros do Sudeste Europeu no qual poderia apostar através do desenvolvimento de um mercado da electricidade e do gás no Magrebe. De igual modo, poderia igualmente criar uma Comunidade pan-europeia da energia no âmbito de um novo Tratado ou de acordos bilaterais. E também poderia apostar na Turquia e na Ucrânia como parceiros estratégicos essenciais e alternativos à Rússia.

Em termos estratégicos, a UE tem apostado em desenvolver uma teia na sua orla fronteiriça que lhe permita usufruir das redes transeuropeias da energia. Esta teia permite, ao ser estendida a parceiros de países terceiros, maximizar o seu impacto na segurança energética. Neste contexto, são essenciais os programas de vizinhança e os apoios financeiros às infra-estruturas energéticas estratégicas no exterior da UE.

A política energética comum da UE passa pela integração dos seus objectivos energéticos a uma escala mais ampla, nomeadamente com parceiros globais como os EUA, a China, o Japão, a Organização das Nações Unidas, a Agência Internacional de Energia ou o G-8. A UE entende que caso os outros actores internacionais optem por reduzir a utilização de combustíveis fósseis, a segurança energética da Europa também será beneficiada, além das vantagens ambientais. A UE aumentou significativamente a cooperação bilateral e multilateral com estes países com o objectivo de encorajar a utilização racional da energia em todo o mundo, reduzir a poluição e promover a cooperação industrial e tecnológica em matéria de desenvolvimento, através de tecnologias energeticamente eficientes, de fontes de energia renováveis e de tecnologias livres de combustíveis fósseis com captura e armazenagem geológica de carbono (Comissão Europeia, 2006).

Neste sentido, as prioridades da política energética externa comum, visam responder aos desafios dos preços elevados e voláteis da energia, ao aumento da dependência das importações, ao aumento da procura a nível internacional e ao aquecimento global. Assim, as prioridades são: a construção de novas infra-estruturas necessárias ao aprovisionamento energético da UE; o desenvolvimento de um Tratado da Comunidade pan-europeia da energia; uma nova parceria energética com a Rússia; um novo mecanismo comunitário que permita uma reacção rápida e coordenada às

situações de emergência externa no aprovisionamento energético com impacto no aprovisionamento da UE; o estreitar de relações no domínio energético com os grandes produtores e consumidores; e um acordo internacional sobre eficiência energética (Comissão Europeia, 2006).

A estratégia energética europeia enfrenta diversos desafios complexos, nomeadamente, porque a Europa já tem poucos recursos petrolíferos, uma vez que a produção do mar do Norte entrou em declínio. A produção petrolífera no mar do Norte desempenhou nas últimas décadas um papel de contrapeso à OPEP³⁵. Há ainda a considerar o facto de as companhias nacionais de petróleo dos países produtores que controlam cerca de 80% das reservas mundiais de petróleo. No gás natural, a UE depende da Rússia e da maior parte dos gasodutos que cruzam a Ucrânia, cuja estabilidade política é crucial para atenuar esta vulnerabilidade europeia. “Neste contexto, a emergência da China e da Índia veio mudar o panorama geopolítico e está a influenciar a economia, o modelo energético, a diplomacia, o sistema de alianças internacionais” (Silva, 2005: 13).

A nível interno, o facto de a Rússia ocupar o primeiro lugar na tabela de fornecedores de energia à UE está a criar tensões entre os parceiros europeus, em particular entre a Alemanha e os Estados da Europa Central que num passado não muito distante estavam na esfera de influência de Moscovo. Esta situação ficou evidente particularmente após o acordo do *Nord Stream*, assinado durante uma

³⁵ Ora, tal declínio tem como consequências, por exemplo o reforço da OPEP e aumento da dependência energética da Europa.

presidência alemã da UE, que irá contornar os países de trânsito através do mar Báltico entre a Rússia e a Alemanha.

Antes da crise financeira de 2008, a crescente procura de importações de petróleo e gás e a limitada capacidade para expandir a oferta a curto-prazo fez subir os preços, a riqueza dos fornecedores, e as vantagens dos produtores, permitiu a países como a Rússia, a Venezuela e o Irão adquirirem um peso político superior ao nível regional e internacional (Pascual e Zambetakis, 2010: 10)³⁶.

Neste sentido, as autoridades europeias estabeleceram as três vertentes de actuação: sustentabilidade, segurança do aprovisionamento, e competitividade. A Comissão Europeia, ao estabelecer as prioridades estratégicas e energéticas para a presente década através da comunicação *Energia 2020*, declarou que a “interdependência energética dos Estados-membros exige mais acção a nível europeu” (Comissão Europeia, 2010b: 3). A resposta a estes problemas terá de passar por uma política europeia da energia que concilie as dimensões externa e interna. A UE precisa de um mercado energético mais unificado com um nível superior de interligação, em que se preste particular atenção aos países mais isolados e em que estejam previstos mecanismos destinados a resolver qualquer ruptura temporária do abastecimento. A diversificação dos combustíveis, das fontes de abastecimento e das rotas de trânsito é tão essencial como a boa governação.

³⁶ Tradução livre do autor. No original “*Before the onset of the 2008 financial crisis, rising demand for oil and gas imports and limited capacity to expand short-term supply drove up prices, supplier wealth, and producer leverage, allowing producers such as Russia, Venezuela and Iran to punch above their weight in regional and international politics*” (Pascual e Zambetakis, 2010: 10).

Capítulo 3. A Superpotência Energética

Em termos simplistas, é possível sintetizar o pensamento russo relativamente ao domínio da energia na seguinte afirmação: o que é bom para a *Gazprom* é bom para a Rússia³⁷. A estratégia da *Gazprom* é a estratégia da Rússia, dado que a empresa funciona com se fosse o Ministério do Gás, aliás é mais importante do que o Ministério da Energia do país. Para além de controlar os gasodutos, a *Gazprom* também aposta na aquisição de infra-estruturas dentro da UE. A Europa é o principal mercado do gigante russo, que se reserva ao direito de punir países que demonstrem pouca ‘simpatia política’ por Moscovo, como sucedeu com a Ucrânia. Estas acções da *Gazprom* no abastecimento de energia levantam dúvidas quanto à sua fiabilidade. Esta situação choca frontalmente com o previsto na Carta Europeia da Energia³⁸, assinada pela Rússia mas nunca ratificada³⁹, que contempla a continuidade do fornecimento. “A Rússia utiliza a sua política energética para fomentar o crescimento, estender influência, evitar ameaças geopolíticas e macroeconómicas e reduzir o risco de ser chantageada” (Larsson, 2006: 5)⁴⁰. O tratado e o protocolo da Carta Europeia da Energia obrigariam a Rússia a implementar o princípio de livre passagem sem distinção da origem, destino e propriedade da energia, e sem tarifas discriminatórias (Aalto, 2008). É evidente que a ratificação destes acordos não é do interesse das autoridades russas.

³⁷ É atribuída a Charles Erwin Wilson, Secretário de Estado da Defesa do Presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower a seguinte afirmação: ‘*What’s good for General Motors is good for the country*’ (Pelfrey, 2006: 277)

³⁸ Em 1991, a Carta Europeia da Energia foi assinada para fomentar a cooperação entre os países industrializados. O objectivo era desenvolver o potencial energético dos países do Leste e garantir o abastecimento de energia à UE (Comissão Europeia, 2007b).

³⁹ A Rússia assinou o Tratado da Carta e aplicou-o provisoriamente. Mas, não chegou a ratificar porque as disposições prevêm o acesso de terceiros aos oleodutos e aos gasodutos da Rússia (Dempsey, 2006).

⁴⁰ Tradução livre do autor. No original “*Russia utilizes its energy policy to create growth, extend influence, avert geopolitical and macroeconomic threats and to reduce the risk of being blackmailed*” (Larsson, 2006: 5).

As políticas do Kremlin no sector da energia consistem na monopolização do mercado. “A ascensão da *Gazprom* ao longo da última década tem sido o verdadeiro pilar da ascensão da Rússia” (Stuermer, 2008: 180). A empresa está ao serviço do Kremlin, porque as suas políticas e os seus preços são determinados pelo governo russo. A *Gazprom* opera a dois níveis: ao nível comercial, criando redes de distribuição na UE para aumentar a dependência europeia; e ao nível político e estratégico, colhendo os dividendos políticos dessa dependência.

Na primeira década do século XXI, em particular no segundo mandato da presidência Putin, ocorreram vários cortes no fornecimento de gás natural à Ucrânia e de petróleo à Bielorrússia. Esses cortes no abastecimento, determinados pelo governo russo, geraram preocupações, em matéria de segurança do abastecimento à UE. A UE tornou-se mais consciente da sua vulnerabilidade energética, que se tem acentuado desde do declínio da produção de hidrocarbonetos no mar do Norte.

Se, do lado da Rússia, o recurso a este género de medidas parece traduzir sobretudo a vontade daquele país em desempenhar um papel de primeiro plano nas relações internacionais, enquanto potência energética mundial, a verdade é que também não lhe é estranha a motivação económica de mais curto-prazo de tirar o máximo partido de reservas de gás natural e petróleo, que sabe estarem em declínio desde há mais de duas décadas. Por sua vez, do lado da União Europeia, a diversidade de situações dos Estados-membros, com os países do centro e Leste europeus fortemente tributários do gás russo, mas com outros, como a Bélgica, o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda, sem qualquer espécie de dependência, tende a privilegiar o bilateralismo nas negociações com a Rússia e na resolução dos problemas de insegurança do abastecimento, que vão ocorrendo (Schwarz, 2007).

A Rússia tem as maiores reservas de gás do mundo, detém o campo de *Urengoy* na Sibéria que é o maior do planeta e a *Gazprom*, é a maior a companhia do mundo no sector da energia, pois controla 33,6 triliões de metros cúbicos de gás natural (Gazprom, 2011). A juntar às suas reservas energéticas, a Rússia aos poucos vai tomando conta da rede de gasodutos e oleodutos que abastecem a Europa, numa clara estratégia que pretende o domínio do sistema energético europeu. Com estes instrumentos Putin pode restabelecer o papel da Rússia como grande potência, ao mesmo tempo que a Europa e o mundo ficam ainda mais dependentes das reservas energéticas russas, em especial desde do início do declínio da produção em algumas regiões petrolíferas como o mar do Norte e o Alasca.

Além disso, os diferendos com a Bielorrússia e a Ucrânia revelam um outro elemento essencial da doutrina Putin: a Rússia quer o domínio absoluto da rede de distribuição para a utilizar como arma política e aumentar a dependência da Europa. Seguindo as premissas do realismo ofensivo, os responsáveis russos entendem que devem alcançar o máximo de poder relativo possível comparativamente aos outros actores internacionais, de forma a garantirem a segurança do Estado num ambiente internacional anárquico.

A história da Rússia é rica em comportamentos expansionistas e agressivos. As actuais fronteiras russas são o resultado de vários séculos de expansão. “Existia um receio antigo enraizado entre os governantes russos por o seu país ser vulnerável à invasão, e a melhor forma de lidar com esse problema era expandir as fronteiras da Rússia” (Mearsheimer, 2007: 189). Como referiu Mearsheimer até a política externa

soviética foi motivada fundamentalmente pelos cálculos de poder relativo, e não pela ideologia comunista, pois para a Rússia os Estados fazem o que for necessário para sobreviverem e as autoridades de Moscovo não são uma excepção à regra.

Portanto, o poder de veto que a Rússia dispõe no CS/NU e o seu vasto arsenal nuclear são duas características que ajudam a classificar este país como uma grande potência do sistema internacional. No entanto, a sua posição ímpar no fornecimento de energia à Europa, transformou internamente a Rússia e atribuiu-lhe um papel de destaque ao nível internacional. Os dados comprovam que ao nível energético a Rússia é uma superpotência, porque é o país com maiores reservas de gás natural comprovadas (BP, 2011). As superpotências energéticas têm enormes recursos energéticos e podem servir-se desse facto para influenciarem as decisões internacionais de forma a retirarem dividendos políticos ou económicos que contribuam para a maximização do poder relativo face aos demais actores internacionais.

3.1 A nova Rússia

No momento em que a sucessão de Ieltsin começou a ser colocada a altura era sensível. A agenda política, a situação económica e a segurança da Federação estavam a ser dominadas pela crise financeira, pela segunda guerra da Chechénia, pela oligarquia, pela instabilidade política e até pela desorganização administrativa. Na viragem do milénio, a Rússia era uma potência à procura do seu novo estatuto internacional, ainda a sofrer psicologicamente com a perda do seu império.

A Rússia, o maior dos Estados que emergiu das ruínas da URSS, dificilmente se classifica como um sucessor de semelhante estatuto ou influência. A reconfiguração política, económica e militar da Europa que teve lugar [...] não aconteceu na sua ausência. A Rússia contemporânea – tal como a URSS, e de facto, a Rússia czarista antes dela – tem reivindicado um papel na Europa e tem activamente procurado participar nos assuntos do continente (Webber, 2000: 1)⁴¹.

Em 1999, a sorte russa começou a mudar, pois o preço do petróleo começou a subir. No entanto, apesar da recuperação económica, a oligarquia russa mantinha relações de proximidade com o poder político, pelo que muito dificilmente se pode descrever a Rússia desse período como um actor unitário, com uma agenda sólida e coerente, como sugerem as perspectivas realistas. Porém, nesse momento a autoridade de Moscovo no Cáucaso estava a ser seriamente afectada com os rebeldes chechenos a ameaçarem afastar a Rússia da região⁴². Perante a eminência de uma derrota militar, o Ieltsin nomeou um novo primeiro-ministro em Agosto de 1999, o quinto em pouco mais de ano e meio. Com esta medida, Ieltsin fez de Vladimir Vladimirovich Putin o seu herdeiro a poucos meses de abandonar o Kremlin.

O novo ‘czar’ formado pelos serviços secretos, mostrou-se hábil a fortalecer o poder central, procurando os filões que conduzissem a Rússia a águas estáveis e gloriosas. Assim, na presidência Putin implementou-se progressivamente a noção de democracia dirigida. “O governo federal trabalhou no sentido de reforçar o seu domínio sobre as autoridades regionais e a limitar as possibilidades de expressão

⁴¹ Tradução livre do autor. No original “*Russia, the largest of the states to emerge from the ruins of the Soviet Union, hardly qualifies as a successor of similar stature and influence. The political, economic and military reconfiguration of Europe that has taken place [...] has not, however, occurred in its absence. Contemporary Russia – like the Soviet Union, and indeed, Tsarist Russia before it – has claimed an important role in Europe and has actively sought an involvement in the affairs of the continent*” (Webber, 2000: 1).

⁴² É importante lembrar que existem importantes oleodutos no mar Cáspio, pelo que a questão separatista também iria prejudicar a economia russa que estava a começar a recuperar.

democrática da sociedade” (Daucé e Walter, 2006: 6)⁴³. No processo de fortalecimento do poder central encetado por Putin, é preciso referir o partido Rússia Unida. Este partido tornou-se hegemónico na Rússia, ao dominar todas as esferas do poder político.

Putin chegou ao poder comprometido com a ‘normalização da Rússia, no sentido de alinhar a ordem interna com as normas e práticas externas e estabelecer a política externa da Rússia como uma ‘grande potência normal’ [...] Putin deixou a presidência como ordena a constituição russa, e em Maio de 2008 o poder foi transferido para o seu nomeado, Dmitri Medvedev, mas de seguida Putin assumiu as funções de primeiro-ministro e assim garantiu que o ‘Putinismo depois de Putin’ iria continuar (Wegren e Herspring, 2010: 17)⁴⁴.

A nível interno, o último primeiro-ministro de Ieltsin evoluiu de um simples desconhecido a salvador da nação. No domínio da política interna, Putin reverteu a tendência de democratização da era Ieltsin, ao adquirir o poder de apontar os governadores regionais, e da câmara alta do Parlamento russo, o Conselho da Federação. Além disso, o acesso dos pequenos partidos à câmara baixa do Parlamento russo, a Duma, também foi seriamente condicionado, devido às alterações legais que impõe um mínimo de 5% dos votos.

