

¿Continuidad o cambios en la política exterior de Rusia?

Valentina Prudnikov Romeiko*

Resumen

El mundo está cambiando, marcado por una realidad geopolítica completamente nueva: el desplazamiento del poder económico y político, del Oeste hacia el Este. Somos testigos del patente fortalecimiento de China y del notable declive de Estados Unidos de América. En los últimos años, Rusia reafirmó sus ambiciones de superpotencia, generando múltiples alteraciones en un mundo que vive profundos cambios y transformaciones. En un periodo muy corto (menos de 10 años) este país, tremendamente endeudado durante los años noventa, se ha convertido en el símbolo de redistribución del producto mundial en dirección de Asia, de cambios fundamentales en el control sobre los recursos energéticos y del éxito de desarrollo del capitalismo "autoritario". Como consecuencia, Moscú muestra su política exterior independiente y está firmemente dispuesta a defender sus intereses nacionales. En el presente trabajo se hace una breve cronología de la evolución de la política exterior de Rusia desde su surgimiento como nación independiente hasta la fecha. Se analiza su estrategia actual, donde los intereses nacionales tienen prioridad, y se busca la conformación de un modelo multipolar en las relaciones internacionales. Hoy en día, Rusia competidora, socio y oponente, aspira a tener un papel protagonista dentro del nuevo orden mundial. **Palabras clave:** Cáucaso, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Rusia, Estados Unidos, geopolítica, Relaciones Internacionales.

Continuity or Change in Russian Foreign Policy?

Abstract

The world is being transformed as a result of a completely new geopolitical reality: the shift of the economical and political power from the West to the East. We are witnessing China's increasing strength and the foreseeable decline of the United States of America. In recent years, Russia reaffirmed its ambitions of becoming a super power, generating with that multiple alterations in a world which is living deep changes and transformations. In a very short period (less than ten years) this deeply indebted coun-

* Doctora en Geografía con especialidad en Geografía Económica, Política y Social por la Universidad Estatal de Moscú. Profesora-investigadora en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad del Mar (UMAR), *campus* Huatulco, Oaxaca.

try became a symbol of the transfer and redistribution of the world production in the direction of Asia, of the fundamental changes in the energetic resources control and of the “authoritarian” capitalism development. As a consequence, Moscow is showing its independent foreign policy and is strongly determined to defend its national interests. This work presents a short chronology of the evolution of the Russian foreign policy from its birth as an independent nation to the present date, an analysis of its current strategy where the national interests are a priority, and it looks for the conformation of a multipolar model in international relations. Today Russia is a competitor, a partner and an opponent, and it aspires to play key role in the new world order.

Key words: Caucasus, North Atlantic Treaty Organization, Russia, United States, geopolitics, Georgia, South Ossetia, International Relations.

Introducción

La concepción de ideología imperial como parte tradicional de la política exterior de Rusia fue fundada en la época de Pedro I –Pedro el Grande–, a finales del siglo XVII, y fue fortalecida a lo largo de todo su desarrollo, convirtiéndola en el país más extenso del planeta. Así, en el dramático siglo XX, a finales de la Primera Guerra Mundial, sufriendo múltiples pérdidas humanas y materiales, pasando por la caída de la autocracia zarista, la victoria de la Revolución Bolchevique, el hambre, las guerras civiles y la economía completamente destrozada, Rusia renació como la República Socialista Federativa de los *Soviets*. Para alcanzar la meta de obtener la hegemonía comunista en el mundo entero, el gobierno ruso de entonces aplicó la política de la industrialización forzada, el desarrollo energético acelerado y la formación de la industria militar.

Asimismo, en el periodo entre las dos guerras mundiales, Rusia, aislada y limitada en cuanto a relaciones internacionales, extendió su territorio de manera significativa hacia Europa del Este y Asia Central como resultado de una política expansionista, con el fin de reunir a los países y las regiones vecinas dentro de sus fronteras en la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). El saldo de la Segunda Guerra Mundial, así como la política exterior de la Unión Soviética, llevaron al mundo a dividirse en dos bloques político-económicos diferentes, al enfrentamiento Este-Oeste y al orden mundial bipolar. Este último fue sustituido en 1989, por un lado, por un nuevo orden mundial controlado por la hegemonía militar y política de Estados Unidos, y por el otro, por el crecimiento de la competencia e interacción político-económica entre diferentes bloques y Estados. La desaparición del colosal imperio de la URSS creó la gran ilusión de que Rusia se desarrollaría bajo conceptos y recetas occidentales. Sin embargo, en los últimos años, la nueva Rusia ha mostrado al mundo su propio

camino, tratando de reafirmar su grandeza,¹ originando transformaciones, incertidumbre y precauciones de política exterior en cuanto a su “cercano” y “lejano” extranjero.

Hoy en día, Rusia enfrenta dos crisis profundas que influyen de manera significativa en su política exterior: 1) con la reciente guerra ruso-georgiana (agosto 2008) se terminó con el modelo de relaciones internacionales establecidas entre Rusia y Occidente en los años noventa del siglo pasado y se originó una nueva situación, cuya esencia consiste en el rechazo de Moscú a seguir las reglas del juego occidental y en manifestaciones firmes sobre resoluciones de sus propios intereses, hasta llegar a una confrontación abierta con Occidente. La postura del Kremlin en este conflicto a favor de intereses nacionales es la muestra de una fase fundamental en la formación de la identidad estatal rusa; y 2) la actual crisis económica mundial señala el grado de interdependencia global e indica a Rusia sus límites económicos y, como consecuencia, geopolíticos. Sin duda, la demanda y “los precios de las materias primas, los superávit fiscal y de cuenta corriente, junto al volumen de reservas acumuladas, permitirán a Rusia sortear la actual crisis financiera”.² Sin embargo, la presente realidad obliga al país a delimitar sus prioridades y, al parecer, el Kremlin está formando una nueva concepción más realista de su política exterior.

La Doctrina de Seguridad al inicio de la transición

La Doctrina de Seguridad de la Federación Rusa inició su formación y desarrollo en condiciones de un largo periodo de aislamiento en la difícil formación del Estado, cuando la URSS elaboró una política fundamentalmente proyectada a la seguridad de sus fronteras, que se fortaleció durante la Guerra Fría, cuando se convirtió en el líder del bloque comunista y se ostentó como paladín del Pacto de Varsovia y del Comité de Ayuda Mutua Económica (COMECON). Por otro lado, más de 30 años del régimen de José Stalin y los años posteriores hasta la *Perestroika* de Mijhail Gorbachov crearon generaciones de soviéticos identificadas con la desconfianza hacia los valores democráticos occidentales

¹ La “Rusia Grande” (“*Rus Velikaya*”) es un término bien recibido entre los rusos y se debe a los hechos históricos del imperio en expansión y a múltiples publicaciones en los anales y archivos rusos.

² William Tompson, “La economía rusa en 2008: los retos de futuro” en *Economía exterior*, núm. 46, Madrid, octubre 2008.

y con la preocupación por fortalecer la seguridad y el liderazgo del poder político y económico de su país. Es necesario considerar que durante la mayor parte del siglo XX la política exterior de Rusia se configuró manifestando un conflicto entre su retórica ideológica y los hechos reales. En todo caso, la política exterior rusa, desarrollada tanto antes como después del derrumbe de la Unión Soviética, desafía el simple encasillamiento mantenido hasta entonces.

Con la disolución en 1991 de la URSS, del COMECON y del Pacto de Varsovia, el retiro de las tropas soviéticas de Alemania y de los países bálticos, la Federación Rusa se encontró sofocada en un contexto político y económico completamente diferente al de antaño. Sin embargo, no podemos olvidar que, de manera formal, la comunidad internacional reconoció a Rusia como sucesor único de la URSS. Eso significa que, desde el punto de vista del Derecho Internacional, son el mismo Estado. En consecuencia, este país sigue contando con todos los derechos y cumple con todas responsabilidades internacionales de la Unión Soviética. Entre los más importantes tenemos que considerar su *status* de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, su participación en el Consejo de Europa, en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, etc. Asimismo, la Federación Rusa heredó el poderío nuclear y las obligaciones de cumplimiento de todos los acuerdos internacionales, así como las deudas externas soviéticas. En este contexto, Rusia tiene hoy en día relaciones diplomáticas con 178 países y está representada con sus embajadas en 140 países del mundo.

