

A RÚSSIA EM 2021

Maria Raquel Freire

Texto entregue em Dezembro de 2021

NO DISCURSO ANUAL À ASSEMBLEIA FEDERAL, que em 2021 teve lugar a 21 de abril, o Presidente da Federação Russa, Vladimir Putin, centrou-se fundamentalmente em questões internas, fazendo o habitual balanço da situação política, e traçando algumas linhas de orientação futura.¹ A pandemia foi abordada nos desafios e na resposta tecnológica, científica e médica, incluindo o desenvolvimento de três vacinas, sublinhando o potencial russo nesta matéria, num ano que foi declarado o Ano da Ciência e Tecnologia na Rússia. O setor da energia, desafios climáticos, necessidade de investimentos no sistema industrial e em infraestruturas foram também identificados como centrais ao crescimento do Estado russo. Como sumariado no final do discurso, demografia, medidas de apoio às famílias, esforços de combate à pobreza, criação de emprego e de um ambiente favorável aos negócios, são temas fortes na agenda.

A nível externo, referências à tentativa de golpe de Estado na Bielorrússia, à imagem do que aconteceu na Ucrânia em finais de 2013, constituíram forte crítica a ações de ingerência estrangeira, tendo o presidente russo chamado a atenção para o cruzar de 'linhas vermelhas' num contexto de relações difíceis com o ocidente. Políticas de continuidade no fortalecimento das forças armadas, e no investimento em novos equipamentos, reforçam a imagem do país. E o papel da Rússia como facilitador de segurança internacional é também sublinhado, nas referências à relevância do Conselho de Segurança das Nações Unidas, à atuação russa na estabilização da Síria e Líbia, dados como exemplo, e no papel de mediação da Rússia no Nagorno-Karabakh, conflito armado entre a Arménia e o Azerbaijão. São ainda destacados os parceiros mais próximos da Rússia, nomeadamente a Organização de Cooperação de Xangai, os BRICS, a Comunidade de Estados Independentes e os aliados russos no seio da Organização do Tratado de Segurança Coletiva, bem como os múltiplos projetos em curso no âmbito da União Económica Euroasiática. Estas mesmas linhas de ação surgem claras na nova Estratégia de Segurança, apresentada no verão de 2021.² O documento traça um contexto internacional em mudança, afirmando o lugar central da Rússia numa ordem internacional que define como policêntrica. O contexto de crise do modelo liberal ocidental e a definição de uma nova arquitetura internacional, onde a região da Ásia, e em particular a China, se assumem como determinantes, constituem o pano de fundo para a definição de prioridades externas, em linha com o que acima é referenciado, bem como para direcionar o documento estraté-

gico para a dimensão interna. As questões do crescimento económico, crise demográfica, pandemia, desenvolvimento científico e tecnológico, ambiente, e cibersegurança, destacam-se, a par da narrativa de preservação dos valores tradicionais russos. Esta narrativa surge contra tentativas de ocidentalização e falsificação da história, que enformam as relações da Rússia com o ocidente. Num ano em que decorreram eleições legislativas na Rússia, a pandemia não tem dado tréguas, e as relações com o ocidente se mantêm difíceis, as próximas secções sublinham alguns dos temas mais relevantes na agenda política russa.

Contexto interno: lidar com velhos desafios

Nas eleições legislativas que decorreram entre 17 e 19 de setembro de 2021, prolongando-se devido à pandemia, e onde 51,72% dos eleitores foram às urnas, o Partido Rússia Unida manteve a sua liderança. Conseguiu assegurar 324 assentos de um total de 450, seguido do Partido Comunista da Federação Russa, que ganhou 57 assentos, demonstrando o diferencial claro em termos de resultados eleitorais e mantendo o apoio a Vladimir Putin intocável. 2021 ficou ainda fortemente marcado pela pandemia, com os números no final do ano a atingirem novos níveis, e a Rússia a registar o maior número de mortes na Europa. O número total de vacinados não atinge ainda os 40% em finais de novembro, o que constitui um desafio adicional à contenção da pandemia aumentando a pressão sobre o sistema de saúde. As implicações sociais e económicas são

enormes, como o presidente Putin sublinhava no seu discurso de abril, e não aligeiraram face à evolução desfavorável da pandemia. Numa direção mais favorável tem estado a recuperação nos preços do petróleo, cujo aumento consecutivo ao longo de 2021 é muito favorável à economia russa, ainda muito dependente de recursos energéticos. Aliás, o aumento nos preços da energia tem sido um dos fatores adicionais de fricção entre a Rússia e a União Europeia (UE), incluindo a polémica construção do gasoduto *Nordstream 2*, ligando os abastecimentos russos diretamente à Alemanha, e a crise na Bielorrússia, com ameaças do presidente Lukashenko de cortar os abastecimentos aos países da UE. A interligação das questões económicas e políticas tem marcado a agenda, que tem sido dominada por medidas restritivas, como as sanções que permanecem desde 2014, e um discurso marcadamente hostil, mantendo a tensão entre a Rússia e a UE. Aspetos que serão analisados em seguida.