No domínio externo, Putin seguiu muitas das prescrições da doutrina Primakov, do ex-primeiro-ministro russo e rival pela nomeação presidencial em 2000. A doutrina Primakov estabelecia uma visão do mundo em termos de ameaças à segurança russa, e na qual a recuperação do prestígio internacional não passavam pela confrontação

⁴³ Tradução do autor. No original “*Le gouvernement fédéral s’est attaché en effet à renforcer son emprise sur les autorités régionales et à limiter les possibilités d’expression démocratique de la société*” (Daucé e Walter, 2006: 6).

⁴⁴ Tradução do autor. No original “*Putin came to power committed to the “normalization” of Russia, in the sense of aligning its internal order to the norms practiced elsewhere and establishing Russia’s foreign policy presence as just another “normal great power,” [...] Putin left the presidency as prescribed by Russia’s constitution, and in May 2008 power was transferred to his nominee, Dmitri Medvedev, but Putin then took up the duties of prime minister and was thus able to ensure that “Putinism after Putin” would continue*” (Wegren e Herspring, 2010: 17).

com os EUA, mas sim pelo equilíbrio de poder e pela promoção de uma ordem multipolar (Ambrosio, 2005). Contudo, foi Putin quem procurou conter as ameaças e aproveitou as oportunidades oferecidas no sistema internacional definidas por Primakov. Putin fez uma aposta no sucesso geoeconómico da Rússia, em detrimento do militar. Em 2001, na sua intervenção no *Bundestag*, Putin falou das relações da Rússia com a Europa sem disfarçar a sua pouca simpatia pelos EUA, destacando que a Rússia e os EUA estavam separados por oceanos e que a Rússia olhava para a Europa com esperança (Putin, 2001).

Vladimir Putin beneficiou de uma conjuntura favorável, mas não é de descuidar a sua astúcia, pois serviu-se do petróleo e do gás para refortalecer a Rússia, mas com a consciência de que a economia russa depende da economia mundial (Stuermer, 2008). Os planos para reformar a *Gazprom* de forma passaram pela conservação do controlo estatal sobre o sistema de gasodutos e oleodutos e pela consolidação do monopólio. Ao mesmo tempo o processo *Yukos* prova que o governo russo está interessado em manter e até reforçar o domínio sobre o sector energético ao nível da produção e da exportação (Kramer, 2007)⁴⁵. O governo russo, em consonância com os princípios estipulados pelo realismo estrutural ofensivo, prefere solidificar o domínio sobre os seus recursos naturais do que atrair investimento directo estrangeiro.

Em Outubro de 2002, um grupo de rebeldes chechenos tomou o teatro Dubrovka na capital russa. Este ataque dos rebeldes afectou profundamente a noção de segurança

⁴⁵ A empresa *Yukos* do oligarca Mikhail Khodorkovsky era uma das mais bem sucedidas ao nível mundial até que foi acusada de evasão fiscal e posteriormente vendida a baixo custo a empresas controladas pelo governo russo.

na Rússia e a forma de funcionamento das instituições. Depois do fim trágico, Putin deu ordens no sentido de intensificar o esforço de guerra na Chechénia. De igual modo, encetou reformas no poder militar e operou mudanças na legislação e nos documentos de segurança de forma a fortalecer a luta da Rússia contra o terrorismo. Em sintonia com isso, Putin procurou fortalecer o poder central ao nível político. Assim, os novos chefes executivos nas regiões da Federação Russa passaram a ser gradualmente escolhidos pelas autoridades centrais em vez de serem directamente eleitos pelas populações locais. Para a administração Putin, estas reformas nas regiões russas, além de também reequilibrarem o poder económico fortalecendo o centro, eram um elemento fundamental na construção de um ‘poder vertical’ (Kynev, 2009). As acções da Rússia na Chechénia e no Cáucaso em geral provam que Moscovo está disponível, se necessário, para travar guerras caso acredite que os seus interesses vitais estão a ser ameaçados. Existe uma tentativa russa de maximizar o seu poder relativo face aos seus vizinhos e às grandes potências internacionais.

O sistema político russo foi caracterizado por Vladislav Surkov como uma ‘democracia soberana’. Para Surkov, uma ‘democracia soberana’ actua em consonância com os seus objectivos, delineado os métodos para os atingir, interna e externamente, somente na base do interesse nacional, e não por pressões externas que querem condicionar a sua conduta (Mankoff, 2009). A designação de ‘democracia soberana’ é apenas uma entre várias existentes para descrever o sistema político russo, mas independentemente do termo empregue, as características autocráticas na Rússia democrática são uma evidência, nomeadamente porque existe um partido dominante com um líder incontestado que controla o poder a todos níveis. Este novo

modelo híbrido de regime que se erigiu na Rússia leva alguns autores a considerá-lo um retrocesso.

A situação na Rússia não evoluiu na direcção certa. Existe um tipo de regime de ditatorial, centrado no imperialismo como é demonstrado pelo tratamento dado aos chechenos numa guerra de tipo colonial. Os espíritos livres são marginalizados, a imprensa independente foi em boa medida eliminada. O sistema económico resume-se a um ‘capitalismo de nomenclatura’ para não dizer mafioso (Verluisse, 2006: 211)⁴⁶.

3.2 A diplomacia de Moscovo

Para compreender convenientemente a era Putin, é necessário perceber como é que a política externa russa evoluiu deste que este chegou ao poder. Em 2000, Putin percebeu que teria de encetar mudanças na política externa russa, uma vez que a Rússia da década de 1990 falhou todos os seus objectivos de política externa. Durante a era Ieltsin a política externa russa somou fracassos atrás de fracassos, nomeadamente em benefício do Ocidente. Os protestos e as ameaças russas eram ignorados no Ocidente. E tal como refere o realismo estrutural ofensivo, a segurança de um actor internacional exige a aquisição de poder relativo face aos outros, e na última década do século XX, foram os EUA e a UE que ganharam ascendência em detrimento da Rússia⁴⁷. As acções da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) nos Balcãs e a sua expansão para Leste não agradaram aos russos, que agora

⁴⁶ Tradução do autor. No original “*La situation en Russie n’évolue pas dans le bon sens. On constate un régime de type dictatorial, porté sur l’impérialisme comme le montre l’écrasement des Tchétchènes dans une guerre de type colonial. Les esprits libres sont marginalisés, la presse indépendante en bonne partie éliminée. Le système économique se résume à un «capitalisme de nomenclatura», pour ne pas dire mafieux*” (Verluisse, 2006: 211).

⁴⁷ A Rússia gostaria de tornar a OSCE o pilar da segurança europeia, mas esse papel acabou a ser desempenhado pela NATO. Ao mesmo tempo, a Rússia não conseguiu impedir os alargamentos da Aliança Atlântica, nem a intervenção da NATO contra a Sérvia. E até a relação com a UE foi essencialmente marcada por pontos de discórdia, como a Chechénia, os direitos humanos, as quotas de produção de cereais, etc. Além disso, no antigo espaço soviético, Moscovo também saboreou insucessos, pois os países Bálticos marchavam rumo à NATO e à UE sem constrangimentos de maior, e até no seio da Comunidade de Estados Independentes foram vários os países que procuraram afastar-se do abraço apertado de Moscovo.

vêm claramente o mundo através de lentes realistas e já não defendem, aquilo a que Gorbatchev chamou ‘uma casa comum europeia’ (Gorbatchev, 1989).

Ainda durante a presidência Ieltsin, Primakov encetou alterações na política externa russa. Este tentou restaurar o estatuto de grande potência da Rússia. As elites e a opinião pública apoiaram a nova política mais independente e centrada na resolução de problemas securitários no antigo espaço soviético. A sua política não obteve sucessos económicos, pois a Rússia continuou em estagnação (Tsygankov, 2006).

Putin teve mais sucesso. Ao melhorar as relações com o Ocidente, respondeu melhor, usando a força, aos desafios na Chechénia, no Cáucaso e na Ásia Central. A economia e o bem-estar social também melhoraram, devido aos preços do petróleo a Rússia renovou o seu desejo de aderir a instituições internacionais, como a Organização Mundial de Comércio. Putin procurou ajustar a Rússia, preservando o seu legado cultural ao mesmo tempo que pacificava o relacionamento com o Ocidente (Tsygankov, 2006).

Putin estabeleceu uma política externa, na qual o poder está em primeiro lugar e a democracia é secundarizada. Apesar disso, não se desembaraçou totalmente da elite governamental do seu antecessor, nem mudou os princípios fundamentais da política externa russa. O propósito de Putin, tal como também de Ieltsin, passava por recuperar a dignidade internacional de Moscovo. Na verdade, ao nível da política externa as mudanças foram menos profundas do que na política interna, visto que o pensamento russo se insere na escola de pensamento realista, na qual a sobrevivência é o principal objectivo das grandes potências. Portanto, as aspirações russas a grande

potência não surgiram com Putin. Este apenas as tornou numa realidade. Ora, se o de sucesso de Putin se deve em parte à subida dos preços da energia, também é verdade que a sua visão da Rússia no mundo contribuiu para o sucesso, visto que foi capaz de mobilizar os recursos russos para atingir os fins a que se propunha.

A 28 de Junho de 2000, Putin assinou o novo Conceito de Política Externa (CPE). Os princípios pelos quais a sua política externa se regeu foram expostos nesse CPE. A introdução do novo CPE refere que as tendências da política internacional obrigavam Moscovo a rever as sua política externa e de segurança.

O CPE de 2000 mencionava como princípios básicos da política externa russa, que a Federação Russa era uma grande potência, que a influência da Rússia na política internacional era para ser reforçada e que a cooperação política, militar e económica e sua integração na CEI tinha uma alta prioridade (Haas, 2010: 17)⁴⁸.

No entanto, o momento decisivo da política externa russa ocorreu a 11 de Setembro de 2001. O Presidente Putin compreendeu rapidamente que os atentados terroristas em solo norte-americano iriam provocar alterações rápidas e bruscas no plano internacional. Num ambiente internacional incerto a Rússia sabia que tinha de se adaptar a essas alterações. Além disso, Putin percebeu que o estatuto internacional da Rússia no curto-prazo iria depender da sua relação com a administração norte-americana. Pode-se entender a aproximação como um reconhecimento oficial do

⁴⁸ Tradução do autor. No original “*The 2000 edition of the FPC mentioned as basic principles of Russian foreign policy, that the RF was a great power, that Russia’s influence in international politics was to be strengthened and that political, military and economic cooperation and integration within the CIS had a high priority*” (Haas, 2010: 17).

estatuto de superpotência dos EUA. Todavia, era um reconhecimento de que era inútil e prejudicial pensar e agir noutra quadro de análise.

Depois dos ataques à América a 11 de Setembro de 2001, Putin apressou-se a oferecer cooperação, que o Ocidente agradeceu ignorando os custos: uma carta-branca para o Kremlin usar a força em casa e intimidar os vizinhos. A Rússia também ganhou com a guerra ao terror noutra frente porque enfraqueceu a Aliança Atlântica. Os países europeus estavam tão preocupados com seu descontentamento com o presidente George W. Bush que ignoraram a direcção para a qual Putin estava a levar a Rússia (Lucas, 2008: 3)⁴⁹.

A Rússia e os EUA tinham um inimigo comum, pelo que a novo quadro internacional era benéfico para Moscovo. Em 1979, a URSS invadiu o Afeganistão, uma guerra da qual Moscovo ainda não tinha recuperado. E no início do novo milénio, o Afeganistão continuava na mira de Moscovo, sobretudo pelo alegado apoio dos talibãs e da Al-Qaeda à facção islamita da rebelião chechena. Estes acontecimentos eram a oportunidade perfeita para a Aliança do Norte chegar ao poder em Cabul⁵⁰. A desvantagem clara para Moscovo era que a presença militar norte-americana na Ásia Central e também no Cáucaso não fosse meramente temporária, mas ainda assim as vantagens superavam esse ponto negativo, tratava-se de aceitar o que não se podia impedir para eliminar ameaças à sua segurança (Tomé, 2004). É preciso também notar que a atenção que a Rússia dedica ao ‘estrangeiro próximo’ está também relacionada com as minorias russas aí residentes. Ademais, as

⁴⁹ Tradução do autor. No original “*After the attacks on America on September 11, 2001, Putin hurried to offer cooperation, which the West gratefully accepted with little regard for the cost: A free ride for the Kremlin as it tightened the screw at home and bullied its neighbors abroad. Russia gained again in another way too: The war on terror weakened the Atlantic alliance. European countries were so preoccupied with their distaste for President George W. Bush that they all but ignored the direction that Putin was taking Russia*” (Lucas, 2008: 3).

⁵⁰ Aliás, a maioria dos países da região há muito que desejavam que o regime talibã fosse derrubado, especialmente as antigas repúblicas soviéticas, Turquemenistão, Uzbequistão e Tajiquistão porque existem importantes minorias étnicas turcomenas, uzbeques e tadjiques no Afeganistão.

populações russas fora das fronteiras da Federação Russa são um excelente instrumento de poder ao serviço de Moscovo para manter a sua hegemonia na região.

Actualmente, Moscovo é mais influente do que foi durante a era Ieltsin, mas ainda não é o actor internacional que foi a URSS. “Para Putin e o *establishment* político, a Rússia é sempre ‘*equal-plus*’: igual às grandes potências, incluindo os EUA, mas merecendo um estatuto maior do que os outros Estados ‘vulgares’ do sistema internacional” (Lo, 2008: 45)⁵¹. Assim, os três grandes objectivos da estratégia russa ao longo da última década foram: a maximização da riqueza nacional; o reconhecimento da Rússia como um fornecedor fiável de energia e membro respeitável da comunidade internacional; e a projecção de poder. Embora a Rússia tenha procurado conciliar os seus objectivos, na realidade, quando estes se mostraram incompatíveis não hesitou em optar por servir-se da energia como ferramenta para fins políticos. A lógica realista tende a sobrepor-se às concepções da interdependência complexa, na tomada de decisões por parte dos responsáveis russos.

Neste novo panorama, a Rússia apostou em aumentar significativamente a sua capacidade de influência na esfera internacional, através da cooperação com o Ocidente. Em 2002, entrou em funcionamento o Conselho NATO-Rússia. Assim, a Rússia passaria a ter direito a fazer ouvir a sua voz no seio da Aliança Atlântica, mas

⁵¹ Tradução do autor. No original “*For Putin and the political establishment, Russia is always “equal-plus”: equal to the greatest powers, including the United States, but meriting a much higher status than other, “ordinary” states in the international system*” (Lo, 2008: 45).

sem direito de veto sobre as decisões da NATO, pelo que não poderia proibir os futuros alargamentos para Leste ou as acções militares indesejáveis por Moscovo.

Para contrabalançar a NATO, a Rússia apostou no fortalecimento da Organização do Tratado de Segurança Colectiva (CSTO) enquanto organização defensiva e com capacidade para actuar no combate ao terrorismo e ao tráfico de armas e narcóticos. A CSTO foi uma das prioridades da política externa de Putin, porque a Rússia é de longe o membro dominante da organização, o que a torna um útil instrumento ao serviço da sua acção política⁵². “Desde 2004 que CSTO tem sido responsável pela protecção das linhas ferroviárias que – assim como a energia - foi também relacionada com interesses económicos estratégicos. Como a protecção de instalações energéticas” (Haas, 2010: 68)⁵³.

Outra organização importante na política externa russa é a Organização de Cooperação de Xangai (SCO). “A SCO fornece cooperação nos domínios políticos, militares, económicos, energéticos e culturais” (Haas, 2010: 42)⁵⁴. Esta organização começou por surgir para controlar as actividades terroristas na Ásia Central, mas acabou por estender a sua área de acção à cooperação política e económica. A importância desta organização na área da energia é alta. Os acordos energéticos entre

⁵² Em Agosto de 2005, o Centro Anti-terrorismo da Comunidade de Estados Independentes executou nas proximidades de Aktau no Cazaquistão, na costa do mar Cáspio, um exercício no qual se simulou a neutralização de um ataque terrorista a um petroleiro. Em Junho de 2006, um dos objectivos do exercício conjunto da CSTO na Bielorrússia era a protecção aos oleodutos e gasodutos. Em Setembro seguinte, o Centro Anti-terrorismo conduziu outro exercício, numa central de energia nuclear na Arménia, com a participação de unidades da CSTO. Estes dados confirmam a importância da protecção e da segurança das fontes de produção e das vias de transporte de energia.

