

La política exterior de Rusia en relación a Estados Unidos: ¿un matrimonio por conveniencia?

Julieta Lenarduzzi

Sin duda la política exterior de Rusia ha sufrido transformaciones importantes en los quince años posteriores a la disolución de la Unión Soviética, pues debió replantear su propia identidad y su relación con un mundo cambiante. Sin embargo, si bien es cierto que ésta ha dejado atrás su política de enfrentamiento abierto con Occidente y especialmente con Estados Unidos y en cambio se ha abierto a la cooperación en los ámbitos económico, político, cultural y militar, algunos pilares de la autopercepción y el modo de relacionarse con el exterior característicos del pasado ruso –remontándose a la era zarista– se mantienen vigentes aún hoy. Lo que parece en realidad haber cambiado no es tanto y la identidad rusa, sino que ha habido un cambio en la imagen, el discursos y las apariencias. Mientras que las motivaciones geoestratégicas, el ‘síndrome imperial’ y la definición de sí misma como una potencia de orden global siguen estando en el fondo de las acciones de Rusia en lo que hace a su política exterior, lo que se ha modificado son los medios para obtener las mismas metas.

El siguiente trabajo evaluará el argumento sobre el cambio en las apariencias y la persistencia de ciertas constantes en la orientación exterior rusa, a la luz del análisis de su política exterior en relación a los Estados Unidos, contrastando las políticas y el discurso propios de la presidencia de Boris Yeltsin con las del actual mandatario Vladimir Putin en los siguientes temas de la agenda internacional: la integración y modernización económica, el control de armamento y la proliferación nuclear, el tema energético, las esferas de influencia en la post Guerra Fría y el terrorismo internacional. Además se evaluará el impacto del 11 de septiembre en las políticas de la administración ru-

sa, para comprobar si este suceso ha tenido influencia en la política exterior rusa o si se ha utilizado para legitimar y consolidar acciones que se venían llevando adelante con anterioridad. El interrogante que atraviesa este trabajo es hasta qué punto son los intereses nacionales rusos y no los valores compartidos con Estados Unidos y Occidente lo que motiva este acercamiento hacia la potencia hegemónica. La cuestión a resolver es entonces si este vínculo es en realidad un 'matrimonio por conveniencia'.

A partir de la caída de la Unión Soviética, Rusia debió redefinirse a sí misma y al mismo tiempo redefinir sus vínculos con el exterior. Las cuestiones a responder en los años posteriores al fin de la Guerra Fría se referían a aspectos fundamentales de la identidad rusa, de los cuales uno de los más importantes era la transformación de sus relaciones con Estados Unidos, tal como lo presenta Brzezinski en su libro *The Grand Chessboard* (1997, 44). El dilema que se presentaba entonces era el de una política de alianza o de confrontación la gran potencia americana.

Al inicio de década del 90', durante el gobierno de Boris Yeltsin, se intentó definir esta vinculación, con pocos resultados positivos. Diferentes autores plantean las dificultades y los pocos éxitos alcanzados por el primer gobierno de la Rusia post soviética, en especial en lo que hace a su política exterior y a sus relaciones con Estados Unidos. Como menciona Bobo Lo en su libro *Vladimir Putin and the evolution of Russian foreign policy* (2003), "Si Rusia resultaba ser en varios aspectos un 'estado fallido', entonces la relación Rusia-Estados Unidos se convertía en el epítome de una 'relación fallida'" (Lo 2003, 25). Esto se daba especialmente por la brecha existente entre las expectativas y los resultados y también por una inadecuada autopercepción del caudal de poder ruso. Como menciona el autor, Yeltsin veía en Estados Unidos un aliado natural en un esquema de poder de tipo bipolar –que se había desplomado- y consideraba que la potencia

occidental sería el garante y principal propulsor de la transformación de Rusia en una potencia moderna. Rusia se encontró realizando demasiadas demandas y enfrentando constantes fracasos, al mismo tiempo que reclamaba una posición en el esquema de poder global demasiado ambiciosa para sus capacidades.