No es menos cierto que la nueva Rusia “heredaba todo de la URSS salvo su integridad territorial, la seguridad en sus fronteras y la sensación de ser un poder impermeable”.³ Empero, el derrumbe de la URSS ha dejado una difícil e inmediata tarea para el actual gobierno ruso: la de elaborar una concepción de la nueva política junto con una nueva doctrina diplomática y militar, en condiciones de carencia de claridad sobre la identidad e integridad de la Rusia independiente, la aparición de diferentes polos ideológicos, el caos económico y, en palabras de Jean Meyer, de “la interacción entre la naturaleza del Estado ruso y su relación con el sistema internacional”.⁴

Con todo, a raíz de la desintegración de la URSS, uno de los actores principales del escenario mundial, se proyectaron las siguientes preguntas: ¿qué

³ Joe Black, *Russia Faces NATO Expansion. Bearing Gifts or Bearing Arms?*, Rowman & Littlefield, New York, 2000, p. 7.

⁴ Jean Meyer, “¿Una apuesta imperial? Estrategia diplomática y militar de la Segunda República Rusa, 1992-1994” en *Foro internacional*, núm. 1, El Colegio de México, México, enero-marzo 1994, citado por Pablo Telman Sánchez Ramírez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid en *Rusia: política exterior y conflicto interno*, Quimera, México, 2003, p. 57.

es lo que se puede esperar de Rusia? Como principal Estado sucesor de la URSS, ¿se comportará de forma similar a su antecesor o, por el contrario, su *modus operandi* se situará en una vía diferente a la ya recorrida?

Mirando a los años noventa del siglo pasado, debemos hacer notar que la política exterior de la Rusia postsoviética se caracterizó principalmente por el paradigma de la extraordinaria importancia de Occidente en sus relaciones internacionales, y se centró en la idea de que “el eje euroatlántico” era y seguirá siendo la médula del orden mundial y que el Kremlin no tiene otro camino sino actuar recíproca y casi exclusivamente con este eje.

Llegando al poder en agosto de 1991, el gobierno de Boris Yeltsin planteó una política exterior que daba prioridad a la creación de dos grandes áreas de seguridad y de protección de sus intereses nacionales: “el extranjero cercano”, formado por las ex repúblicas de la URSS, y “el extranjero lejano”, constituido por el resto del mundo.

Al principio, por muy poco tiempo, el gobierno de Moscú mostró su interés en la formación y el aseguramiento de una zona de influencia en “el extranjero cercano”, tratando de preservar su histórico dominio económico y político en la región controlando el abastecimiento de recursos y del comercio, construyendo una doctrina militar de la protección mutua de las fronteras declarando la defensa de derechos de los rusos residentes en aquella zona. La culminación de esta política fue la firma del tratado sobre la formación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) —la primera organización inspirada por el Kremlin a finales de diciembre de 1991, con el objetivo de fortalecer la cooperación regional y bilateral para toda la región de la ex URSS, aun con excepción de las tres repúblicas bálticas.⁵

Sin embargo, las dificultades en la política interna, la lucha por el poder y el desorden económico muy pronto provocaron complicaciones en las relaciones del nuevo gobierno ruso con el bloque de las ex repúblicas soviéticas, y en lugar de tratar de resolver la creciente problemática, Moscú decidió acentuar su política exterior dando prioridad a las relaciones con “el extranjero lejano”, mostrando de esta manera cierto abandono al “extranjero cercano”. Tal vez a partir de ello Rusia perdió una ventaja histórica sobre la posible configuración de un bloque alternativo al occidental.

⁵ Los objetivos principales de la CEI fueron, sobre todo, económicos, de coordinación política y de seguridad, así como la formación de una zona económica común (Turkmenistán abandonó la CEI en 2005, aunque mantiene el *status* de país asociado). Unos días antes de la creación de la CEI, en diciembre 1991, se inauguró el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (*North Atlantic Cooperation Council* —NACC—) como respuesta de la OTAN al colapso de la Unión Soviética y a la nueva situación en Europa.

A continuación, viéndolo en retrospectiva y valorando el periodo “yeltsinista”, tenemos que contemplar que en la actuación de su gobierno hubo un gran descuido en política exterior, lo que se proyectó en una serie tanto de concesiones como de confrontaciones con Occidente. Y para esta afirmación existen varias razones.

Primero, el nombramiento de Andrei Kozyrev (conocido como liberal-occidentalista) a finales de 1991 como canciller y su diplomacia oficial causaron un cambio brusco en la política exterior rusa a favor del reforzamiento de orientación hacia el Occidente y, sobre todo, con Estados Unidos, sin la creación de una base estratégica sólida de la propia política exterior e interior.⁶ Es más, en palabras de Paul-Marie de la Gorce, “la búsqueda de una alianza a cualquier precio con EEUU se convirtió en algo más que una prioridad: era un dogma” para la política exterior del gobierno ruso.⁷ El resultado de esta “estrategia” fue catastrófico, pues pronto Rusia perdió lo que era un gran logro histórico de la diplomacia soviética: su influencia política y, en varios casos, hasta la presencia comercial en América Latina, Asia y África.

Por otro lado, la profunda crisis económica, política y social multiplicada por la caída sin precedentes de la producción industrial, el aumento de la deuda externa y la drástica inflación, le generaron a Rusia una extrema dependencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial, apertura de las líneas de crédito del G-7 y la imposición urgente de las reformas económicas liberales.⁸

No obstante, la imagen de esta compleja transición bajo la sombra de la “Doctrina Kozyrev” con sus parámetros occidentales⁹ estaría incompleta sin

⁶ “Mientras Kozyrev, el primer ministro de Asuntos Exteriores ruso, iniciaba ‘la andadura diplomática de la Federación Rusa dando su respaldo a las sanciones de la ONU en Libia, Iraq o Yugoslavia’ (...), ‘la nueva clase dirigente de Yeltsin mostró acuerdo en firmar un pacto fáustico con Occidente: llevar a cabo las necesarias reformas económicas según las directrices del FMI y abrazar los preceptos de una política exterior liberal”. En Gonzalo Pozo, “La paz fría y la OTAN entre 1991 y 2001” en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fabrice Furió Ceriol*, núm. 45/46, Valencia, 2003/2004, p. 149.

⁷ Paul-Marie de la Gorce, “La Russie en quête d’un nouveau rôle” en *Le Monde Diplomatique*, 2001, mai, p. 4.

⁸ En efecto, hay que reconocer que esta histórica orientación hacia Occidente generó las condiciones necesarias para la inserción de Moscú en diferentes instituciones internacionales: Rusia se convirtió en socio del G-7, que se transformó en G-8; se enlazó a la OTAN, participando en el Consejo de Cooperación Euro-Atlántico y en la Asociación para la Paz; y se adhirió al Consejo de Europa.

⁹ Peter W. Schulze, “La política exterior rusa. Entre la cooperación global y el rol de gendarme regional” en *Friedrich-Ebert-Stiftung (Nueva sociedad)*, Bonn, núm. 134, 1994, noviembre-diciembre, p. 23.

tomar en cuenta que después del colapso de la URSS tuvo lugar la pérdida de valores y el vacío ideológico en la sociedad rusa. En efecto, esos traumas se han convertido en un factor de suma importancia si recordamos que este país estuvo cerrado y plenamente ideologizado durante 74 años. Por lo mismo, el acercamiento a Occidente significaba también un paso trascendental a la democracia y a la libertad para el pueblo ruso. Sin embargo, como lo vimos a lo largo de su gobierno, el presidente “demócrata” Yeltsin formó un sistema de rígido presidencialismo, admitió la aceleración de los procesos de una privatización “regalada”, así como la acumulación de capitales especulativos, junto con un empobrecimiento masivo de la población, y se rodeó de una nueva clase política económica de oligarcas, sin dejar espacio adecuado al Parlamento (*Duma*) ni al mismo gobierno del Kremlin. En estos acontecimientos, la Rusia de los años noventa del siglo pasado no ha vivido ni la democracia ni la libertad en el sentido occidental.¹⁰

En realidad, el acercamiento entre la política exterior rusa y los intereses “del extranjero lejano” no fue duradero y muy pronto presentó varios problemas. ¿Qué podía esperar Occidente de una política exterior expresada por Yeltsin en los siguientes términos: “Fortalecer el camino para que Rusia sea aceptada en la sociedad de países civilizados y garantizar el máximo apoyo de estos países para las transformaciones internas de Rusia”?¹¹ ¿Acaso la misma Rusia no fue un país civilizado? Quizá no esté de más recordar que, desde la Rusia antigua, Moscú era un símbolo de la civilización eslava ortodoxa, centro mundial de la cultura paneslava, hasta que por fin a lo largo del periodo soviético fue emblema de una cierta sociedad ideal alternativa. ¿Y por qué un país como Rusia, que defendió la civilización europea ante las tropas tártaro-mongolas y turcas resistió frente a la invasión bonapartista y la agresión fascista, merece contar exclusivamente con el apoyo de Occidente y no con la fuerza de su propio pueblo? Rusia es un país que ha demostrado a lo largo de su historia un carácter único y extraordinario por la capacidad de renacer cada vez más fuerte después de los derrumbes.