⁵³ Tradução do autor. No original “*Since 2004 the CSTO had been responsible for the protection of railway lines, which – just as energy – was also related to strategic economic interests. As to the guarding of energy installations*” (Haas, 2010: 68).

⁵⁴ Tradução do autor. No original “*The SCO provides cooperation in political, military, economic, energy and cultural fields*” (Haas, 2010: 42).

os membros da SCO são essencialmente bilaterais, mas a organização serve de plataforma para os esses acordos.

As reservas de petróleo da SCO, incluindo do observador Irão, são cerca de 20% do total mundial. Como estes países não são membros da OPEP, as companhias ocidentais olham para as reservas da região, especialmente na Ásia Central, como muito atracção, o que leva a vários investimentos e a cooperação. A situação com o gás é ainda mais importante. As reservas de gás da Rússia, da Ásia Central – incluindo do Turquemenistão que (ainda) não é membro da SCO – e do Irão ultrapassam os 50% de reservas conhecidas [...] O facto de a SCO ter os maiores exportadores energéticos – Rússia, Cazaquistão, Uzbequistão e Irão – assim como importantes importadores – China e Índia – consequentemente faz da energia um tópico da cooperação na organização (Haas, 2010: 45)⁵⁵.

Para compreender a diplomacia de Moscovo e a importância da energia na execução da mesma, é necessário estudar os documentos estratégicos sobre o assunto. Ora, é apropriado analisar alguns dos documentos mais recentes que abordem o tema. Nos documentos de segurança é possível destacar a importância da energia para a Rússia. Em Março de 2007, Putin aprovou o *Overview of Foreign Policy of the Russian Federation*. Este documento cobria cinco capítulos: ‘diplomacia multilateral’ – ONU, G8, ameaças, desarmamento e gestão de crises; ‘direcções geográficas – CEI, Europa, América do Norte, Ásia-Pacífico e outras regiões; ‘diplomacia económica’ – liberalização do comércio, diplomacia energética; ‘diplomacia humanitária’ – protecção dos direitos, protecção dos cidadãos russos, cooperação cultural e

⁵⁵ Tradução do autor. No original “SCO oil reserves, including SCO observer Iran, are some 20 per cent of the world’s total. As these countries are not members of the OPEC, Western oil companies view the oil reserves in the region, especially in Central Asia, as very attractive, which leads to a lot of investment and cooperation. The situation with gas is even more important. Aggregate gas reserves of Russia, Central Asia – including Turkmenistan, which is not (yet) aligned to the SCO – and Iran exceed 50 per cent of the world’s known reserves [...] The fact that the SCO contains major energy exporters – Russia, Kazakhstan, Uzbekistan and Iran – as well as significant energy importers – China and India – consequently makes energy also one of the topics of cooperation of this organization” (Haas, 2010: 45).

científica; ‘fortalecer a política externa’ – diversificar os instrumentos da política, e cooperação regional (Haas, 2010).

Neste documento reconhece-se que a diplomacia energética está a tornar-se importante a nível internacional devido à liderança russa nessa matéria. Igualmente, declara-se que a energia é um factor que está a ganhar relevância na política externa da Rússia. Logo, a Rússia deve expandir a cooperação económica dentro dos BRIC⁵⁶ às áreas da energia e do contra-terrorismo (Haas, 2010). A Rússia enquanto actor internacional que se norteia pelo realismo, associa a energia ao combate ao terrorismo subordinando as matérias ao domínio da segurança.

Em Fevereiro de 2008, no documento *Strategy towards 2020*, são identificados os factores político-militares com potencial destabilizador. Para Moscovo, há uma batalha a decorrer ao nível dos recursos energéticos, pois muitos conflitos armados ocorrem sobre jazidas de petróleo e gás. Ao mesmo tempo, Moscovo considera que existe um interesse crescente por parte do mundo exterior na Rússia e na Ásia Central por causa da energia. Neste documento a Rússia também considera que a UE é o principal parceiro da Rússia na Europa; e esta espera que os actores europeus adoptem uma política de via-dupla⁵⁷ (Haas, 2010).

Em Maio de 2008, Dmitri Anatoliévitch Medvedev tomou posse como terceiro Presidente da Federação Russa, e pouco depois disso assinou um novo CPE. Esta nova versão é muito similar à anterior, só que o que é importante destacar não são as

⁵⁶ BRIC é uma sigla que se refere a Brasil, Rússia, Índia, China.

⁵⁷ Por actores europeus, a Rússia não considera apenas os Estados, mas a UE, a OSCE, o Conselho da Europa e até a NATO.

semelhanças, mas sim as diferenças. O novo documento atribui responsabilidades na implementação da política externa ao Conselho de Ministros, liderado pelo primeiro-ministro Putin. Esta alteração na condução da política externa é relevante, porque aquilo que Medvedev concedeu a Putin sempre fora recusado aos primeiros-ministros da era Putin.

A versão de 2008 copia cerca de 80% do texto da antecessora. Contudo, as diferenças são significativas. O termo *Grande Potência* desapareceu, foi substituído pela referência à Rússia como ‘um dos centros do mundo contemporâneo’ e a uma repetida menção à ‘nova Rússia’ (Mankoff, 2009: 13)⁵⁸.

A Rússia que Medvedev recebeu de Putin não era a mesma que Ieltsin deixara ao seu sucessor, pelo que não foi de estranhar que a política externa de Medvedev se apresente como de continuidade. A guerra na Geórgia e uma nova crise do gás com a Ucrânia marcaram o início do mandato do novo Presidente. A energia manteve-se como um dos temas fortes na agenda russa.

A 31 de Agosto de 2008, numa entrevista à estação televisiva NTV⁵⁹, o presidente Medvedev declarou os cinco princípios da sua política externa: a primazia pelo direito internacional; a construção de um mundo multipolar, sem um dominador, como os EUA; o não isolamento da Rússia, pelo que deve procurar construir relações amigáveis, incluindo com o Ocidente; a protecção dos cidadãos russos, estejam eles onde estiverem, a Rússia responderá a qualquer acto agressor contra russos ou contra a Rússia; e os interesses privilegiados da Rússia em certas regiões (Kremlin, 2008).

⁵⁸ Tradução do autor. No original “*The 2008 version copies about 80 percent of the text of its predecessor verbatim. The differences, however, are significant. The term Great Power is gone, replaced by a reference to Russia as ‘one of the leading centers of the contemporary world’ and repeated mention of a ‘new Russia’*” (Mankoff, 2009: 13).

⁵⁹ A NTV foi a primeira televisão independente da Rússia pós-soviética. Na primeira década do século foi adquirida pela empresa estatal Gazprom.

É de salientar que o discurso e as práticas russas nem sempre são coincidentes, porque enquanto apela ao respeito pelo direito internacional, pela supremacia do CS/NU, e pela resolução dos conflitos por vias pacíficas, a Rússia nem sempre pratica tais princípios. Em diversas ocasiões, a Rússia fomentou conflitos no seu ‘estrangeiro próximo’, para depois intervir nesses mesmos conflitos. A estratégia russa passa por tornar esses países dependentes da Rússia em termos de segurança. Em Agosto de 2008, Moscovo demonstrou pela força das armas que a Rússia é uma potência relevante no palco internacional. A acção na Geórgia provou que a Rússia está de volta e que não hesita recorrer à força se necessário para atingir os seus objectivos estratégicos.

Após a crise de Agosto, a Rússia emergiu como uma potência agressiva, que recorre à força para intimidar os vizinhos. Pela primeira vez depois da dissolução da URSS, Moscovo mostrou ter a capacidade e a disposição para usar a força fora das suas fronteiras (Kakachia, 2008). Todavia, a reemergência da Rússia na cena política internacional como potência de primeira grandeza, é alavancada pela subida do preço do petróleo e do gás natural. Porém, a Rússia não tem os meios ideológicos, políticos e até mesmo militares de influência global que tinha a URSS (Fernandes, 2008a).

Os objectivos russos eram vastos e a longo-prazo, e incluíam: derrubar o Presidente georgiano Saakashvili; a renúncia da Geórgia a integrar a NATO; a destruição de infra-estruturas na Geórgia; o reconhecimento das repúblicas separatistas; e o monopólio no fornecimento de energia oriunda do mar Cáspio (Kakachia, 2008). Os desejos de Moscovo, em manter o ‘estrangeiro próximo’ firmemente na sua esfera de influência, em especial depois das ‘revoluções coloridas’ nas antigas repúblicas soviéticas, também contribuíram para o conflito. A Geórgia serviu os propósitos de

Moscovo, provou que a Rússia está forte militarmente no Cáucaso, interna e externamente, e serviu de aviso aos demais actores internacionais com interesses na região: a Rússia está de volta. Ao controlar o Cáucaso, a Rússia está em condições de dominar os recursos energéticos da Ásia Central e do Cáspio, impedindo o acesso dos demais países da região ao mercado energético europeu⁶⁰.

A Rússia é um actor estratégico que na delineação de um mundo multipolar exige o reconhecimento do seu posicionamento e influência. A sua demonstração de força no Cáucaso do Sul, área de intersecção de grandes interesses estratégicos, é reflexo da sua política externa assertiva, do seu desejo de reconhecimento internacional, e de demonstração das suas capacidades nesta nova ordem (Freire, 2008: 53).

No entanto, a guerra também teve custos para Moscovo. Por um lado, a Rússia não tardou a ficar isolada do ponto de vista diplomático, nomeadamente depois do reconhecimento das independências das regiões separatistas. A UE não gostou das acções da Rússia no Cáucaso, mas a presidência francesa encetou esforços no sentido de alcançar uma cessação de hostilidades. E a credibilidade da UE saiu reforçada porque durante a crise era um país como a França, com elementos diplomáticos experientes, que assumia a presidência rotativa da UE.

A rápida reacção da UE pode ser entendida, à luz da teoria da interdependência, como um reconhecimento da vulnerabilidade da UE na relação com a Rússia. Contudo, a Rússia também descobriu que também é sensível às alterações do sistema internacional. “A Rússia está a sofrer política e economicamente pela sua intervenção militar na Geórgia. Mesmo que tenha obtido ganhos a curto-prazo, Moscovo está agora mais isolada e é menos digna de confiança” (Kakachia, 2008: 38). A Rússia venceu no campo de batalha, porém a guerra teve consequências

⁶⁰ Como consequência da guerra, o projecto do gasoduto *Nabucco* para abastecer a UE com gás do Azerbaijão e da Ásia Central, contornando a Rússia foi também ele posto em causa, tendo a decisão sobre o mesmo sido adiada para 2012, e não está previsto estar operacional antes de 2015.

económicas porque as relações diplomáticas gelaram entre a Rússia e o seu principal parceiro comercial, isto é a UE.

Não obstante, a Rússia na primeira década do século XXI tornou-se um actor global capaz de influenciar a agenda internacional. Na qualidade de grande potência a Rússia tem ao seu dispor um considerável poder militar, pelo que as forças armadas russas são um instrumento ao serviço dos interesses políticos e económicos considerados estratégicos em Moscovo. Assim, como a energia é considerada fundamental para a sustentabilidade económica da Rússia, é natural que esta se tenha tornado um aspecto da sua política de segurança. A energia tornou-se um instrumento de poder porque os recursos energéticos russos contribuem para engrandecer a força da Rússia no sistema internacional. Portanto, como os responsáveis russos temem a reacção das outras grandes potências, tendem a encarar os projectos energéticos europeus alternativos à Rússia como uma ameaça à sua segurança. Neste sentido, o Ocidente ainda é, pelo menos em parte, visto em Moscovo com os óculos da Guerra Fria, logo é uma questão de segurança nacional manter os recursos energéticos russos debaixo da tutela do governo central.

Neste quadro de pensamento, os planos dos EUA em instalar um escudo antimíssil na Polónia e na República Checa, e a pouca vontade de Washington em adoptar o Tratado de Forças Convencionais na Europa foram mal recebidos em Moscovo. A juntar à possibilidade de um novo alargamento da NATO, pois a Ucrânia de Yushchenko e a Geórgia de Saakashvili demonstraram esse desejo, a Roménia e a Bulgária permitiram que os EUA instalassem bases militares nos seus territórios.

Assim, como a Rússia se sentia ignorada pelo sistema ocidental, voltou-se para Leste para o seio do seu próprio sistema, apostando no desenvolvimento da CSTO e da SCO, como meios de garantir a segurança da Rússia e dos interesses dos russos.

A diplomacia de Moscovo assenta primordialmente nas relações bilaterais com os demais actores internacionais, os acordos e os pactos multilaterais são remetidos para a segunda linha da diplomacia russa (Mankoff, 2009). Os responsáveis russos preferem tratar dos assuntos transnacionais, incluindo o terrorismo, ao nível bilateral com as grandes potências do sistema internacional porque este nível garante uma negociação de igual para igual, evitando a formação de blocos contrários aos interesses russos.

Em termos de política externa, Tsygankov refere que a Rússia tem quatro critérios: segurança, bem-estar, autonomia, e identidade. A segurança visa suprimir as ameaças à soberania e à solidez do Estado. O bem-estar na medida em que a política externa russa procura criar as condições para um melhor nível de vida, através do crescimento económico, emprego e serviços sociais. A autonomia quer assegurar que as decisões de política externa russas são tomadas sem pressões externas e internas. E a identidade pressupõe a existência de um sistema de valores culturais (Tsygankov, 2006). Por outras palavras a política externa russa consiste numa busca e na protecção da sua economia, do seu sistema político, e da sua sociedade.

Assim, a política externa russa reflecte ao nível geopolítico o desejo russo de ser um actor fundamental do sistema europeu e ocidental, e ao mesmo tempo preservar a sua

posição junto do mundo muçulmano e dos seus vizinhos asiáticos. Embora a Rússia esteja a diversificar as suas relações políticas e económicas, o Ocidente ainda é crucial para a política externa russa. No entanto, a Rússia tem-se afastado gradualmente do sistema Ocidental, nomeadamente após as revoluções coloridas.

3.3 A estratégia energética russa

As autoridades russas apostam na energia como uma forma de projecção de poder. A utilização da energia como um instrumento de poder e arma política, assenta no realismo ofensivo. A estratégia energética russa visa servir-se da energia para maximizar o seu poder relativo. Quando Putin chegou ao poder o sector estatal energético russo era reduzido, e actualmente controla a produção, a distribuição e a exportação no país.

Os recursos energéticos são o pilar que sustenta a Rússia⁶¹. E as potencialidades russas são enormes, porque além de ser o segundo maior exportador mundial de petróleo e de controlar a maior rede eléctrica à escala mundial, a Rússia também possui as maiores reservas de gás natural conhecidas. De acordo com os dados disponíveis, mais de um quarto das reservas mundiais estão em territórios russos (Pascual e Zambetakis, 2010).

A energia tem uma centralidade ímpar na economia, na sociedade e na política da Federação Russa. A possibilidade de a economia russa se tornar especializada exclusivamente no sector energético é um risco. A manter-se o peso da energia na economia, a Rússia pode tornar-se num petro-Estado, como a Venezuela ou a

⁶¹ O ranking das empresas russas é dominado pelas do sector energético (Forbes, 2011).

Nigéria, mas vocacionada para o gás natural. Em 2005, o sector energético representava cerca de 20 por cento do PIB, 55 por cento das exportações, 40 por cento das receitas orçamentais e cambiais e 60 por cento do investimento (Nunes, 2005). Portanto, uma queda no preço do petróleo ou do gás natural pode acarretar consequências como as da crise financeira de 1998.

