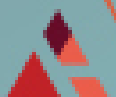


BOLETIM NEAAPE

v.06 n.01 - abr. 2022



BOLETIM NEAAPE
ISSN 2594-6935

O Boletim NEAAPE divulga análises sobre o processo decisório de política externa de distintos países, bem como sobre temas que integram as agendas de política exterior. A publicação tem periodicidade quadrimestral e é composta por editorial e textos dirigidos a leitores interessados em ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Corpo Editorial

Conselho Editorial

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves
Leticia de Abreu Pinheiro
Maria Regina Soares de Lima

Editor Executivo

Leandro Wolpert dos Santos

Editor Adjunto

Eduardo Morrot Coelho Madureira

Editoria de Redação

Anna Karolinne de Holanda Ribeiro
Beatriz Maciel Pontes
Beatriz Silva Flores dos Santos
Eduardo Morrot Coelho Madureira
Fernanda de Abreu Appolinário
Ghaio Nicodemos Barbosa
Johanna Larrubia Barreto
Juliana Pinto Lemos da Silva
Leandro Wolpert dos Santos
Levi Salomão Matsinhe
Marcelly Firmino Luiz Fortunato
Marllon Motta Da Rocha
Nathalia de Oliveira Tavares
Paulo Jacob Inguane
Tomás Paixão Borges

Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa

neaape.com.br



Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rua da Matriz, 82 - Botafogo
CEP: 22260-100
Rio de Janeiro – RJ
(21) 2266-8300

SUMÁRIO

4

EDITORIAL

Leandro Wolpert dos Santos

6

O lugar do Exterior Próximo na Política Externa Russa dos presidentes Yeltsin e Putin

Beatriz Pontes

19

Duas viagens, distintas reações: as políticas externas de Brasil e Argentina acerca da invasão russa à Ucrânia

Eduardo Morrot

Juliana Pinto

29

A Índia frente à Guerra Russo-Ucraniana

Marcelly Firmino

Editorial

O Sul Global diante da guerra entre a Rússia e a Ucrânia

**Leandro Wolpert
dos Santos**

*Editor Executivo
do Boletim
NEAAPE*

No dia 24 de fevereiro de 2022, as forças armadas russas invadiram o território ucraniano por ar, mar e terra em diversas frentes. Após meses negando qualquer intenção nesse sentido, Moscou decidiu atacar militarmente a Ucrânia alegando razões de segurança diante da ameaça representada pelo contínuo processo de expansão em direção ao Oriente da aliança militar capitaneada pelos EUA através da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

O que era para ser um conflito de curta duração, dada a tamanha discrepância de poder entre uma potência nuclear e um antigo país-satélite da ex-União Soviética, completou 111 dias no momento em que este texto foi escrito e já ceifou a vida de milhares de pessoas, entre combatentes e civis, inclusive de brasileiros que para lá foram lutar ao lado dos ucranianos. Isso sem mencionar a tragédia vivenciada pelos refugiados da guerra, que, além de seus lares, perderam também a perspectiva de vida. Apesar dos pedidos insistentes de Kiev, os EUA e seus aliados no Ocidente decidiram não participar diretamente do conflito, mas aplicaram uma série de sanções econômicas a Moscou visando estrangular a economia de guerra russa, ao mesmo tempo em que têm fornecido apoio político e militar a Ucrânia, por meio do envio de armamentos de tecnologia de ponta e do cerco diplomático à Rússia nos principais organismos multilaterais.

Com origens que remontam ao período da Guerra Fria, o conflito bélico entre a Rússia e a Ucrânia fez com que as disputas geopolíticas por áreas de influência voltassem a ocupar o centro da agenda política internacional. Com efeito, o tema tem sido objeto de frequentes e calorosos debates nas diversas instâncias da ONU, desde a Assembleia Geral até os Conselhos de Segurança e de Direitos Humanos. Também tem penetrado a agenda de organismos regionais, como a OEA e, mais recentemente, a Cúpula das Américas. As externalidades negativas geradas em uma economia globalizada, a exemplo da inflação de alimentos e de combustíveis, somadas ao receio de que a escalada do conflito miliar possa dar ensejo ao emprego de armas nucleares e a eventual heca-



tombe mundial, fizeram com que a Pandemia de Covid-19, antes dominante, fosse relegada a um segundo plano na agenda internacional.

Esse delicado e complexo contexto mundial impôs um grande desafio às políticas externas dos países do Sul Global: como se posicionar perante o conflito à luz da preservação dos interesses nacionais? Retomando o clássico trabalho de Robert Putnam, o cálculo dessa equação envolve variáveis de dois níveis: os constrangimentos sistêmicos, expressos nas alianças e parcerias estratégicas, bem como na interdependência econômica entre os países; e a disputa de preferências políticas no âmbito doméstico, envolvendo atores estatais e da sociedade civil.

A presente edição do Boletim NEAAPE, assim como a que a se seguirá a esta, busca retratar e analisar como alguns dos principais países do Sul Global formularam esse cálculo político e se posicionaram diante da Guerra entre a Rússia e Ucrânia. O primeiro artigo, de autoria de Beatriz Pontes, nos dá um panorama geral do conflito ao tratar de um dos países diretamente envolvidos: a Rússia. Através do resgate histórico dos interesses estratégicos da política externa russa após o fim da Guerra Fria, Pontes explora as principais razões que levaram o presidente Vladimir Putin a iniciar a guerra contra a Ucrânia, primeiro em 2014 e depois agora, no início de 2022. Na sequência, Eduardo Morrot e Juliana Pinto abordam, em perspectiva comparada, dois países mais próximos à nossa realidade local: o Brasil e a Argentina. Como o autor e a autora demonstram, a posição brasileira e argentina foi eivada de ambiguidades, oscilando do alinhamento ao Ocidente a uma postura de neutralidade ou, ao menos, de baixo perfil, evitando criar rugas diplomáticas com Moscou. Nos dois casos, interesses econômicos, motivações eleitorais e disputas interburocráticas teriam concorrido para esse movimento errático, ainda que em dosagens diferentes. Para finalizar a edição, o artigo de Marcelly Firmino transfere a atenção para o continente asiático, ao analisar a posição de neutralidade assumida pela Índia. Ao mesmo tempo integrante do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e do QUAD (EUA, Índia, Japão e Austrália), Nova Délhi buscou tirar proveito de seu relacionamento com os diferentes pólos de poder mundial à luz dos princípios de independência e desenvolvimento que tradicionalmente guiaram a política externa indiana.

Embora talvez a mais notória nos últimos tempos, a Guerra na Ucrânia é mais uma evidência, ao lado de tantas outras, de que a História não acabou com o fim da Guerra Fria, como previra Francis Fukuyama. Hoje, questiona-se até mesmo se a lógica desse período realmente foi superada, com alguns analistas sugerindo o termo Guerra Fria 2.0 para se referir à ordem internacional que poderá resultar desse conflito. Seja como for, não restam dúvidas de que o Sistema Internacional se torna mais complexo a cada dia, exigindo respostas difíceis dos países do Sul Global na preservação de seus interesses e na busca do desenvolvimento nacional.

Recebido para publicação em 14 de junho de 2022.

O lugar do Exterior Próximo na Política Externa Russa dos presidentes Yeltsin e Putin

Beatriz Pontes **Introdução**

Pesquisadora
NEAAPE

Os problemas da Rússia com o manifesto interesse da Ucrânia de ingressar na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) não são recentes. O vácuo gerado pelo fim da Guerra Fria logo foi ocupado pela estratégia hegemônica da potência vencedora, os EUA, que contemplava a construção de uma nova ordem mundial pautada na consolidação de um império financeiro global e na expansão da democracia liberal capitalista. Desde então, essa sobreposição dos valores estadunidenses tem sido promovida em amplo espectro com o apoio da OTAN, alcançando a Ucrânia.

6

Com o fim do comunismo soviético e, conseqüentemente, da ameaça desenhada pelo Ocidente na existência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a OTAN passou por um processo de reformulação de suas diretrizes. Foi com a publicação do *New Strategic Concept*^[1], em 1991, durante a Cúpula de Roma, que se iniciou esse processo, ou seja, a adaptação ao cenário pós-Guerra Fria, no qual a aliança abandonou o compromisso direto com a contenção do comunismo e concentrou esforços na promoção da democracia neoliberal pelo mundo.

Contando com 12 países no momento de sua criação, a OTAN fechou o ano de 2021 com 30 Estados Parte. O crescimento da Organização pode ser dividido em três momentos importantes. O primeiro deles foi de 1949 a 1990, quando, após a consolidação da disputa bipolar, a Organização foi criada e, mediante a escalada de tensão entre EUA e URSS, ganhou quatro novos membros – Grécia, Turquia, Alemanha Ocidental e Espanha. De 1990 a 2000, por conta do fim da Guerra Fria, a OTAN ganhou três

[1] Documento que contém as diretrizes, valores e propósitos da OTAN. Disponível em: <<http://www.nato.int/strategic-concept/>>. Acesso em: 09/02/2022.

novos membros: Hungria, República Tcheca e Polônia. Por fim, de 2000 a 2020, mediante a consolidação dos processos de independência de antigas repúblicas soviéticas, das crises da grande vizinha russa e da escalada do terrorismo internacional, ingressaram na OTAN Estônia, Letônia, Lituânia, Bulgária, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Albânia, Croácia, Montenegro e Macedônia do Norte. Atualmente, três países são membros potenciais: Bósnia e Herzegovina, Geórgia e Ucrânia^[2].

É amplamente conhecido na literatura de Relações Internacionais que a Rússia tem influência sobre os países do exterior próximo e que sua política externa tem sido pautada por esse conceito há, pelo menos, 30 anos. Pensado para representar em um único termo a importância da região, o exterior próximo da Rússia consiste na existência de nações politicamente independentes, porém histórica, econômica e culturalmente vinculadas à Federação Russa. O Kremlin se utiliza da proximidade cultural, do elevado número de russos étnicos vivendo neste exterior próximo e da dependência do comércio com Moscou para manter a influência na região^[3].

Neste exterior próximo da Rússia, uma das ex-repúblicas soviéticas se destaca: a Ucrânia. Para a Rússia, o país vizinho é muito mais do que sua fronteira ocidental. Na história, o território da Ucrânia foi fundamental na proteção da Rússia de ataques durante a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. Também salvou o império da tentativa de invasão de Napoleão Bonaparte. Um eventual ingresso da ex-república soviética na Aliança do Atlântico e suas bases estariam a apenas 640 quilômetros de Moscou. Portanto, a Ucrânia, além de nação culturalmente próxima, é, para o governo russo, a zona de segurança mais importante de se manter.

