
A la búsqueda de un lugar en el mundo: una aproximación a la política exterior rusa

Khatchik Derghoukassian*

Resumen

El objetivo de este trabajo es definir la tendencia actual de la política exterior de Rusia, basándose en el papel que juega en la determinación de la estructura del sistema internacional después de la Guerra Fría. A través del análisis de la situación interna y de las relaciones exteriores de la Rusia de los últimos 10 años, el autor señala los retos a los que se enfrentó tras la caída de la URSS y las políticas adoptadas para superar algunos de los escenarios de crisis. La hipótesis central es que existe una tendencia casi consolidada de la política exterior de Moscú que goza de consenso interno, que se ha fijado objetivos concretos y que compete para asegurarle a Rusia un espacio de poder en un mundo multipolar. Asimismo, se hace mención de los cambios que impondría una nueva perspectiva de política exterior. El autor presenta algunos estudios de caso para analizar el curso reciente de la política exterior rusa y sus estrategias, y expone una serie de perspectivas generales basándose en la situación previa al 11 de septiembre de 2001.

Introducción

La Federación Rusa apareció en la escena internacional como actor unitario en diciembre de 1991, cuando el propio jefe del Estado ruso, Boris Yeltsin, decretó el fin del Tratado de la Unión y concretó la disolución de la Unión de las Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS). El Acuerdo de Belavezh puso fin a una experiencia histórica de 74 años sin lograr el objetivo inicial de octubre de 1917: la revolución mundial. Desaparecido uno de los dos polos que habían definido la estructura internacional que caracterizó al mundo de la Guerra Fría, terminó también una época,

Abstract

The purpose of the paper is to define Russia's current foreign policy trend by going through its role in the structure of post-Cold War international system. Over domestic situation analysis and an evaluation on foreign policy, the author points out the challenges faced by the country after USSR fall, and mentions the policies adopted to overcome some critical situations. The main hypothesis is that there is a clear tendency on Moscow's foreign policy, with well defined objectives, approved by its people which is looking for a decisive role in a multipolar world. The article plans the changes derived from a new approach in Russia's foreign policy. Finally, it deals with some cases in order to examine the recent course of Russian foreign policy and its strategies, and proposes some perspectives based on September 11th prior situation.

iniciada en 1945 con el fin de la Segunda Guerra Mundial. Desvinculándose de la suerte de la ex superpotencia, la Federación Rusa enfrentó el desafío de diseñar una política exterior que le asegurara un lugar en el mundo de la posguerra fría.

Por más dramático que fuese, este cambio "ha sido relativamente pacífico y no provocó un mayor conflicto internacional".¹ Todas las explicaciones, que incluyen en el plano doméstico el predominio de las fuerzas liberales con motivaciones idealistas y materiales para evitar conflictos, y en el plano externo la ausencia de un conflicto internacional que involucrara a Rusia, no pueden obviar que:

* Master en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Argentina. Actualmente realiza estudios de Doctorado en la Universidad de Miami.

¹ Michael McFaul, "A Precarious Peace" en *International Security*, vol. 22, núm. 3, invierno 1997-1998, p. 3.

- a) la disolución de la URSS fue un acto voluntario; y
- b) la Federación Rusa fue aceptada como Estado heredero de la ex superpotencia y ocupó el mismo lugar en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Ambos hechos comprueban la existencia de un consenso interno y externo para evitar los riesgos que, de otra manera, hubiera generado el fin de la Guerra Fría, sin que ello signifique que constituyan una condición suficiente para la estabilidad de un nuevo orden mundial. Por lo tanto, para entender la política exterior rusa y evaluar su relevancia en las relaciones internacionales, se imponen dos consideraciones analíticas preliminares:

- a) la definición de la tendencia general de esta política; y
- b) el papel que juega la misma en la determinación de la estructura del sistema internacional después de la Guerra Fría.

El primer punto nos remite a un esquema de análisis con variables de índole interna, como la situación doméstica y su evolución, los distintos órganos y actores competentes involucrados en el proceso de toma de decisiones y la definición del interés nacional, los objetivos fijados y, finalmente, los cambios y las continuidades del anterior curso de la política exterior. La pregunta esencial sería si en las limitaciones impuestas por factores domésticos es previsible la consolidación de una tendencia que marcara el curso de la política exterior rusa, o si ésta permanecerá sujeta a las convulsiones internas y externas. En el primer caso, el resultado sería una presencia activa en las relaciones internacionales; mientras, a falta de consolidación de un curso determinado, la política exterior tendría un carácter reactivo permanente con los inminentes peligros subyacentes.

En cuanto al papel que juega en la transición sistémica de la posguerra fría, la respuesta depende, en primer lugar, de la evaluación de que si se percibe una orientación consolidada de la estructura emergente de la futura configuración del poder mundial, y luego si el contexto internacional actual le permite a Moscú asumir el protagonismo deseado. En otras palabras, por un lado, ¿cuál es la capacidad de Rusia para imponer su política exterior de manera independiente a las presiones de factores estructurales vinculantes? Y, por otro,

¿cuál es, y hasta dónde llega, la predisposición de los demás actores de darle a Rusia el espacio que quisiera ocupar en la nueva configuración de poder?