Os aumentos dos preços da energia, estimularam a economia russa, nomeadamente na indústria energética e nas actividades com ela relacionadas. Assim, diversos sectores, como transportes, metalurgia e construção, mobilizaram as capacidades industriais da Rússia, criando empregos nos sectores públicos e nos privados. Em 2003, Putin anunciou o objectivo de duplicar o PIB no prazo de uma década, de eliminação a pobreza, e de modernizar as Forças Armadas (Nunes, 2005). Estes objectivos eram uma forma de acabar com as causas da crise financeira, mas também uma forma de centralização do poder.

Não há dúvidas de que a energia ocupa o lugar central no panorama económico e político do país. Portanto, de forma a servir-se da energia Putin tomou medidas para consolidar o papel do Estado na gestão do sector energético. Tal objectivo para ser executado implicou que algumas das medidas tomadas durante o período Ieltsin fossem revertidas, e muitas empresas foram recuperadas aos privados. Os métodos usados para esse fim, foram variados, a começar pelas limitações à exploração estrangeira no sector energético na Rússia, e a terminar em processos judiciais contra oligarcas do sector como Mikhail Khodorkovsky.

Além de consolidar o sector, Putin também tomou medidas para o controlar, ao efectuar nomeações para as posições chave das empresas. Após ter garantido a Presidência da Federação Russa, Putin concentrou os seus esforços na remodelação da *Gazprom*, nomeando homens para a administração da empresa que lhe eram totalmente leais, Miller e Medvedev à cabeça⁶². A remodelação encetada pôs um ponto final nas relações tensas entre a empresa e o Kremlin e deu a Putin nos anos seguintes um domínio de facto sobre a empresa. Tal domínio revelou-se importante, pois a empresa não mais deixou de crescer, aproveitando a subida constante dos preços do sector energético. O mercado energético permitiu a consolidação do poder interno por parte das autoridades centrais, ao mesmo tempo que tornou a Rússia mais resistente às pressões externas. O controlo sobre o sector energético contribuiu para a centralização do poder (Pascual e Zambetakis, 2010).

Para Putin os recursos naturais devem ser a base do desenvolvimento económico da Rússia. E por sua vez o desenvolvimento económico é a forma de garantir o estatuto de grande potência no sistema internacional. Assim, os recursos naturais devem estar ao serviço do Estado. Porém, Putin rejeita igualmente o cenário da economia russa estar restrita à exportação de matérias-primas, dado que para melhorar o padrão de vida da população e adquirir poder relativo no sistema internacional a Rússia precisa de uma economia mais diversificada⁶³. Para tal, a Rússia precisa de um poder

⁶² Não foi só na *Gazprom* que Putin substituiu a ‘velha guarda’ por pessoas próximas. Assim, o ex-presidente russo efectuou nomeações para a liderança das empresas públicas nos sectores do gás natural, do petróleo, da energia nuclear, e ainda para as áreas dos transportes e telecomunicações.

⁶³ De acordo com a nota biográfica do Kremlin, em 1997, Putin obteve o doutoramento em economia pelo Instituto Estatal de Minas de São Petersburgo (em inglês – *St Petersburg Mining Institute*). A proposta de tese do futuro presidente russo tinha como tema: Os produtos minerais na estratégia de desenvolvimento da Economia Russa.

económico dirigente que vá de encontro ao interesse nacional, pelo que a aposta na centralização é entendida como a chave do sucesso russo. Neste sentido, uma economia forte e estável na Rússia requer o apoio do Estado e o desenvolvimento de complexos empresariais financeiro-industriais, integrados verticalmente, capazes de competir com as multinacionais ocidentais (Nunes, 2005). Portanto, era preciso estabelecer um exemplo de poder vertical que provasse que a teoria estava correcta. E para isso a *Gazprom* precisava de dominar o sector do petróleo e do gás natural, e de actuar como interlocutor e parceiro das empresas estrangeiras. Na Federação Russa, o investimento directo estrangeiro só é aceite se controlado pelo Estado, de maneira a que também ele possa servir os interesses nacionais russos.

O regresso do Estado ao controlo da produção, transporte e exportação de energia foi concretizado através de vários métodos. O processo *Yukos*, a constituição de um conglomerado através da fusão da *Gazprom* com a *holding* petrolífera estatal *Rosneft*, e a domesticação do investimento directo estrangeiro, são manifestações do controlo do Estado sobre a economia, em especial no domínio da energia. Estas medidas são a consubstanciação da visão de Putin sobre o sector.

A 28 de Julho de 2000 numa reunião entre Putin e os oligarcas, que incluiu os responsáveis da *Gazprom*, das companhias petrolíferas, e dos principais bancos russos, o Presidente garantiu que os resultados das privatizações não seriam reavaliados (Aris, 2000). “A mensagem foi que Putin não incomodaria os oligarcas desde que eles não lhe causassem problemas e eles poderiam conduzir os seus

“A tese de Putin implica que as receitas do petróleo financiem a actividade estatal, desde logo o complexo militar-industrial. A teorização de uma «renda natural» sobre a exploração económica dos recursos naturais, que deveria contribuir mais para a sociedade, via orçamento, foi fazendo o seu caminho, justificada também por aplicações discutíveis dos lucros” (Nunes, 2005: 65).

negócios como lhes apetecesse desde que deixassem a política para ele” (Kotz e Weir, 2007: 275)⁶⁴.

De todos os métodos usados pelo Estado para recuperar o seu poder no domínio da energia, o caso *Yukos* é o mais mediático, porque o dono da empresa, Mikhail Khodorkovski, era um apoiante da oposição liberal e comunista. O dinheiro de Khodorkovski financiou as campanhas da oposição russa, e promoveu o *lobbying* parlamentar contra os impostos cobrados às petrolíferas. Este oligarca defendia a maximização da exportação energética, a divisão da *Gazprom* e a entrada dos privados na construção e gestão dos gasodutos e dos oleodutos. Como tal, as suas posições e acções não eram do agrado do Kremlin, especialmente porque a *Yukos* era a maior empresa petrolífera na Rússia. Entre 2002 e 2006, Khodorkovski foi preso e a empresa desmantelada. Durante este período, a *Yukos* foi acusada de fraude fiscal, o governo russo reclamou impostos não pagos, congelou os bens da empresa e obrigou-a a vender as acções que detinha de outras empresas (Oliphant, 2010). Deste modo, os oligarcas ficaram a conhecer os riscos que correriam em caso de oposição a Putin (Nunes, 2005). O fim da companhia pode ser entendido como uma forma de Putin enviar uma mensagem aos oligarcas. Os oligarcas ficaram sobre uma permanente ameaça judicial, e Putin estabeleceu as regras do jogo.

A *Rosneft* foi a empresa beneficiada com o desaparecimento da *Yukos*, pois adquiriu boa parte da empresa a preços favoráveis, transformando-se na principal empresa russa de extracção e refinação de petróleo. No entanto, o objectivo da estratégia energética russa era criar uma grande empresa estatal no sector energético. A decisão

⁶⁴ Tradução do autor. No original “*The message was that Putin would not bother the oligarchs as long they did not cause him problems and that they could run their businesses as they pleased as long as they left state policy to him*” (Kotz e Weir, 2007: 275).

de fundir a *Rosneft* na *Gazprom*, acabou por ampliar o controlo estatal sobre a energia, porque a operação foi concebida para permitir ao Estado aumentar a sua participação na gasífera de 38,37 para 50 por cento, mais uma acção⁶⁵.

Assim, uma das preocupações de Moscovo é manter a sua reputação de fornecedor fiável e seguro de energia. Portanto, a Rússia tem mantido a aposta no mercado europeu também porque considera que está em jogo a sua credibilidade internacional. A Federação Russa, e antes dela a URSS, e os países europeus têm mantido por várias décadas o fluxo de energia da Rússia para a Europa. Este facto prova a interdependência que existe entre ambos os lados, o exportador e o importador.

No entanto, apesar da simbiose, Putin provou ser um hábil jogador, dado que tem se servido da energia como trunfo para retirar benefícios e aumentar o poder relativo da Rússia. Putin, explorou a dependência energética das antigas repúblicas soviéticas. “Através de preços diferenciados para aliados (Bielorrússia), ‘amigos’ (Arménia), e críticos/opponentes (Geórgia) reflectem a determinação da Rússia em manter influência na sua vizinhança” (Lo, 2008: 138-139)⁶⁶. Com a orientação do Kremlin, a *Gazprom* e as outras empresas do sector, incluindo as privadas, servem de ferramenta política na defesa dos interesses da política externa russa.

A energia é um instrumento de política externa mas envolve alguns riscos, pois a Rússia depende do mercado europeu. No meio das ameaças e dos *bluffs* de Moscovo,

⁶⁵ As revisões em baixa do valor da *Rosneft* permitiam ainda que outras empresas fossem incorporadas no negócio (Kramer e Myers, 2006). Assim, a *Zarubezhneft* e *Yugansk* também passaram o controlo do Estado com a operação de incorporação da *Rosneft* na *Gazprom*.

⁶⁶ Tradução do autor. No original “*Differential pricing for allies (Belarus), ‘friends’ (Armenia), and critics/opponents (Georgia) reflects a determination to reassert Russia’s influence in its neighborhood*” (Lo, 2008: 138-139).

a credibilidade russa foi posta em causa por vários Estados-membros da UE devido às crises do gás entre a Rússia e a Ucrânia. Nesta medida, a estratégia russa provou ser contraproducente, dado que os europeus aceleraram a sua busca por alternativas ao gás russo. Todavia, a Europa continua a comprar o gás russo, mas como os indicadores mostraram, no capítulo anterior, o peso relativo do gás russo apresenta uma tendência decrescente.

Este facto é preocupante para a Rússia, uma vez que apenas uma pequena quantidade de gás e petróleo é exportado para o mercado asiático. Apenas 3% do petróleo e do gás russo vão para a Ásia, valores irrisórios são importados pela China, pelo Japão e pela República da Coreia, países que são dos maiores importadores de combustíveis fósseis (Lo, 2008).

E o governo russo tem consciência da potencial ameaça que representa uma quebra na procura do mercado europeu, quando não há um mercado asiático para o qual a Rússia possa exportar petróleo e gás natural. Assim, o governo russo aprovou a *Estratégia energética da Rússia para o período até 2030*. No documento é possível perceber que a estratégia energética russa pretende diminuir progressivamente a dependência das exportações para o mercado europeu e aumentar a exportação para os mercados asiáticos.

A expansão para o mercado energético asiático está em consonância com o conceito de segurança analisado anteriormente. É de relembrar que a economia russa é muito dependente do sector energético e que depende em larga medida das exportações para a UE, pelo que Moscovo não pode ignorar os potenciais perigos que podem

advir dessa situação, dado que perderia poder relativo para a UE e por conseguinte ficaria com a sua segurança mais ameaçada.

Nas regiões do Cáucaso, da Ásia Central e do mar Cáspio existem recursos energéticos que se tornaram importantes devido ao crescimento da procura. O Azerbaijão, o Cazaquistão, o Uzbequistão, e o Turquemenistão possuem reservas que podem ser exploradas e exportadas. Assim, é vital que o Cáucaso seja uma região estável para que o transporte de gás natural e de petróleo se possa efectuar em segurança pelo mar Cáspio. Não obstante, vários actores têm encetado esforços para contrariar o monopólio russo relativo ao transporte e ao abastecimento à Europa da energia oriunda da região euro-asiática (Haas, 2010).

A Rússia continua a recusar ratificar a Carta Europeia da Energia que estabelece os termos para a produção e para o trânsito da energia nos países signatários. Os esforços europeus no sentido de pressionar a Rússia a ratificar o tratado têm caído em saco roto, pois a prática russa demonstra que não existe qualquer intenção de liberalizar o seu mercado. Os líderes russos continuam convictos de que a Rússia manterá a posição dominante no sector, pelo que aderir à Carta Europeia da Energia não é do interesse nacional.

A energia é uma questão de segurança porque é um instrumento de poder. Putin transformou a energia num instrumento de poder prático ao cortar o fornecimento a diversos países. Embora por motivos distintos, vários países sofreram cortes nos

abastecimentos⁶⁷. Além disso, a Rússia elaborou e planeou a construção de novos gasodutos, como forma de condicionar, e evitar a implementação dos projectos europeus alternativos à Rússia. Moscovo precisa livrar-se da sua dependência da Ucrânia para transportar o gás para o resto da Europa, impedir a Europa de construir alternativas ao gás russo e construir gasodutos alternativos com participação russa⁶⁸.

Como referiu Elletson, ao usar da energia como uma ferramenta de política externa, a Rússia não procura ganhar amigos, mas sim influência (Elletson, 2006). Neste sentido, Medvedev continuou a política do seu predecessor. Tal como Putin, Medvedev apostou na securitização da energia, e também teve de lidar com uma disputa de gás com a Ucrânia. Todavia também imprimiu uma nova prioridade ao estabelecer as bases de uma Estratégia para o Ártico.

Em suma, para a Rússia a energia representa a sua segurança face aos demais actores internacionais e é a sua principal fonte de poder no sistema internacional. Portanto, a posse de vastas reservas de petróleo e gás é o equivalente russo em termos de poder às armas nucleares na era soviética. Na realidade, a energia é uma fonte de poder mais flexível e utilizável do que o poder nuclear, pois se no período soviético as armas nucleares incutiram o medo de uma confrontação nuclear entre as duas superpotências, em certa medida, passa-se o mesmo com a energia, com alguns actores a recearem uma confrontação energética.

⁶⁷ A Ucrânia por causa das suas aspirações de adesão à NATO é provavelmente o caso mais conhecido, mas outros países viram os seus abastecimentos temporariamente cortados por parte da Rússia, incluindo a aliada Bielorrússia.

⁶⁸ A Rússia lançou os seguintes projectos: o *blue stream* e o *south stream* para substituírem os projectos ocidentais *Baku–Tbilisi–Ceyhan pipeline*, o *Baku–Tbilisi–Erzurum pipeline* e o *Nabucco pipeline*; o projecto do *Nord Stream* não serve para substituir outro projecto europeu, mas antes para contornar a Ucrânia, a Bielorrússia, a Polónia e os países bálticos, no abastecimento à Europa. A insistência de Moscovo em avançar com o *pipeline* no mar báltico pode ser explicada se tivermos em linha de conta que quando a Rússia deixar de depender deles para exportar a sua energia terá ao seu dispor a possibilidade de exercer pressão sobre os países de trânsito sem recear uma retaliação que consista no corte no fornecimento.

Capítulo 4. As dinâmicas da Relação UE-Rússia

A actual relação entre os dois actores primordiais desta dissertação começou a desenhar-se após a reeleição de Putin em 2004. Nos últimos anos ocorreram acontecimentos que modelaram a relação entre a UE e a Rússia. O alargamento da UE para Leste, a ‘revolução laranja’ na Ucrânia, as crises energéticas, e a guerra na Geórgia são os mais relevantes⁶⁹. A distância entre os dois maiores vizinhos europeus é essencialmente política, dado que as dificuldades no relacionamento existem essencialmente porque têm visões distintas do mundo. “Bruxelas quer uma Rússia mais europeia e convergente com os seus valores políticos e regras económicas; Moscovo quer ser reconhecida como um parceiro em pé de igualdade e com autoridade para redefinir certas regras do jogo internacional” (Fernandes, 2008b).

A relação entre a UE e a Federação Russa assenta no Acordo de Parceria e Cooperação de 1994⁷⁰. Em 1997, o Acordo de Parceria e Cooperação entrou em vigor por um período inicial de dez anos, porém este estabelecia que seria prorrogado automaticamente por períodos de um ano, desde que nenhuma das partes o denunciasse por escrito à outra parte pelo menos seis meses antes do seu termo (EUR-Lex, 1997). A crescente interdependência entre os dois actores, não só no

⁶⁹ Outros acontecimentos também como o apoio ocidental às ‘revoluções coloridas’ no antigo espaço soviético, o desenvolvimento do projecto do escudo de defesa anti-míssil, a intervenção norte-americana no Iraque que levantou dúvidas de legalidade e legitimidade por parte da Rússia, a independência do Kosovo contra a vontade de Moscovo e da Sérvia são também factos a recordar.