Em seu livro sobre o exterior próximo da Rússia, Gerard Toal cita como argumento para os interesses de Vladimir Putin na Ucrânia as humilhações pessoais pelas quais o presidente russo passou durante seus dois primeiros mandatos, quando fracassou em instalar e manter líderes pró-russos em Kiev^[4]. O acirramento de tensões mais recente entre Rússia e Ucrânia se deu inclusive por conta da deposição do presidente ucraniano pró-Rússia, Viktor Yanukovich, em fevereiro de 2014. O Ocidente acusa Putin, desde 2004, de tentar interferir nas eleições ucranianas com o objetivo de eleger Yanukovich. Em resposta a deposição de Yanukovich, homens armados, supostamente incitados por Moscou, tomaram o parlamento da região ucraniana da Crimeia – composta em sua maioria étnica por russos – e hastearam a bandeira russa. Pouco tempo depois, Putin iniciou a anexação do território

[2] NE: Nos dias 12 e 13 de maio, Finlândia e Suécia anunciaram, respectivamente, sua decisão de ingressar na OTAN.

[3] Bertonha, João. Rússia: ascensão e queda de um império. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

[4] Toal, Gerard. Near Abroad: Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus. Oxford: Oxford University Press, 2017.

após um referendo local, em 16 de março de 2014, reforçando os laços históricos e de poder sobre a Ucrânia. Desde então, os combates começam e continuam de tempos em tempos.

Desde a sua independência da Federação, a Ucrânia tem mantido uma política pendular estrategicamente benéfica, entre a aproximação com a Rússia e com o Ocidente. Kiev busca se beneficiar das afinidades culturais entre seus povos e do engajamento político e econômico da Rússia de auxiliar seu exterior próximo em troca da manutenção de suas áreas de influência, levando suas relações ao limite. Por temer a dependência completa da Rússia, ao menor sinal de interferência da potência vizinha em suas decisões políticas e econômicas, a Ucrânia se utiliza da boa relação com o Ocidente na tentativa de se manter segura. Nunca 100% rendida ao poderio russo, nunca 100% comprometida com o Ocidente.

Nessa dinâmica, pouca atenção geralmente é dada ao papel da aproximação da OTAN, apesar de sua constante expansão e das promessas de incluir a Ucrânia no tratado. O Ocidente segue utilizando o seu domínio da narrativa global para construir a imagem de Vladimir Putin como figura belicosa e imperialista, bem como caracterizar suas ações na arena global como ameaçadoras à paz mundial, estratégia que, por sua vez, serve de cortina de fumaça à expansão da Aliança do Atlântico. Ao longo dos anos, a OTAN construiu quatro grupos de combate multinacionais no exterior próximo da Rússia semelhantes em tamanho aos batalhões na Estônia, Letônia, Lituânia e Polônia, bem como uma brigada multinacional na Romênia. Seu patrulhamento aéreo também aumentou nos estados bálticos e na Europa Oriental, tendo liberdade para interceptar qualquer aeronave russa que ultrapasse as fronteiras por ela guardadas.

De um modo geral, o interesse da Rússia no exterior próximo não se limita à Ucrânia, mas, sem dúvida, está fortemente concentrado no país fronteiriço. Neste sentido, é importante analisar como tal conceito foi mobilizado pelos dois presidentes que mais tempo permaneceram à frente do governo russo, Boris Yeltsin e Vladimir Putin, assumindo a invasão russa ao território ucraniano, em 2022, como o extremo da preocupação russa com o exterior próximo. Devem ser consideradas duas premissas como variáveis a serem comparadas: a preocupação com a sobrevivência do Estado Russo frente à ameaça de expansão da OTAN; e a consolidação da Federação Russa como uma liderança regional. Assume-se que ambas foram fortemente mobilizadas por Yeltsin e maximizadas pelo governo de Vladimir Putin.

O Exterior próximo na Política Externa de Boris Yeltsin (1991-1999)

O relacionamento da Rússia de Yeltsin com as ex-repúblicas soviéticas no pós-Guerra Fria foram pautadas pelo temor dos Estados próximos pelas aspirações imperiais de Moscou. A superioridade da Rússia em detrimento das demais repúblicas no passado soviético, o conturbado desmembramento do bloco, bem como a dificuldade russa de reconhecer a soberania dessas repúblicas construíram negativamente a memória de interação entre os Estados da região no pós-Guerra

Fria. Alguns autores, como Fabiano Mielniczuk, defendem que o estabelecimento de relações mais cooperativas e menos competitivas no cenário global teriam ocorrido de modo mais orgânico se a Rússia de Yeltsin tivesse reconhecido de pronto a soberania das ex-repúblicas soviéticas^[5]. Consolidar uma boa relação com os EUA, nesse contexto, tranquilizaria as repúblicas temerosas à Rússia.

Prevedo o afastamento das repúblicas independentes, o primeiro movimento da política externa russa foi a proposição da Comunidade dos Estados Independentes (CED), motivada pelo interesse de defender a manutenção de sua influência estratégica e de embarreirar a expansão da OTAN para perto de suas fronteiras. Dentre inúmeros pontos, a CEI propunha uma política exterior comum a todos os países membros, a manutenção de um espaço econômico e militar unitário e a transparência das fronteiras dentro da Comunidade, item motivador do afastamento da Ucrânia por limitar o reconhecimento da integridade territorial de cada Estado Parte^[6].

Tais esforços da política externa russa, em 1991, esboçaram o que logo viria a se consolidar como o exterior próximo da Federação Russa, região que compreende o território ocupado pelas quatorze ex-repúblicas soviéticas: Armênia, Azerbaijão, Belarus, Cazaquistão, Estônia, Geórgia, Letônia, Lituânia, Moldávia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia, Uzbequistão e Quirguistão. Apesar disso, o clima de competitividade só piorou com as disputas em torno da Frota russa do Mar Negro e com a transferência, em 1994, da Crimeia pela Ucrânia, que já abrigava elevado número de russos étnicos em seu território. Ademais, a desconfiança acerca da transferência do armamento nuclear localizado na Ucrânia para a Rússia colaborou para a desestabilização da relação da Federação com os demais Estados da região. O medo de sofrer com uma possível chantagem nuclear por parte da Rússia fez a Ucrânia rumar em direção ao Ocidente, que se colocou como garantidor da integridade territorial dos oprimidos pela “doença imperial” da Rússia^[7]. Nesse sentido, não só a Ucrânia como todo o leste europeu se viu entre dois caminhos ao longo da década de 1990: estreitar os laços com a Rússia, aderindo à CEI; ou se aproximar dos EUA e aliados europeus por meio da adesão à OTAN.

Durante a década de 1990, foram lançadas as bases da política externa russa do governo Yeltsin que, dentre inúmeras atribuições, buscou minimizar os danos causados pelo fim da Guerra Fria. De modo geral, de 1991 a 1996, com Andrei Kozyrev^[8] à frente do Ministério das Relações Exteriores, tentou-se exprimir a superação do trauma

[5] Mielniczuk, Fabiano. O Conflito entre Rússia e Geórgia: uma revisão histórica. In: Estudos Internacionais, v. 1, n. 2, julho-dezembro, 2006, p.157-166.

[6] Mielniczuk, Fabiano op. cit.

[7] Mielniczuk, Fabiano op. cit.

[8] Nomeado pelo presidente Boris Yeltsin, Andrei Kozyrev foi o primeiro Ministro das Relações Exteriores da Federação Russa. Permaneceu no cargo de 1991 a 1996.

da Guerra Fria, de uma Rússia econômica e socialmente arrasada. Oficialmente emancipada da URSS, em janeiro de 1992, a Rússia ressurgiu na cena internacional, tendo sido reconhecida inicialmente por 131 Estados. A partir desse feito, a política externa russa traçou dois grandes objetivos: assegurar condições externas favoráveis à política interna e às reformas econômicas; e ultrapassar a herança da Guerra Fria, desconstruindo pouco a pouco as estruturas do conflito. As ambiguidades em que tais políticas estavam envolvidas – tentativa concomitante de atenuar os conflitos com o Ocidente e de dar prioridade aos interesses da Federação Russa – fizeram com que muitos considerassem o período como sendo pró-ocidental e para além das capacidades russas^[9]. Apesar dos esforços de Kozyrev, afirma Walter Laqueur:

A principal preocupação dos decisores políticos russos, bem como do resto do país, foi com questões domésticas. A menos que houvesse um mínimo de estabilidade em casa, a menos que estivesse claro quem estava dirigindo o país, a menos que a economia funcionasse pelo menos em certa medida, a Rússia era um objeto de política, não um poder normal buscando seus próprios interesses. (tradução nossa^[10])

10 Não havia qualquer consenso na elite política russa quanto ao que deveria ser a política externa da Federação, fator que fez com que, nos primeiros anos da Rússia pós-soviética, o governo tivesse dificuldade em definir a identidade de sua política externa. Afinal, esses interesses vitais deveriam representar o quê exatamente? O país continuava a ser uma potência, apesar do estado de caos político, decadência econômica e depressão social? Yeltsin não sabia a resposta. Apesar da necessidade de não descuidar da estratégia de posicionamento da Rússia no mundo, os esforços precisaram ser concentrados nas demandas domésticas. Em outras palavras, dividir os esforços em duas tarefas dispendiosas dificilmente levaria o Estado russo à recuperação econômica, social e política.

Em agosto de 1992, o então Ministro Kozyrev foi acusado pelo núcleo político russo de ser muito liberal e pró-ocidental, ao alegar que a política externa proposta por seus críticos transformaria a Rússia em um Estado imperial ameaçador, principalmente para os estados vizinhos. Buscando um arrefecimento da rivalidade com o Ocidente, acrescentava que as ideias dos seus opositores se assentavam numa desconfiança desmedida aos EUA e aos Estados ocidentais democráticos, e que jamais conduziriam a Rússia a algum tipo de progresso, podendo até levar ao isolamento do país no plano internacional^[11]. O silêncio

[9] Rego, Helena. A Nova Rússia. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCP), 1999.

[10] Versão original: “*The main preoccupation of Russian policy makers, as well as the rest of the country, was with domestic issues. Unless there was a minimum of stability at home, unless it was clear who was running the country, unless the economy functioned to at least some extent, Russia was an object of politics, not a normal power pursuing its own interests.*”. Laqueur, Walter. *Putinism*. Nova Iorque: St. Martin’s Press, 2015, p. 185.

[11] Rego, Helena. op. cit.

acerca das relações russas com os antigos estados soviéticos preocupava tanto quanto o lugar do interesse nacional frente às reformas políticas e econômicas realizadas por Yeltsin^[12].