Este trabajo intentará proporcionar una definición de la tendencia actual de la política exterior rusa, basada en las consideraciones analíticas antes mencionadas. La hipótesis a demostrar sostiene que existe una tendencia casi consolidada de la política exterior de Moscú que goza de consenso interno, que se ha fijado objetivos concretos y que compite para asegurarle a Rusia un espacio de poder estable, percibido como posible, en un mundo multipolar. El desafío consiste en la evaluación del papel de este curso en el ámbito internacional y su capacidad de concretar los objetivos planteados. En la primera parte se hará una breve mención de las condiciones en las cuales se encuentra Rusia luego de la disolución de la URSS y los cambios que impondría una nueva perspectiva de política exterior. Posteriormente se relatará la evolución del debate interno que generó el documento que delinea la política exterior, con un énfasis sobre las razones que sustentan la desvinculación del curso del acondicionamiento absoluto de las variables de índole doméstica. La tercera parte describirá el curso reciente de la política exterior, las novedades en su implementación, los objetivos fijados, las estrategias diseñadas y las situaciones creadas a partir de algunos casos de estudio. Las conclusiones apuntarán a ciertas predicciones generales que surgen del análisis antes efectuado. Cabe aclarar que la mayor parte del análisis se basa en la situación previa al 11 de septiembre de 2001. Por lo tanto, en la última parte de las conclusiones se ensayará un análisis preliminar del posible impacto de los atentados terroristas en Nueva York y Washington D. C. sobre la política exterior rusa, y de la situación generada en el mundo por la declarada "guerra contra el terrorismo".

La Rusia postsoviética

Cuando Lenin y los bolcheviques tomaron el poder en octubre de 1917 y desplazaron al gobierno provisional de Kerenski formado después de la revolución de febrero del mismo año, no pensaron en Rusia, sino en el inicio de la revolución mundial. En 1921, sin embargo, los comunistas se convencieron de la imposibilidad de expandir la experiencia hacia Europa. La URSS nació como el triunfo de la alternativa "socialismo en un solo país", defendida por Stalin, y la derrota de la "revo-

lución permanente” que exigía Trotski. En términos geopolíticos, el nuevo Estado multinacional significó la restauración —y expansión— del espacio imperial de la Rusia zarista, una perspectiva que para muchos nacionalistas rusos justificó el apoyo que le brindaron al Partido Comunista durante la Guerra Civil. Sin embargo, a diferencia del Imperio zarista, la Unión Soviética se organizó en términos de divisiones territoriales, y las fronteras que se establecieron crearon las condiciones para el desarrollo de las identidades nacionales dentro del sistema. La existencia de estas fronteras explica tanto la disolución relativamente pacífica de la ex URSS como el estallido de los conflictos étnicos. Dentro de este sistema, la Federación Rusa siempre tuvo el *status* especial de ser “el más igual dentro de los iguales”. La pérdida de este *status* después de 1991 constituyó el primer desafío para Moscú.

La Federación Rusa: los desafíos de ser

El hecho más trascendental para la política exterior de Moscú después de la disolución de la URSS ha sido la emergencia de una nueva estructura estatal que rompía con el esquema imperial y el sistema de economía planificada. Desde el siglo XVII, Rusia había sido un imperio y apenas en diciembre de 1991 pasó a ser un Estado-nación. En este contexto de transición postcomunista, Rusia enfrentó el antiguo desafío de la definición de sus fronteras, lo cual implica el diseño intelectual y real-práctico del Estado, su extensión territorial y, vinculada a ello, la percepción de la seguridad nacional. Este reto nos remite de manera inevitable al dilema de la identidad y del carácter particular del nacionalismo ruso, que aún en la URSS y el marco ideológico del comunismo permaneció como la mayor fuerza moral en la política estatal.² La transición cambió este marco y lo reemplazó por la democracia liberal que, sin embargo, nunca se impuso al detrimento del nacionalismo —que permanece vigente en la política doméstica—, aunque se tuvo que adaptar a una estructura que no le permite un dominio absoluto. Por otra parte, el abandono de la economía planificada y la transición al mercado acentuaron la importancia del factor económico tanto en la emergencia de un nuevo patrón de relaciones Estado-sociedad como en la formulación de la política exterior.

² Mikhail Agursky, “The Prospects of National Bolshevism” en Robert Congest (ed.), *The Last Empire*, Hoover Institution-Stanford University, California, 1989, pp. 87-108.

Estas dos características, aunadas a las variables de excepción como la cultura, la historia y la geografía, desvían la transición rusa del modelo estándar del proceso conocido como “la tercera ola” de la democratización. La complejidad del fenómeno ruso no permite reducir el entendimiento de la nueva política exterior de Moscú de acuerdo a la lógica de la lucha por el poder entre demócratas y autoritarios en el ámbito doméstico; tampoco el debate continuidad-cambio procura una comprensión más completa de la misma: ambas consideraciones son sólo dos de los muchos aspectos de esta fase definicional de la política exterior.