Frente a esta frustración, Yeltsin buscó por otro lado contrarrestar el poder norteamericano desarrollando alianzas de tipo contra hegemónicas. Los vínculos que buscó se basaron en una política exterior 'multipolar', según la definió el ministro de Relaciones Exteriores de Yeltsin, Primakov. La intención era desarrollar una sociedad estratégica con China, con el fin de equilibrar el poderío estadounidense. Leon Aron, en su artículo *Foreign policy doctrine of Post Communist Russia and its domestic context* (1998), presenta esta visión de la política exterior de Yeltsin:

"Los imperativos del mundo actual, según la visión de Rusia, llevan inevitablemente a desafiar a Estados Unidos (...). La mayoría de los políticos rusos ven la retórica norteamericana como una máscara de la hegemonía (...) y prefieren un 'mundo multipolar' a uno dominado por los Estados Unidos". (Aron 1998, 31)

Tanto la alianza incondicional con Estados Unidos como el modelo multipolar, tuvieron mayor impacto en el discurso que en la práctica: demostraron a las audiencias a nivel interno y externo que Rusia aún sufría de un 'síndrome imperial' y que pretendía ser la gran potencia global del pasado sin poseer los atributos para semejante tarea. Además, y lo que es más importante, esta oscilación entre enfoques tan contrarios y excluyentes –la alianza y la confrontación- proporcionaron la percepción de falta de dirección de la política exterior rusa, dando una sensación de anarquía y ausencia de gobierno, que sólo reducía el peso específico de Rusia en el escenario global y regional.

El enfoque de Putin presentó una profunda transformación en los medios y en las formas, mientras que las metas de la administración se mantuvieron intactas. Según argumenta Lo "...quizás la mayor dife-

rencia entre la política exterior de Yeltsin y la de Putin sea el envase y la presentación. (...) [Putin] ha mostrado los beneficios de un enfoque más desapasionado que combina razonabilidad, predictibilidad y dignidad" (Lo 2003, 28). Lo que es más, Putin ha mostrado "un rechazo a los métodos de política exterior del régimen de Yeltsin, pero no de la visión de éste sobre el papel de Rusia como una gran potencia regional y global" (Lo 2003, 65). Las acciones del actual presidente parecen guiarse por la idea de que es valioso absorber muchos de los aportes que puede hacer Occidente para la transformación rusa, pero que sin embargo no hay que comprometerse de lleno con un sistema de valores que no es el propio.

Esta alianza estratégica con Estados Unidos es por lo tanto un modo de responder a los intereses nacionales rusos asociándose con la gran potencia en aquello que le conviene, mientras se rechaza por un lado la confrontación abierta porque no sería una política adecuada en el actual contexto unipolar y por otro lado se niega la posibilidad de una alianza incondicional porque esto implicaría que Rusia debería jugar bajo las reglas de otro jugador y no bajo las propias, lo que iría en contra de la recuperación del status global que Rusia tanto reclama.

Analizando en detalle cada punto de la agenda rusa para buscar evidencia de los cambios, se puede comenzar con el tema de la integración económica. En este aspecto, las acciones de Putin muestran la idea de usar la política exterior para el logro de objetivos domésticos. El enfoque de Yeltsin había sido el de prometer a Occidente profundas reformas económicas a cambio de asistencia técnica y financiera para ayudar a Rusia en su período de transición a una economía de mercado. Estas políticas fracasaron porque por un lado la exigencias que imponía el exterior eran demasiado grandes como para poder afrontarlas en un período tan reducido y con costos sociales tan altos; por otro lado, la ayuda económica era siempre considerada insuficiente

para las necesidades rusas (Lo 2003, 53-55). Las acciones de Putin, por el contrario, han buscado una mayor autonomía reduciendo el papel asistencial del exterior, que permitiera aflojar las presiones para la reforma. El gobierno busca una mayor cooperación con Occidente (especialmente la entrada a la OMC y la Unión Europea) pero busca al mismo tiempo proteger sectores de la economía que se verían perjudicados con una apertura abrupta. Rusia intenta beneficiarse de los dividendos de la integración sin por ello sacrificar soberanía y convertirse en un estado más. Por ello favorece los modelos de cooperación en los que es tomada como actor individual con peso para que su influencia no se diluya dentro de un grupo de actores.