Sin embargo, de acuerdo con la declaración de la OTAN, en enero de 1994, de proceder a la ampliación hacia el Este de la Alianza (lo que Kremlin valoró

¹⁰ En la Constitución de la Federación de Rusia se establece que la política exterior está determinada por el presidente del país. La actual constitución fue impuesta por Yeltsin en otoño de 1993, tras un autogolpe de Estado que incluyó la disolución del Parlamento, junto con su posterior bombardeo y la asunción de todos los poderes por parte del presidente. El texto constitucional fue aprobado en un referéndum en condiciones excepcionales. En diciembre 2008 el parlamento ruso (*Duma*) inició el proceso de su transformación.

¹¹ Pablo Telman Sánchez Ramírez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid, *op. cit.*, pp. 59-60.

como un paso ofensivo para sus intereses nacionales y extremadamente peligroso para su seguridad), el presidente Yeltsin afirmó que se quería aislar a Rusia y que la Guerra Fría podría dar lugar a “una paz fría”, lo que mostró al mundo una profunda carencia de estrategia de política exterior del Kremlin.¹² En este contexto, el escenario de la política exterior rusa con “el extranjero cercano” tampoco fue exitoso. Moscú, el gran socio comercial y el principal mercado para la mayoría de las repúblicas de la ex URSS, probó potenciar su política exterior hacia la cooperación y el fomento de las agrupaciones regionales en el marco de la CEI diseñando el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC) en 1992; creando la unión aduanera entre Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán en 1995, y el Espacio Económico Común entre sus principales socios: Bielorrusia, Ucrania y Kazajstán. Sin embargo, debido a las constantes indefiniciones y contradicciones manifestadas en la política interior y exterior rusa, todos los tratados mencionados empezaron a perder su fuerza.

Con la llegada de Evgueni Primakov como ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa (1996-1998), la política exterior del Kremlin cambió radicalmente, marcando el comienzo de una nueva etapa caracterizada por cierto distanciamiento de Occidente, el multilateralismo declarado como alternativa a la hegemonía estadounidense y el pragmatismo para defender los intereses rusos en “el extranjero cercano”, frente a la creciente expansión de la OTAN. La postura de Primakov sobre las metas de la política exterior de Rusia fue muy clara: “partimos de la necesidad de corresponder a la condición de gran potencia tratando de crear un medio externo que favorecía al máximo el desarrollo de la economía interna”.¹³ Resulta en este periodo que el Kremlin diseñó una política exterior orientada a la “mediación de bajo costo”, el mantenimiento de la influencia rusa en las repúblicas ex soviéticas y el fortalecimiento de su presencia en Medio Oriente. Asimismo, el nuevo canciller promovió la formación de una alianza entre Rusia, China e India como un “triángulo estratégico” para consolidar las áreas estratégicas como contrapeso al creciente poderío unipolar de Estados Unidos. De esta manera, por primera vez en el siglo XX, la política exterior rusa cambió del “atlantismo” al “euroasianismo”. Esta política de sabiduría diplomática ha sido reconocida

¹² Al respecto, Zbigniew Brzezinski, politólogo y actual asesor y miembro del Consejo del Center for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington, escribió en “La nueva Rusia y la ampliación de la OTAN” en *Política exterior*, núm. 43, 1995 que: “Fundamentalmente el debate político ruso gira en torno a si Rusia terminará siendo un Estado cada vez más europeo, o bien claramente eurasiático y de nuevo un Estado imperial”.

¹³ Gonzalo Pozo, *op. cit.*, p. 155.

como la “Doctrina Primakov” y ganó un gran respeto en el extranjero y en el mismo país.

Cabe señalar que en este avance de la política exterior del Kremlin se presentó un nuevo *round* de entendimiento ruso-occidental sobre las relaciones, la cooperación y la seguridad mutuas. Se trata de la formación en 1997 del Consejo Permanente Conjunto Rusia-OTAN (posteriormente transformado en el Consejo Rusia-OTAN), cuando con la firma del Acta Fundacional el CPC *de jure* se trataba de dar solución a los problemas de la primera extensión del bloque hacia el Este, pero *de facto* este documento acordaba la disposición de Moscú hacia la ampliación de la OTAN. La noticia sobre las condiciones del Acta Fundacional Básica fue entendida en Moscú como una “Yalta sin Rusia”,¹⁴ y el Kremlin se consideró engañado por el bloque atlántico, sobre todo por parte de Estados Unidos.

Con todo, llama la atención que a finales de los años noventa el “extranjero cercano” de nuevo se convirtió en el máximo objetivo del Kremlin, con la meta de garantizar sus intereses geopolíticos y cumplir con su “especial responsabilidad” ante la CEI. En suma, la concepción de la diplomacia rusa sobre ésta se enfocó en la política práctica de reintegración y de cooperación. Hay que reconocer que, en efecto, lo anterior fue una decisión mutua y pragmática. Por un lado, el retroceso internacional obligó a Moscú a considerar a la CEI como un medio para restaurar su autoridad y liderazgo, por lo menos en el escenario regional, ofreciendo de una vez “garantizar la paz y la seguridad en la zona de Eurasia”. Por otro lado, una vez resuelta la pugna por el poder y superada la fase delicada de las relaciones entre las ex repúblicas soviéticas y Rusia (la tensión de 1993), “las repúblicas constataron que sin Rusia no tenían posibilidades reales de mantener cierta independencia”.¹⁵ De esta manera, los hechos de finales del siglo XX nos permiten hablar sobre un proceso de “rusificación” de la política exterior de Rusia, mismo que sería consolidado aún más por el presidente Putin al asumir el poder.

Finalmente, a causa de la impotencia de la política exterior rusa para impedir los bombardeos de Serbia en los Balcanes, la fugaz incorporación de los países del antiguo bloque del Este de Europa a la Unión Europea (UE) y a la OTAN, la formación del Consejo OTAN-Ucrania, el crecimiento de la cantidad

¹⁴ Joe Black, *op. cit.*, p. 54.

¹⁵ Al recuperar cierto protagonismo en 1993, Rusia suspendió la concesión de créditos para fines técnicos a la CEI y las repúblicas de la ex URSS tuvieron que liquidar una deuda gigantesca. Véase Cesáreo R. Aguilera de Prat, “Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 42, 2000, p. 8.

de conflictos inter y extraestatales¹⁶ y la actuación dura de Moscú en el conflicto separatista de Chechenia,¹⁷ se produjo un evidente enfriamiento de sus relaciones con Occidente, desconfianza con el “extranjero cercano” y, como consecuencia, Rusia se quedó de alguna manera aislada en el escenario mundial.