⁷⁰ É de referir que a UE também assinou Acordos de Parceria e Cooperação com os países do Cáucaso, da Ásia Central e do Leste Europeu, na totalidade foram dez acordos similares que a UE estabeleceu com os países da Comunidade de Estados Independentes.

mercado energético, mas também ao nível das trocas comerciais exigiu um aprofundamento da relação ao nível inter-estatal.

Em Maio de 2003, na cimeira de São Petersburgo as partes acordaram o princípio de criação de quatro Espaços Comuns⁷¹. O plano era expandir a cooperação a áreas mais específicas, pelo que se adoptava uma agenda a médio-prazo que deveria nortear a relação UE-Rússia. Contudo, a relação entre as partes iria tornar-se menos propícia à cooperação, devido à ‘revolução laranja’ na Ucrânia e a posterior disputa entre Kiev e Moscovo sobre os preços gás natural.

Nesta altura, ambos os actores ainda mantinham um diálogo construtivo, pelo que na cimeira de Moscovo de Maio de 2005, a UE e a Rússia estabeleceram os roteiros para a implementação dos Espaços Comuns. “Os roteiros estabeleciam objectivos comuns, bem como as acções necessárias para tornar tais objectivos uma realidade, determinando a agenda para a cooperação entre a UE e a Rússia para o médio-prazo” (Haas, 2010: 56)⁷². Depois na cimeira de Londres de Outubro seguinte foram abordados os aspectos práticos da implementação dos Espaços Comuns.

De acordo com Pierre Hassner, o segundo mandato de Putin foi marcado por uma transição para a autocracia (Hassner, 2008). Na era Putin, assistiu-se à centralização do poder, ao enfraquecimento do sistema político multipartidário, à diminuição da liberdade de imprensa, enquanto as autoridades russas começaram a desenvolver e a

⁷¹ Os quatro Espaços Comuns eram: o Espaço Económico Comum; o Espaço Comum da Liberdade, da Segurança e da Justiça; o Espaço Comum da Segurança Externa; e o Espaço Comum da Investigação, da Educação, e da Cultura (Comissão Europeia, 2011).

⁷² Tradução livre do autor. No original “*The road maps set out shared objectives as well as the actions necessary to make these objectives a reality, and determined the agenda for cooperation between the EU and Russia for the medium term*” (Haas, 2010: 56).

aplicar o conceito de ‘democracia soberana’. No período seguinte à presidência Putin, a tendência anterior manteve-se. O novo conceito de política externa russo de Julho de 2008 segue a lógica de afirmação do poder, reforçando os meios de implementação.

A política externa russa assume-se como mais proactiva, embora num alinhamento defensivo. O pragmatismo assertivo de Medvedev, num exercício de continuação da política externa de Vladimir Putin, reforça o princípio de que a CEI é uma área preferencial de intervenção, tendo aí menor flexibilidade negocial face ao envolvimento de terceiros (Freire, 2008: 51).

A Rússia aprendeu a servir-se da questão energética no sentido de a utilizar como forma de pressão política e económica sobre países vizinhos. A Rússia procura demonstrar aos países da região, e aos restantes, que as decisões energéticas na Eurásia, só podem ser tomadas com a sua aprovação. Todavia, esta estratégia russa teve implicações directas nas políticas energéticas europeias “apesar de a resposta da UE não ser concertada, e a «solidariedade institucional» falhar nas relações com Moscovo” (Freire, 2008: 52). Aos poucos a Rússia passou a ser vista em várias capitais como parceiro instável e pouco fiável.

4.1 Parceiros a dialogar e a competir

A interdependência energética entre a Rússia e a UE é central no estudo da relação. Embora, a UE e a Rússia sejam interdependentes, são também dois actores com visões muito diferentes do mundo e da própria relação que mantêm. Nesta relação, Bruxelas procura estabelecer um regime de reciprocidade, mas a Rússia recusa a aceitar compromissos que não estejam de acordo com a manutenção do seu controlo

sobre os recursos energéticos. Por seu lado, as administrações russas de Putin e de Medvedev, por razões simultaneamente económicas e de segurança têm encetado esforços que visam projectar a influência russa no ‘estrangeiro próximo’ e noutras regiões estratégicas.

O período entre a segunda eleição de Putin, e a guerra na Geórgia, marca o fim do paradigma do ‘pós-Guerra Fria’ nas relações entre a UE e a Rússia (Almeida, 2008). Durante esse período temporal tornou-se absolutamente claro que o Kremlin não adopta os princípios e os valores da UE, e que a Rússia não se transformará numa democracia liberal ao estilo ocidental, pois o modelo híbrido aparenta ter-se consolidado. Para Moscovo, a democracia depende de critérios nacionais e não de valores universais. Além disso, o regime político deve servir os interesses da nação e do poder político e não os direitos, o bem-estar e a liberdade dos cidadãos (Almeida, 2008). É visível que a Rússia e a UE não têm a mesma definição do que deve ser um Estado de direito, dos princípios da liberdade de imprensa, de expressão e de iniciativa. No entanto, não existe um conflito ideológico entre os dois lados da ‘barricada’ como no período da Guerra Fria.

Durante a maior parte do período da Guerra Fria, Moscovo teve uma atitude céptica e hostil para com as ‘comunidades europeias’, pois não via uma distinção clara entre elas e a NATO. Apenas a partir de Gorbachev se assistiu a uma aproximação e a um desejo de aprofundamento da cooperação em áreas de cariz económico. Depois com Ieltsin, concederam o Acordo de Parceria e Cooperação, e houve o reconhecimento de que a UE desempenha um papel de estabilização e de segurança na Europa do

qual dependia a consolidação das reformas económicas e políticas russas. (Gower, 2000: 88). Porém, a relação entre a UE e a Rússia na última década do século XX era compreendida pelos responsáveis europeus em termos de superioridade política, económica e até moral relativamente à Rússia.

A nova Rússia de Putin e Medvedev difere da UE em pontos fundamentais, como a concepção do que é a soberania do Estado, o que significa democracia, e qual deve ser a ordem política europeia. O nacionalismo russo tende a querer uma Europa de Estados independentes e onde as identidades nacionais se impõem a qualquer outro tipo de identidade política. Esta é a visão russa para a Europa, mas Moscovo também era o mais forte adepto da inviolabilidade das fronteiras políticas, dado que a Rússia ainda têm várias minorias étnicas⁷³.

A Rússia situa-se no ponto oposto da ordem pós-vestefaliana que a UE procura construir, defendendo a visão de que o Estado deve ser absolutamente autónomo, e não deve partilhar competências soberanas com outros Estados, pelo que rejeita a jurisdição de autoridades supranacionais. Portanto, a visão que a Rússia tem para a ordem política europeia, está muito distante da visão europeísta.

Para Moscovo, a ordem política europeia deveria assentar numa lógica realista que contemplasse esferas de influência e uma hierarquização dos Estados. Essa ordem multipolar deveria dar primazia aos interesses das grandes potências, e permitir um equilíbrio de poder entre elas. Nesse quadro conceptual, o uso da força militar para prosseguir interesses nacionais e estratégias expansionistas pode existir (Almeida,

⁷³ A Federação Russa é um Estado etnicamente muito mais homogéneo do que era a URSS, uma vez que aproximadamente 80% da sua população é etnicamente russa. Todavia, existem várias minorias étnicas no seio da Federação, como por exemplo: os tártaros, os ucranianos ou os bashkires (CIA, 2011).

2008). Deste modo, a Rússia com o seu poder centralizado numa elite, pode exercer o poder sem constrangimentos e limites internos. Portanto, a Rússia representa uma ordem europeia anterior ao processo de integração europeia.

Como já foi mencionado anteriormente, a Rússia afirmou-se na década transacta como um dos maiores produtores de petróleo, gás natural e carvão. Quando Putin tomou posse como presidente da Rússia, a maioria da produção do país estava nas mãos de empresas privadas. A administração Putin viria a mudar drasticamente a política relativamente às empresas de energia do sector privado e à propriedade e investimento do sector energético.

Estas mudanças foram efectuadas, em alguma medida, para transformar a energia num instrumento ao serviço dos propósitos políticos do Kremlin. Entre o período que decorreu entre o início da guerra do Iraque, em 2003 e o início da crise financeira em 2008, os preços da energia não pararam de subir. Para os responsáveis russos, foi um período de recuperação do prestígio e da influência a nível internacional. A Rússia converteu-se numa superpotência energética, e Putin aproveitou a oportunidade para maximizar o poder que o sistema internacional lhe oferecia.

Deste modo, Putin serviu-se do aumento dos preços da energia no mercado internacional para exigir novos preços aos seus vizinhos, ou seja quando surgiu a oportunidade de usar a energia como ferramenta política ela foi aproveitada. Assim, se um vizinho da Rússia tomasse uma atitude considerada desleal pelo líder russo, os preços iriam subir imediatamente. Até a *Gazprom* reconheceu publicamente que

tinha em consideração aspectos políticos quando estabelecia preços no seio da Comunidade de Estados Independentes (Elkind, 2010).

As principais rotas dos oleodutos e dos gasodutos que abastecem a Europa central e oriental vêm da Rússia e são controlados pela companhia russa estatal *Transneft*. Este facto é uma mais-valia para Moscovo, pois garante-lhe de uma forma simples o domínio total sobre a rede de distribuição em parte do continente europeu. Contudo, a Rússia também enfrenta desafios, porque para proteger o sector energético dentro das suas próprias fronteiras acabou por afectar a dos seus vizinhos e dos seus parceiros comerciais. Em 2006, a credibilidade russa foi posta em causa, quando os países europeus culpam Moscovo em vez de Kiev pela crise energética⁷⁴.

Não há dúvidas de que o Kremlin foi hábil a explorar a miopia dos Estados-membros da UE (Lo, 2008). A miopia europeia reside no facto de os Estados-membros da UE também desenvolverem relações bilaterais com a Rússia, algo que esta agradece pois pode apelar aos interesses nacionais individuais, algo que não poderia fazer se apenas dialogasse com as Instituições Europeias. No entanto, seria errado concluir que a manutenção das relações bilaterais entre os Estados-membros e a Rússia representa um fracasso europeu. Na realidade a posição russa é muito mais frágil do que aparenta, pois se a Rússia e a UE são interdependentes isso significa que a Rússia também pode sofrer com as crises do gás. Ora, como a Rússia depende da exportação de energia para sustentar a sua economia e ainda não tem alternativas viáveis para escoar o gás natural que produz, isso significa que é ela quem está mais vulnerável a

⁷⁴ Em 2009, a Europa voltaria a sentir o músculo energético russo, quando a Gazprom voltou a cortar o gás à Ucrânia por duas semanas.

uma prolongada disputa. Aliás, em certa medida a UE é menos dependente do gás do que a Rússia.

Por exemplo, enquanto a Polónia importa quase todo o gás da Rússia, isso apenas representa menos de 7% do consumo de energia (que é esmagadoramente dominado pelo carvão). A Alemanha há muito que tem uma relação ‘especial’ com Moscovo, porém o gás compreende menos de 10% do seu consumo de energia primário. Por outro lado, a Rússia é quase inteiramente dependente (mais de 90%) da Europa para as suas exportações de gás (Lo, 2008: 150-151)⁷⁵.

As disputas energéticas que a Rússia manteve com a Ucrânia e com a Bielorrússia apenas afectaram por um breve período o abastecimento energético à UE, porém afectaram a reputação e a credibilidade da Rússia a longo-prazo. A energia era uma ferramenta de poder muito mais útil a Moscovo antes desta a ter utilizado, uma vez que antes de a ter usado apenas se podia especular sobre o que aconteceria se a usasse. Agora que já foi empregue, deixou de ser uma hipótese académica, abandonou o domínio do desconhecido, e por conseguinte deixou de ser tão assustadora.

No entanto, a energia só foi empregue enquanto ferramenta porque a Rússia sentiu que tinha de tomar uma atitude face à intromissão europeia na sua área de interesses. Os alargamentos da UE e da NATO aos países da Europa central e oriental, outrora na esfera de influência de Moscovo, não foram bem recebidos na capital russa. Estes países procuraram a NATO e a UE porque estas lhe garantiam segurança, estabilidade e prosperidade ambicionadas.

⁷⁵ Tradução livre do autor. No original “For example, while Poland imports nearly all its gas from Russia, this accounts for less than 7 percent of total primary energy consumption (which is overwhelmingly dominated by coal). Germany has long had a “special” relationship with Moscow, yet Russian gas comprises less than 10 percent of its primary energy consumption. Russia, on the other hand, is almost entirely dependent (more than 90 percent) on Europe as a destination for its gas exports” (Lo, 2008: 150-151).

É importante referir que muitos dos países da região, ainda mantêm uma relação de conflitualidade com a Rússia. E essas relações complicadas que alguns Estados-membros da UE mantêm com a Rússia afectam o diálogo entre Bruxelas e Moscovo e atrasam as negociações entre as partes⁷⁶. O clima de tensão entre as duas partes atingiu o pico na cimeira UE-Rússia de Maio de 2009 em Khabarovsk, devido às divergências sobre o novo Acordo de Parceria e Cooperação. Os alargamentos da UE para Leste tinham tido consequências negativas para a Rússia. As exportações russas para os novos Estados-membros passaram a ter de cumprir regras mais rigorosas e severas, o que afectou essencialmente a produção agrícola. Além disso, os alargamentos também tiveram impacto na circulação dos cidadãos russos. A entrada no Espaço Schengen, por parte de alguns dos novos membros da UE, dificultou a mobilidade dos russos que sempre tinham circulado livremente no Leste europeu (Almeida, 2008: 17-29).

Apenas em Maio de 2008, foram retomadas as negociações relativas ao novo Acordo de Parceria e Cooperação, depois de meses de bloqueios e objecções por parte dos novos Estados-membros que mantêm relações tensas com Moscovo, devido a ressentimentos do período soviético. No entanto, em Setembro seguinte a UE decidiu adiar as negociações até que a Rússia retirasse as suas forças para as regiões separatistas georgianas, isto é até que a Rússia cumprisse o armistício que tinha assinado.

⁷⁶ Em 2005, a Rússia decidiu declarar um embargo à carne polaca por razões de saúde pública, mas a Polónia considerou que o embargo se devia a razões políticas, dado que a Polónia tinha vetado o acordo comercial entre a UE e a Rússia. Apenas dois anos depois é que a Rússia levantou o embargo. Em 2007, a relação entre a Estónia e a Rússia ficou muito tensa devido à deslocalização da estátua do Soldado de bronze de Tallinn para o cemitério militar da cidade. Este monumento aos libertadores de Tallinn era visto pelos estónios como um símbolo da ocupação soviética e pelos russos como um símbolo da luta contra o nazismo. O governo russo reagiu prontamente contra a decisão da Estónia.

Relativamente à questão energética a relação entre as partes já tem décadas. Em 1991, por proposta da Comissão Europeia, foi negociada e assinada a Carta Europeia da Energia, pela qual se estabeleciam os princípios que garantiriam a segurança energética do continente. Contudo, a Carta nunca entrou em vigor, porque não foi ratificada pela Rússia. Em 2003, no *European Security Strategy* a UE identificou os maiores riscos de segurança que o continente europeu enfrenta, onde se inclui o abastecimento energético. Nesse documento, reconhecia-se que a questão do abastecimento era um desafio que tinha de ser encarado a uma escala europeia.

Os vários documentos estratégicos da UE não referem qualquer medida concreta relativamente à Rússia. A estratégia passa primordialmente pela mudança do modelo energético europeu, pela diminuição do consumo de combustíveis fósseis, pela diversificação das fontes de abastecimento. A mudança de paradigma do modelo energético europeu passa pela utilização dos recursos endógenos e renováveis, pela descentralização da produção, e pela criação de redes eléctricas inteligentes baseadas na inovação e na sustentabilidade (Comissão Europeia, 2007a).