En el ámbito doméstico la consolidación de la estructura federal evitó la desintegración territorial de Rusia, considerada casi inevitable luego de la caída de la URSS.³ Además, la nueva Constitución, que fue aprobada por el 52 por ciento de los votos en el referéndum del 12 de diciembre de 1993, brindó una definición oficial de la identidad nacional. La afirmación con la cual empieza la Constitución, “nosotros el pueblo multinacional de la Federación Rusa ...”, refleja fielmente la realidad demográfica de una población formada por 82 por ciento de rusos étnicos y el 18 por ciento restante se conforma por unos 27 millones de personas que pertenecen a 180 distintas etnias, según el censo de 1989. Cualquier otra definición muy probablemente no hubiera podido evitar la profundización de las tendencias secesionistas que aparecieron entre 1992 y 1993.⁴ La Constitución estableció el principio de igualdad entre todos los ciudadanos y disipó las dudas acerca de la abolición del sistema federal que pedían los nacionalistas. Pero, a su vez, desmanteló todo mecanismo que hubiera llevado a la secesión.

De todas las provincias, Chechenia ha sido la única que ha insistido en la declaración de independencia incentivada también por factores externos⁵ que profun-

³ Jessica Eve Stern, “Moscow Meltdown” en *International Security*, vol. 18, núm. 4, primavera 1994.

⁴ Inmediatamente después del intento de golpe de Estado en agosto de 1991, Chechenia declaró su independencia. En marzo de 1992, un referéndum en Tatarstán apoyó la opción separatista y las negociaciones de la provincia con Moscú no prosperaron hasta mediados de 1993, creando fuertes incentivos secesionistas en otras regiones también. La Constitución estableció un *status* de igualdad entre todas las provincias. Este esquema jurídico general fue aceptado, y las negociaciones entre el gobierno central y las provincias continuaron para concluirse en 1994. Véase Michael McFaul, “Russia’s Rough Ride” en Graham Smith (ed.), *The Nationalities Question in the Post-soviet States*, Longman, Londres y Nueva York, pp. 72-73.

⁵ Es esencialmente el factor del petróleo, que motivó el secesionismo checheno con un fuerte impulso de Azerbaiján, que quería evitar la exportación del crudo al mercado internacional vía el territorio ruso, según

dizaron los temores de Moscú acerca de las amenazas a su seguridad nacional y precipitaron la intervención militar. Así, “paradójicamente, la guerra en Chechenia consolidó el sistema federal”⁶ en vez de debilitarlo. Esta constatación tiene importancia analítica para el entendimiento de la política exterior. En primer lugar, las consideraciones propias del “gran” nacionalismo ruso,⁷ cuyo activismo político se remonta a la década

explica Alexander Krikorian, aunque, como él mismo lo precisa, la cooperación militar ya había empezado en 1992, cuando en Bakú estaba al poder el Frente Popular Azerí, cuya política era agresivamente antirusa. Los principales contratos que Azerbaiján firmó con las empresas petroleras occidentales para la explotación de la riqueza del Mar Caspio, el llamado “contrato del siglo”, data de septiembre de 1994. Véase “La alianza Bakú-Grozni y los intereses de Armenia” (en armenio) en *Mirada desde Ereván*, núm. 1, abril 1998, pp. 39-48.

⁶ Michael McFaul, “Russia’s Rough Ride”, *op. cit.*, p. 78.