En los años posteriores hubo eventos que resultaron destructivos para el Estado ruso, sobre todo el grandioso *crash* financiero en agosto de 1998, que provocó desequilibrios sustanciales en la esfera financiera, sobreendeudamiento, la ruina masiva de muchas empresas, una caída brusca de los ingresos de la población y la pérdida de la confianza tanto de la población como de los inversionistas extranjeros hacia el gobierno del país. En fin, después de seis años de los intentos de estabilizar el Estado, Rusia pasó otra vez por una profunda crisis política, económica y social-demográfica.¹⁸ Para Stiglitz, la difícil transición rusa postcomunista y su crisis financiera de 1998 se deben casi en exclusiva al FMI y a su demanda por una rápida liberalización de los mercados.¹⁹ En el año 2000, casi una década después de la caída del régimen, Rusia aún se ubicaba en el puesto 116 de un total de 123 países evaluados por el *Informe sobre la libertad económica en el mundo*, publicado por el Fraser Institute, lo que en opinión de varios economistas simboliza un hecho: “Rusia perdió el siglo XX”.²⁰ Sin embargo, existen valoraciones respecto a que en este periodo de inestabilidad político-económica, desigualdad y pobreza nunca vistas en la sociedad rusa, la terapia del *shock* aceleró la evolución macroeconómica, atrajo la estrategia de cambio y programas de estabilización económica y política. En efecto, los especialistas de la Universidad de Stanford, McFau y Stoner-Weiss, aseveran que en este tiempo han sido creados los fundamentos necesarios para las instituciones reguladoras del mercado y las actas legislativas correspondientes, tanto en las esferas de la economía real como en el sector

¹⁶ La situación empeoraba por los conflictos que existían en Georgia, Osetia del Sur, Abjasia, Moldova, Transdníester, Tayikistán, la tensión de las relaciones entre Armenia y Azerbaiyán por el Nagorni Karabaj o entre Rusia y Chechenia, Daguestán e Ingushetia, así como los intentos de las repúblicas Georgia, Uzbekistán y Ucrania de ampliar y diversificar sus relaciones con Estados Unidos, la UE y Turquía.

¹⁷ Esta guerra duró 21 meses, cobró la vida de 80 mil personas y causó incalculables daños a la economía de esta región. Véase Antonio Dueñas Pulido, *Chechenia y el futuro de la Federación Rusa*, Instituto Paradigma de Actividades Científico-Culturales, 1999, p. 116.

¹⁸ Aparte, la crisis política empeoraba debido al grave estado de salud de Yeltsin y sus intentos por cambiar al primer ministro. La *Duma* aprobó el nombramiento de Primakov como primer ministro en septiembre de 1998. La destitución de Primakov por Yeltsin en mayo de 1999 fue a favor de ceder el gobierno a Vladimir Putin.

¹⁹ Joseph Stiglitz, *op. cit.*

²⁰ Valentina Prudnikov Romeiko, “Rusia en la época de la globalización e integración de la economía mundial” en Eduardo Roldán (ed.), *Rusia hacia la Cuenca del Pacífico*, UMAP, 2007, p. 52.

bancario, la bolsa de valores y el sistema de seguros. En realidad, según sus opiniones, al pasar por cambios revolucionarios en las esferas políticas y económicas, el Estado ruso ha comenzado a dominar las palancas de la regulación macroeconómica. Al respecto, a finales de 1999 consiguió una relativa estabilidad y ciertos logros democráticos.²¹ Con todo debemos considerar que durante este dramático periodo la economía rusa sobrevivió apoyada, primordialmente, por la demanda externa creciente de producción de hidrocarburos.

Junto con estos procesos sucedió el cambio de poder, la renuncia del presidente Boris Yeltsin el 31 de diciembre de 1999 y el traspaso de poder a Vladimir Putin (2000-2008), quien recibió la enredada tarea de “consolidar el Estado y fortalecer el estado de derecho y la democracia”.²²

Doctrina de pragmatismo y efectividad económica

La Federación Rusa enfrenta el inicio del siglo XXI como un país secundario del escenario internacional, con limitada influencia sobre sus fronteras y con pocas probabilidades de volver a ser un actor importante en el mundo globalizado.

Como en el umbral de los años noventa del siglo pasado, el nuevo gobierno ruso necesitaba atender una serie de problemas urgentes y complejos, en proceso de modificación durante la década anterior. En primer lugar, estaba la agenda doméstica de recuperación de la economía, seguida de la resolución de la sangrienta segunda guerra en Chechenia,²³ la necesidad de fortalecer el prestigio del país y su peso internacional, así como tratar de fomentar la cooperación productiva con el resto del mundo.

Otro aspecto clave a revisar es el resentimiento ruso con evidentes sentimientos nacionalistas y antioccidentales. Como se mencionó, la

²¹ Michael McFau y Kathryn Stoner-Weiss, “The Myth of the Authoritarian Model. How Putin’s Crackdown Holds Russia Back” en *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 1, 2008.

²² Pilar Bonet, “El irresistible ascenso de Vladimir Putin” en *Claves de razón práctica*, núm. 101, abril, Madrid, 2000, p. 35.

²³ La Segunda Guerra en Chechenia (comenzó en agosto de 1999) fue presentada inicialmente por el gobierno de Putin como una operación antiterrorista limitada a la destrucción de los campamentos guerrilleros dentro del territorio checheno, pero con el avance de las operaciones militares reveló su verdadero objetivo: poner fin a las veleidades independentistas chechenas, liquidar un peligroso foco de separatismo para toda Rusia y crear un obstáculo para la aceptación por Azerbaiyán, Kazajistán y Turkmenistán del paso por la red de oleoductos rusos, en servicio o en construcción, de sus futuros suministros de gas y petróleo a Europa.

desconfianza de los rusos hacia Occidente, de profundas raíces históricas, fue estimulada por la precaria situación en que vivió el país desde la disolución de la URSS y durante la presidencia de Yeltsin. De esta manera, como lo revela un análisis sociológico sobre la evolución de los ciudadanos entre 1989-1999, el pueblo ruso pasó por un “impresionante auge de la mentalidad imperial y militarista y una pérdida de posiciones de los portadores de la mentalidad liberal”.²⁴ Lo específico de esta situación se proyectó durante el año 2000 en los múltiples movimientos políticos y sociales de carácter nacionalista, también vinculados con la nostalgia del comunismo, al euroasianismo o a un nacionalismo populista, así como en general con el profundo escepticismo de la sociedad hacia la clase política de su país.

En tercer lugar, razonando que en el periodo 1991-1999 no se creó un marco ideológico ni definió la propia identidad rusa en “reconstrucción” (tras del cataclismo político y económico de la desaparición de la “nación soviética”) ni un modelo de relaciones constructivas y confiables con los pueblos de la ex URSS, queda claro que Rusia necesitaba fomentar el “nuevo espíritu nacional”, resolver la problemática de las alteraciones antirrusas de los últimos años²⁵ y establecer relaciones rectas y productivas con su antigua periferia. En otras palabras, al gobierno de Putin le correspondía devolver a la sociedad rusa su orgullo nacional y autoestima y recuperar las relaciones constructivas con los países de la CEI y con el resto del mundo, creando una nueva política dirigida a los intereses nacionales. A la luz de los hechos registrados desde entonces, somos testigos de que, en los últimos ocho años, la posición de Rusia en el mundo se ha fortalecido de manera significativa y de un “despegue acelerado de la política exterior rusa”.²⁶ A pesar de que la transición rusa ha sido difícil en muchas formas, Putin estableció una efectiva estructura vertical del poder estatal, lo cual posibilitó el regreso de la gobernabilidad real al país; aumentó sustancialmente el presupuesto militar y recuperó la carrera armamentista; instaló el orden y recuperó la economía. Asimismo, la postura de Putin, según la opinión de Brzezinski, fue decisiva en “el renacer del orgullo nacional ruso. . . ,

²⁴ Leonid Sedov, “De Lenin a Pedro I y de Einstein a Napoleón” en *El país*, 8 agosto de 1999.

²⁵ Las políticas antirrusas de los países de la ex URSS se iniciaron en 1997, con la formación de un bloque regional, el GUUAM (Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldova), encargado de gestionar la cooperación política-económica y de consensuar estrategias comunes frente a Rusia. Tras la salida de Uzbekistán y con el apoyo de la UE, este foro se transformó en 2006 en la Organización por la Democracia y el Desarrollo Económico, formado por Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldova (GUAM).