Contexto externo: dificuldades a ocidente e pressão na agenda pivot Ásia

Muitas são as questões que surgiram na agenda de política externa russa em 2021. De notar que as relações externas têm sido marcadas por uma definição de prioridades geográficas, às quais tem acrescido a dimensão da modernização e desenvolvimento científico e tecnológico, transversal a diferentes setores de atuação. Em termos das prioridades geográficas, o espaço pós-soviético continua a constituir-se como área vital para a Rússia, como sublinhado nos documentos fundamentais, seguido da relevância das relações com o

UCRÂNIA E A SEGURANÇA EUROPEIA

A arquitetura de segurança europeia construída após o final da Guerra Fria centrou-se em grande medida na consolidação da OTAN, marginalizando de algum modo a Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), mais limitada nos seus meios, embora integrando como Estados membros os EUA e a Rússia, além de antigas repúblicas soviéticas – a Organização que se estende de Vancouver a Vladivostok. A centralidade da OTAN foi sempre contestada pela Rússia que a entende como uma ameaça à sua segurança, particularmente na política de alargamento que implica uma aproximação de forças e capacidade militares às suas fronteiras. O desenvolvimento de uma política de segurança e defesa comum na UE, e o alargamento desta, contribuíram também para a narrativa russa de exclusão das decisões de segurança europeias. A Ucrânia tornou-se, neste contexto, palco de confrontação tendo de optar entre duas propostas de integração distintas – a sua inclusão na União Económica Euroasiática promovida pela Rússia, ou a assinatura do Acordo de Associação e Área de Comércio Livre e Abrangente com a UE –, percursos díspares e irreconciliáveis. A guerra na Ucrânia traduz este confronto de visões, tendo a Ucrânia assinado o Acordo de Associação com a UE em 2014, que entrou em vigor em setembro de 2017. A anexação da Crimeia em 2014 e a violência no leste da Ucrânia, na área do Donbass, que permanece até aos dias de hoje, é ilustrativa destes diferenciais. A crise humanitária nas fronteiras da UE com a Bielorrússia, o adensamento da presença militar russa e ocidental nestas mesmas fronteiras e nas da Ucrânia, e o agudizar de tensão política visível nos discursos, traz novamente em inícios de dezembro de 2021 as interrogações sobre uma possível escalada militar na Ucrânia, e um cenário de insegurança permanece no mapa da Europa alargada.



ocidente e a Ásia, e o aumento da relevância do Médio Oriente, África e América Latina. É nesta leitura que se inserem os temas que destacamos nesta secção, nomeadamente a crise na Bielorrússia e a instabilidade que permanece na Ucrânia, e as relações da Rússia com o ocidente, UE e Estados Unidos da América (EUA), e no âmbito da política *pivot Ásia*, as relações com a China.

No espaço pós-soviético, a Ucrânia permanece instável e foco de tensão entre o ocidente e a Rússia. A anexação da Crimeia em 2014, entendida na Rússia como um ato de reintegração territorial, e a violência intermitente que vai acontecendo no leste do país, não têm permitido um curso de normalização nas relações da Rússia com a Ucrânia, bem como estendendo no tempo as sanções definidas. A incompatibilidade de leituras e vontades torna a questão ucraniana um dos principais temas da agenda de segurança europeia (ver caixa). Na Bielorrússia, após a eleição contestada de Lukashenko em agosto de 2020, as manifestações de oposição ao regime não pararam e a repressão destas também não. 2021 ficou marcado não só pela continuidade nos protestos, como pela crise de migrantes e refugiados nas fronteiras da Bielorrússia com a UE. Esta última acusa a liderança de Lukashenko de utilizar milhares de migrantes como ‘arma’ junto à fronteira, pressionando a Polónia e a Letónia.³ Lukashenko pressiona contra as sanções que a UE impôs em resultado do não reconhecimento dos resultados eleitorais, e ameaça cortar os abastecimentos de gás vindos da Rússia para a UE, e que atravessam o seu território, nomeadamente o gasoduto Yamal. A Rússia desmente o seu envolvimento, mas apoia o regime de Lukashenko no que descreve como ação de interferência externa e ameaça à soberania. A União de Estado entre a Rússia e a Bielorrússia tem-se vindo a consolidar, e este ano viu a aprovação de uma Doutrina Militar conjunta e de um conjunto de documentos orientadores com vista a aprofundar a integração, tendo sido aprovados 28 programas reguladores nas áreas económica e financeira, industrial, agrícola e energética. As acusações mútuas de interferência e hipocrisia, e as referências a ameaças híbridas, vindas já do contexto ucraniano, mantêm-se na agenda marcando o tom de discórdia.