En cuanto al tema económico, Rusia reconoce que el status de gran potencia es demasiado grande para ella en las condiciones de subdesarrollo y atraso en que se encuentra. Por ello, la colaboración con Estados Unidos contribuye a mejorar la posición rusa y no a perjudicarla. Es más, en ocasiones la motivación económica es tan importante, que podría dificultar la relación con Estados Unidos, y a ello Putin no le presta demasiada atención (Lo 2003, 61).

El control de armamentos es el segundo tema a analizar, y su importancia reside en parte en su valor simbólico para las relaciones de poder entre Rusia y Estados Unidos. La potencia nuclear rusa continúa siendo un atributo de –relativa- paridad entre potencias, lo que brinda a ésta un mayor status global que el que otros indicadores de desarrollo le darían. Durante la administración de Putin se ha decidido reducir este valor simbólico, en parte porque el mantenimiento de referencias a la condición de ‘estabilidad estratégica’ y ‘orden multipolar’ sólo llevaría al aislamiento de Rusia y no a un aumento de su peso específico. A lo que sí se prestó atención fue a las formas: la preocupación central era que los acuerdos de reducción de armamento se dieran en un contexto bilateral, haciendo que Estados Unidos

aceptase el principio de toma de decisiones bipolar. Esto proporciona a Rusia la posibilidad de cumplir un papel protagónico a nivel global (Lo 2003, 89). Igor Ivanov en su libro *La nueva diplomacia rusa. Diez años de política exterior* presenta esta visión:

“Rusia y Estados Unidos actúan como socios y no como adversarios en cuestiones estratégicas tales como el mantenimiento de la paz y la estabilidad. Gradualmente, se iba elaborando un nuevo estilo de cooperación entre Moscú y Washington, fundamentado en la consideración recíproca de los intereses de cada uno y en el empeño compartido de conservar, a pesar de todos los obstáculos, perspectivas positivas para el desarrollo de las relaciones ruso-norteamericanas” (Ivanov 2002, 163)

Si ésta no es la situación real, al menos sabemos que el liderazgo de la administración de Putin procura presentarlo en estos términos. Como lo manifiesta Aron en su artículo *The United States and Russia: ideologies, policies and relations*, la estima y el sentido de relación equitativa que Estados Unidos puede proporcionar a Rusia es el elemento más decisivo para la dirigencia rusa (Aron 2006, 5).

El tema energético también se encuentra dentro de la agenda conjunta de Estados Unidos y Rusia. Moscú ha suavizado sus posiciones frente a la entrada de capitales norteamericanos en el ámbito del petróleo y el gas. Esto no ha ocurrido porque Rusia cambió sus objetivos de política exterior en relación a sus países vecinos, sino porque ha reconocido que si no se puede evitar que Estados Unidos realice proyectos de gasoductos en la zona del Mar Caspio, al menos puede aprovechar la situación del modo más favorable a sus intereses económicos y geoestratégicos. Por lo tanto, en vez de seguir oponiéndose a estos proyectos, hay señales de que las compañías rusas más importantes en el mercado del gas y del petróleo (Lukoil y Yukos) se encuentran desarrollando negocios en conjunto con empresas norteamericanas. Esto es otra muestra de la flexibilización de los medios para continuar con la prosecución de objetivos geoestratégicos. Por

un lado se reduce la tensión y la politización de ciertos temas para luego aprovechar los réditos de la cooperación (que siempre responden a las viejas constantes del interés nacional y no a una nueva visión del mundo). El resultado es que Rusia continúa teniendo un papel predominante en el desarrollo energético del Mar Caspio, como lo planteaba Rajan Menon en su artículo *After Empire: Russia and the Southern Near Abroad* (1998).