Aos poucos, a administração russa foi tomando consciência de que, apesar de alguma evolução nos objetivos da OTAN e da União Europeia, as suas políticas continuavam basicamente inalteradas, inclusive com planos de reforço da presença militar da organização nos Estados Bálticos e em outras partes da antiga URSS. Com isso, a partir de 1993, os interesses nacionais russos começaram a se voltar para o exterior próximo. Tanto Yeltsin quanto Kozyrev buscaram deixar explícito que era de total interesse da Rússia findar todos os conflitos armados no território da antiga URSS. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) apenas complexificou a situação quando, em abril do mesmo ano, reconheceu uma apelação do governo russo à Organização no sentido de reconhecer poderes especiais à Rússia para garantir a paz e a estabilidade na região. Seguiu por alguns anos o interesse de Kozyrev em apostar no direito da Rússia de utilizar intervenções como forma de prevenir a perda de posições geopoliticamente convenientes.

Teve início então uma fase de modificações na política externa russa para os vizinhos do passado soviético. Em agosto de 1992, no primeiro relatório estratégico do Conselho para a Política Externa e de Defesa, tal interesse de modificação já vinha sendo sinalizado com o estabelecimento de que, a partir desse documento, os interesses da Rússia não seriam necessariamente os mesmos do Ocidente, e que a distância entre ambos poderia aumentar. A partir desse momento, a política externa russa deveria se centrar no exterior próximo e não no Ocidente. Tais mudanças ficaram conhecidas como a Doutrina Kozyrev, pautada pelo estabelecimento de relações de boa vizinhança com os novos Estados independentes através da cooperação política, econômica, cultural e humana.

As iniciativas do governo russo para a política externa a partir daí foram minando pouco a pouco as expectativas do Ocidente em relação à Rússia capitalista e democrática, além de intensificarem as críticas à gestão de Yeltsin. O recado que o governo quis passar se resumia a três pontos básicos: (1) definir que o território da antiga URSS está sob a esfera de influência russa; (2) que o governo tentaria prevenir ao máximo o uso dessa mesma área como ferramenta de ameaça à segurança russa; (3) que a política externa russa trabalharia para fazer com que a área em questão atuasse como ponte entre a Rússia e o Ocidente, não como mais uma fonte de desentendimento e isolamento.

Em 1995, foram lançadas as linhas mestras da política externa da Federação, no qual ficou clara a intenção do governo de exprimir uma nova orientação. Dos pontos abordados, destacam-se: a busca por melhorar o funcionamento institucional da CEI e garantir uma integração equilibrada entre as repúblicas em questão; a adoção de

[12] Rego, Helena. op. cit.

medidas fundamentais para solucionar o conflito na Chechênia^[13]; garantir os direitos das populações de língua russa nos países membros da CEI; contrapor o monopólio norte-americano nas questões de segurança e construir alternativas às propostas ocidentais; redobrar a atenção aos sinais de expansão da OTAN para o Leste europeu.

Mesmo com a substituição de Kozyrev, em 5 de janeiro de 1996, a política externa russa apresentou poucas alterações relevantes para o rumo do país na cena internacional, apesar das inúmeras diferenças existentes entre Kozyrev e seu sucessor, Evgueni Primakov. Com a chegada do novo ministro, Moscou seguiu apostando na ideia de apresentar a Rússia como uma grande potência. Ambos os ministros concordaram sobre a importância de a Rússia desempenhar um papel de líder global no ambiente pós-Guerra Fria. Foi Kozyrev quem deu o pontapé inicial na construção de uma parceria construtiva entre a Rússia e os EUA de modo a influenciar positivamente o curso dos assuntos mundiais, ainda que tal expectativa não tenha se cumprido^[14].

O antagonismo presente na tentativa de Yeltsin em manejar as crises domésticas junto à necessidade de exprimir em sua política externa uma 'nova Rússia' não permitiu que fossem de fato firmados os dois pilares da Doutrina Kozyrev abordados anteriormente. Sem assegurar suas próprias condições domésticas de governabilidade, não foi possível construir uma base de apoio suficientemente coesa de modo a lançar a administração Yeltsin na busca por alternativas externas favoráveis; tampouco ultrapassar a herança da Guerra Fria. Para desempenhar um papel significativo nos assuntos globais, a Rússia precisaria desenvolver uma noção clara do que representava, um sistema de valores e prioridades centrais e políticas externas capazes de promovê-los^[15].

A política externa russa do período sofreu com a incidência de quatro problemas em potencial: a ausência de propósito na busca por uma identidade pós-soviética; a disfuncionalidade do sistema político; a corrupção desenfreada; e a dificuldade do governo Yeltsin de definir prioridades políticas - muito por conta do conflito de interesses setoriais russos. Grande parte do debate sobre a identidade russa gerou uma série de concepções polarizadas acerca do tipo de sociedade que a Rússia deveria ser após o desaparecimento da União Soviética. A luta política se refletiu na disputa direta entre os poderes executivo e o legislativo, dramatizada pelo bombardeio da Duma^[16]. Em suma,

[13] A luta da Chechênia, província localizada na região russa do Cáucaso Norte, por independência desencadeou duas guerras com a Federação Russa. A primeira em 1994 e a segunda em 1999. Ambas durante a administração de Boris Yeltsin.

[14] Lo, Bobo. Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy. Londres: Blackwell Publishing, 2003.

[15] Lo, Bobo. op. cit.

[16] Trata-se do ápice do impasse político entre a Presidência Russa e a casa legislativa do país entre 21 de setembro e 5 de outubro de 1993. O conflito foi resolvido pelo uso da força militar.

os anos de Yeltsin foram um período de erros de cálculo na definição de preferências e na tentativa de transformar a ênfase no exterior próximo em resultados de política externa.

Yeltsin saiu de cena em dezembro de 1999, enfrentando graves problemas pessoais – sua luta contra o alcoolismo era de conhecimento público – e reconheceu publicamente em seu pronunciamento de renúncia ter falhado na recondução da Rússia ao progresso. Nas palavras de Yeltsin: “Peço perdão por não ter realizado as esperanças de quem acreditava que de um só golpe, saltaríamos do passado cinzento, estagnado e totalitário para um futuro brilhante, rico e civilizado”. Passado o bastão, Vladimir Putin inicia uma fase de rompimento com o padrão decadente de condução das políticas econômica, social e de segurança. O resgate do status de grande potência da Rússia se torna uma das prioridades de Putin, o que passa a ser visto pelo Ocidente como uma ameaça à expansão da OTAN pelo Leste Europeu e aos valores por ela defendidos.

O exterior próximo na Política Externa de Vladimir Putin (2000-2008; 2012-)

A mudança de governo de Yeltsin para Putin não implicou no rompimento da doutrina de política externa construída por Kozyrev. O novo presidente seguiu apostando fortemente no papel de liderança regional da Rússia para o seu exterior próximo, e isso só foi possível por conta de dois fatores: Putin foi beneficiado pela conjuntura no plano externo por conta dos atentados terroristas nos EUA, em setembro de 2001; e, no plano interno, as políticas macroeconômicas se mostraram eficientes em devolver certa estabilidade ao padrão de vida da população russa.

Com a instauração de uma “Guerra Contra o Terror” por parte do governo de George W. Bush nos EUA, pela primeira vez, em décadas, a Rússia e os países do Ocidente voltaram seus esforços para lutar contra um inimigo comum, ou seja, o terrorismo^[17]. Neste sentido, o que se observou na política externa de Putin no período em questão foi um arrefecimento em relação ao Ocidente de modo a reduzir os constrangimentos que até então haviam marcado as relações da Rússia com os países centrais. Em contrapartida, reduziram-se as críticas ao governo Putin em relação ao seu modo de conduzir as políticas de contenção de grupos separatistas. Realidade totalmente distinta do desfecho do governo Yeltsin.

As políticas de contenção de grupos separatistas do governo Putin ganharam legitimidade sob a retórica do combate ao terrorismo internacional, uma vez que os eventos de setembro de 2001 possibilitaram ao governo Putin uma instrumentalização da constante ameaça de grupos nacionalistas. A manipulação dessa retórica teve como objetivo, em um primeiro momento, reduzir as críticas da comunidade

[17] Pavlova, Elena. As principais tendências da política exterior da Federação Russa em 2006. In: Revista de Economia & Relações Internacionais, FAAP, v. 5, n. 10, 2007, p. 98-107.

internacional e, posteriormente, fortalecer a confiança interna em um governo capaz de resgatar o país da crise, manter sua soberania e, finalmente, voltar a projetar a Rússia no sistema internacional como um *global player*.

Na tentativa de adotar uma postura mais pragmática e menos permissiva, em 2003, a Federação Russa se manteve contra a invasão norte-americana no Iraque, porém, quando a decisão de ação unilateral foi tomada pelo então presidente Bush, Moscou optou por não se opor declaradamente, entendendo os custos de tamanho comprometimento. Putin preferiu deixar nas mãos dos demais membros do CSNU o papel de críticos. Isso indica que a Rússia do pós-11 de setembro tendeu a apoiar e a convergir com o Ocidente nos temas de interesse vital para os EUA, evitando choques e contenciosos que desgastassem suas relações.

Para Olga Oliker^[18], as razões pela manutenção do interesse no exterior próximo se encontram na busca da Rússia em sua história por prestígio, suas prioridades econômicas e suas questões de segurança. O argumento mobilizado diversas vezes por Putin em seus discursos é o de que muitos russos enxergam a região como parceira e aliada natural que compõem os interesses nacionais da Rússia^[19]. Uma Rússia incapaz de projetar sua influência nos países vizinhos se tornaria cada vez mais distante da Rússia Imperial e Soviética, portanto, mais distante do objetivo de se tornar uma potência regional.

14

Em complemento a Oliker, uma segunda forma de interpretar o interesse russo no exterior próximo e, em especial na Ucrânia, Barry Posen argumenta que o nacionalismo aumenta a intensidade da guerra. Mais especificamente, o fenômeno em questão aumenta a capacidade dos estados de mobilizar as energias criativas e o espírito de auto-sacrifício dos soldados, explicação teórica que se encaixa em muitos aspectos ao conflito^[20]. Vários dos elementos do nacionalismo são originários ou intensificados pela tarefa de preparação para a guerra e pela experiência da guerra, particularmente a “mobilização em massa”. Para Posen, não existe coincidência no fato de o nacionalismo – sendo ele étnico ou não – gerar guerras tão intensas e servir ao propósito de melhorar as capacidades militares do povo. É somente a partir do momento em que o governo russo recompõe suas forças internas – muito por conta do poder de centralização do presidente Putin – que a Rússia consegue apresentar uma política externa e de defesa capaz de contrabalançar o peso dos nacionalismos na região, ou seja, do risco iminente de disseminação do fenômeno por todo Leste europeu e Cáucaso.