Entretanto, a Rússia estimulada pela entrada de euros nos cofres e desvinculada da Carta Europeia da Energia, usufruiu de uma maior margem de manobra para usar a energia como ferramenta política e para limitar a acção externa da UE nas suas fronteiras. No mesmo sentido, Moscovo conseguiu evitar a construção de novos gasodutos em países com os quais mantém relações hostis. Portanto, comprova-se que existe uma vulnerabilidade da UE na área energética consequência de uma débil

política energética. E isto permitiu que a energia fosse uma ferramenta ao serviço da política externa russa o que por conseguinte reforçasse o seu poder geoestratégico.

Ao longo da primeira década do século XXI, as dificuldades das companhias europeias em conseguirem aceder a novas reservas de gás natural e de petróleo foram evidentes, nomeadamente porque levaram ao aumento da dependência energética externa da UE. Contudo, o cenário não é tão catastrófico como alguns autores tendem a decretar, pois as relações comerciais e económicas criam interdependência, e esta age no sentido de prevenir a violência e os conflitos entre os actores internacionais (Schwarz, 2007). É por isso que para a UE, as relações com a Rússia constituem uma prioridade estratégica⁷⁷. No domínio da energia, a Rússia constitui o primeiro fornecedor de gás para a Europa e os Estados-membros da UE são os principais compradores da energia russa.

Ao longo da década passada, a Rússia procurou fortalecer as relações bilaterais com os principais Estados-membros da UE, pelo que as Instituições Europeias tiveram de ser hábeis a salvaguardar o interesse europeu e a impedirem a fragmentação. A estratégia de envolvimento da Rússia também passou pelo reforço das Parceria de Leste, e pela relação transatlântica. O objectivo é que Moscovo perceba que não precisa de confrontar a Europa e que há benefícios se optar pela cooperação (Almeida, 2008). Alguns meses depois do conflito russo-georgiano, a Rússia percebeu que necessitava de reforçar a cooperação com a UE como alternativa à

⁷⁷ A Rússia é para a UE o país mais importante com quem partilha fronteiras. A proximidade territorial traz consigo problemas e oportunidades. Por exemplo, no plano económico, a UE é o maior parceiro comercial da Rússia, e esta encontra-se em quinto lugar na tabela das relações comerciais europeias (Comissão Europeia, 2010a).

parceria UE-EUA. Por outras palavras, a Rússia sabia que era do seu interesse estratégico fomentar a relação com a UE. O gelar de relações depois do conflito expôs os limites do poder russo e as suas vulnerabilidades.

Tal como a UE precisa de energia para consumir, a Rússia precisa de produzir energia. Assim, é difícil de conceber um cenário no qual a UE deixe de comprar gás natural à Rússia, ou a Rússia deixe simplesmente de fornecer em definitivo gás natural à Europa. A interdependência complexa apresenta-se como uma teoria explicativa deste fenómeno, uma vez que os elos que ligam os dois actores estudados na dissertação estão amarrados pela interdependência. Contudo, é preciso ressaltar que ambos os lados desenvolvem estratégias ao nível inter-estatal para diminuir o grau de dependência relativamente ao outro, pelo que é de depreender que ambos entendam que o abraço está muito apertado. Contudo, a aposta na diversificação exige tempo e dinheiro, dado que é preciso construir alternativas, nomeadamente ao nível do abastecimento de gás natural.

O diálogo energético entre a UE-Rússia é um sucesso nas relações entre Moscovo e Bruxelas. Em parte, o sucesso pode-se explicar pelo facto dos actores se complementarem. No entanto, o diálogo não se limita a encontrar as formas mais eficientes de transportar energia da Rússia para a UE. O diálogo energético afecta não só os dois actores, mas também as restantes entidades políticas europeias. A

parceria energética visava aumentar a segurança energética do continente europeu, através do desenvolvimento de uma ligação entre a UE e a Federação Russa⁷⁸.

A UE tem procurado estabelecer um mercado energético integrado como uma condição para garantir a segurança energética no continente europeu. Contudo, esse desejo não encontra eco na Rússia, nomeadamente porque Moscovo passou uma década a consolidar o sector e a colocá-lo sobre controlo estatal, de maneira a torná-lo um instrumento de política externa. Ademais, os russos recordam-se do período em que a liberalização imperou, e não desejam encetar passos que possam ir nesse caminho.

A UE e os seus Estados-membros actuam em simultâneo na arena internacional, o que poderia indicar que a posição europeia estaria mais frágil à mesa de negociações, porque não existe uma voz comum europeia. Na realidade, a complexidade também tem as suas vantagens, pois quando um país defende os seus interesses nacionais externamente, também está a defender os interesses da UE. Por seu turno, a Rússia não pode focar-se apenas nas relações bilaterais com alguns países europeus e menosprezar a UE, porque a sua balança comercial indica que o mercado comum europeu é o principal destino das suas exportações.

A Rússia e a UE são dois actores internacionais com interesses geopolíticos na mesma região, mas nessa competição também há espaço para o diálogo e para entendimentos. A Europa não está dividida em duas partes, nem a cortina de ferro se

⁷⁸ O diálogo energético entre a UE e a Federação Russa tem consequências para os demais actores europeus porque os entendimentos a que as partes chegam afectam todo o continente europeu, e como as demais entidades políticas não são consultadas no desenrolar do processo pode-se depreender que as duas grandes potências criaram um directório para as questões energéticas europeias.

deslocou para Leste, porém isso não significa que não exista uma competição entre os dois actores. A Rússia está ainda num mundo vestefaliano, pelo que não vê vantagens em integrar o mundo pós-vestefaliano europeu. E a UE não está interessada em desperdiçar as conquistas pós-vestefalianas para voltar ao mundo vestefaliano em que a Federação Russa permanece. Portanto, a UE e a Rússia estão numa relação complicada, caracterizada por uma cooperação problemática.

Na Europa existem dois grandes pólos, muito diferentes, que procuram chegar a entendimentos políticos sobre diversas questões internacionais. Por um lado temos a UE que procura consolidar o modelo supra-nacional, sem um centro de governação e onde a noção de soberania está diluída e que atrai países para si. Por outro lado temos a Rússia com um centro de governação estabelecido em Moscovo, e com o desejo de consolidar o seu modelo híbrido de regime político e de projecção de poder além fronteiras.

4.2 A Rússia, a UE e os países de trânsito

Ao contrário dos demais países do Leste europeu, a Rússia, a Ucrânia e a Bielorrússia nunca desenvolveram identidades nacionais distintas. Assim, a independência destes países relativamente a Moscovo sempre foi precária, pelo que as ‘revoluções coloridas’ nas antigas repúblicas soviéticas fizeram soar os alarmes do Kremlin, pois não era do interesse russo aceitar a ocidentalização da região. E este raciocínio é transversal às demais antigas repúblicas soviéticas, com excepção das bálticas.

No final do ano de 2004, assistiu-se à ‘revolução laranja’ na Ucrânia, após a qual o movimento pro-ocidental ucraniano chegou ao poder. A ‘revolução laranja’ inspirou-se na ‘revolução rosa’ que forçou o presidente georgiano Eduard Shevardnadze a resignar em Novembro de 2003. Aliás, o princípio foi idêntico, após umas eleições consideradas fraudulentas seguiram-se protestos que forçariam os dirigentes políticos a aceder às reivindicações⁷⁹.

Perante este novo cenário, o poder político russo tirou duas conclusões. “Em primeiro lugar, a UE contava mais do que reconhecia a doutrina oficial russa. A partir de 2004, Moscovo passou a levar a sério o poder da UE e da unidade dos países europeus” (Almeida, 2008: 21). Para Moscovo, a Ucrânia, é um país muito mais importante do que os países bálticos, visto que as raízes históricas russas remontam ao principado de Kiev, pelo que os dirigentes russos entendem que a Ucrânia e também a Bielorrússia devem pertencer à esfera de influência russa. “Em segundo lugar, a possibilidade de a Ucrânia reforçar a sua independência em relação à Rússia, tornando-se um «país europeu ocidental», passou a ser levada muito a sério em Moscovo” (Almeida, 2008: 21).

Em 2005, a Rússia e a Ucrânia começaram a discutir os novos preços do gás natural. No entanto, as partes não conseguiram chegar a um entendimento. Assim, no início de Janeiro de 2006, a *Gazprom* decidiu diminuir o fornecimento de gás natural à Ucrânia. Esta decisão teve impacto sobre alguns Estados-membros da UE, e as

⁷⁹ No caso georgiano, as eleições parlamentares tinham sido consideradas pelos observadores eleitorais internacionais como não livres e não justas (ODIHR, 2003).

Na Ucrânia, as eleições presidenciais que decidiam o sucessor do presidente cessante Leonid Kuchma, foram disputadas entre o Primeiro-ministro Yanukovytsch e o candidato da oposição Yushchenko. O candidato Yushchenko foi vítima de um misterioso envenenamento durante a campanha eleitoral. Numa renhida segunda volta, Yanukovytsch foi declarado vencedor, e os protestos iniciaram-se, chegou a temer-se a fragmentação do país. Em Dezembro, o Supremo Tribunal ordenou a repetição da segunda volta das eleições, que Yushchenko viria a vencer (ODIHR, 2005).

Instituições Europeias mobilizaram-se. Para os países europeus, o momento era o menos oportuno, pois um Inverno sem abastecimento russo afectava seriamente a Europa, e isso foi o suficiente para inquietar os europeus⁸⁰. A disputa energética, permitiu aos actores tirarem as seguintes ilações: a UE estava muito dependente da energia russa, a Rússia estava disposta a servir-se da energia como arma política, e a questão energética influenciava o equilíbrio de poder na Europa. No entanto, a crise também provou que a Rússia depende da Ucrânia para abastecer a UE, pois ainda não existem alternativas que permitam a Moscovo cortar o abastecimento energético à Ucrânia sem afectar a restante Europa. A localização da Ucrânia com as suas infra-estruturas do período soviético tornou o país essencial no trânsito de gás da Rússia para a UE.

Mais de 110 mil milhões de metros cúbicos de gás natural circulam através da Ucrânia até à Europa anualmente. Enquanto isso representa menos de um quarto da produção russa, fornece dois terços dos rendimentos da *Gazprom* e portanto, representa uma parte importante dos lucros das exportações da Rússia e das receitas do governo. E também representa mais de 20% do gás consumido na UE (Elkind, 2010: 133)⁸¹.

O presidente ucraniano Yushchenko, encetou uma aproximação ao Ocidente, com o objectivo de aderir à UE e à NATO. Estes seus desejos tinham levado o Kremlin a apoiar o seu oponente. Em 2005, declarou o seu desejo de conduzir as relações com a Rússia de uma forma diferente, e reiterou a recusa ucraniana em vender os seus

⁸⁰ Em 2007, a presidência alemã do Conselho Europeu, focou-se nas questões da energia, e essa decisão deveu-se em boa medida à crise energética entre a Ucrânia e a Rússia.

⁸¹ Tradução livre do autor. No original “*More than 110 billion cubic meters (bcm) of natural gas flows across Ukraine to Europe every year. While it represents less than one-quarter of Russia’s total gas production, it provides roughly two-thirds of Gazprom’s revenue and therefore accounts for a major share of Russia’s export earnings and government revenues. It also represents more than 20 percent of total gas consumption in the European Union*” (Elkind, 2010: 133).

gasodutos à *Gazprom* (Elkind, 2010). Entretanto, a Rússia respondeu com a ameaça de revogação dos acordos de gás que mantinha com a Ucrânia. Assim, iniciou-se um conflito diplomático sobre a matéria. O lado ucraniano acreditou que podia vencer o jogo diplomático sem colocar em perigo o abastecimento. E o lado russo acreditou que a existir uma crise a UE culparia a Ucrânia pelo sucedido. No final, provou-se que ambos os lados estavam enganados. A Rússia cortou o abastecimento, e a UE culpou a Rússia. Os responsáveis russos argumentaram que apenas tinham cortado o abastecimento à Ucrânia e que o volume destinado aos demais países continuava a circular nos gasodutos, mas não adiantou, pois a opinião pública já tinha culpado a Moscovo pela crise. Em poucos dias o abastecimento foi restabelecido e um novo acordo assinado entre a Rússia e a Ucrânia.

No início do ano seguinte, foi a vez da Bielorrússia, com a *Gazprom* a exigir um aumento dos preços do fornecimento de gás natural. Entretanto, a *Transneft* cortou o abastecimento de petróleo ao país, afectando indirectamente a Ucrânia e diversos países do antigo Bloco de Leste, incluindo a Alemanha. A Bielorrússia acabou por ceder, cancelando o imposto de trânsito sobre o petróleo (Finn, 2007).

Em Outubro de 2007, a *Gazprom* voltou a cortar o abastecimento à Ucrânia alegando pagamentos em atraso⁸². Contudo, em poucos dias as partes chegaram a um entendimento e a crise energética foi adiada. Em Janeiro de 2008, a *Gazprom* anunciou que iria cortar o abastecimento à Ucrânia caso a dívida que o país tinha à empresa não fosse liquidada. A crise arrastou-se, e a empresa russa chegou a cortar parte do abastecimento à Ucrânia, mas evitou alarmar a Europa (Stern, Yafimava, et al., 2009).

⁸² A *Gazprom* já tinha subido os preços à Ucrânia, à Bielorrússia e à Geórgia no ano anterior.

Durante meses, a Rússia e a Ucrânia não foram capazes de chegar a um entendimento⁸³. Em Dezembro as negociações tinham fracassado, e a Rússia culpou o presidente e a primeira-ministra da Ucrânia por serem incapazes de chegar a um entendimento sobre a matéria. Assim, a 1 de Janeiro de 2009 a Rússia cortou o fornecimento de gás natural pela Ucrânia, deixando a Europa gelada (Lowe, 2009). Desta vez, os responsáveis da UE apenas destacaram que as partes tinham de restaurar o abastecimento e evitar o desastre (Elkind, 2010).

Após três semanas de crise, as duas partes conseguiram chegar a um entendimento. No dia 19 de Janeiro foram assinados dois acordos, um sobre a compra e venda do gás e o outro sobre o trânsito do gás (Elkind, 2010). Contudo, estes novos acordos não podiam deixar a UE descansada, porque não garantiam que no futuro não surgiria uma nova crise do gás. Apesar disso, é importante realçar que de uma crise para a outra a reacção europeia mudou, da primeira vez culpou a Rússia, mas em 2009 recusou-se a atribuir responsabilidades a um actor.

Para perceber estas crises do gás, também é preciso ter em linha de conta que a Rússia praticava preços artificialmente baixos. Ademais, as crises tornaram-se recorrentes porque não foi estabelecido nenhum acordo de longo-prazo entre as partes. Na Ucrânia, os preços do gás eram subsidiados pelo dinheiro dos contribuintes e não havia uma aposta na eficiência energética. Estes dados a juntar à possibilidade de a Rússia usar a energia como instrumento de poder ajudam a explicar como a Rússia explorou a vulnerabilidade da Ucrânia.

⁸³ O governo ucraniano da primeira-ministra Tymoshenko recusou-se a aceitar o acordo entre Putin e Yushchenko.

Para evitar constrangimentos resultantes de eventuais disputas entre Moscovo e Kiev, a UE procurou estabelecer parcerias na região da Ásia Central e do Cáspio. Assim, desenvolveram-se alternativas que evitavam a Rússia e o Irão. Uma dessas alternativas é o oleoduto *Baku to Ceyhan* (BTC) que pode transportar petróleo do Mar Cáspio e da Ásia Central de Baku no Azerbaijão, passando pela Geórgia, até Ceyhan na costa turca do Mediterrâneo⁸⁴. Contudo, o BTC passa relativamente perto das regiões separatistas georgianas da Abecásia e da Ossétia do Sul, cujas lideranças são partidárias de Moscovo. No entanto, este oleoduto com 1768km de extensão encontra-se em funcionamento desde 2005. O apoio da UE visa aproveitar a posição estratégica de um dos países candidatos a Estado-membro, a Turquia.

A intervenção unificada da Europa na luta geopolítica que se desenvolve em torno das rotas de escoamento do petróleo e gás do Cáspio e Ásia Central, é importante para diminuir a dependência da Rússia e assegurar rotas alternativas de abastecimento (Silva, 2007: 71).