⁷ Se entiende por este término una política que empezó a desarrollarse recién bajo el reino del zar Nicolás I (1825-55) por el impulso de los escritores eslavófilos, y se estatizó con Alejandro III en 1881. En realidad, las implicaciones de la política oficialmente conocida (“Rusia para los rusos”) eran más bien internas que externas y, de algún modo, una reacción a las consecuencias del expansionismo histórico de los príncipes de Moscú. En efecto, ni la consolidación de la hegemonía moscovita (1304-1462) ni la expansión hacia Siberia (siglo XVI, bajo Iván IV “El Terrible”) habían traído influencias culturales-religiosas ajenas a la ortodoxia que definía esencialmente la identidad étnica rusa-russkii. Con la anexión de Ucrania (1654), la influencia católica-latina se hace presente en la realidad rusa. Luego de su victoria en la Gran Guerra Noreña contra Suecia (1700-1721), Pedro I “El Grande” conquistó los países bálticos, donde predominaba el cristianismo protestante. En 1772, 1793 y 1795, bajo Catalina “La Grande” la división de Polonia trajo mayor influencia católica, así como una importante población judía. Los zares se expandieron hacia el Cáucaso a principios del siglo XIX, y a finales del mismo completaron la conquista de Asia Central y la sumisión de los pueblos turco-musulmanes. La estabilización del imperio impuso inevitablemente la necesidad de adoptar una política hacia los pueblos sometidos. Hasta Alejandro I (1801-1825) los zares reconocieron los privilegios de las élites locales en los territorios conquistados para asegurar su integración a un imperio fuertemente centralizado. Pero con Nicolás I los escritores eslavófilos impulsaron la compenetración cultural. Así, los ucranianos fueron “reunificados” a la ortodoxia, un año después se impuso la conversión de los pueblos balcánicos, y en 1842 el mismo intento con los tártaros provocó una rebelión. En cuanto a la política de rusificación que inició con Alejandro III, tomó pronto un carácter antisemita que provocó los primeros pogromos. Desde entonces este “gran” nacionalismo ruso siempre caracterizó la política estatal y se opuso a la idea del federalismo, cuyo mentor había sido el príncipe liberal Orlov (la idea de un “Estado federal” de Orlov remonta a 1865). Más aún, los nacionalistas, seguidores de la idea de la rusificación, siempre se opusieron al federalismo. El general Dinikin, por ejemplo, comandante de los rusos blancos durante la Guerra Civil de 1918-1921, declaraba que nunca hubiera luchado por una república federal. A su vez, el historiador exiliado, Il’in (1883-1954), identificaba cuatro periodos de debilidad rusa: el reinado de los príncipes de Kiev (1000-1240), el dominio de los tártaros (1240-1480), los tiempos de turbulencia (1605-13) y el gobierno provisional de 1917. “Es una ingenuidad política”, escribió, “imaginar que la incapacidad milenaria de la nación rusa para construir un Estado federal pueda cambiar ahora”. Véase Simon Dixon, “The Russians and the Russian Question” en Graham Smith (ed.), *The Nationalities Question in the Post-soviet States*, Longman, Londres y Nueva York.

de los años sesenta,⁸ no explican las principales motivaciones del accionar estatal. De hecho, muchos funcionarios estatales en puestos claves, así como experimentados diplomáticos no rusos de la época soviética siguieron sus carreras pasando al servicio del nuevo gobierno ruso. De modo que con dificultad es el gran nacionalismo ruso su incentivo principal.⁹

Pero, por otra parte, la creación de la Federación Rusa dejó fuera de los límites territoriales de la Madre Patria a unos 25 millones de rusos, y es ahí donde el factor del nacionalismo adquiere su importancia, tanto en la política doméstica como en cuanto a la búsqueda del nuevo papel internacional, definido como “el más dramático asunto”.¹⁰

La democracia y sus descontentos

La resistencia de Yeltsin al intento de golpe de Estado de agosto de 1991, que precipitó la futura decisión de disolver la URSS, le dio gran proyección en la opinión pública internacional como el gran héroe democrático aclamado por todos los líderes del mundo, desde Washington hasta Tokio. El acto del presidente ruso generó una ola de confianza internacional de que no sólo la transición sería ordenada, sino que la nueva política exterior iniciada por Gorbachov mantendría su curso de acercamiento a Occidente. Más aún, la institucionalización de la democracia y la instauración de la economía de mercado garantizarían esta tendencia. Los paralelos históricos no faltaban. Pedro “el Grande” modernizó Rusia en el siglo XVIII, asesorado por el filósofo alemán Gottfried Wilhelm von Leibnitz, mientras Yeltsin y los reformadores recurrieron al eco-

⁸ Dina Rome Spechler, “Russian Nationalism and Soviet Politics” en Lubomyr Hajda y Mark Beissinger (eds.), *The Nationalities Factor in Soviet Politics and Society*, Westview Press-Boulder, San Francisco y Oxford, 1990. Cabe señalar que existe también otro nacionalismo ruso, aquel que vincula el ser ruso con la religión ortodoxa como “criterio esencial de la nacionalidad”. Véase George Kennan, “Religion in Russia” en *A Century’s Ending*, Norton y Company, Nueva York y Londres, 1996, p. 63; y cuyo referente más destacado es Alexandr Solzhenitsyn, *El problema ruso al final del siglo XX*, Tusquets, Barcelona, 1995.

⁹ De hecho, tanto Michael McFaul (“Yeltsin’s Legacy” en *WQ*, primavera 2000) como Alexei Pimenov (“The Future That Never Was” en *ibidem*) interpretan la decisión de Yeltsin primero de declarar la soberanía de la Federación Rusa y luego de poner fin a la URSS como el resultado del creciente descontento de la burocracia de la *nomenklatura* rusa de las privatizaciones no oficiales de Gorbachov, “porque el carácter fundamentalmente decorativo de las instituciones republicanas rusas no les permitieron seguir el ejemplo de la burocracia central y de los demás en las repúblicas soviéticas”. Véase Alexei Pimenov, *op. cit.*, p. 65.