[18] Oliker, Olga. *Russian Foreign Policy: sources and implications*. Santa Monica: Rand Corporation, 2009, p. 93-95.

[19] Oliker, Olga. *op. cit.*

[20] Posen, Barry. *Nationalism, the Mass Army and Military Power*. In: *International Security*, v. 18, n. 2, 1993, p. 80-124.

Deve ser considerado também que, mais do que outras áreas do governo, a política externa russa está associada a Putin, o indivíduo. Se a conduta das relações exteriores da administração Yeltsin revelou a primazia de agendas setoriais concorrentes entre si – os poderes da esfera política, as elites, dentre outros – em detrimento de uma visão consensual do interesse nacional, então hoje é apropriado falar de uma política externa genuinamente presidencial que reflita as características de Putin e seu engajamento em busca da maximização do interesse nacional. Não é coincidência que a diplomacia pública tenha sido uma das principais prioridades de sua administração. Putin busca transparecer em suas ações e discursos o engajamento de seu governo em definir claramente o lugar de cada esfera constituinte do poder público russo, mantendo o controle e a coesão entre tais unidades e a Federação. Um governo forte e harmônico do ponto de vista doméstico fortalece os pilares e legitima os interesses nacionais a serem alcançados pela política externa. Não existe interesse nacional sem antes haver organização e harmonia entre os poderes públicos. Neste sentido, comparando com o governo anterior, pode-se afirmar que o pragmatismo foi a novidade adicionada por Putin à política externa russa.

A tensão mais recente no exterior próximo da Rússia foi desencadeada, em 2021, pela solicitação de adesão à OTAN feita por Volodymyr Zelenskyy, presidente da Ucrânia, que levou Putin ao limite de suas preocupações. No outono de 2021, em resposta ao movimento de aproximação da OTAN, Putin iniciou o deslocamento de tropas para a fronteira da Rússia com a Ucrânia, bem como exercícios militares, deixando claro que não aceitaria a adesão da nação vizinha à Aliança do Atlântico. A escalada de tensão foi alimentada pelos EUA que, individualmente, têm suas ações limitadas. Niall Ferguson elencou três principais problemas estadunidenses que contribuem para a descompressão hegemônica no mundo. O primeiro deles seria a dívida derivada da má equação citada acima, capaz de reduzir a capacidade econômica dos EUA frente à condução das finanças globais. O segundo é a diminuição da força de trabalho. O terceiro, algo que Ferguson caracteriza como déficit de atenção, ou seja, a tendência dos cidadãos estadunidenses a relativizar a importância dos acontecimentos políticos externos^[21].

A Ucrânia tem lutado para construir uma identidade pós-soviética distinta após a dissolução do bloco comunista, em 1991, objetivo de todos os governantes ucranianos - variando de intensidade de acordo com suas demandas prioritárias e de lealdades políticas em relação à Rússia. Duas narrativas históricas de construção identitária são sustentadas enquanto opção nesse processo: o projeto nacionalista e o neo-soviético. A narrativa nacionalista é pautada primordialmente pelo trauma da Ucrânia enquanto república soviética. Destaque é dado à grande fome da década de 1930, conhecida como Holodomor, lembrada como um genocídio promovido por Stalin contra os ucranianos e a

[21] Ferguson, Niall. Colosso: ascensão e queda do império americano. 1ª ed. São Paulo: Editora Planeta, 2011.

nacionalidade da Ucrânia como forma de minar a luta da república pela independência dos impérios russo e soviético. Em 2010, o presidente ucraniano Viktor Yushchenko concedeu uma medalha de honra a Stepan Bandera, líder da Organização dos Nacionalistas Ucranianos que colaborou brevemente com a Alemanha nazista contra os soviéticos durante a Segunda Guerra Mundial. A medida foi amplamente apoiada no oeste da Ucrânia, mas foi percebida como um insulto pela Rússia e por muitos russos étnicos concentrados na região do Donbass.

Já a narrativa neo-soviética relativiza os abusos cometidos pela União Soviética de Stalin, marginaliza o desejo de autodeterminação da Ucrânia e reforça a importância da Ucrânia enquanto nação irmã na luta contra os nazistas na Segunda Guerra Mundial. Essa é a narrativa cultivada pela Rússia e pela população russa étnica espalhada pelas regiões fronteiriças da Ucrânia com a Federação. Putin se legitima e se beneficia dessa segunda vertente na tentativa de unir os russos em torno das conquistas soviéticas e do sentimento vitorioso da Grande Guerra Patriótica. Atendendo ao Kremlin e ao principal eleitorado do partido das regiões no Donbass e na Crimeia, o presidente ucraniano, Viktor Yanukovich, denunciou publicamente a interpretação do Holodomor como um genocídio e, em 2011, revogou a medalha nos tribunais.

Essas duas narrativas concorrentes se transformaram em “guerras de memória” definitivas na Ucrânia e entre a Ucrânia e a Rússia. A nacionalista prevaleceu durante a revolução, pois o regime que derrubou Yanukovich procurou cimentar a “escolha civilizacional” da Ucrânia em relação à Europa, defendendo a identidade de uma nação europeia democrática, distinta e independente da Rússia. É por isso que a Rússia considerou o Euromaidan, período de manifestações populares na Ucrânia contrárias à aproximação com a Rússia, como uma ameaça e uma traição, e posteriormente a classificou como um golpe ilegal apoiado pelo Ocidente que levou ao poder um grupo fascista.

Em março de 2014, a Rússia respondeu à revolução anexando a Crimeia e, posteriormente, fornecendo apoio militar aos separatistas pró-russos de Lugansk e Donetsk, que pegaram em armas na região leste da Ucrânia que eles chamam de “*Novorossya*” (Nova Rússia) em busca de independência. Ao empregar a narrativa neo-soviética em sua propaganda de guerra, o Kremlin justificou o conflito na Ucrânia como uma luta legítima para proteger russos étnicos e falantes de russo dos ultranacionalistas ucranianos. O novo governo de Kiev respondeu com as Leis de Descomunicação, ostensivamente para garantir o respeito aos direitos humanos, desenvolver e fortalecer o estado democrático e independente, facilitar a consolidação e o desenvolvimento da nação ucraniana e impedir a repetição de crimes dos regimes comunista e nazista. No entanto, a adoção dessas leis, durante um conflito armado com a Rússia, em um país com memórias heterogêneas e fortes laços tradicionais, inclusive durante o período soviético, coloca em questão os verdadeiros objetivos dessas leis e sua capacidade de reconciliar os ucranianos.



Ainda que seja complicado vincular a operação de Putin na Ucrânia a um genuíno interesse em proteger russos étnicos da barbárie nazista praticada no exterior próximo como alegado por Moscou, é verdade que a Ucrânia tem problemas reais com grupos de extrema direita. Por mais importante que seja defender a soberania ucraniana das agressões do Kremlin, seria no mínimo um descuido negar a história antissemita da Ucrânia e a colaboração com os nazistas de Hitler, bem como a presença de facções neonazistas nos últimos anos. A grande cortina de fumaça de Putin para a neutralização das aspirações ocidentais ucranianas é o avanço da extrema direita, fruto do processo de construção da democracia no país.

Ameaças de sanções econômicas não afetaram tanto a Rússia que, de modo cíclico, pressiona economicamente a Europa a seguir pelo o caminho diplomático e de afrouxamento das pressões estadunidenses. Neste sentido, talvez ainda valha a interpretação de Hurrell de que não se pode ignorar a instabilidade do poder estadunidense, que se apresenta de modo incerto e enfrenta dificuldades em traduzir seu poder em resultados em um mundo cada vez mais diverso e complexo. Hurrell^[22] afirma que a defesa de seus próprios interesses e concepção de hegemonia e Ordem Global não geram a esperada Pax Americana ou o fim da história, como pensado por Francis Fukuyama, mas sim um império de insegurança retroalimentado pela própria insistência em perpetuar a primazia estadunidense nos ditames da Ordem Mundial.

De modo geral, a invasão da Ucrânia evidencia a continuidade da centralidade do exterior próximo na política externa russa e, porque não dizer, na imposição do limite do pragmatismo que marcou a política externa russa dos governos de Putin. Não existe previsão de melhora, levando em consideração a complexidade dos temas da agenda global que afastam qualquer possibilidade de realização de reparos institucionais.

Conclusão

Sob o comando de Putin, a Rússia não mais enfrenta a delicada situação da década de 1990, pressionada pela hegemonia estadunidense e pelos problemas internos que ameaçavam a integralidade do Estado e o próprio projeto de emergência, podendo se colocar mais firmemente contrário aos ditames estadunidenses.

Diferenças importantes entre Yeltsin e Putin puderam ser observadas no âmbito da política externa. Enquanto a era Yeltsin foi marcada pelo papel ativo da figura do Ministro das Relações Exteriores na elaboração das doutrinas, pouco se fala hoje sobre a centralidade do ministro das relações exteriores em alguma agenda de política externa. Até hoje, Putin se mantém como o rosto da política externa russa em casa e no exterior, bem como Yeltsin foi o rosto da derrocada da Rússia ao longo da década de 1990.

[22] Hurrell, Andrew. Pax Americana ou o Império da Insegurança. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: v. 48, n. 2, 2005, p. 30-54.

O histórico aqui trabalhado da Rússia com a Ucrânia, o movimento de afastamento das ex-repúblicas soviéticas do círculo de influência da Rússia bem como a expansão da OTAN precisam ser colocadas em perspectiva comparada para que seja possível captar a figura do conflito de modo mais imparcial, para além das narrativas ocidentais que apostam na irracionalidade dos tomadores de decisão da política externa russa ou nas aspirações imperiais russas.

Recebido para publicação em 28 de maio de 2022.



Duas viagens, distintas reações: as políticas externas de Brasil e Argentina acerca da invasão russa à Ucrânia

Eduardo Morrot

Pesquisador
NEAAPE

*“Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.”*

Antonio Machado

Juliana Pinto

Pesquisadora
NEAAPE

Introdução

Iniciada em 24 de fevereiro como uma “operação especial militar” pela Rússia, a Guerra na Ucrânia já se arrasta por meses, desencadeando grandes perdas humanitárias. Para além das mortes, deslocamentos, destruição e prejuízos causados pela guerra à região, o conflito também se tornou ponto central das relações internacionais no ano de 2022. Os países de todo o mundo são instados a se posicionar sobre a guerra, propor soluções para a paz e apoiar ou sancionar os beligerantes. Ademais, eles precisam buscar formas de lidar com os graves impactos econômicos causados pelo conflito, com a crise das cadeias de fornecimento e os riscos de insegurança alimentar e energética.