²⁶ Serguei Karaganov, “Novaya cholodnaya voïna” (“La nueva Guerra Fría”) en *Russia in Global Affairs*, núm. 5, septiembre-octubre 2008.

dado el sentimiento de humillación generalizado tras la repentina caída de la URSS y la desconcertante identificación de los años de Boris Yeltsin con la anarquía y el capitalismo voraz”.²⁷

En definitiva, en un periodo histórico corto, Rusia mostró una recuperación muy rápida como potencia que ya compite por zonas de influencia y defiende sus intereses nacionales. Basta con decir que el Producto Interno Bruto aumentó de 150 mil millones de dólares (mmd) en 1998 a más de un billón de dólares a mediados de 2008; es decir, creció más de seis veces. Además, a finales de 2008, a pesar de la crisis económica mundial, el volumen total de la reserva nacional fue de 500 mmd, el saldo de divisas acumuladas y muchos otros índices económicos de Rusia han llegado al nivel más alto de su historia, lo que le permitió, según las propias palabras de Putin, figurar entre las 10 economías más grandes del globo.²⁸ Esto significa que hoy en día Rusia ejerce una influencia cada vez más grande en la configuración política y económica de las regiones de su alrededor y en todo el mundo.

Ocho años después, podemos afirmar que gracias a la coyuntura favorable en el mercado mundial de energéticos, junto con la política macroeconómica racional, el Kremlin ha abandonado el camino de los modelos liberales occidentales, así como la cooperación incondicional con Occidente, adoptando una “postura de fuerza”, decisiones y propuestas distintivas de su nueva política exterior. A ello debemos agregar que, a diferencia de Yeltsin, Putin ascendió a la presidencia sosteniendo ideas firmes de que Rusia debe ser una potencia protagonista en los asuntos mundiales. Asimismo, la tónica tradicional de la diplomacia rusa a favor del mundo multipolar fue complementada por una doctrina de “pragmatismo y efectividad económica” ofrecida por Putin en su primer mensaje a la Asamblea Federal en febrero del 2000.

Uno de los cambios fundamentales al inicio de la época “putiniana” fue el giro radical de su política exterior a consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando Moscú tendió la mano a la coalición antiterrorista liderada por Estados Unidos y permitió que sus tropas se instalaran en Asia Central para apoyar la intervención en Afganistán con la meta de combatir a *Al Qaeda* y al terrorismo en general (de esta manera Uzbekistán, Tayikistán y Kirguizistán se convirtieron en el escenario esencial de la presencia militar

²⁷ Zbigniew Brzezinski, “La decisión de Putin, el futuro de Rusia” en *Política exterior*, núm. 125, Madrid, septiembre 2008, p. 98. Sin embargo, existen opiniones, por ejemplo en el mismo artículo de Brzezinski (p. 101), de que la política de Putin “canalizó el nacionalismo ruso hacia una xenofobia no democrática”.

²⁸ Daniel W. Drezner, “El nuevo orden mundial nuevo” en *Foreign Affairs en español*, vol. 86, núm. 2, julio-septiembre 2007.

estadounidense). En vista de la emergencia del escenario, cabe preguntarse hoy: ¿acaso se trata de la continuación de la misma política exterior tradicional de Moscú de “gestos de la buena voluntad” ya conocidos en la década anterior, o bien se trató de una decisión utilitarista calculada por Putin?

Si volvemos la vista atrás y hacemos la valoración de esta “armonía” Rusia-OTAN, podemos deducir que sus consecuencias provocaron transformaciones sustanciales en el escenario internacional y, sobre todo, en el espacio de influencia tradicional de Moscú; es decir, el creciente peso político de Occidente en todo el espacio de la ex URSS, lo que ni fue planeado ni bien calculado por el Kremlin. Sin embargo, durante varios años posteriores, Rusia pareció conforme con el papel de una potencia secundaria, “cerrando los ojos” ante la intervención militar en Afganistán, la guerra contra Iraq, la apuesta estadounidense por incrementar su influencia en Asia Central y la retirada de Washington del Tratado de Sistemas de Misiles Antibalísticos (*Anti-Ballistic Missile Treaty* –ABM–), suscrito en 1972 entre la URSS y Estados Unidos.

No obstante, en esta ocasión “la ayuda (de Rusia) no era gratuita”.²⁹ Al unirse a Washington en su “guerra contra el terror”, Moscú creía contar con el apoyo occidental a su severa postura en la guerra contra el terrorismo y el separatismo en Chechenia y a su adhesión a la Organización Mundial del Comercio; además, tenía cierta esperanza de que la OTAN no se ampliara hacia el Este de Europa. Sin embargo, al no recibir la respuesta esperada y como consecuencia de las decisiones unilaterales sobre la extensión de dicha organización (cuando tres países bálticos y cuatro satélites de la órbita soviética pasaron a formar parte de la Alianza en enero de 2004), Putin aplicó una estrategia exterior distinta, dando prioridades al fortalecimiento de sus relaciones con la UE y la CEI, tratando de formar una alianza que hiciera contrapeso a la política exterior estadounidense y que recobrar su influencia en su entorno inmediato.

Esto último nos lleva a pensar que la lógica de esa estrategia del gobierno ruso se fundamentó en la dependencia europea respecto al abastecimiento de hidrocarburos, donde Rusia, como su gran proveedor, juega un papel fundamental, y en el caso de los países centroasiáticos, debido a su aislamiento geográfico, en el mercado común con Rusia. En todo caso, en este escenario estuvo presente otro obstáculo de gran relevancia: a lo largo de los años noventa, en la CEI no se construyó un sistema de oleoductos o gasoductos nuevos o alternativos, así que los países de paso (Bielorrusia, Ucrania, Georgia, Arme-

²⁹ Jesús A. Núñez Villaverde y Mayte Carrasco, “Política exterior y de seguridad de Rusia: ida y vuelta a la escena mundial” en *Papeles del Este*, núm.16, IECAH, Madrid, 2008, p. 85.

nia) fueron obligados a prestar su territorio para exportaciones rusas o, como en el caso de Asia Central (Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán), a usar la misma infraestructura de los tiempos soviéticos orientada a Rusia. Por otro lado, tratando garantizar la propia seguridad, los países de la CEI se enfrentaron a las dificultades de diferentes factores externos y los problemas interregionales, tanto de dimensión económica (uso conjunto de recursos hidroenergéticos, comunicaciones, etc.), como política (lucha contra el terrorismo internacional y el narcotráfico, demarcación y delimitación de las fronteras, régimen sin visados entre los Estados, etc.).

Lamentablemente para Putin, los sucesos de las “revoluciones rosas, naranjas y tulípanes” sucedidas en 2003 en Georgia, en 2004 en Ucrania y en 2005 en Kirguizistán, respectivamente, por la creciente influencia estadounidense, combinada con la de la UE en estas ex repúblicas, interrumpieron los planes de Moscú y dieron inicio a fricciones constantes con el bloque occidental. El gobierno de Rusia fue impactado por la protesta popular masiva en la cercanía de sus fronteras y acusó de inmediato a Occidente de instigarla.³⁰

Como respuesta a la tensión en sus fronteras, Rusia replanteó las relaciones de seguridad en la región ex soviética. El Tratado de la Institución de la Comunidad Económica Euroasiática se transformó en la Comunidad Económica Euroasiática (CEEAA), una organización económica con la formación de las fronteras aduaneras externas comunes entre Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán, con la tarea de elaborar una política económica, las tarifas y los precios comunes para el funcionamiento de un mercado común.³¹ El anterior TSC se convirtió en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), que se ha transformado en una organización de seguridad para Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán, Armenia y Uzbekistán. De esta manera, a partir de 2003, los Estados miembros de la OTSC enfocaron su cooperación político-militar en dos direcciones principales: la instalación de una Fuerza de Reacción Rápida y un Programa Conjunto para la Lucha contra el Terrorismo y el Extremismo. Esta organización —a la que el Kremlin quiere convertir, según opinión de expertos occidentales, en

³⁰ Cabe señalar que a partir de estas fechas aumentaron las críticas occidentales a las restricciones de la democracia en Rusia y creció el apoyo euroatlántico a la sociedad civil en el espacio postsoviético. Véase Pilar Bonet, “Despecho y seducción frente a Occidente” en *El país*, 11 de junio de 2007.