¹⁰ Simon Dixon, *op. cit.*, p. 48.

nomista de Harvard, Jeffrey Sachs, para generar la “terapia de *shock*”.¹¹

La transición en Rusia, sin embargo, instaló una democracia muy débil con un presidencialismo muy centralizado, un Poder Judicial no independiente, un sistema de partidos muy fragmentado, mientras “la revolución económica (...) golpeó fuerte a la sociedad civil emergente durante la época soviética”.¹² La prensa, por otra parte, “si bien se mantuvo independiente del gobierno y conservó su pluralismo, se tornó gradualmente más dependiente de los imperios empresariales oligárquicos”.¹³ No ha de sorprender, por lo tanto, el grito de Sergei Kovalev, un activista de los derechos humanos, en un artículo publicado en *New York Review of Books*: “no queremos volver al comunismo, pero ya estamos hartos de su democracia, de su libertad, de sus derechos humanos. Lo que queremos es orden”.¹⁴

¿Se han generado, entonces, todas las condiciones para que se implemente una política exterior agresiva: instituciones democráticas débiles, muchos perdedores en la transición a la economía de mercado y un espacio político abierto a todas disputas ideológicas, como se teme en Occidente? El papel de la sociedad civil rusa en la definición de la política exterior ha sido irrelevante precisamente por la debilidad de la democracia, pero tampoco esa ausencia significó necesariamente una actitud agresiva. Por otra parte, el gran apoyo que la misma sociedad rusa le dio a la segunda campaña militar en Chechenia en 1999, después de condenar la primera (1994-1996), demuestra a su vez que la apuesta de que la sociedad civil naturalmente se opondrá a una política agresiva tampoco resulta siempre ganadora. En realidad, el desencanto de la democracia abrió espacio a un discurso moralizador, aparentemente aceptado por la sociedad, cuyas perspectivas en el orden interno son más fáciles a percibir que sus implicaciones en la política exterior, pese a los temores de ciertos analistas.¹⁵

¹¹ Nina Tumarkin “Russia’s Moral Rearmament” en *WQ*, primavera 2000.

¹² Michael McFaul, “A Precarious Peace”, *op. cit.*, p. 16.

¹³ Michael McFaul, “Yeltsin’s Legacy”, *op. cit.*, p. 57.

¹⁴ Citado por Amy Knight, “The Two Worlds of Vladimir Putin. I. The KGB” en *WQ*, primavera 2000, p. 36.

¹⁵ Es el caso de la insistencia del presidente Vladimir Putin, cuyo programa político se basó, como él mismo anunció, en “el renacimiento de la moral del pueblo” sobre “los principios morales (...) sin los cuales Rusia tendría que olvidarse de la dignidad nacional y hasta de la soberanía nacional”. Nina Tumarkin observa que Putin no parece ser ni caprichoso ni

Capitalismo salvaje, criminal

En realidad, la restauración de la economía de mercado mediante la “terapia de *shock*” de Yegor Gaidar ha tenido mayores impactos sobre la política exterior que la transición democrática. Las características del capitalismo que se ha instalado en Rusia, la polarización social que ha generado y, sobre todo, la perversa vinculación del gran capital con el Estado influyen inevitablemente el proceso de toma de decisiones y, a veces, lo condicionan. En este sentido, la lucha de cualquier gobierno contra las nuevas oligarquías no se circunscribirá nunca en el contexto doméstico y tendrá una repercusión internacional por los vínculos globales, sobre todo en las finanzas. Por otra parte, tampoco será fácil para el Estado tomar decisiones en la política exterior que afecten a las principales fuentes de ingreso. Es el caso fundamentalmente de la industria bélica, con una producción que alcanzaría los 5 mil millones de dólares anuales. Rusia, por lo tanto, se verá obligada a enfrentar las presiones internacionales para reducir el comercio mundial de las armas. Finalmente, no está claro hasta qué punto el propio Estado ruso ha quedado inmune de la corrupción del proceso de privatización y podría, por lo tanto, asumir un papel en la lucha contra el crimen transnacional organizado.

Por convicción, ideología, interés, acuerdo tácito o conspiración, la prioridad de Yeltsin en la fase definicional de la transición del comunismo ha sido la economía.

Muchos en el nuevo gobierno de Yeltsin creyeron que la transformación económica era una precondition para la consolidación democrática. Sin la propiedad privada los electores rusos no podrían conocer sus intereses políticos. En este

autocrático. “Se da cuenta de que cualquier cambio moral genuino necesita generarse desde la gente. (...) Pero Putin comparte también con los emperadores Romanov una pasión por lo militar que usa para lograr objetivos no militares como la unidad social y el acuerdo civil. “Un renacimiento moral ruso”, concluye, “no es necesariamente una buena noticia para Occidente”. Véase Amy Knight, *op. cit.*, p. 49. El análisis de Vladimir Rubanov (“On the National Idea and Russia’s Future” en *International Affairs*, vol. 45, núm. 4, 1999) sostiene también que “la grandeza de las naciones y de sus logros civilizacionales dependen en gran medida de su fuerza moral” (p. 72). Proponiendo una “estrategia de auto-expresión” como el principio fundamental de “la política externa y doméstica de Rusia”, Rubanov apunta al “choque de civilizaciones” en un mundo globalizado, pero le da un sentido más bien el sentido de una “búsqueda de una respuesta del desafío histórico de la sociedad posindustrial” (p. 79).