Esses são alguns dos dilemas enfrentados pelas diplomacias do Brasil e da Argentina ao lidarem com a guerra. Sendo os maiores países do Cone Sul, os dois vizinhos compartilham entre si uma história marcada pela busca de liderança regional, projetando-se para o sistema internacional a partir da região. Se no século XIX essa busca alimentava uma intensa rivalidade, os problemas comuns (e, de certa forma, a proeminência brasileira) levaram os dois países a uma relação de grande cooperação a partir do final da década de 1970.

No âmbito político, os países possuem grande diferença no momento da atual guerra. Enquanto a Argentina é governada por um presidente de centro-esquerda, Alberto Fernández, tendo como principal oposição a direita tradicional, o Brasil é governado por um de extrema-direita, Jair Bolsonaro, que apresenta comportamentos *sui generis*, sendo oposto à esquerda, mas em certos momentos se diferenciando da direita tradicional. No caso brasileiro, 2022 é

também ano de eleições gerais, causando preocupação ainda maior aos políticos em relação aos impactos econômicos da guerra e aos riscos de prejuízo eleitoral por posicionamentos malvistas pela opinião pública. Por fim, diferentemente da Argentina, o Brasil ocupa mandato rotativo em 2022-2023 como membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o que o permite participar com maior destaque dos debates acerca do conflito.

O que torna de especial relevância a comparação entre Brasil e Argentina é o fato de que tanto Fernández quanto Bolsonaro realizaram visita à Rússia logo antes da guerra, a convite do presidente russo Vladimir Putin. É impossível afirmar com certeza as intenções de Putin com o convite, mas é interessante observar os motivos que levaram os dois presidentes sul-americanos a viajar à Rússia mesmo em meio às tensões, bem como as subsequentes pressões e resposta dos governos quando o conflito eclodiu.

Por fim, este artigo faz parte de uma edição do boletim NEAAPE com foco na análise comparada da diplomacia de alguns dos países do BRICS frente à guerra na Ucrânia. Ainda que a Argentina não pertença formalmente ao bloco, sua inclusão não se dá apenas como instrumento comparativo em relação ao Brasil, mas também por possuir fortes interesses em comum e relação com os países do BRICS. Silva^[1] aponta que a Argentina, embora não tenha a capacidade de projeção global dos membros do bloco, converge com muitos dos posicionamentos deles nos organismos internacionais devido a sua postura revisionista em relação à ordem internacional, adotada sobretudo nos governos Kirchner (dos quais o atual presidente é considerado sucessor). Além disso, as relações da Argentina com o bloco já a fizeram pleitear sua entrada em 2014^[2] (visando o prestígio e a possibilidade de benefícios econômicos que a participação poderia proporcionar), sendo o pedido feito novamente na visita de Fernández à Rússia em 2022^[3]. O processo de entrada não avançou em 2014^[4] e o próprio Itamaraty afirmou, logo após o pedido de Fernández, que não há discussão sobre a ampliação do bloco^[5].

20

[1] Silva, A. L. R. da. O Brasil, a Argentina e os BRICS: convergências e interesses em perspectiva comparada. In: *Relaciones Internacionales*, v. 25, n. 50, 2016, p. 101-125. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-27662016000100012>. Acesso em: 17/05/2022.

[2] O Estado de São Paulo. Argentina pressiona para entrar no Brics, 15/06/2014. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,argentina-pressiona-para-entrar-no-brics-imp-,1528784>>. Acesso em: 17/05/2022.

[3] Poder 360. Putin falará com Bolsonaro sobre entrada da Argentina no Brics, 04/02/2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/internacional/putin-falara-com-bolsonaro-sobre-entrada-da-argentina-no-brics/>>. Acesso em: 17/05/2022.

[4] BBC News Brasil. Putin vê com cautela ideia de Argentina integrar Brics, 11/04/2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/07/140711_putin_argentina_brics_mc_kb>. Acesso em: 17/05/2022.

[5] Folha de São Paulo. Não há discussão sobre ampliação do Brics, diz Itamaraty após pedido da Argentina, 08/02/2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/02/nao-ha-discussao-sobre-ampliacao-do-brics-diz-itamaraty-apos-pleito-argentino.shtml>>. Acesso em: 17/05/2022.

No entanto, ainda que seja improvável a adesão da Argentina ao BRICS, são inegáveis os vínculos do país com os países do bloco e a afinidade de interesses em diversos assuntos da política internacional. Não à toa, em abril, o ministro da economia brasileiro afirmou, após reunião com seu homólogo argentino, que o Brasil apresentaria a candidatura do país vizinho ao Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), operado pelo BRICS como uma alternativa às instituições financeiras tradicionais.

As seções a seguir exploram as visitas dos presidentes brasileiro e argentino à Rússia antes da invasão deste país à Ucrânia e as suas respostas uma vez iniciado o conflito. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

A viagem de Bolsonaro à Rússia e a resposta do Brasil à invasão da Ucrânia

Durante boa parte do primeiro mandato de Bolsonaro (2019-2022), a relação do seu governo com a Rússia não foi uma prioridade, contando apenas com encontros esporádicos. Como representação desse processo, na Cúpula dos BRICS sediada pelo Brasil em 2019, a comitiva russa reclamou da organização brasileira e Putin chegou a se atrasar para a reunião bilateral com Bolsonaro^[6]. A pandemia de Covid-19 impediu outros encontros bilaterais e, na questão das vacinas, o governo federal chegou a tentar dificultar o uso da Sputnik V, comprada por governadores de oposição^[7]. Após conversa por telefone com Putin, Bolsonaro chegou a iniciar o processo de compra pelo governo federal do imunizante russo^[8], mas após alguns contratemplos o contrato foi rescindido^[9].

Essa relação morna e sem grandes iniciativas por parte do Brasil tinha como explicação a prioridade dada pelo chanceler Ernesto Araújo em privilegiar as relações com os Estados Unidos sob a gestão de Donald Trump. Após a eleição de Joe Biden no final de 2020 (Putin não demorou a elogiar Bolsonaro em reunião do BRICS logo após o

[6] Folha de São Paulo. Cúpula do Brics teve “Evidências”, atrasos de Putin e flerte com China, 14/11/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/11/cupula-do-brics-teve-evidencias-atrasos-de-putin-e-mea-culpa-com-china.shtml>>. Acesso em: 17/05/2022.

[7] Rede Brasil Atual. Governo Bolsonaro recorre ao STF contra liberação da Sputnik no Maranhão, 23/04/2021. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2021/04/sputnik-decisao-stf-maranhao/>>. Acesso em: 17/05/2022.

[8] Agência Brasil. Bolsonaro conversa com Putin sobre importação da vacina Sputnik V, 06/04/2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-04/bolsonaro-conversa-com-putin-sobre-importacao-da-vacina-sputnik-v>>. Acesso em: 17/05/2022.

[9] Folha de São Paulo. Governo Bolsonaro deixa parados R\$ 2,3 bi destinados à vacina contra Covid, 17/10/2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2021/10/governo-bolsonaro-deixa-parados-r-23-bi-destinados-a-vacina-contr-covid.shtml>>. Acesso em: 17/05/2022.

resultado das eleições estadunidenses^[10] e a troca do comando do Itamaraty por Carlos França em março de 2021, essa situação começou a mudar. Colocado no posto com o objetivo de tentar tirar o país do isolamento internacional, França buscou antigos parceiros do Brasil com quem Bolsonaro não havia trocado farpas e com quem o conservadorismo do presidente não causava problemas. Assim, após tratativas diplomáticas, em dezembro de 2021, Putin convidou Bolsonaro para visitar a Rússia^[11] e o convite foi aceito. Ao mesmo tempo, a Rússia começava a concentrar tropas e realizar exercícios militares na fronteira ucraniana.

Apesar das tentativas dos EUA de convencer o Brasil a cancelar a viagem^[12], a visita de Bolsonaro à Rússia ocorreu entre os dias 14 e 18 de fevereiro de 2022. Foram debatidos temas como acordos militares e a garantia do fornecimento de fertilizantes, mas os trabalhos se encerraram sem qualquer resultado concreto para o Brasil. Na realidade, o principal objetivo de Bolsonaro com a visita parecia ser projetar uma imagem de que não estava isolado internacionalmente, podendo se encontrar com grandes líderes mundiais^[13]. A escalada de tensões entre a Rússia e a Ucrânia estavam, convenientemente, fora de pauta. Ainda assim, Bolsonaro deu declarações de que era “solidário” à Rússia e recebeu muitas críticas pela visita^[14].

Uma semana depois da visita de Bolsonaro, o país iniciou a invasão da Ucrânia, o que fez endurecer as críticas à viagem e aumentar as pressões por um posicionamento brasileiro crítico à agressão russa. A posição oficial do governo brasileiro nas reuniões da ONU foi de defesa de uma resolução pacífica e equilibrada para o conflito, evitando críticas diretas à Rússia, mas votando a favor, ainda que com ressalvas, das resoluções críticas à invasão apresentadas

[10] O Estado de São Paulo. Vídeo em que Putin elogia “qualidades masculinas” de Bolsonaro viraliza nas redes, 18/11/2022. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/video-em-que-putin-elogia-qualidades-masculinas-de-bolsonaro-viraliza-nas-redes.70003519963>>. Acesso em: 17/05/2022.

[11] Folha de São Paulo. Bolsonaro diz que aceitou convite de Putin e irá à Rússia em fevereiro ou março, 02/12/2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/12/bolsonaro-diz-que-aceitou-convite-de-putin-e-ira-a-russia-em-fevereiro-ou-marco.shtml>>. Acesso em: 17/05/2022.

[12] Folha de São Paulo. EUA atuam para que Bolsonaro cancele viagem à Rússia por crise na Ucrânia, 31/01/2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/01/eua-atuam-para-que-bolsonaro-cancele-viagem-a-russia-por-crise-na-ucrania.shtml>>. Acesso em: 17/05/2022.

[13] O Globo. Em visita a Moscou marcada para fevereiro, Bolsonaro tentará mostrar que não está isolado, 16/01/2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/em-visita-moscou-marcada-para-fevereiro-bolsonaro-tentara-mostrar-que-nao-esta-isolado-25355475>>. Acesso em: 17/05/2022.

[14] Latitude Sul. Fernández e Bolsonaro enfretam críticas após posicionamentos favoráveis a Putin. In: Conjuntura Latitude Sul, v. 6, n. 1-2, Janeiro/Fevereiro de 2022, p. 6. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL_JaneiroeFevereiro2021.pdf>. Acesso em: 05/06/2022;

no CSNU^[15], Assembleia Geral^[16] e Conselho de Direitos Humanos^[17]. Apesar disso, Bolsonaro deu declarações públicas que minimizavam as atrocidades cometidas pela Rússia e criticou o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky^[18].