³¹ En 2003 Moldavia, Ucrania y Armenia entraron como observadores ante la CEEAA. En enero de 2006 Uzbekistán pasó a ser miembro de dicho organismo.

un análogo de la OTAN—, representa una gran importancia geopolítica y económica para Rusia, ya que por un lado controla su frontera occidental, centroasiática y del Cáucaso; por otro lado, permitió la presencia militar rusa permanente en Tayikistán y Kirguizistán.

Sin embargo, las relaciones con todos los miembros de la CEI pero, sobre todo, con Georgia, Azerbaiyán, Moldavia, Ucrania y Uzbekistán, han sido cada vez más complicadas por afianzar sus vínculos con Occidente, preferentemente con Estados Unidos y la UE. Cabe señalar que, en general, a lo largo de su evolución, estas ex repúblicas soviéticas han procurado fortalecer sus relaciones fuera del círculo de la CEI a pesar de ser partícipes parciales en acuerdos y tratados mencionados antes, buscando mantener un equilibrio entre Rusia, China, la UE y Estados Unidos. De ahí que no resultara conveniente adoptar una postura exclusivamente prorrusa, como esperaba el Kremlin.

La complejidad de las relaciones de Rusia con su antigua periferia se agudizó a partir de la orientación occidental de la política exterior de Kiev con su acercamiento a la UE y a la OTAN. En ese momento Moscú recurrió al aumento de precios de los suministros energéticos y luego a la interrupción de los mismos, en enero 2005-2006, a Ucrania y después a Bielorrusia en enero de 2007, con repercusiones que alcanzarían directamente a la UE. En este periodo la alianza integrada por Georgia, Ucrania, Azerbaiyán, Moldavia (GUAM) se convirtió en un cruce de intereses geopolíticos entre Estados Unidos y Rusia. En efecto, en el Cáucaso, al perder control sobre Georgia y Azerbaiyán debido a sus exclusivas relaciones con Washington, Rusia mostró un constante apoyo a los separatistas de Osetia y Abjasia, lo que puso en peligro la integridad del Estado georgiano, llegando a su culminación en el sangriento conflicto militar de agosto de 2008. Al respecto, cabe señalar que los gobiernos de Moldavia y Uzbekistán también mantuvieron una clara posición pro-occidental, convirtiéndose en los grandes aliados de Washington en sus regiones, distanciándose así de la Federación Rusa y para tener cierto margen de autonomía política.

Finalmente, esta breve mirada a todo el círculo de relaciones rusas con la “zona de sus intereses” permite llegar a la conclusión de que la propia realidad de la CEI ha de entenderse como “un matrimonio de conveniencia”, cuando detrás de los intereses geopolíticos están en juego, en último término los suministros de energéticos rusos, su brusca alza de precios y la ralentización de la solución de los conflictos bilaterales. Ahora bien, llegó el momento de considerar el hecho de que, hasta hoy, en ningún país de la CEI se han formado partidos políticos reales, *mass media* independientes, una división de poderes eficaz, una propiedad privada firme ni el Estado de derecho. Por esa misma razón, prácticamente en todos esos países el sistema político, la Constitución

y las leyes son objeto de manipulaciones y utilización con fines electorales.

En este contexto, llama la atención la polémica situación de las minorías rusófonas en todo el espacio postsoviético, que se proyectó en una migración masiva de los rusos étnicos de la periferia de la ex URSS a Rusia como resultado de la política nacionalista de los gobiernos locales, lo que mejoró parcialmente el estado crítico de la situación demográfica de la Federación Rusa, dado que debido a la alta tasa de mortalidad este país pierde cerca de un millón de habitantes anualmente.³²

Los acontecimientos de los años posteriores, hasta hoy, tienen en apariencia poca lógica: mientras la economía de Rusia presentaba un gran avance con un ritmo anual de PIB cercano al 7 por ciento,³³ el marco de su política exterior mostraba un empeoramiento. Para ser precisos, podemos señalar que desde el año 2008 la imagen negativa de Rusia en el Occidente se ha agudizado significativamente dada la falta de los resultados positivos de su política exterior, el cambio brusco de declaraciones y la carencia de logros reales en sus relaciones con el extranjero. El Kremlin parecía cada vez más un socio complicado, poco fiable, forzoso e impredecible, sin línea clara en su estrategia. En suma, basándonos en distintas reflexiones de reconocidos politólogos de la academia rusa (Arbatov, Primakov, Lukin, Schmelev y Shevtsova), podemos considerar, que durante los últimos ocho años la política exterior de Rusia fue una política de “respuestas” a las maniobras del Occidente o, más bien, que el Kremlin presentó una gran carencia en la formación de su propia estrategia sobre las relaciones internacionales.³⁴

³² Valentina Prudnikov Romeiko, *op. cit.*, pp. 65-66.

³³ Durante el periodo Putin, la economía rusa ha presentado una estabilidad patente. “Los ingresos reales de la población han subido continuamente, a un ritmo de una media anual del 13% durante toda la década”. Véase Andrés Antonio Sánchez, “Claves de la Rusia de Medvédev” en *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 57/2008, 5 de junio de 2008. Sin embargo, como se observa, por las consecuencias de la crisis económica mundial, la caída de los precios de hidrocarburos y, sobre todo, por las vulnerabilidades estructurales del país (como la dependencia del crecimiento del PIB del sector de petróleo y gas, una base industrial y un sector de la pequeña y mediana empresa limitados), es probable, según los datos del Banco Mundial, que en 2009 el PIB real de Rusia se reduzca un 4.5 por ciento. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:22135667~menuPK:1074631~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568,00.html>.

³⁴ Alexei Arbatov, “Ne rasbrasivat kamni v stekliannom dome” (“No tirar las piedras en la casa de cristal”) en *Rossia v globalnoi politike*, núm. 3, mayo-junio 2000; Lilia Shevtsova, “Rusia al final del gobierno de Putin: un precario *statu quo*” en *Política exterior*, Madrid, núm. 121, 1º de enero de 2008; Nikolai Shmelev, *Rosia cheres 50 let: vozmozhnie scenariï buduchego* (Rusia en 50 años: probables escenarios de su futuro), Moscú, 2007, disponible en <http://www.soveurope.ru/soveur/2006-1/01-Shmelev.doc>.

Dentro de esta opinión, se presenta la realidad del fracaso del sueño ruso de convertirse en un socio preferente para Bruselas, que fue interrumpido por la decisión de Washington de construir parte de su escudo de defensa de misiles en territorio de Polonia y de la República Checa. En este contexto, el Kremlin se sintió traicionado por la postura de la UE por estar sometida a los dictados de la OTAN y por admitir esta propuesta que detona la seguridad de sus fronteras europeas. Así, las aspiraciones rusas a recuperar el terreno europeo perdido en los años anteriores fueron bloqueadas por las propias deficiencias internas de la UE, el deterioro en la aplicación de una política bilateral clara entre Moscú y Bruselas y por la postura unilateral de Washington.

En paralelo, con la creciente demanda y con precios de los hidrocarburos, Moscú se consideró, en propias palabras del presidente ruso, “como uno de los garantes de la seguridad energética en el mundo”, proponiendo la creación de “una nueva arquitectura de las relaciones económicas internacionales, basadas en la confianza y en la integración mutuamente ventajosa”, y manifestó su disposición a “colaborar activamente en la formación de una estructura de confianza en la economía global y regional”.³⁵ Pero la tensión entre Occidente y Rusia seguía aumentando hasta que llegó a su apogeo en la Conferencia sobre Política de Seguridad (Múnich, 2007), cuando una serie de declaraciones de Putin dio origen al denominado “*cold spell*” abierto entre Moscú y Washington.³⁶ En efecto, como resultado de esas manifestaciones, muchos especialistas estimaron este discurso como el regreso definitivo de Rusia al escenario global, y que Moscú estaba preparado para participar en la creación de un nuevo orden mundial, basado en el “equilibrio de los intereses” y marcado por “el fin del monopolio político de Estados Unidos y de la OTAN”. Asimismo, prácticamente todos los politólogos y expertos valoraron las palabras del presidente ruso en Múnich como una profunda división en las relaciones entre Rusia con Estados Unidos y con otros países occidentales. De ahí que Occidente se considerase amenazado cuando el Kremlin anunció la entrada en servicio de nuevos sistemas de armas y el reinicio de otras actividades militares.