enfoque el surgimiento del mercado y la propiedad privada transformaría la sociedad rusa.¹⁶

A partir del 1° de enero de 1992, el equipo de economistas neoliberales, encabezados por Yegor Gaidar, liberalizó los precios y el comercio, emprendió un vasto programa de privatización y realizó la “terapia de shock” en un tiempo récord para transformar la economía. Esta iniciativa recibió total apoyo internacional y no sólo en forma de asesoramiento técnico, sino de ayuda efectiva. De hecho, el 90 por ciento de la ayuda de los gobiernos occidentales se destinó a la reforma económica.¹⁷

Entre 1994 y 1995 más de 10 mil empresas estatales se privatizaron, y a mediados de 1995 más de la mitad de la fuerza laboral se desempeñaba en el sector privado. La estabilidad económica se logró luego de la aplicación de políticas de ajuste que redujeron drásticamente la inflación a un dígito y estabilizaron el déficit presupuestario a menos de 10 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).¹⁸ El resultado ha sido la emergencia de un capitalismo salvaje cuyo impacto en el sistema democrático se ve reflejado fundamentalmente en tres aspectos:

- 1) la concentración sectorial del capital. La actividad económica más dinámica se desarrolla en los sectores del comercio y los servicios, los bancos y la exportación de la materia prima, particularmente el petróleo y el gas. La producción manufacturera ha caído drásticamente y las pequeñas y medianas empresas, luego de un breve *boom* con la apertura de Gorbachov, desaparecieron;
- 2) la concentración geográfica del capital con Moscú absorbiendo el 80 por ciento; y
- 3) finalmente, la dependencia del capital del Estado. A pesar de las privatizaciones, los bancos necesitan la información del Estado para generar ganancias. El vínculo es aún más estrecho entre el sector privado de exportación de materia prima y el Estado, que mantiene importantes acciones.¹⁹ No sorprende, entonces, que “los financieros [hayan gastado] una suma cercana de

500 millones para mantener sus hombres al poder en el Kremlin”.²⁰

Todo ello ha hecho que la articulación entre la política y la sociedad no tenga un carácter pluralista sino corporativo, con el predominio del gran capital y su *lobby* eficiente en los círculos del poder e inevitablemente la expansión de la corrupción. Como es de suponerse el predominio del gran capital impide a la sociedad civil ejercer algún tipo de control político, sobre todo cuando no se generaron las instituciones democráticas que le hubieran permitido hacerlo. La transición económica, por otra parte, polarizó la sociedad e impidió la formación de una “clase media”, mientras los grupos activos durante el régimen soviético, como los disidentes o el Grupo Memorial, desaparecieron al perder su razón de lucha después del colapso del comunismo. Las privatizaciones fragmentaron la escena política, ya que las antiguas empresas estatales, que formaban un *lobby* relativamente unido, se transformaron “en organizaciones sectoriales y regionales”.²¹

Las consecuencias internas de esta transición económica en Rusia fueron básicamente dos:

- 1) se formó la clase oligárquica que con Yeltsin en el poder mantuvo al Estado como rehén, a tal punto que en un momento determinado el propio presidente se transformó en un monarca sin ninguna otra función que la de legitimar el poder de “la familia”, término que se le asignó a los oligarcas en torno a Yeltsin, como familiares y grandes ganadores del proceso de privatización. Por supuesto, esta situación dejó a buena parte de la clase política y militar rusa, así como a la gran mayoría de la sociedad, tremendamente descontenta, al grado de que el sucesor de Yeltsin, Vladimir Putin, a pesar de formar parte del mismo círculo, pudo reformular las alianzas y cortar el poder de los oligarcas. Putin, por supuesto, no puso del todo fin al predominio de la clase ganadora de las privatizaciones; sin embargo, como lo ha dicho un diplomático ruso, “aclaró quién formulaba las reglas del juego”;
- 2) una consecuencia de la transición fue la emergencia del crimen organizado ruso, que poste-

¹⁶ Michael McFaul, “Russia’s Rough Ride”, *op. cit.* p. 72.

¹⁷ Michael McFaul, “Yeltsin’s Legacy”, *op. cit.* p. 53.

¹⁸ Michael McFaul, “Russia’s Rough Ride”, *op. cit.*, p. 84.

¹⁹ *Ibidem*, p. 85.

²⁰ *Ibidem*, p. 86.

²¹ Michael McFaul, “A Precarious Peace”, *op. cit.*, p. 19.

riormente se globalizó y a fines de la última década del siglo XX se impuso como un protagonista mayor de la economía global ilícita. De Europa a América Latina, pasando por el Medio Oriente, las organizaciones criminales rusas participan de todo tipo de transacciones ilegales: desde el tráfico de drogas y armas hasta el negocio de prostitución y el lavado de dinero.²² La conexión entre la clase oligárquica, el crimen organizado y el Estado ruso no está clara, aunque pocos dudan de su existencia.