Ainda que Bolsonaro tenha evitado dar novas declarações públicas que expressassem simpatia aos russos, o governo brasileiro tem, objetivamente, se isentado de fazer críticas à Rússia e manobrado diplomaticamente em uma linha que é bem vista por Moscou^[19]. No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil tem se absterido nas resoluções e declarações sobre o conflito^[20], com o argumento de que o organismo regional não seria um espaço adequado para discussão desse tema^[21]. Na Organização das Nações Unidas (ONU), apesar de condenar a invasão, o Brasil tem criticado as sanções à Rússia e negado apoio à exclusão dela de organismos internacionais^[22].

Os argumentos para essa posição são de defesa dos interesses econômicos brasileiros, como a demanda por fertilizantes para o agronegócio e o aumento dos preços do petróleo, bem como uma posição histórica de mediação e equilíbrio do Brasil. No entanto, apesar da relevância desses argumentos, a visita de Bolsonaro à Putin parece

[15] G1. Brasil vota a favor da resolução que condena invasão da Rússia à Ucrânia, 25/02/2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/02/25/brasil-vota-a-favor-da-resolucao-que-condena-invasao-da-russia-a-ucrania.ghtml>>. Acesso em: 29/05/2022.

[16] UOL. Com voto do Brasil, ONU aprova resolução contra Rússia e amplia pressão, 02/03/2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/03/02/com-voto-do-brasil-onu-aprova-resolucao-contrarussia-e-amplia-pressao.htm>>. Acesso em: 29/05/2022.

[17] UOL. Com voto do Brasil, ONU abre investigação sobre guerra da Rússia na Ucrânia, 12/05/2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/05/12/com-voto-do-brasil-onu-abre-investigacao-sobre-crimes-cometidos-na-ucrania.htm>>. Acesso em: 29/05/2022.

[18] G1. Bolsonaro diz que Brasil adotará posicionamento “neutro” com relação à Ucrânia, 27/02/2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2022/02/27/bolsonaro-diz-que-ligou-para-putin-e-que-situacao-e-delicada-nao-podemos-interferir.ghtml>>. Acesso em: 17/05/2022.

[19] BBC News Brasil. Putin ficou satisfeito com postura neutra de Bolsonaro, diz analista russo, 15/03/2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60755680>>. Acesso em: 17/05/2022.

[20] Expresso. Brasil e Argentina abstêm-se de condenar a invasão russa da Ucrânia, 26/02/2022. Disponível em: <<https://expresso.pt/guerra-na-ucrania/2022-02-26-brasil-e-argentina-abstem-se-de-condenar-a-invasao-russa-da-ucrania>>. Acesso em: 29/05/2022.

[21] Poder 360. Brasil vota na OEA contra condenação à Rússia, 26/02/2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/brasil/brasil-vota-na-oea-contracondenacao-a-russia/>>. Acesso em: 29/05/2022.

[22] Latitude Sul. Brasil se abstém sobre suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos da ONU. In: Conjuntura Latitude Sul, v. 6, n. 4, Abril de 2022, p. 4. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL_Abril2022-1.pdf>. Acesso em: 05/06/2022.

também ter sido um elemento relevante para constranger o Brasil a adotar essa posição menos crítica à Rússia, uma vez que, ao se defender das críticas a viagem antes do início da guerra, ele acabou mobilizando ideologicamente sua base em defesa de Putin - tornando difícil uma mudança brusca de posição quando a guerra eclodiu, sobretudo em um ano eleitoral.

A viagem de Fernández à Rússia e a resposta argentina à invasão da Ucrânia

A relação do governo de Alberto Fernández com a Rússia já havia sido questionada em algumas ocasiões durante o seu mandato, principalmente por causa do suposto vínculo ideológico entre a vice-presidenta, Cristina Kirchner, e o líder russo, Vladimir Putin^[23]. Durante o governo de Maurício Macri (2015-2019), a relação bilateral entre os países teria sido relegada a um segundo plano, mas, desde a posse de Fernández, em dezembro de 2019, houve uma reativação dos vínculos com Moscou. Com a pandemia de Covid-19 e a emergência sanitária global, Argentina e Rússia se aproximaram ainda mais no âmbito bilateral, especialmente após uma série de compras da vacina russa, Sputnik V, pelo país sul-americano. O imunizante foi o primeiro a ser adquirido pelo governo de Alberto Fernández, mas sua compra foi cercada por polêmicas, com opositores fazendo duras críticas.

24

Foi diante desses antecedentes que ocorreu a visita do presidente da Argentina ao Kremlin, em 3 de fevereiro de 2022. Como esperado, a viagem também despertou controvérsias. Houve repercussão negativa tanto no âmbito doméstico, em especial por parte do crescente bloco oposicionista liderado pela coalizão Juntos pela Mudança, composta por partidos de centro-direita, quanto internacional, com o Departamento de Estado dos EUA notoriamente aconselhando que Fernández cancelasse a viagem^[24]. Mesmo assim, o mandatário argentino decidiu manter o encontro, ocasião na qual agradeceu Putin pela cooperação para o combate à pandemia e no fornecimento de vacina^[25].

Para além disso, a visita também foi o estopim para que críticas ainda mais duras fossem direcionadas a Fernández, graças a duas de suas falas, uma sobre o desejo do seu governo de se aproximar da Rússia e tornar-se menos dependente dos EUA e do Fundo Monetário Internacional (FMI), e outra que afirmaria que a Rússia deveria ver a

[23] Latitude Sul. Telegrama secreto acirra disputas internas na Chancelaria argentina. In: Conjuntura Latitude Sul, v. 6, n. 3, Março de 2022, p. 6. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL_Marco2022.pdf>. Acesso em: 05/06/2022.

[24] Folha de São Paulo. EUA atuam para que Bolsonaro cancele viagem à Rússia por crise na Ucrânia, 31/01/2022. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/01/eua-atuam-para-que-bolsonaro-cancele-viagem-a-russia-por-crise-na-ucrania.shtml>>. Acesso em: 12/05/2022.

[25] Página 12. Alberto Fernández con Vladimir Putin: "Argentina tiene que dejar de tener esa dependencia tan grande con el FMI y EE.UU.", 03/02/2022. Disponível em <<https://www.pagina12.com.ar/399427-alberto-fernandez-con-vladimir-putin-argentina-tiene-que-dej>>. Acesso em 04/02/2022.

Argentina como uma “porta de entrada” para a América Latina. Ambas as falas foram interpretadas como um sinal não apenas de afastamento do Ocidente, mas também de leniência com a Rússia num momento de extrema instabilidade e tensão internacional, em que as grandes potências ocidentais pediam por uma condenação das ações do país na fronteira com a Ucrânia^[26]. Nesse sentido, apesar de os principais motivos da visita terem sido o aprofundamento da cooperação entre os dois países e a busca por investimentos, é inegável a força simbólica da decisão do líder argentino de manter a viagem a Moscou naquele momento.

Ainda que a visita ao Kremlin tenha sido julgada como uma demonstração de tolerância com as ameaças russas, com a escalada das tensões e a invasão da Rússia na Ucrânia oficializada em 24 de fevereiro de 2022, a Argentina se viu cada vez mais pressionada a tomar uma posição mais dura em relação a este país. No entanto, as disputas internas no governo de Alberto Fernández impactam diretamente o posicionamento da Argentina em relação ao conflito. A questão Rússia-Ucrânia escancarou o desgaste do governo de Fernández no ambiente doméstico, que se intensificou com a crise interna que se deu na coligação Frente de Todos. A renegociação da dívida argentina com o FMI expôs um racha entre a ala kirchnerista da coligação e os defensores de Alberto Fernández. O grupo ligado ao kirchnerismo, liderado pelo filho da vice-presidenta, fez duras críticas ao governo após o fechamento de um acordo com o FMI, com a própria Cristina Kirchner discordando abertamente do modo como o presidente lidava com a renegociação, e afirmando ser a favor da moratória da dívida argentina^[27].

25

A política externa em relação a Putin marcaria o início de um novo capítulo nessa crise, uma vez que as tensões entre o kirchnerismo e a ala mais próxima ao presidente se refletiram também no Ministério de Relações Exteriores. Uma disputa interna entre o chanceler Santiago Cafiero e o secretário de Relações Exteriores, Pablo Tettamanti, indicado de Cristina Kirchner, teve seu lugar no debate sobre a posição oficial que a Argentina deveria tomar em relação à guerra na Ucrânia: o chanceler seria a favor da condenação da invasão russa, e o secretário teria se posicionado de forma contrária a uma crítica direta ao Kremlin^[28].

[26] Latitude Sul. Fernández e Bolsonaro enfrentam críticas após posicionamentos favoráveis a Putin. In: Conjuntura Latitude Sul, v. 6, n. 1-2, Janeiro/Fevereiro de 2022, p. 6. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL_JaneiroeFevereiro2021.pdf>. Acesso em: 05/06/2022.

[27] Latitude Sul op. cit.

[28] Latitude Sul. Telegrama secreto acirra disputas internas na Chancelaria argentina. In: Conjuntura Latitude Sul, v. 6, n. 3, Março de 2022, p. 6. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL_Marco2022.pdf>. Acesso em: 05/06/2022.

A postura da Argentina foi considerada “ambígua” no início, com o governo se negando a usar palavras como “invasão” ou “ataque” e até mesmo evitando citar a Rússia ou Vladimir Putin, mesmo com a maioria dos argentinos sendo a favor de uma crítica mais direta^[29]. A Argentina, ainda em fevereiro, não apoiou a resolução emitida OEA que condenou Putin pela invasão, argumentando que discordava de alguns trechos da carta^[30].

Na medida em que o conflito foi rapidamente avançando, Kirchner foi ao *Twitter* criticar os EUA, que, de acordo com a vice-presidenta, teriam uma política de dois pesos e duas medidas, e “manipulariam” as Nações Unidas para servir à sua agenda geopolítica, o que, nesse caso, envolveria a condenação da Rússia. Simultaneamente, a porta-voz de Alberto Fernández comunicou que a Argentina rejeitava fortemente o uso da força armada na Ucrânia, citando diretamente a Rússia e pedindo ao governo do país que cessasse as ações militares no vizinho. Esta última posição foi elogiada pelo Departamento de Estado dos EUA. De modo mais direto, em reunião com a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, Fernández rejeitou o uso da força armada pela Rússia e exigiu a cessação das hostilidades^[31] e, dias depois, repetiu esta posição em discurso para a Assembleia Legislativa. A ruptura da Frente de Todos estava, assim, também exposta na política externa argentina.