Ademais, é importante referir a importância crescente das economias emergentes da China e da Índia que também possuem recursos domésticos escassos. Portanto, estas economias estão a mudar o panorama internacional e isso tem repercussões na questão energética, dado que começam a rivalizar com as potências desenvolvidas na luta por matérias-primas. No entanto, é de relembrar que os Estados deixaram de ser os únicos protagonistas do sistema internacional, pelo que a ideia de competição só entre Estados pelo acesso e controlo dos recursos naturais estratégicos, já não faz muito sentido no mundo contemporâneo. Os Estados deixaram de ser os únicos protagonistas do sistema internacional.

⁸⁴ O traçado do oleoduto que liga Baku a Ceyhan (BTC) é claramente motivado por razões geopolíticas, pois passa pelo Azerbaijão, pela Geórgia e pela Turquia, evitando as zonas mais instáveis do Cáucaso, e evitando os congestionados estreitos do Bósforo e do Dardanelos.

Estão a emergir, a seu lado, outros protagonistas, que em certa medida limitam o seu papel, outrora central, e o seu poder, outrora decisivo: empresas transnacionais, grupos religiosos, comunidade científica, movimentos pacifistas e de defesa dos direitos humanos, organizações não governamentais e do ambiente e desenvolvimento, comunicação social, redes terroristas, que contestam os interesses económicos e as práticas políticas instaladas, veiculam novos pontos de vista e marcam a agenda política internacional (Schwarz, 2007: 27).

A interdependência condiciona os actores no acesso às fontes energéticas. Apesar disso, ainda subsistem batalhas geopolíticas entre os actores internacionais pelos recursos energéticos. Por esse motivo, os países ocidentais criaram rotas alternativas aos oleodutos russos que escoam o petróleo da Ásia Central. Mas estas infra-estruturas, pelos investimentos que requerem fomentam a interdependência entre os actores internacionais, dado que irão amarrar os produtores e os consumidores durante muitos anos⁸⁵.

4.3 Energia no conflito e a nova relação

A crise entre a Rússia e a Geórgia que culminou num recurso às armas no Verão de 2008 representa um capítulo importante na compreensão da relação entre a UE e a Rússia no final da década passada. Desde da fragmentação da URSS que as relações entre Moscovo e Tbilissi são tensas, nomeadamente por causa das regiões separatistas da Abecásia e da Ossétia do Sul. Os conflitos secessionistas logo após a dissolução da URSS levaram a que as duas regiões se tornassem *de facto* independentes da Geórgia com o apoio da Rússia⁸⁶. Durante mais de uma década a

⁸⁵ “A construção do gasoduto entre a Sibéria e a Europa Ocidental, que dividiu a Europa e os EUA na década de 80, foi um dos grandes acontecimentos na internacionalização do gás natural” (Nunes, 2005: 68-69).

⁸⁶ Se formalmente, quer a Ossétia do Sul, quer a Abecásia, fazem parte da Geórgia, na prática são *independentes*, e possuem estruturas políticas próprias, dado que o governo georgiano não consegue exercer a sua soberania sobre os territórios.

situação esteve latente, com Tbilissi a defender a integridade do seu território, e com a Ossétia do Sul e a Abecásia a recusarem a soberania georgiana. Como mediador interessado, a Rússia estabeleceu bases e manteve tropas nos territórios⁸⁷.

Com a ‘revolução rosa’ a conduzir ao poder Mikheil Saakashvili, a Geórgia adoptou uma política externa pro-NATO. Como seria de esperar, isso não foi do agrado russo, que continua a considerar o ‘estrangeiro próximo’ como a sua área de influência natural.

O Presidente Saakashvili, que assumiu os destinos do país após a «Revolução Rosa» [realiza] discursos inflamados contra uma Rússia descrita como agressora e imperialista, onde o factor energia não é descurável, e o aumento claro de intensidade nas referências à integração plena da Abecásia e da Ossétia do Sul no Estado georgiano, num curto prazo, são reveladores das dificuldades no relacionamento bilateral com Moscovo (Freire, 2008: 49).

A situação agravou-se após a ‘revolução rosa’ porque Tbilissi aproximou-se da UE e da Aliança Atlântica. Simultaneamente, a tensão entre a Rússia e o Ocidente começou a crescer até que na Primavera de 2008 atingiu o pico na cimeira de Bucareste. Na cimeira a NATO discutia a possibilidade de estender as suas fronteiras, nomeadamente com a adesão da Ucrânia e da Geórgia, o que enfureceu Moscovo, que nesse mesmo mês, estabeleceu ‘relações oficiais’ com as províncias separatistas.

A provocação russa resultou numa fuga para a frente com a Geórgia a lançar uma ofensiva na Ossétia do Sul em Agosto de 2008. Em reacção, o governo russo enviou tropas para a república separatista para combater as forças georgianas. E os russos não hesitaram em ‘balcanizar’ a situação, fazendo o paralelismo entre a Geórgia e a

⁸⁷ A Federação Russa considera que a Geórgia instigava e apoiava os rebeldes chechenos, pelo que se servia das bases para controlar as operações insurrectas no Cáucaso.

Sérvia. Ao mesmo tempo, os georgianos tentaram comparar a invasão de tropas russas com o que se passou em Budapeste em 1956, em Praga em 1968 e em Cabul em 1979.

Este conflito foi um acontecimento marcante na relação entre a Rússia e a UE. Existem três pontos relevantes a referir: o confronto militar; o plano de cessar-fogo de Sarkozy; e o Conselho Europeu sobre a crise (Almeida, 2008). A crise da Geórgia marca uma alteração substancial nas relações entre os dois actores. Durante quatro semanas os Estados-membros e as Instituições Europeias retiraram as suas ilações sobre o significado da crise e o impacto dela na evolução das relações entre a UE e a Rússia. A acção militar russa na Geórgia serviu para passar a mensagem de que Moscovo ainda tem uma esfera de influência e que tudo fará para a defender. Com a Geórgia, Medvedev e Putin também tencionavam mostrar que existia um novo equilíbrio de poder regional. Em oposição à visão kantiana da ordem política europeia, a Rússia demonstrava que a força militar podia ser um instrumento para prosseguir e defender os objectivos políticos.

A acção militar na Geórgia, em simultâneo com o arrastar da crise energética com a Ucrânia durante o ano de 2008, está relacionada com o objectivo de travar a presença ocidental na área da CEI, avisando as antigas repúblicas de que é a Moscovo que devem lealdade. A curto-prazo a Rússia marcou pontos, porque enfraqueceu a Geórgia e matou a ambição desta em aderir à NATO num futuro próximo; reafirmou-se como a potência dominante no Cáucaso e na Ásia Central; e conteve a influência que a UE e os EUA pretendiam exercer na CEI (Freire, 2008). Por seu lado, a Geórgia deitou tudo a perder: o ingresso na NATO; o regresso das províncias separatistas a soberania georgiana; a hipótese da Geórgia ser uma alternativa à

Rússia como país de trânsito de gás e petróleo do mar Cáspio; e os potenciais investidores externos.

A intervenção na Geórgia também mandou um sinal a Kiev, dado que Moscovo não aceita ser marginalizada pelos líderes ucranianos. Os dois têm estreitas afinidades culturais e linguísticas, nomeadamente porque existe uma minoria assinalável de russos na Ucrânia, essencialmente na metade oriental do país. E a Rússia também é a fonte de petróleo, gás natural e urânio enriquecido da Ucrânia (Rodrigues, 2008).

Do ponto de vista europeu, a reacção é de enaltecer porque agiu de forma activa, como mediadora, conseguindo encetar conversações com ambas as partes para um cessar-fogo. No dia 12 de Agosto, o Presidente francês apresentou um plano de paz, que apelava à cessação das hostilidades militares, à retirada das forças da Geórgia e da Rússia para as posições anteriores, o acesso da ajuda humanitária, e propunha o início de discussões diplomáticas para resolver a segurança e o futuro estatuto da Ossétia do Sul e da Abecásia (Élysée, 2008). Nem todos os pontos acordados foram cumpridos. Mas o mais importante foi o facto de a UE tem conseguido manter uma posição de unidade face a Moscovo. O entendimento correcto das questões essenciais relacionadas com a Rússia e a crise da Geórgia é um ponto que interessa sublinhar na resposta europeia. As divisões surgiram poucos meses depois do consenso europeu, quando alguns Estados-membros da UE começaram a defender a normalização de relações com a Rússia, enquanto outros se opunham até que ela retirasse as tropas da Geórgia (Waterfield, 2008).

Conclusão

Os dois actores estudados na dissertação são interdependentes, mas a sua relação não pode ser entendida exclusivamente à luz da teoria da interdependência, pois existem dinâmicas que escapam a lógica dessa teoria. A análise incidiu primordialmente sobre estes dois actores, mas também foi necessário abordar temas e referir outros actores para explicar a relação. Não é possível compreender uma relação entre dois actores internacionais sem compreender a estrutura internacional e os demais actores internacionais, uma vez que a Rússia e a UE não existem num mundo despojado de outros intervenientes. No final é possível referir que a UE é dependente da Rússia e que a Rússia depende da UE, os dois actores estão envolvidos de um modo tão profundo que por vezes desenvolvem acções que tendem a construir alternativas à interdependência. No entanto, ambos reconhecem a importância do outro actor e compreendem que precisam de dialogar e negociar de forma a obterem as vantagens que o sistema lhes proporciona.

A UE e a Rússia têm visões diferentes da sua própria relação e do mundo. De acordo com as concepções teóricas de Keohane e de Nye, isto é, o realismo político e a interdependência complexa são *tipos ideais*, pontos extremos opostos e que por isso mesmo são raros de encontrar no sistema internacional, pode-se afirmar que cada um dos actores estudados interpreta a realidade partindo de um *tipo ideal* diferente. Assim, enquanto a UE interpreta a sua relação com a Rússia numa perspectiva mais próxima da interdependência complexa, por seu lado a Rússia tem uma percepção mais próxima do realismo. Neste sentido, considerar que um dos actores está correcto e o outro errado seria logicamente um erro, mas se entendermos o

pensamento de Keohane e Nye com uma recta que liga os dois *tipos ideias* por eles postulados pode-se procurar identificar o ponto no qual a realidade se situa.

Em consonância com o pensamento exposto de Keohane e de Nye a interdependência complexa está mais próxima da realidade do que o realismo. Assim, a interdependência entre os dois actores do sistema internacional levou à cooperação, com vista a resolverem problemas comuns. Essa cooperação é executada em áreas técnicas, com avanços importantes, apesar de ténues em especial porque as noções de soberania da Rússia, baseadas nas premissas do realismo estrutural ofensivo, impedem um aprofundar do relacionamento que permitiria atingir um nível de interdependência mais elevado.

Portanto, a opção teórica pela interdependência complexa apresenta-se como mais útil do que o realismo estrutural ofensivo para explicar a realidade, porém não é possível ignorar o contributo que a corrente realista fornece ao estudo da matéria. Os pressupostos realistas desvalorizam a existência de múltiplas arenas na política internacional nas quais os actores se movem, e isso ajuda a explicar os processos que envolvem o diálogo energético entre a UE e a Rússia. Mas o realismo ajuda a explicar a política externa russa porque esta assenta na maximização do poder relativo. Em contrapartida a teoria da interdependência contempla e valoriza o papel dos actores internacionais não estatais, pelo que se mostra mais eficaz a explicar a realidade do que o realismo, pois é perceptível que os Estados não são os únicos actores relevantes do sistema internacional, dado que as interacções entre ambos os

actores não são efectuadas, de uma forma exclusiva, pelos governos e/ou pelas instâncias intergovernamentais.

Todos os dias, representantes dos Estados e burocratas comunicam-se, e negociam diariamente diversos assuntos, por diversos meios. De igual modo, membros de organizações não-governamentais, de fundações privadas, de bancos, de empresas multinacionais interagem sem a intervenção dos governos. E estas interacções têm efeitos internos e externos para e nos Estados. Estes actores ao procurarem promover os seus interesses acabam por fortalecer a relação de dependência entre os países. Desta forma, os governos tornam-se mais sensíveis ao que acontece dentro dos outros Estados. Assim, o número de questões relevantes na política externa aumenta e torna-se mais difícil assinalar o que são questões internas e o que são questões externas. Portanto, como a diferença entre questões domésticas e externas é cada vez mais difícil de fazer, as agendas dos negócios estrangeiros vão tornando-se cada vez mais vastas e diversificadas.

Ao encetar a análise da questão energética entre a UE e a Rússia compreende-se que é necessário ser cauteloso, de modo a não transmitir a ideia de que a interdependência é uma situação equilibrada de dependência mútua, pois apesar de os actores estarem interligados, a interdependência afecta-os de uma maneira diferente. Em interdependência complexa não existe hierarquia entre as questões, pelo que a segurança militar não domina constantemente a agenda. Embora, esta não domine constantemente a agenda, é possível perceber que ambos os actores

estudados na presente dissertação procuram alcançar um certo nível de segurança. Ao estabelecerem estratégias com base em princípios de segurança, as autoridades europeias e russas acabam por determinar uma certa ordem hierárquica. Não se assiste a uma hierarquização rígida das questões, mas ao atribuir-se um lugar de destaque a matérias de cariz securitário, verifica-se um afastamento do *tipo ideal* da interdependência complexa.

No caso de estudo desta dissertação, sem dúvida que o poder militar não tem um papel central, porém não se tornou inútil, uma vez que a guerra na Geórgia em 2008 também teve raízes na questão energética. A irrelevância do poder militar é uma característica central da interdependência complexa enquanto no realismo é a sua predominância que é central. Todavia, a força militar é muito menos relevante e usada no mundo actual do que o realismo sugere, pelo que a interdependência complexa se apresenta como um *tipo ideal* mais convincente para explicar a realidade. O advento do poder nuclear, com a sua destruição mútua assegurada foi paradoxalmente uma razão para a diminuição da importância da força militar.

Num mundo realista, as questões militares seriam centrais e o objectivo principal do Estado seria a segurança. Contudo, num mundo de interdependência complexa, há uma variedade de objectivos. Ademais, não existindo uma clara hierarquia entre as questões, os objectivos vão variando conforme a área sendo possível que os mesmos não estejam relacionados. Assim, manter uma linha consistente é complicado, dado que os actores transnacionais também vão introduzir novos objectivos e novas questões na agenda. Nestas circunstâncias, os actores dominantes podem tentar usar o seu poder económico para afectar os resultados noutras questões. Além disso, os objectivos dos actores numa determinada área têm implicações políticas transversais.

A articulação entre áreas sem relação directa é um meio para conseguir concessões entre os actores.

Deve-se referir que o gás natural e em menor escala o petróleo são o pano de fundo das políticas energéticas da Rússia e da UE. Neste sentido, pode-se afirmar que os dois actores compreendem as fragilidades da interdependência. A vulnerabilidade europeia é um ponto que os próprios documentos da UE referem, porque os Estados-membros sofrem as consequências, mesmo que adoptem medidas para as colmatar, caso a Rússia decidisse cortar o abastecimento à Europa de uma forma radical. No entanto, também se verifica uma vulnerabilidade russa, dado que na eventualidade de a Europa encontrar rapidamente uma nova fonte de abastecimento e deixar de precisar de importar combustíveis fósseis da Federação Russa o país sofrerá as consequências das alterações provocadas pela decisão europeia. Assim, a UE é fortemente dependente das importações russas e a Rússia fortemente dependente das exportações para a Europa. Os dois actores internacionais estão envolvidos numa teia da qual têm dificuldades em sair. Apesar disto, os actores também têm margem de manobra para, em algumas circunstâncias, actuarem num quadro realista.

Referências Bibliográficas

Aalto, Pami (ed.) (2008) *The EU-Russian energy dialogue: Europe's future energy security*. Farnham, Surrey: Ashgate Publishing.