En relación a las esferas de influencia, el gobierno de Putin ha procurado mantener su posición ventajosa en la 'Vecindad Cercana', sin hacer mención a la convicción subyacente de la perpetuación de la doctrina imperial en las zonas adyacentes al territorio ruso. Rajan Menon menciona las razones por las cuales esta zona representa un valor tan importante para Rusia, que son el tema demográfico, de seguridad, energético y cultural (Menon 1998, 101-102). Se llevaron adelante políticas para profundizar una cooperación que había sido sólo una fachada durante el gobierno de Yeltsin, ahora mediante un intenso programa de visitas a países vecinos ex miembros de la unión Soviética y la búsqueda de resolución de problemas de deuda y del desarrollo energético en el Mar Caspio (como se menciona en el párrafo anterior). El tema de las esferas de influencia está estrechamente relacionado con el tema energético y con el combate al terrorismo. En ambos ámbitos Rusia ha promovido o al menos aceptado la colaboración de los Estados Unidos, considerando que un enfoque más pragmático podría contribuir a alcanzar el mismo o un mayor nivel de participación en el contexto regional. Rusia por lo tanto demostró una gran capacidad de mantener su influencia en su vecindad cercana, aprovechando la colaboración norteamericana.

El último tema de la agenda ruso-estadounidense es el de la lucha contra el terrorismo internacional. Uno de los aspectos centrales en los que la política de Putin se diferenció frente a la de su predecesor

fue la capacidad de lidiar con fracasos fomentando un enfoque más realista y con expectativas más moderadas. En este sentido, Putin se limitó a soportar lo inevitable logrando al mismo tiempo convertir las situaciones negativas en oportunidades. Esto se evidencia especialmente en la ocupación norteamericana en Asia Central post 11 de septiembre. Si bien esto significaba una intromisión de los Estados Unidos en un área natural de influencia rusa, Putin lo presentó como parte de la lucha contra el terrorismo global, vinculando esta concesión a la campaña militar en Chechenia (Lo 2003, 29). Esto significaba la resolución de dos cuestiones: una en la vecindad cercana y otra en el ámbito interno.

En primer lugar, podemos ver que la entrada de fuerzas militares estadounidenses en Asia Central se encontró con una posición pragmática por parte de Putin:

“Putin concluyó que no tiene sentido pelear batallas en las que es imposible vencer. (...) un factor subestimado en la decisión de Putin de apoyar la ocupación militar en Asia Central después del 11 de septiembre fue que no podría haber evitado esto de ninguna manera. Entendió que la influencia rusa en los estados del centro de Asia, aunque considerable, no era suficiente para llevar adelante una acción que estaba sin embargo manifiestamente entre sus principales intereses de seguridad. Era preferible, entonces, aceptar lo inevitable con buen ánimo, especialmente porque Rusia también se beneficiaba por la eliminación de la amenaza del régimen Taliban en Afganistán” (Lo 2003, 82-83)

De esta manera, el gobierno convirtió una acción que podría haber significado una amenaza a su poder a nivel regional en una ventaja, pues recibía los beneficios del esfuerzo militar y logístico de los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional.

La cuestión de orden interno que la cooperación con Estados Unidos frente al terrorismo contribuyó a facilitar fue que la política del gobierno ruso en Chechenia pasó a adoptar un nuevo significado: Moscú realizó esfuerzos para internacionalizar el conflicto con el objeto de legitimizar las operaciones militares rusas en su territorio. Rusia tomó los eventos del 11 de septiembre como una demostración de que te-

nía razón al actuar frente a la amenaza del terrorismo checheno. Ya se había intentado provocar la condescendencia de Estados Unidos frente a los hechos en Chechenia durante la presidencia de Yeltsin, mediante analogías entre este conflicto y la Guerra Civil Norteamericana (Lapidus 1998, 33-35). Estas apelaciones, si bien tuvieron cierto impacto, no son comparables con lo que significó la caída de las Torres Gemelas y la centralidad del tema del terrorismo en la agenda norteamericana post 11 de septiembre.