Justo en este lapso, a finales de 2007 y principios de 2008, han tenido lugar dos acontecimientos que, al parecer, van a cambiar la situación en Rusia. Se trata de las elecciones de la *Duma* y de la Presidencia, cuando los resultados

³⁵ Véase el discurso del presidente Vladimir Putin en el Foro Económico de San Petersburgo y en la Cumbre con los líderes del G-8 (los países más industrializados del mundo más Rusia). “Kremlin Speech at the XIst Petersburg International Economic Forum” en *Real Instituto Elcano*, Madrid, 11 de junio de 2007.

³⁶ Ignacio Sotelo, “Putin en Múnich” en *El país*, 2 de marzo de 2007.

obtenidos (un 65 por ciento para el partido Rusia Unida) significaron la consolidación y el dominio absoluto de un partido, que ha conseguido agrupar a las fuerzas más influyentes del país durante la etapa de Putin, además del desmoronamiento de los partidos de oposición. Dmitri Medvédev, un socio fiel de Putin, ha sido elegido como nuevo presidente de Rusia, y los hechos han comenzado a precipitarse.

Es importante tener en cuenta que los primeros pasos de nuevo gobierno de Rusia fueron específicamente en el ámbito de la política exterior, declarando su postura proactiva, pragmática y continuista con respecto a la presidencia de Putin, con la meta de recuperar la gran influencia internacional. Así, Medvédev planteó la celebración de una cumbre Rusia-UE para redactar un acuerdo de seguridad paneuropeo; luego Moscú planteó un nuevo documento en el que se proponía una asociación estratégica con Estados Unidos y la creación de un sistema de seguridad colectivo en toda Europa.

Enseguida, en julio de 2008, se presentó el llamado “Concepto de Política Exterior”, donde el nuevo presidente ruso expuso los cinco principios clave de su política exterior en la televisión central. En primer lugar, se declaró que Rusia reconocía la supremacía de los principios fundamentales del derecho internacional que definen las relaciones entre naciones civilizadas. “En segundo lugar, que el mundo debe ser multipolar, la unipolaridad es inadmisibles”, y que Rusia “no puede aceptar un orden mundial en el que todas las decisiones las tome un solo país, incluso aunque se trate de uno tan serio como Estados Unidos”. Según Medvédev, “un mundo así es inestable y conlleva amenazas de conflicto”. En tercer lugar, Rusia no quiere ninguna confrontación con ningún país y que “Rusia no tiene intención de aislarse, sino, desarrollar cuanto sea posible relaciones amistosas con la UE, Estados Unidos y otros países del mundo”. En cuarto lugar, el presidente calificó como una prioridad absoluta de su política exterior la protección de la vida y la dignidad de los ciudadanos rusos “estén donde estén”. “Y todos deben comprender que todo aquel que cometa una agresión, recibirá una respuesta”. Como quinto principio de su política exterior, Medvédev citó los intereses de Rusia en las regiones amigas. En esas regiones se encuentran países a los que nos unen relaciones de amistad e intereses privilegiados”. En lo que se refiere al desarrollo futuro de las relaciones diplomáticas con otros países, el presidente afirmó que dependerán no sólo de Rusia, sino también “de nuestros amigos y socios de la comunidad internacional”.³⁷

³⁷ En entrevista concedida por el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, a la Agencia de Información “Interfax”, 15 de diciembre 2008, Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia.

Como era de esperar, los “nuevos” conceptos de política exterior de Medvédev no han provocado gran resonancia en el mundo de las relaciones internacionales. Los analistas mostraron escépticos sobre si el llamado “Concepto de Política Exterior” podría mejorar las relaciones entre Rusia y Occidente porque, como era de la tradición, la teoría de las declaraciones y la práctica de los hechos eran y son todavía las cosas distintas en las propias interpretaciones de la política exterior rusa, evidenciando con frecuencia su contradicción y la continuidad histórica de línea dura de Putin y de sus antecedentes.

Desde luego, un mes después, un conflicto militar relámpago entre Rusia y Georgia (que contaba con el respaldo de Estados Unidos), marchitó las perspectivas de una rápida mejora de las relaciones entre Washington y Moscú, uno de los objetivos principales de los “Conceptos”.³⁸ Lo que llama la atención es la postura firme del Kremlin en este conflicto a favor de sus intereses nacionales y el rechazo de Moscú a seguir con las reglas del juego occidental. Asimismo, en sólo cinco días de acciones bélicas, el panorama geopolítico en la región del Cáucaso se cambió, ya que en el mapa mundial aparecieron dos nuevos Estados: las repúblicas independientes de Osetia del Sur y Abjasia. De esta manera, por primera vez en la historia del espacio postsoviético se modificaron las fronteras de las repúblicas de la CEI y apareció un nuevo tipo de formación: el Estado parcialmente reconocido. De hecho, Osetia del Sur y Abjasia, como Estados independientes, no han sido reconocidos por ningún país de la CEI (excepto Rusia, por supuesto). El pragmatismo de la política de Medvédev de “cueste lo que cueste” está clara: con este “logro” Rusia puede esperar tener su presencia militar en la región de Cáucaso más al Sur de sus fronteras y gracias a Abjasia tener otra salida al Mar Negro, punto vital en las escasas posibilidades rusas de tener puertos para su flotilla en esta cuenca naval (según el acuerdo bilateral con Ucrania, Rusia está obligada de abandonar el puerto de Sebastopol en mayo de 2017).

En respuesta, y como alternativa al nuevo aislamiento de Rusia después del conflicto mencionado, el nuevo presidente ruso impulsó una expedición para renovar las relaciones con América Latina. La gira de Medvédev por Perú, Brasil, Cuba y Venezuela, las negociaciones en Moscú con los presidentes de Nicaragua y Argentina, la apertura de las embajadas rusas en Guatemala y Paraguay se ven como un mensaje de desafío a Washington en el marco de la

³⁸ Una semana antes del conflicto se realizaron dos ejercicios militares, uno de Estados Unidos y otro de Rusia, cerca de la frontera Sur de Rusia en el Cáucaso, lo que en realidad fue uno de los motivos del inicio de la guerra entre Georgia y Rusia.

reactivación de relaciones “privilegiadas” de Rusia con la región. Llama la atención que los numerosos acuerdos, sobre todo en los ámbitos de cooperación militar,³⁹ energético, financiero y de lucha antidrogas firmados entre el Kremlin y los respectivos Estados latinoamericanos coincidieron con maniobras navales conjuntas entre navíos rusos y venezolanos en el Caribe (lo que ha generado disgusto en Washington). De esta manera, podemos observar que, por un lado, el gobierno ruso afirma, que “el rumbo de Rusia hacia la consolidación de la colaboración multifacética con los países de América Latina es de carácter estratégico, a largo plazo y se basa en el pragmatismo, la aspiración a materializar en los proyectos mutuamente ventajosos”.⁴⁰ Por otro, tenemos una realidad del estado económico multilateral que todavía es muy débil para esperar grandes y pronto cambios en relaciones comerciales, ya que aun la circulación mercantil de Rusia con los países de la región ha crecido 10 veces desde 1992 y para 2008 sólo alcanzó un valor “record” de 15 mmd.⁴¹

Para los analistas internacionales, el “retorno” ruso a América Latina busca contrarrestar la influencia de Estados Unidos en los países que formaban antes parte de la órbita soviética junto con Europa Oriental, el Cáucaso⁴² y Asia Central. Si Washington sigue armando a Georgia, nación que mantiene una actitud hostil hacia Rusia, ¿por qué Rusia, entonces, no puede vender 90 carros de combate T-80U a Venezuela? Es más, Caracas dejó claro que los necesita para hacer frente a la expansión militar estadounidense en Colombia. Por tanto, aparece otra pregunta de la misma retórica: ¿Rusia armaría a cualquier país que se oponga a Estados Unidos?

En definitiva, para la desesperación de no pocos políticos rusos y europeos, los hechos del fin de 2008 han terminado con las esperanzas de Rusia de lograr un “equilibrio de intereses” con Occidente. La relación Moscú-Washington tocó fondo después de agosto del 2008, cuando el presidente Medvédev afirmó que “no temía la perspectiva de una nueva Guerra Fría”; lo cual se empeoró por la noticia de que la OTAN sin duda aceptaría como nuevos miembros a Ucrania y Georgia y ratificó el Escudo Antimisiles (DAM) en el

³⁹ Las ventas de armas de Rusia a América Latina pasaron de 300 millones de dólares en 2001 a 3 mil millones en 2006. Véase Moisés Naím, “América Latina y sus nuevas amistades” en *El país*, 23 de noviembre de 2008.