Almeida, João Marques de (2008) "A União Europeia e a Rússia após a crise da Geórgia. O fim do paradigma do «Pós-Guerra Fria»" *Relações Internacionais*. A Rússia, a União Europeia e os Estados Unidos (20), 17-29.

Ambrosio, Thomas (2005) *Challenging America's global preeminence: Russia's quest for multipolarity*. Aldershot: Ashgate Publishing, Ltd.

Aris, Ben (2000) "'Oligarchs' power over Kremlin has come to an end, says Putin" *The Telegraph*. (Russia).

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/1350892/Oligarchs-power-over-Kremlin-has-come-to-an-end-says-Putin.html> [29 de Julho de 2000].

Baran, Zeyno (2007) "EU energy security: time to end Russian leverage" *Washington quarterly*. 30 (4), 131-144.

http://www.twq.com/07autumn/docs/07autumn_baran.pdf.

Boniface, Pascal (1997) *Dicionário das Relações Internacionais*. Lisboa: Plátano Edições Técnicas.

BP (2011) *Statistical Review of World Energy June 2011*. Londres: British Petroleum,

http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and

publications/statistical energy review 2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical review_of_world_energy_full_report_2011.pdf [2 de Julho de 2011]

Carey, Roger (2010) "Power" in Trevor C. Salmon e Mark F. Imber (eds.) *Issues in International Relations*. Londres: Routledge, 61-73.

Chirac, Jacques (2000) *Discours de Jacques Chirac devant le Bundestag, Notre Europe*. Berlim.
http://www.ena.lu/discours_jacques_chirac_bundestag_europe_berlin_27_juin_2000-010005651.html [27 de Junho de 2000].

CIA: Agência Central de Inteligência (2011) "The World Factbook - Russia"
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html> [25 de Junho de 2011].

Comissão Europeia (2008a) *Comunicação da Comissão: Eficiência Energética: Atingir o objectivo de 20%*. Bruxelas: União Europeia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0772:FIN:PT:PDF> [25 de Julho de 2011].

Comissão Europeia (2007a) *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Uma Política Energética para a Europa*. Bruxelas: União Europeia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:PT:PDF> [17 de Dezembro de 2010].

Comissão Europeia: União Europeia (2007b) "Carta Europeia da Energia"
http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/127028_pt.htm [26 de Junho de 2011].

Comissão Europeia (2010a) *Countries and Regions: Russia*.
http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/russia/index_en.htm [27 de Maio de 2010].

Comissão Europeia (2011) *EU-Russia Common Spaces Report 2010*.
http://www.eas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report_2010_en.pdf.

Comissão Europeia (2008b) *Memo on Strategic Energy Review*. Bruxelas: União Europeia,
http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/doc/2008_11_ser2/strategic_energy_review_memo.pdf [26 de Julho de 2011]

Comissão Europeia (2006) *Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura*. Bruxelas: União Europeia,
http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_pt.pdf [2 de Janeiro de 2011].

Comissão Europeia (2009) *External dimension - Russia*. União Europeia.
http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/russia/russia_en.htm.

Comissão Europeia (2000) *Livre Vert: Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique*. Bruxelas: União Europeia,
http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green_paper_energy_supply_fr.pdf [28 de Janeiro de 2011].

Comissão Europeia (2010b) *Energia 2020: Estratégia para uma energia competitiva, sustentável e segura*. Bruxelas: União Europeia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0639:FIN:PT:PDF> [7 de Julho de 2011].

Conselho da União Europeia (2008) *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança*. Bruxelas: União Europeia, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf [31 de Janeiro de 2011].

Conselho Europeu (2003) *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. Bruxelas: União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> [20 de Dezembro de 2010].

Correia, Pedro de Pezarat (2002) *Manual de Geopolítica e Geoestratégia Vol. 1: Conceitos, Teorias e Doutrinas*. Coimbra: Quarteto Editora.

Cravinho, João Gomes (2002) *Visões do mundo: as relações internacionais e o mundo contemporâneo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Daucé, Françoise; Walter, Gilles (2006) "Russie 2005. Reprise en main" *Le Courier des pays de l'Est*. La Russie et les autres pays de la CEI en 2005 (1053), 6-32. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/3303330210536/index.shtml>.

Dempsey, Judy (2006) "Russia gets tough on energy sales to Europe - Europe - International Herald Tribune" *The New York Times*. (Europe).

<http://www.nytimes.com/2006/12/12/world/europe/12iht-energy.3876719.html> [12 de Dezembro de 2006].

Elkind, Jonathan (2010) "Energy Security: Call for a Broader Agenda" in Carlos Pascual e Jonathan Elkind (eds.) *Energy security: economics, politics, strategies, and implications*. Washington: Brookings Institution Press, 119-148.

Elletson, Harold (2006) *Baltic Independence and Russian Foreign Energy Policy*. Londres: GMB Publishing Ltd.

Élysée: Présidence de la République (2008) "La France et la crise russo-géorgienne Août-septembre 2008" [http://www.elysee.fr/president/international/dossiers/crise-russo-georgienne/la-france-et-la-crise-russo-georgienne-br.7901.html?search=obtient Russie et la Georgie&xcr=1](http://www.elysee.fr/president/international/dossiers/crise-russo-georgienne/la-france-et-la-crise-russo-georgienne-br.7901.html?search=obtient+Russie+et+la+Georgie&xcr=1) [12 de Julho de 2011].

EUR-Lex: Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1997) "Acordo de Parceria e Cooperação" [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):PT:HTML) [15 de Maio de 2011].

Eurostat: Comissão Europeia (2011a) "Energy production and imports" http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports [25 de Março de 2011].

Eurostat: Comissão Europeia (2011b) "Consumption of energy" http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Consumption_of_energy [24 de Março de 2011].

FAS: Federation of American Scientists (2011) "Status of World Nuclear Forces" <http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/nuclearweapons/nukestatus.html> [17 de Junho de 2011].

Fernandes, João Pedro Teixeira (2008a) "Debate: uma nova Guerra Fria?" *Relações Internacionais*. A Rússia, a União Europeia e os Estados Unidos (20), 54-57.

Fernandes, Sandra Dias (2008b) "Debate: uma nova Guerra Fria?" *Relações Internacionais*. A Rússia, a União Europeia e os Estados Unidos (20), 62-65.

Finn, Peter (2007) "Russia-Belarus Standoff Over Oil Ends, Clearing Way for Accord" *The Washington Post*. (Europe). <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/10/AR2007011002094.html> [11 de Janeiro de 2007].

Florini, Ann (2010) "Global Governance and Energy" in Carlos Pascual e Jonathan Elkind (eds.) *Energy security: economics, politics, strategies, and implications*. Washington: Brookings Institution Press, 149-181.

Forbes (2011) *Global 2000 Leading Companies*. <http://www.forbes.com/global2000/list> [5 de Maio de 2011].

Freire, Maria Raquel (2008) "Debate: uma nova Guerra Fria?" *Relações Internacionais*. A Rússia, a União Europeia e os Estados Unidos (20), 49-53.

Gazprom (2011) *Gas and oil reserves*. <http://www.gazprom.com/production/reserves/> [25 de Julho de 2011].

Gorbachev, Mikhail (1989) *Discours de Mikhail Gorbatchev devant le Conseil de l'Europe*. Estrasburgo. <http://www.ena.lu/?doc=11160> [6 de Julho de 1989].

Gower, Jackie (2000) "Russia and the European Union" in Mark Webber (ed.) *Russia and Europe: Conflict or Cooperation*. Londres: Palgrave Macmillan.

Haas, Marcel De (2010) *Russia's foreign security policy in the 21st century: Putin, Medvedev and beyond*. Abingdon: Routledge.

Hassner, Pierre (2008) "Russia's Transition to Autocracy" *Journal of Democracy*. 19 (2), 5-15. <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Hassner-19-2.pdf> [Abril 2008].

IEA (2010) *Key World Energy Statistics 2010*. Paris: Agência Internacional de Energia, http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2010/key_stats_2010.pdf [15 de Maio de 2011]

Jørgensen, Knud Erik (2010) *International Relations Theory: A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kakachia, Kornely K. (2008) "A guerra dos cinco dias" *Relações Internacionais*. A Rússia, a União Europeia e os Estados Unidos (20), 33-43.

Keohane, Robert O.; Milner, Helen V. (1996) *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Keohane, Robert O.; Nye, Joseph (1997a) "Realism and Complex Interdependence" in George T. Crane e Abla Amawi (eds.) *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*. Oxford: Oxford University Press, 133-139.

Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1989) *Power and Interdependence*. Harvard: Harvard University.

Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1997b) "Interdependence in World Politics" in George T. Crane e Abba Amawi (eds.) *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*. Oxford: Oxford University Press, 122-132.

Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (2008) "Realism and Complex Interdependence" in Andrew Linklater (ed.) *International Relations: Critical Concepts in Political Science*. Londres: Routledge, 718-731.

Keohane, Robert Owen (2002) *Power and governance in a partially globalized world*. Londres: Routledge.

Kotz, David Michael; Weir, Fred (2007) *Russia's path from Gorbachev to Putin: the demise of the Soviet system and the new Russia*. Abingdon: Routledge.

Kramer, Andrew E. (2007) "Rosneft wins Yukos bidding, at a discount" *The New York Times*. Business.

<http://www.nytimes.com/2007/03/27/business/worldbusiness/27iht-yukos.5.5034102.html> [26 de Março de 2007].

Kramer, Andrew E.; Myers, Steven Lee (2006) "Workers' Paradise Is Rebranded as Kremlin Inc." *Der Spiegel*. (The Business of Russia).

<http://www.spiegel.de/international/0,1518,412906,00.html> [25 de Abril de 2006].

Kremlin: Presidente da Rússia (2008) "Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Rossia, NTV"

http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/08/31/1850_type82912type82916_206003.shtml [15 de Junho de 2011].

Kynev, Aleksandr (2009) "Electoral reforms and democratization: Russian regional elections 2003–2006" in Cameron Ross e Adrian Campbell *Federalism and local politics in Russia*. Nova Iorque: Taylor & Francis.

Larsson, Robert L. (2006) *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*. Estocolmo: Swedish Defence Research Agency, <http://www2.foi.se/rapp/foir1934.pdf> [15 de Novembro de 2010].

Lo, Bobo (2008) *Axis of convenience: Moscow, Beijing, and the new geopolitics*. Londres: Royal Institute of International Affairs.

Lowe, Christian (2009) "EU faces deepening energy crunch over Russian gas" *Reuters*. <http://www.reuters.com/article/2009/01/06/us-russia-ukraine-gas-idUSTRE4BN32B20090106> [6 de Junho de 2009].

Lucas, Edward (2008) *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Mankoff, Jeffrey (2009) *Russian foreign policy: the return of great power politics*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Manners, Ian (2006) "Another Europe is Possible: Critical Perspectives on European Union Politics" in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack et al. *Handbook of European Union politics*. SAGE.

Mearsheimer, John J. (2007) *A tragédia da política das grandes potências* Lisboa: Gradiva.

Morozov, Viatcheslav (2008) "Energy Dialogue and the Future of Russia: Politics and Economics in the Struggle for Europe" in Pami Aalto (ed.) *The EU-Russian energy dialogue: Europe's future energy security*. Farnham, Surrey: Ashgate Publishing, 43-62.

Nunes, Rui C. (2005) "A Federação Russa: Desenvolvimentos recentes no sector energético" *Relações Internacionais*. *Petróleo e Poder* (20), 57-71.

ODIHR (2005) *Ukraine, Presidential Election, 31 October, 21 November and 26 December 2004: Final Report*. Varsóvia: OSCE, <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14674>.

ODIHR (2003) *Parliamentary Elections, Georgia – Post Election Interim Report*. Tbilisi: OSCE, <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/17822>.

Oettinger, Günther (2011) "The necessity of ensuring the security of Europe's energy supply" *The European Files "Security of Energy Supply in Europe"*. Maio-Junho (22), 8. http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/20110601_the_european_files_en.pdf.

Oliphant, Roland (2010) "Mikhail Khodorkovsky given 14-year sentence" *The Telegraph*. (Russia). <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/8232290/Mikhail-Khodorkovsky-given-14-year-sentence.html> [30 de Dezembro de 2010].

Paşcu, Ioan Mircea (2009) *Segurança energética: "o jogo estratégico fundamental dos próximos 50 anos"*. Parlamento Europeu.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=pt&type=IM-PRESS&reference=20090126STO47091> [26 de Janeiro de 2009].

Pascual, Carlos; Elkind, Jonathan (eds.) (2010) *Energy security: economics, politics, strategies, and implications*. Washington: Brookings Institution Press.

Pascual, Carlos; Zambetakis, Evie (2010) "The Geopolitics of Energy: From Security to Survival" in Carlos Pascual e Jonathan Elkind (eds.) *Energy security: economics, politics, strategies, and implications*. Washington: Brookings Institution Press, 9-35.

Pelfrey, William (2006) *Billy, Alfred, and General Motors: the story of two unique men, a legendary company, and a remarkable time in American history*. Nova Iorque: AMACOM Div American Mgmt Assn.

Pimenta, Carlos (2011) "Energia, electricidade e sustentabilidade" *Público*. [13 de Fevereiro de 2011].

Putin, Vladimir (2001) *Vladimir Putin's address to the German Bundestag*. Berlim. http://www.larouchepub.com/other/2001/2838putin_bundestag.html [25 de Setembro de 2001].

Rodrigues, Alexandre Reis (2008) "Debate: uma nova Guerra Fria?" *Relações Internacionais*. A Rússia, a União Europeia e os Estados Unidos (20), 58-61.

Rompuy, Herman Van (2011) "Developments in European governance and European energy policy" *The European Files "Security of Energy Supply in Europe"* Maio-Junho (22), 6.

http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/20110601_the_european_files_en.pdf.

Rosenau, James N. (2006) *The Study of World Politics. Vol. 1: Theoretical and methodological challenges*. Londres: Routledge.

Rutlan, Peter (2008) "Russia as an Energy Superpower" *New Political Economy*. 13 (2), 203-210. http://relooney.fatcow.com/00_New_3186.pdf.

Schwarz, Henrique (2007) "Energia, Geopolítica e a Política da Biosfera" *Nação e Defesa*. 116, 7-29.

Silva, António Costa (2007) "A Segurança Energética da Europa" *Nação e Defesa*. Primavera 2007 (116), 31-72.

Silva, António Costa (2005) "A Luta pelo Petróleo" *Relações Internacionais*. Petróleo e Poder (20), 5-18.

Stern, Jonathan, et al. (2009) *The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment*. Oxford Institute for Energy Studies. Oxford: Oxford University Press. <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/NG27-TheRussoUkrainianGasDisputeofJanuary2009AComprehensiveAssessment-JonathanSternSimonPiraniKatjaYafimava-2009.pdf>.

Strange, Susan (1996) *The Retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stuermer, Michael (2008) *Putin e o Despertar da Rússia*. Lisboa: Editorial Presença.

Tomé, Luís (2004) *Novo recorte geopolítico mundial*. Lisboa: EDIUAL.

Tsygankov, Andrei P. (2006) *Russia's foreign policy: change and continuity in national identity*. Lanham: Rowman & Littlefield.

União Europeia (2007) *Tratado de Lisboa*. União Europeia, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/pt_PT/-/EUR/ViewPublication-Start;pgid=y8dIS7GUWMdSR0EAIMEUUsWb0000_q_L-P7L;sid=PbvHU6i_O8vHUuU_93NZ9MqacNjZleXcl8k=?PublicationKey=QC3209190.

Verluisse, Pierre (2006) *Une nouvelle Europe. Comprendre une révolution géopolitique*. Paris: KARTHALA Editions.

Waterfield, Bruno (2008) "Georgia conflict: Gordon Brown heads for clash over Russia at EU summit" *The Telegraph*. (Georgia). <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/georgia/2661144/Gordon-Brown-heads-for-clash-over-Russia-at-EU-summit.html> [1 de Setembro de 2008].

Webber, Mark (ed.) (2000) *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?* Londres: Palgrave Macmillan.

Wegren, Stephen K.; Herspring, Dale Roy (2010) *After Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.