Como resultado de ésto, los actores occidentales han comenzado a ser más blandos con Rusia en relación a la violación de los derechos humanos y además Rusia ha logrado asumir un rol más prominente en el escenario global como un actor constructivo (Lo 2003, 85). También en este ámbito, Rusia ha logrado transformar su imagen al lograr convertir lo que son amenazas a nivel nacional en peligros globales, por lo tanto legitimando sus acciones frente a la audiencia externa. Rusia por lo tanto no ha transformado radicalmente su mirada del mundo y de su posición dentro del esquema de poder global sino que ha logrado manipular los medios y el discurso de modo de alcanzar su prosecución mediante caminos más aceptables para sus contrapartes.

Igualmente queda por definir si la amenaza Chechena configura o no un aspecto más de una amenaza a nivel global o si por el contrario es un conflicto local relacionado con el pedido de autonomía. Leon Aron, en su artículo *Responding to terrorism: Russia at a crossroads* ofrece datos relevantes acerca de las acciones de Al Qaeda para apoyar la resistencia chechena, lo que transforma la definición de la amenaza:

“Aunque localizados en chechenia y precipitados por la lucha del pueblo chechenio por su independencia, los actos de violencia perpetrados por el ala radical de la resistencia chechena tienen menos que ver con la liberación de Chechenia que con la eterna jihad contra los infieles” (Aron 2004, 2).

Estas –y cualesquiera otras- afirmaciones deben ser interpretadas teniendo en cuenta la orientación de los autores y la dimensión de la

política exterior que se analiza, además de que se deben buscar formas de contrastar los argumentos con evidencia del caso y evitar hacer interpretaciones generalizadas. Lo que se interroga en este caso es si el conflicto está relacionado con el terrorismo global, y una respuesta positiva a esta cuestión no justifica las políticas violatorias de los derechos humanos llevadas adelante por el gobierno ruso desde inicios de la pasada década, con el último ejemplo siendo el asesinato de la periodista rusa Anna Politkovskaia (Diario Clarín 2006).

En cuanto al impacto que tuvo el 11 de septiembre en la política exterior rusa, se puede ver también que no hubo transformaciones radicales sino consolidación de tendencias que ya se encontraban presentes en la orientación de la administración de Putin. El 11 de septiembre sirvió como una ventana de oportunidad que Rusia supo aprovechar para reforzar sus lazos con Estados Unidos, por supuesto obteniendo sendos beneficios:

“Después del 11 de septiembre [Putin] logró cumplir el rol de aliado incondicional de los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional, enfatizando la afinidad de Rusia con Occidente, mientras que la Duma hacían en trabajo sucio de comunicar una larga lista de *quid pro quo*: un acceso preferencial y acelerado a la OMC, la remoción de la enmienda Jackson-Vanik y legislación antidumping, y el mejoramiento de las relaciones formales entre Rusia y la OTAN” (Lo 2003, 40)

Como menciona el autor, además, el 11 de septiembre parece no haber introducido grandes transformaciones al interior de Rusia, sino que contribuyó a acelerar el proceso de cambio de imagen que Putin buscaba llevar adelante: reforzó la orientación pro-occidental dentro del Kremlin, abrió posibilidades para una mayor cooperación por la aparente comunidad de valores entre Rusia y Occidente y revigorizó el americanismo de la administración. La opción estratégica de Rusia hacia Estados Unidos y Occidente podría definirse como oportunista, pues sirvió en diferentes frentes: en el ámbito doméstico, como se mencionó anteriormente, permitió a Rusia tener las manos libres en

el asunto de Chechenia, ahora bajo la etiqueta de 'terrorismo internacional de tipo islamista'; en el ámbito exterior, ofreció un punto de contacto entre civilizaciones en el cual Rusia entraba en la definición de 'nosotros' frente a un 'ellos' lejano y ajeno. La administración de Putin supo capitalizar este suceso para acercarse a Estados Unidos y obtener concesiones.