¿El regreso del Estado?

La gran pregunta y el gran desafío es, por supuesto, el grado de amenaza de inestabilidad que esta conexión genera inevitablemente. La crisis rusa de agosto de 1998, por ejemplo, es la consecuencia directa de esta transición en la que, desde luego, Occidente y las instituciones financieras internacionales tuvieron responsabilidad por no querer ver el derrumbe, a pesar de que muchos analistas preveían sus señales alarmantes.²³ Su impacto mundial se sintió claramente y fue profunda en América Latina, que ya había recibido los choques sucesivos del “efecto tequila” de la devaluación del peso mexicano y la crisis del sudeste asiático. Brasil tuvo que devaluar su moneda profundizando la recesión en Argentina, que en el 2001 se encontró en una peligrosa situación de *default*. Queda observar que a pesar de los pronósticos más sombríos y realistas, la crisis rusa no llevó al país al derrumbe. El éxito de Putin en restablecer el predominio del Estado y, por lo tanto, asegurar cierta estabilidad, por un lado, y los altos precios del petróleo que beneficiaron a Rusia, por otro, explican la relativa recuperación que se hizo notar en 1999. ¿Cuán importante es el vínculo de la estabilidad interna y la recuperación económica en la continuidad de la política exterior de Rusia? Es absurdo, por supuesto, negar el vínculo pero, como se verá en la próxima sección, ciertas características de esta política, entre ellas condiciones estructurales y el consenso interno, le permitieron a Moscú seguir sin demasiados cambios el curso trazado en 1993.

La nueva política exterior

Cualquier política exterior se diseña en un contexto institucional interno. Pero el curso que tomará dependerá en lo fundamental de las condiciones estructurales del sistema internacional. El análisis de la política exterior, por lo tanto, es esencialmente un “juego a dos niveles”,²⁴ una “negociación” constante entre factores y actores internos y externos. Sin embargo, para un país que, como la Federación Rusa, sufrió un cambio estructural al dejar de ser una superpotencia para definir un nuevo *status*, la consideración del grado de continuidad y cambio es imprescindible. Más aún, las condiciones geopolíticas han sido trascendentales para la toma de decisiones y, de alguna manera, impusieron su predominio por encima de las otras consideraciones o preferencias de índole más ideológica. En un mundo globalizado, sin embargo, la cuestión es poder mantener una *grand strategy*²⁵ en la medida de las exigencias de la geopolítica tradicional.

La continuidad y la crisis

La ruptura con la política exterior que caracterizó a la superpotencia después de 1945 en realidad aconteció con Gorbachov y su proyecto de reforma que incluía el “Nuevo Pensamiento”, una doctrina que se aplicó a partir de 1987 y que intentó poner fin al marco de confrontación Este-Oeste y abrir una nueva era de cooperación para enfrentar los desafíos globales. Percibido como una necesidad para el éxito de las reformas domésticas, el Nuevo Pensamiento cambió la percepción de las amenazas de Moscú y acercó la URSS a Occidente: no hubieran sido posibles los acuerdos de desarme START II y III y, especialmente, el CFT sin la disminución de la tensión de la Guerra Fría. En este sentido, la política exterior de Rusia de 1991 a 1993 se caracterizó más bien por la continuidad del Nuevo Pensamiento. Mientras en el ámbito democrático se debatía la transición democrática, la élite responsable del curso de la política exterior siguió y profundizó el proceso de acercamiento con Occidente. La percepción de las nuevas amenazas era similar a la percepción occiden-

²² Bruce Bagley, *Globalization and Transnational Organized Crime: The Russian Mafia in Latin America and the Caribbean*, ensayo no publicado, octubre 2001. Se menciona con el permiso del autor.

²³ Jacques Sapir, *Le krash russe*, La Découverte, París, 1998.

²⁴ Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game” en *International Organization*, 1988, núm. 42.

²⁵ El concepto de *grand strategy* lo desarrolló Barry Posen en *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany Between the World Wars*, Cornell University Press, Nueva York, 1984.

tal: proliferación nuclear, terrorismo, fundamentalismo religioso.

En estos dos años, en realidad, no surgió ningún consenso interno en cuanto al nuevo sistema económico, el régimen o las fronteras del Estado nacional. Del mismo modo, y como era de esperarse, la continuidad de la anterior política exterior no pudo consolidar su curso. Peor aún, a pesar del entusiasmo que este curso generó en Occidente, hubo acontecimientos en el orden de la seguridad externa de Rusia que modificaron sustancialmente la percepción de amenaza a los intereses a punto de provocar una crisis interna: la declaración de independencia de la República de Dniester, un enclave ruso-ucraniano en Moldova, las restricciones impuestas a la población de origen étnico ruso en los países bálticos, la guerra civil en Tadjikistán y en Georgia, los desafíos a la influencia rusa en el Mar Caspio, etcétera.