Dito isso, é possível notar um zigue-zague na posição oficial da Argentina em relação ao conflito, mostrando como Fernández está tentando acomodar as distintas pressões que seu governo sofre, tanto domésticas, como externas. De início, o governante precisou organizar uma defesa da sua visita a Moscou e se afastar da narrativa ocidental que já exigia uma condenação a Putin. Com a escalada do conflito, teve de lidar com insistência para evitar uma crítica direta à Rússia, ao mesmo tempo em que existia uma reprovação clara das ações militares deste país na Ucrânia^[32].

26

[29] UOL. Guerra na Ucrânia: Governo de Alberto Fernández faz o contrário do que a maioria dos argentinos quer, 08/03/2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2022/03/08/guerra-na-ucrania-governo-de-alberto-fernandez-faz-o-contrario-do-que-a-maioria-dos-argentinos-quer.htm>>. Acesso em: 12/05/2022.

[30] INFOBAE. Invasión de Rusia a Ucrania: Argentina no apoyó en la OEA una condena a Vladimir Putin, 25/02/2022. Disponível em: <<https://www.infobae.com/politica/2022/02/25/invasion-de-rusia-a-ucrania-argentina-no-apoyo-en-la-oea-la-condena-a-putin-propuesta-por-estados-unidos/>>. Acesso em: 12/05/2022.

[31] INFOBAE. Alberto Fernández e CFK colidem em público sobre a posição da Argentina sobre a invasão da Ucrânia pela Rússia, 28/02/2022. Disponível em: <<https://www.infobae.com/politica/2022/02/28/alberto-fernandez-y-cfk-chocan-en-publico-por-la-posicion-de-argentina-ante-la-invasion-de-rusia-a-ucrania/>>. Acesso em: 12/05/2022.

[32] TWITTER. UN Human Rights Security Council, 12/05/2022. Disponível em: <https://twitter.com/UN_HRC/status/1524761120304771074>. Acesso em: 13/05/2022.

Desse modo, é preciso olhar para o processo decisório da política externa argentina e para os conflitos políticos e disputas internas que permeiam seus ambientes de tomada de decisão nesse momento, para entender melhor a razão das mudanças de posição de Fernández, bem como as distintas narrativas expostas por membros do alto escalão do seu governo. Em suma, a guerra na Ucrânia é um ótimo exemplo de como as questões próprias do ambiente político doméstico impactam a política externa de um país, deixando claro como esta é uma política pública.

A guisa de conclusão: Bolsonaro x Fernández - parecidos, mas diferentes

Ainda que a coincidência das visitas de Bolsonaro e Fernández à Putin possa sugerir semelhanças na postura dos dois sobre a Rússia, elas guardam entre si grandes diferenças ao analisarmos suas motivações, bem como a postura de cada governo em relação à guerra.

No âmbito das motivações da viagem, o presidente argentino possuía fortes vínculos anteriores com Putin, com a utilização da vacina Sputnik V no combate à pandemia no país. Além disso, a histórica postura crítica às instituições financeiras internacionais do Partido Justicialista faz com que seu governo possua interesses em comum com a Rússia no âmbito internacional. Já no caso do presidente brasileiro, a relação com Putin era bem menos robusta, limitada apenas à afinidade do perfil conservador. A viagem parece ter tido, então, motivada muito mais por interesses eleitorais, buscando passar a imagem de um presidente que consegue dialogar com as grandes personalidades políticas do mundo.

Já no âmbito do impacto da viagem à resposta adotada pelos governos à invasão russa, os sinais parecem se inverter. O governo de Fernández, que possuía mais vínculos com a Rússia de Putin, tomou uma postura mais firme de condenação ao país uma vez que a invasão se concretizou - mesmo à contragosto da ala kirchnerista. Já o governo Bolsonaro, mesmo com uma relação mais recente com Putin, se eximiu de fazer críticas mais duras à Rússia.

As explicações para esse paradoxo precisam ser buscadas em elementos internos nos dois países, com dinâmicas governamentais e grupos de pressão diferentes levando cada um deles a tomar rumos distintos na sua relação com a Rússia pós-invasão. No caso brasileiro, o peso dos interesses do agronegócio, as preocupações eleitorais e a linha moderada do Itamaraty coincidiram com o perfil “autêntico” do presidente, que parece ter abraçado a causa de Putin em sua visita e mobilizado sua base para tal. Já no caso argentino, as pressões mais fortes internas e externas por uma posição pró-Ucrânia, sobretudo em um momento de negociação da dívida com o FMI, parecem ter convencido o presidente a condenar mais enfaticamente a invasão russa, mesmo tendo recém visitado Putin e mantido uma amizade com ele ao longo do governo.

Por fim, o peso político da atual vice-presidenta argentina, sua defesa histórica das relações com a Rússia e a crise no interior da coalizão do governo é um elemento de peso na conjuntura da Casa Rosada. Ainda que o presidente Fernández não comungue da posição de sua vice, a disputa entre os dois grupos políticos fez com que a posição do governo tivesse bem menos nitidez. No caso brasileiro, o vice Hamilton Mourão também teve uma postura mais crítica à invasão, mas foi rapidamente deslegitimado pelo presidente. Também houve críticas por um suposto descolamento entre as posições de Bolsonaro e o Itamaraty, mas os dois atores defenderam publicamente a sintonia entre si.

Recebido para publicação em 29 de maio de 2022.



A Índia frente à Guerra Russo-Ucraniana

Marcelly Firmino **Introdução**

*Pesquisadora
Neape*

Desde o primeiro bombardeio russo na Ucrânia, ocorrido em 24 de fevereiro de 2022, a Índia declarou sua neutralidade. O país não condenou a Rússia pelo ataque, absteve-se nas votações no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), foi na contramão das sanções econômicas aplicadas pelo Ocidente e, de fato, aprofundou sua relação com a Rússia em diversos âmbitos da política externa. A posição dita neutra advém tanto da histórica defesa do princípio do não-alinhamento e do diálogo para resolução de conflitos, assim como devido aos interesses econômicos presentes na relação russo-indiana.

Ao contrário do incisivo repúdio à iniciativa russa pelo Ocidente, a neutralidade da Índia é compartilhada pelos demais países do BRICS, com exceção do Brasil. Na Assembleia Geral da ONU, Índia, China e África do Sul se abstiveram, o mesmo aconteceu na votação no Conselho de Segurança, com exceção da África do Sul que não é membro, e, para o Conselho de Direitos Humanos, Índia e África do Sul se abstiveram, enquanto a China foi contrária à suspensão.

Poucas horas após o início do conflito, o Primeiro-Ministro da Índia, Narendra Modi, ligou ao presidente da Rússia, Vladimir Putin, para ouvi-lo e pedir que interrompesse os ataques. O tom da conversa não parece ter sido o esperado pelo governo da Ucrânia, que acreditava que a Índia fosse mais contundente ao se opor à ação russa. O Ministro das Relações

Exteriores ucraniano depositou sua expectativa na “voz forte”^[1] da Índia para convencer Putin a retirar suas tropas do território ucraniano, o que não aconteceu.

Este artigo, portanto, objetiva analisar as ações indianas em relação à Rússia e à Ucrânia no atual contexto de guerra, de modo a compreender se o posicionamento deste membro do BRICS é, de fato, de neutralidade, alinhamento ou oposição a uma das partes do conflito armado. Para tal, serão analisados os votos indianos na ONU, as relações diplomáticas entre Rússia e Índia, as negociações econômicas e militares e algumas declarações da Índia sobre a Rússia e a Ucrânia e vice-versa.

A Índia diante da Guerra entre Rússia e Ucrânia

Conforme dito pelo próprio Ministro de Estado das Relações Exteriores da Índia, Rajkumar Ranjan Singh^[2], em 24 de fevereiro de 2022, o posicionamento da Índia em relação à guerra Russo-Ucraniana, desde o início do conflito, é de neutralidade. Somadas a essa declaração, as ações indianas também parecem comprovar este posicionamento desde os votos nas diferentes instâncias da ONU até sua não-adesão às sanções ocidentais à Rússia. Para além da histórica cooperação estratégica entre os dois países, há também o interesse comercial, sobretudo no petróleo e em armamentos russos.

30

No mesmo dia do primeiro ataque, o Primeiro-Ministro Narendra Modi ligou para o presidente russo, Vladimir Putin, pedindo o cessar-fogo, além de defender o diálogo como uma via necessária para a resolução do conflito^[3]. Apesar de a guerra não ter cessado, a defesa da via diplomática não punitiva pode ter sido uma das motivações da Índia não ter apoiado a condenação da Rússia no CSNU. No dia 25 de fevereiro, os 15 membros do CSNU se reuniram numa sessão de emergência para discutir como lidar com o conflito e, na contramão dos 11 votos favoráveis à condenação da Rússia pela invasão à Ucrânia, a Índia foi um dos três países que se absteve. Apesar do veto russo ter sido responsável pela não-condenação, a abstenção revelou o caminho a ser seguido pela Índia de não se aliar ao Ocidente na resolução deste conflito.

[1] The Wire. “Ask Putin to Stop the War, It’s in India’s Interest”: Ukraine Foreign Minister, 06/03/2022 Disponível em: <<https://thewire.in/world/ask-putin-to-stop-the-war-its-in-indias-interest-ukraine-foreign-minister>>. Acesso em: 10/05/2022.

[2] Times of India. ‘India’s stand is neutral on Ukraine-Russia War’: MEA, 24/02/2022. Disponível em; <<https://timesofindia.indiatimes.com/videos/news/indias-stand-is-neutral-on-ukraine-russia-war-mea/videoshow/89799211.cms>>. Acesso em: 18/05/2022.

[3] Ministério das Relações Exteriores da Índia. Phone call between Prime Minister Shri Narendra Modi and HE Vladimir Putin, President of the Russian Federation, 24/02/2022. Disponível em: <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/34898/Phone_call_between_Prime_Minister_Shri_Narendra_Modi_and_H_E_Vladimir_Putin_President_of_the_Russian_Federation>. Acesso em: 10/05/2022.