⁴⁰ Entrevista concedida por el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, y publicada en la revista *América Latina*, núm. 2, 2009, disponible en http://www.embrumex.com.mx/pdfs/sp_abril2009_01.pdf.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² El 18 de agosto de 2009 Georgia habrá abandonado oficialmente la CEI, pero seguirá participando en 75 acuerdos internacionales firmados en el marco de ese organismo regional.

Este de Europa. Ello también coincidió con la declaración decisiva de Medvédev sobre la instalación de los misiles rusos “Iscander” en la región de Kaliningrado, seguido de las manifestaciones de la UE sobre la realización de un Programa de “Colaboración Oriental”, en el que se planea la ampliación de la integración económica y el apoyo gradual a varios países del bloque ex soviético (Ucrania, Georgia, Moldavia, Azerbaiyán, Armenia y, probablemente, a Bielorrusia) con la meta de extender la Comunidad Energética Europea, dejaron nuevamente a Rusia en un “corredor sanitario”.

Esta atmósfera de tensión en las relaciones internacionales entre Rusia y Occidente logró ser reconducida parcialmente en 2009 gracias a una convergencia de varios factores, entre ellos la llegada al poder del nuevo presidente de Estados Unidos, Barack Obama, y la crisis económica mundial. Antes de reiniciar las relaciones y negociar la firma de un nuevo acuerdo en materia de desarme con Washington declarándolo como “socio estratégico”, el Kremlin dio señales de querer una política pragmática para Rusia. En consecuencia, milagrosamente desaparecieron los problemas que habían producido el enfrentamiento anterior: Georgia dejó de ser vista como un objetivo de Washington, el ingreso del dúo Georgia-Ucrania en la OTAN perdió actualidad, se iniciaron conversaciones sobre el problema de la defensa antimisiles y se reanudó el proceso de negociaciones sobre las armas ofensivas estratégicas. Las postulaciones de Obama sobre “un nuevo régimen de seguridad sin armas nucleares”, la definitiva prioridad de la política estadounidense proyectada en la región de Oriente Próximo y Medio y la postura de Moscú mostrando el apoyo a Estados Unidos en Afganistán o en Irán, cambiaron el escenario de relaciones bilaterales y desplazaron la atención de Moscú hacia el fortalecimiento de las relaciones con el grupo de Brasil, India y China (BRIC), con la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) y hacia la renovación de relaciones bilaterales con varios países de África. Actualmente Rusia muestra la política exterior multisectorial, dando preferencia a la cooperación político-militar con China y países de Asia Central en los cuadros de la OTSC y a las relaciones pragmáticas con la UE y Turquía, que se afianzarán sólo con gas, petróleo y tecnología nuclear de aplicación civil.

En suma, tenemos que reconocer que la activa búsqueda de reaproximación rusa con Occidente, motivada en general por los procesos de integración europea, ha fracasado, y que el fenómeno de la continuidad histórica de la política exterior rusa a finales del siglo XX se ha transformado a favor de últimos cambios pragmáticos. Hoy, lo que queda de la política rusa de la continuidad son los programas de rearme y la venta masiva de armas a Irán, Siria, China y Venezuela; la tensión en relaciones bilaterales con Reino Unido y Estados Unidos, la detención de la renovación del Acuerdo de Colaboración y de Cooperación e indecisiones en el Acuerdo sobre Seguridad entre la UE y

el Kremlin; la suspensión de la aplicación del Tratado de Armas Convencionales; el desarrollo de separatismo y postura antirrusa en el débil espacio postsoviético; los maniobras en Ártico bajo la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por la *Duma* en mayo de 2009; la negativa de Rusia de firmar la Carta de la Energía en agosto de 2009. Como elementos de los últimos cambios, podemos mencionar la normalización de diálogo entre Rusia, la OTAN y Estados Unidos (la idea de Obama de “poner el contador a cero” en las espesas relaciones entre Washington y Moscú); es decir, la apertura de un debate sobre una revisión radical a las instituciones comunes surgidas en los años noventa del siglo XX: el Tratado de la Carta de la Energía y de Seguridad Europea dominada por la OTAN; la amistad nórdica y otomana en la resolución de conflictos gasíferos entre la UE y Rusia con la construcción de gasoductos alternativos *Nord Stream* (gasoducto del Norte), con Alemania, y *South Stream* (gasoducto del Sur), con Turquía e Italia. Con eso, la esperanza de regularización de relaciones bilaterales entre Moscú, Kiev y Minsk, la disposición de Rusia de jugar uno de los papeles clave en la constitución de la nueva arquitectura energética y de transporte en la APEC con el aumento de exportaciones de energéticos en esta dirección en 30 por ciento para el año 2030, en comparación con el 3 por ciento actual;⁴³ el auge de la política exterior de Rusia hacia los vecinos orientales, que es el curso para profundizar la colaboración y cooperación con China, India y en general con todos los países de la región Asia-Pacífico.

En este contexto, en los próximos años se presentará una creciente actividad de la política exterior rusa con el objetivo de consolidar a este país como un agente esencial en las relaciones internacionales y de buscar mayores fórmulas de cooperación comercial y científica, no sólo basadas en materias primas, sino también en la tecnología y el conocimiento. En suma, Moscú necesita encontrar nuevos caminos para su “buena voluntad” y, en general, debe definir qué es lo que podrá ofrecer al resto del mundo con su política exterior.

Consideraciones finales

Frente a los últimos acontecimientos del gran escenario geopolítico mundial, Rusia, rodeada por la OTAN, intenta estabilizar su estado actuando con la fuerza de sus dos instrumentos geoestratégicos: los hidrocarburos y la nueva política exterior.

⁴³ Valentina Prudnikov Romeiko, *op. cit.*, p. 15.

En el caso de Rusia, la política exterior es un factor de extrema importancia, ya que está directamente relacionado con la atracción de inversiones extranjeras a la economía y la necesaria ampliación de la apertura comercial del país.

Al inicio del nuevo siglo, el panorama de su política exterior se ha complementado con un contrapeso asiático, africano y latinoamericano y, en conjunto, con el vector hacia la Cuenca del Pacífico, fortaleciendo sus relaciones con los organismos importantes del escenario mundial: el Grupo Shanghai, los BRIC, el MERCOSUR y la APEC.

A través de una política exterior fundamentada en la defensa activa de sus intereses estatales, la situación de Rusia en los últimos años ha cambiado de manera significativa, ya que no es un país sumido en inestabilidad o con problemas internos, sino un país dinámico que se ha recuperado económica y políticamente. Hoy Rusia ya no quiere callar, sino que pretende ofrecer soluciones o expresar sus ideas sobre la situación europea y los conflictos mundiales.

Pero no es menos cierto que en la última década la activa búsqueda de reaproximación rusa con Occidente ha fracasado. Rusia tampoco ha logrado realizar la integración regional con su “cercano” extranjero y concluir las reformas estructurales, sobre todo cuando el país está pasando por una crisis demográfica, el creciente nacionalismo y la insuficiencia en el desarrollo tecnológico e industrial.

Por otro lado, en la actualidad pocos académicos se atreven a reconocer que Occidente está lejos de entender la esencia del pueblo ruso con su orgullo por la Gran Rusia, su trauma de perder y la necesidad de recuperar su calidad de potencia mundial en la política global. Pero no es menos cierto que a Rusia también le conviene entender que la fuerza y la confrontación abierta no son los mejores socios en los asuntos exteriores para un mundo que se está cambiando mucho más rápido que la misma política exterior de Rusia.

Es evidente el cambio que se ha dado en materia de la apertura económica y política de la Federación Rusa respecto a la UE, la OTAN, el Grupo de los 8, el Grupo Shanghai y los BRIC. No obstante, la meta general de Rusia sigue siendo el renacimiento de su grandeza anterior y prestigio, pero este objetivo será realizable con cambios más profundos en su política exterior.