Como conclusión, y retomando todos los temas de la agenda de la política exterior rusa de los últimos años y su vinculación con Estados Unidos, se puede ver que las transformaciones que se pueden percibir desde la llegada al gobierno del presidente Putin son más bien de medios y no de fines y que las motivaciones geoestratégicas y la autopercepción de Rusia como una superpotencia global y regional siguen presentes, aunque con cambios cosméticos. El acercamiento de Rusia a Estados Unidos no está tanto motivado por valores comunes sino por intereses nacionales bien definidos, que el gobierno considera que pueden ser alcanzados de mejor manera mediante la colaboración con el actor hegemónico mundial. Igor Ivanov hace evidente esta perspectiva utilizando en sus escritos el siguiente dicho "no existen aliados permanentes, sino sólo intereses permanentes" (Ivanov 2002, 31). La orientación rusa es cuidadosa de tomar algunos atributos occidentales para alcanzar un mayor desarrollo y aumentar su poder; este acercamiento le sirve además para legitimar acciones llevadas a cabo a nivel doméstico sin enfrentar presiones excesivas de los actores externos.

Estas conclusiones nos llevan a dos interrogantes sobre los que se podrían basar futuros trabajos: el análisis de la racionalidad y el horizonte temporal de las alianzas basadas en intereses. El primero de los temas nos lleva a reconocer las limitaciones de análisis que se basan en actores que conocen perfectamente sus propios intereses y actúan racionalmente en la consecución de los mismos. El mundo real nos

muestra que los actores no gozan de información completa sobre sus propios intereses y su contexto, por lo que las probabilidades de error son muy altas. Hay por lo tanto que cuidarse de otorgar excesiva racionalidad a un conjunto de políticas aisladas, contradictorias y tomadas según diferentes motivaciones, pues se corre peligro de alejarse de la evidencia y hacer imposible un análisis abarcativo de la realidad.

Por último nos encontramos con el interrogante del horizonte temporal de la relación por interés. Si el vínculo es uno basado en intereses contingentes y no en valores, la estrategia puede no ser sostenible en el tiempo; sin embargo si nos remitimos a que nos encontramos, según la definición de *The National Security Strategy of the United States of America* (2002, 5), frente a una 'larga guerra' las posibilidades que tiene Rusia de sacar rédito de esta relación privilegiada son altas y gozan de un horizonte temporal extenso.

Bibliografía

Aron, Leon (1998). The foreign policy doctrine of postcommunist Russia and its domestic context. En Michael Mandelbaum (ed.) *The new Russian foreign policy*. New York: Council on Foreign Relations.

Aron, Leon (2004). Responding to terrorism: Russia at a crossroads. *American Enterprise Institute for Public Policy Research Online*, September.

http://www.aei.org/publications/pubID.21287,filter.all/pub_detail.asp

Aron, Leon (2006). The United States and Russia. Ideologies, policies and relations. *American Enterprise Institute for Public Policy Research Online*, Summer.

http://www.aei.org/publications/pubID.24606/pub_detail.asp

Brzezinski, Zbigniew (1997). *The Grand Chessboard*. New York: Basic Books.

Ivanov, Igor (2002). *La nueva diplomacia rusa. Diez años de política exterior*. Madrid: Alianza Editorial.

Lapidus, Gail W. (1998). Contested sovereignty: the tragedy of Chechnya. *International Security*, vol. 23, n. 1, 5-49.

Lo, Bobo (2003). Vladimir *Putin and the evolution of Russian foreign policy*. London: Blackwell Publishing.

Menon, Rajan (1998). After empire: Russia and the Southern 'Near Abroad'. En Michael Mandelbaum (ed.) *The new Russian foreign policy*. New York: Council on Foreign Relations.

Pursiainen, Christer (1999). The impact of international security regimes on Russia's behavior: the case of the OSCE and Chechnya. En Ted Hopf (ed.) *Understandings of Russian foreign policy*. University park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Yergin, Daniel & Gustafson, Thane (1995). *Russia 2010 and what it means to the world*. New York: Random House.

Diario Clarín (10 de octubre 2006). Putin prometió investigar el crimen de la periodista rusa, crítica del Kremlin.

Fuentes Documentales

(18 de enero, 2000) *National Security Concept of the Russian Federation*

(28 de junio, 2000). *The Foreign Policy Concept Of the Russian Federation*

(Septiembre, 2002) *The National Security Strategy of the United States of America*