A discussão sobre o conflito russo-ucraniano não se limitou ao Conselho de Segurança e no dia dois de março foi pauta da Assembleia Geral. Na reunião dos 193 Estados-membros, foi votada uma resolução para condenar a Rússia pela invasão à Ucrânia reivindicando o imediato cessar-fogo. Mais uma vez, o governo indiano reafirmou sua posição neutra, uma vez que o país foi um dos 35 que se abstiveram. O representante da Índia na Assembleia Geral da ONU, TS Tirumurti, justificou o voto dizendo que a evacuação segura dos indianos que estavam na Ucrânia era a principal prioridade, além da defesa da ajuda humanitária às regiões necessitadas e das negociações diplomáticas entre Rússia e Ucrânia^[4]. Entretanto, ao contrário do que aconteceu no Conselho de Segurança, nem o voto contrário de cinco países nem a abstenção de outros 35 protegeram a Rússia da condenação na Assembleia Geral da ONU a partir do voto favorável de 141 países. A Assembleia Geral também foi responsável por suspender a Rússia do Conselho de Direitos Humanos da organização, sendo que o voto da Índia seguiu o padrão das duas votações anteriores: abstenção. Desta vez, a Índia não esteve tão isolada, já que outros 57 Estados se abstiveram e 24 votaram contra. Antes da Rússia, o Conselho, que tem 47 integrantes, só havia aprovado uma única suspensão, da Líbia em 2011.

Apesar de, na Organização das Nações Unidas, os votos indianos em relação à guerra russo-ucraniana expressarem neutralidade do país, as relações bilaterais demonstram um alinhamento entre Índia e Rússia. Os dois países são aliados militares históricos, além de terem forte relação econômica. Durante a guerra, os EUA, o Reino Unido, o Canadá e a União Europeia lideraram diversos embates com a Rússia e um deles foi devido a uma série de sanções econômicas impostas a Moscou, não acompanhada pela Índia. Enquanto os EUA cessavam importações de fontes energéticas de origem russa, como petróleo, gás natural e carvão^[5], a Índia manteve negociações com a Rússia para importar petróleo mais barato, além de ter fechado acordos para importar, só em março, abril, maio e junho, o dobro do total importado da Rússia no ano de 2021.

No ano anterior à guerra, a Índia comprara doze milhões de barris de petróleo russo, representando cerca de 2% do total que abastece a Índia; em janeiro e fevereiro de 2022, não importou nada, mas, assim que começou a guerra, a importação disparou^[6]. A *Indian*

[4] The Hindu. U.N. General Assembly asks Russia to pull back troops, 03/03/2022. Disponível em: <<https://www.thehindu.com/news/international/un-general-assembly-condemns-russian-invasion-of-ukraine-india-abstains/article65184348.ece>>. Acesso em: 10/05/2022.

[5] Casa Branca. FACT SHEET: United States Bans Imports of Russian Oil, Liquefied Natural Gas, and Coal, 08/03/2022. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/08/fact-sheet-united-states-bans-imports-of-russian-oil-liquefied-natural-gas-and-coal/>>. Acesso em: 10/05/2022.

[6] BBC News. Ukraine crisis: Why India is buying more Russian oil, 26/04/2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-asia-india-60783874>>. Acesso em: 18/05/2022.

Oil Corporation (IOC) e a *Hindustan Petroleum Corporation*^[7] Ltd (HPCL) são algumas das empresas que conseguiram comprar grande quantidade de petróleo russo por preço abaixo do normal. Apesar do aumento da importação de petróleo russo pela Índia, os EUA continuam sendo o principal exportador deste *commodity* à Índia e, diante da movimentação indiana, Biden conversou com Modi no dia onze de abril por vídeo-chamada^[8] para tentar convencê-lo a aderir às sanções econômicas à Rússia, o que não foi feito.

É importante lembrar que, em primeiro de abril de 2022, em seguida à visita oficial de Putin à Índia ocorrida em dezembro de 2021, o chanceler russo Sergei Lavrov se reuniu com seu homólogo indiano Subrahmanyam Jaishankar e ambos deram importantes declarações sobre a relação bilateral Rússia-Índia^[9]. Primeiramente, Jaishankar declarou que a cooperação entre os dois países “continua enérgica e voltada ao futuro”^[10], sobretudo na histórica parceria nos campos nuclear, espacial, de defesa e econômica. Enquanto o Ocidente se empenha em isolar a Rússia, a exemplo dos EUA e da União Europeia que fecharam suas fronteiras ao país com o fim da operação das empresas aéreas, marítimas e de automóveis desses países na Rússia, os representantes indiano e russo dialogaram, neste encontro de abril, sobre o Corredor Internacional de Transporte Norte-Sul e o Corredor Marítimo Leste de Chennai-Vladivostok, demonstrando que a Índia se mantém aberta para seu vizinho.

A cooperação técnico-militar também foi pauta da reunião entre os Ministros Lavrov e Jaishankar. A Índia, que é a maior compradora de armamento russo, representando 49% das armas importadas e ¼ do total exportado pela Rússia, esta a segundo maior exportadora

32

[7] The Economic Times. India's import of Russian oil less than 1% of total; share from US to rise: Hardeep Singh Puri, 21/03/2022. Disponível em: <<https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/oil-gas/indias-import-of-russian-oil-less-than-1-of-total-share-from-us-to-rise-hardeep-singh-puri/articleshow/90359149.cms>>. Acesso em: 18/05/2022.

[8] Reuters. Biden to Modi: Buying more Russian oil is not in India's interest, 12/04/2022. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/indian-pm-modi-suggests-direct-talks-between-putin-zelenskiy-2022-04-11/>>. Acesso em: 24/05/2022.

[9] Ministério das Relações Exteriores da Índia. Transcript of Joint Presser by External Affairs Minister and Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation (April 06, 2021), 07/04/2022. Disponível em: <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/33774/Transcript_of_Joint_Presser_by_External_Affairs_Minister_and_Minister_of_Foreign_Affairs_of_the_Russian_Federation_April_06_2021>. Acesso em: 24/05/2022.

[10] Versão original: “*our bilateral cooperation remains energetic and forward looking*”. Ministério das Relações Exteriores da Índia. Transcript of Joint Presser by External Affairs Minister and Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation (April 06, 2021), 07/04/2022. Disponível em: <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/33774/Transcript_of_Joint_Presser_by_External_Affairs_Minister_and_Minister_of_Foreign_Affairs_of_the_Russian_Federation_April_06_2021>. Acesso em: 24/05/2022.

de armas do mundo^[11], tem interesse na parceria para fabricação de armas cada vez mais tecnológicas e transferência tecnológica. Ambas também planejam manter a cooperação espacial, investindo em “programas tripulados, construção de motores de foguetes e navegação por satélite”^[12], conforme dito por Lavrov. Tendo em vista que parte das sanções econômicas do Ocidente à Rússia inclui a retirada de bancos russos do sistema Swift^[13], bloqueio de ativos russos e de transação em dólar no Banco Central da Rússia, os dois chanceleres também conversaram sobre modelos alternativos de transações financeiras sem depender do dólar, sendo as moedas locais cotadas para serem aceitas nos acordos entre Rússia e Índia.

Entretanto, apesar de a Índia não demonstrar ter a Ucrânia como uma prioridade, o diálogo com as duas partes tem sido uma constante. Após a ligação de Modi para Putin no dia 24 de fevereiro, o Primeiro Ministro indiano comunicou-se tanto com Putin quanto com o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky no dia sete de abril. Com ambos os mandatários, a preocupação expressa por Modi com questões humanitárias e com os indianos na Ucrânia esteve na pauta, além do interesse em ouvir a versão de cada um e de tentar engajá-los no diálogo direto para a resolução diplomática do conflito^[14]. Com o primeiro bombardeio da Rússia na Ucrânia, esta pediu ajuda da Índia para se defender. A resposta, entretanto, veio no formato de duas declarações: a ligação do Primeiro-Ministro indiano à Putin; e a fala do embaixador da Ucrânia na Índia, Igor Polikha, dizendo se sentir insatisfeito com o posicionamento indiano.

Considerações Finais

Apesar da neutralidade assumida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores da Índia, Rajkumar Ranjan Singh, e das abstenções na ONU, observa-se que a Índia está em busca da defesa de seu interesse,

[11] Al Jazeera. Infographic: Which countries buy the most Russian weapons?, 09/03/2022. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2022/3/9/infographic-which-countries-buy-the-most-russian-weapons#:~:text=Russia%20is%20the%20world's%20second%2Dlargest%20arms%20exporter%2C%20behind%20the.its%20arms%20to%2010%20countries>>. Acesso em: 24/05/2022.

[12] Versão roiginal: “manned programmes, rocket engine building and satellite navigation”. Ministério das Relações Exteriores da Índia. Transcript of Joint Presser by External Affairs Minister and Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation (April 06, 2021), 07/04/2022. Disponível em: <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/33774/Transcript_of_Joint_Presser_by_External_Affairs_Minister_and_Minister_of_Foreign_Affairs_of_the_Russian_Federation_April_06_2021>. Acesso em: 24/05/2022.

[13] FORBES. Quais são as sanções contra a Rússia e seus impactos econômicos?, 02/03/2022. Disponível em: <<https://forbes.com.br/forbes-money/2022/03/quais-sao-as-sancoes-contra-a-russia-e-seus-impactos-economicos/>>. Acesso em: 24/05/2022.

[14] CNN Brasil. Premiê da Índia pede negociações diretas entre Putin e Zelensky, 07/03/2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/premie-da-india-pede-negociacoes-diretas-entre-putin-e-zelensky/>>. Acesso em: 24/05/2022.

o que significa, na maioria das vezes, não se opor à Rússia. Não se trata necessariamente de uma posição de alinhamento a Moscou, mas, sim, de defesa da sua estabilidade econômica, de sua segurança e de não indisposição com o país vizinho que é potência nuclear e que está empregando uma guerra fortemente armada. Mesmo com as pressões estadunidenses e o desapontamento ucraniano, a Índia conseguiu, pelo menos nos três primeiros meses do conflito, não desatar os laços com a Rússia, nem com a Ucrânia, nem com os EUA. Além disso, manteve minimamente alinhada aos demais BRICS (com exceção do Brasil, que tem tido posições mais ambíguas), não aplicou as sanções econômicas mesmo com as pressões das potências ocidentais e seguiu alinhada aos seus objetivos sobretudo econômico-militares. Assim, nota-se que a posição indiana não foi nem de alinhamento, nem de oposição, nem de total neutralidade.

Recebido para publicação em 28 de maio de 2022.



O NEAAPE reúne pesquisadoras e pesquisadores dedicados a compreender o processo decisório e os temas que integram as agendas de política externa por meio de estudos e análises sobre distintos países, seja de forma individual ou sob uma perspectiva comparada. O NEAAPE também produz textos, mapas, infográficos, tabelas e entrevistas que ilustram e problematizam este campo de pesquisa e reflexão. Criado em 2016, o Núcleo dá continuidade às pesquisas realizadas no âmbito da extinta Rede de Agendas e Atores de Política Externa que foi responsável, com apoio do CNPq, por avançar a reflexão sobre a política externa como uma política pública.