Para Moscovo, esta crise revela ganhos no aumento da sua influência sobre o regime bielorrusso e na pressão adicional sobre a UE, particularmente em matéria de gestão de crises, com uma dupla crise: uma crise humanitária envolvendo milhares de migrantes e refugiados, e uma crise energética. Contudo, este posicionamento dificulta a postura russa de acautelar o seu papel de parceiro de confiança nos abastecimentos de energia à UE, pois tem de lidar também com as ameaças do presidente bielorrusso enquanto jogando com a estratégia de diversificação dos abastecimentos via Ucrânia, de modo a não pagar as taxas de trânsito

tão necessárias ao governo em Kiev. Por outro lado, a demora na aprovação dos procedimentos administrativos para ativar os abastecimentos através do *Nordstream 2*, o segundo gasoduto a ligar a Rússia à Alemanha e que vai permitir um aumento substancial na quantidade de gás fornecido, tem sido objeto de contenda, entendido como apoiando a estratégia russa de contornar a Ucrânia em matéria de fornecimento energético, aumentando pressão sobre o governo ucraniano, enquanto permanecendo o principal fornecedor de energia à União Europeia. De facto, a Rússia é responsável por um terço do gás que chega à UE, apesar dos esforços de diversificação que a última tem feito, quer em termos das fontes de energia quer da sua proveniência. A crescer aos diferendos políticos que estas questões suscitam, a Rússia tornou mais evidente o discurso antiocidental de base civilizacional. A ideia de que o ocidente está em declínio, tem sido central na narrativa dos valores tradicionais russos de cunho mais nacionalista e conservador. Esta narrativa permeia a análise das relações da Rússia com o ocidente, trazendo um cunho mais ideológico para o entendimento destas.

“
O documento traça um contexto internacional em mudança, afirmando o lugar central da Rússia numa ordem internacional que define como policêntrica.”

As relações com os EUA, em 2021 com Joe Biden na presidência, apontam para dificuldades, dadas as críticas da administração norte-americana ao regime de Putin. Assumindo uma postura de normalização das relações com os seus aliados tradicionais, procurando recalibrar a relação transatlântica, Biden menciona desde cedo a Rússia como a grande ameaça, e nomeia-a a par da China, entendida como o grande rival. Apesar do presidente dos EUA entender a Rússia como uma potência fragilizada, face a uma economia sectorialmente dependente, à crise demográfica, e aos efeitos da pandemia, entende também que esta fragilidade a torna uma potência revisionista, que pretende a alteração da hegemonia neoliberal ocidental. A narrativa conservadora russa é entendida como parte desta lógica de contenção dos EUA e seus aliados, e de afirmação de uma ordem internacional em transformação, como sublinhado no discurso de Putin. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é, neste contexto, definida como a principal ameaça externa à Rússia, através das suas políticas de alargamento e presença

massiva próximo às fronteiras russas. Nada de novo nesta frente, dado que esta perceção de ameaça se mantém desde o final da Guerra Fria e do desmantelamento do Pacto de Varsóvia. Apesar das tentativas no seio do Conselho OTAN-Rússia de apaziguar desconfiança e aumentar transparência, estes objetivos não foram de todo concretizados. As relações da Rússia com o ocidente apresentam-se em 2021 com um nível muito substancial de desconfiança e tensão, de que as sanções persistentes são uma ilustração clara.

No seu olhar para a Ásia, a Rússia definiu a política *pivot Ásia* que se tem vindo a consolidar numa maior proximidade, em particular, à China. Na sua base está a partilha de valores normativos, incluindo a política de contenção dos EUA, e o pressuposto de não ingerência nos assuntos internos e respeito pela soberania dos Estados-Membros, implicando não interferência nos regimes de governação. As relações entre estes dois gigantes dão-se essencialmente ao nível da cooperação económica e de segurança/militar. Exemplo têm sido os exercícios militares conjuntos, como o *Sibu/Cooperation-2021* (agosto), ou os exercícios navais *Joint Sea 2021* (outubro), sinalizando esforços de convergência em áreas geoestratégicas fundamentais onde ambas as potências não pretendem interferência externa. A formação da AUKUS em setembro de 2021, aliança defensiva entre a Austrália, EUA e Reino Unido, e a sua leitura como ameaça ao *status quo* regional pela Rússia e China é ilustrativa. As relações têm também avançado no âmbito de quadros multilaterais, como a Organização de Cooperação de Xangai e a União Económica Euroasiática, com a parceria entre esta última e o projeto *Belt and Road* promovido por Pequim a atestarem o que o Ministro Russo dos Negócios Estrangeiros Lavrov designa de ‘integração das integrações’.⁴ Apesar deste relacionamento próximo, a Rússia entende a China como competidor regional, permitindo que a questão de se tratar de uma aliança ou de uma relação de conveniência permaneça em aberto, demonstrando as reticências que permanecem na consolidação da estratégia *pivot Ásia*. ■

Notas

¹ Putin, Vladimir (2021), Presidential Address to the Federal Assembly, 21 abril. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/65418>.

² President of Russia (2021) The President approved the National Security Strategy, 2 julho. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66098>.

³ Emmott, Robin; Siebold, Sabine and Sytas, Andrius (2021) Lithuania, EU say Belarus using refugees as ‘political weapon’, Reuters, 12 julho. <https://www.reuters.com/world/europe/belarus-using-refugees-weapon-must-face-more-eu-sanctions-lithuania-says-2021-07-12/>.

⁴ Lavrov (2021) Greetings by the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Lavrov to the participants of the Asia and Pacific High-level Conference on Belt and Road Cooperation, 23 junho. https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonKjE02Bw/content/id/4797334.