El debate y el consenso

Esta crisis generó un intenso debate en la élite rusa en cuanto a los objetivos, prioridades y métodos de la política exterior. El debate opuso a los “internacionalistas” del Ministerio de Asuntos Exteriores, más proclives a seguir el curso establecido, con los “neopatriotas” o los *derzhavniki* (de *derzhava*, “gran Estado”), que insistían en un mayor intervencionismo para la defensa de los intereses nacionales, incluyendo el uso de la fuerza.

Como resultado de este debate surgió un consenso interno alrededor de un documento que a partir de su aprobación por el Consejo de Seguridad pasó a formar la base de la nueva política exterior rusa.²⁶ Dicho documento es el *Kontseptzia vneshnei politiki Rossiiskoy Federatzii*, que sometió el entonces canciller Andrei Kozyrev al presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Poder Legislativo, Yevgueni Ambartsoumov, en enero de 1993 y se transformó en ley luego de la firma del presidente Yeltsin y las modificaciones realizadas por el Consejo de Seguridad. El *Kontseptzia* y sus principales puntos *Osnovnye polozhenia* marcaron la ruptura con la política exterior de Moscú de 1987 a 1993. Se llegó, pues, a un consenso que reflejó tanto los puntos de vista de los “internacionalistas” como de

los “neopatriotas”, que en el documento no se contradicen, sino que se complementan. Así, en la formulación de los principios que guían el accionar exterior ruso, desapareció en primer lugar el componente mesiánico que caracterizó por mucho tiempo tanto al Imperio zarista (“Tercera Roma”, “Nuevo Bizancio”, “paneslavismo”) como a la URSS (el comunismo internacionalista).

En este proceso de secularización de la política exterior rusa es el interés nacional ruso lo que cuenta en primer lugar; de ahí que el desarrollo económico, la estabilidad política y otras cuestiones domésticas tomaron su importancia y se vincularon a la política exterior, que ya no se piensa exclusivamente en términos de seguridad, elemento que siempre predominó en la agenda. Por otra parte, esta secularización permitió a Moscú tener una política exterior mucho más pragmática y desvinculada del peso de las “misiones espirituales” o “responsabilidades” de la superpotencia. Este curso pragmático se observó en el activismo diplomático ruso en el asunto de la intervención de la OTAN en Yugoslavia y en Irak, y es un error enfatizar los vínculos de hermandad eslava entre rusos y serbios como motivación del activismo diplomático. Tanto en Yugoslavia como en Irak, las motivaciones rusas tuvieron como eje el componente esencial del interés nacional y no la oposición ideológica —o por el caso “civilizacional” en términos huntingtonianos—²⁷ a Occidente. La indignación por el intervencionismo se debió al temor de negar a Rusia su participación concebida como natural por los rusos a la formulación de las nuevas reglas de juego en el orden internacional.

Así, si la secularización de la política exterior rusa puede ser considerada como una victoria de los “internacionalistas”, los objetivos fijados, así como la idea misma de la presencia rusa en el mundo, reflejan el triunfo de los “neopatriotas”. De hecho, la decepción de la cooperación con Occidente para resolver cuestiones domésticas le dio a la nueva política exterior rusa una característica más cercana al paradigma realista: la *Kontseptzia* visualiza a Rusia como un poder regional, una potencia mundial y una superpotencia nuclear. Cabe anotar que, según un censo de 1993, 55 por ciento de la población consideraba a Rusia como una potencia mundial y sólo 4 por ciento insistía en la restauración del *status* anterior de superpotencia.²⁸ En cuanto a la

²⁶ Leon Aron, “Foreign Policy Doctrine of Postcommunist Russia” en Michael Mandelbaum (ed.), *The New Russian Foreign Policy*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 1998, pp. 23-63.

²⁷ Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Simon and Schuster, Nueva York, 1996.

²⁸ *Ibidem*, p. 26.

visión de su realidad geoestratégica, hasta los demócratas liberales en 1993 consideraban que el fin de la Guerra Fría había generado un entorno más hostil y que la supervivencia del país estaba cuestionada por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial.²⁹

En casa y en el mundo

Un decreto de Yeltsin del 14 de septiembre de 1999 declaró la vecindad inmediata como “área prioritaria” de la política exterior por los “intereses vitales” de Rusia en el ámbito “económico, de seguridad y de defensa de los rusos que viven allí”. A diferencia de la política internacional, los países vecinos involucran los intereses de varios sectores de la economía, de la política y de la sociedad rusa que, de esta manera, se ven involucrados en la definición del accionar de Moscú en la región. De esta manera, son las cuestiones esencialmente domésticas las que se ven influidas por la presencia rusa en los países ex soviéticos, y como estos intereses son de carácter duradero, la vinculación de Moscú en la región es de carácter estructural. De hecho, el Poder Legislativo, la *Duma*, tomó la iniciativa de anular en marzo de 1996 el Acuerdo de Belazhev, que formalizó la disolución de la ex URSS. Los intereses sectoriales naturalmente impactarían el curso de la política regional; no obstante, no cambiarían este carácter estructural.

Este hecho, a su vez, tiene consecuencias para los actores regionales, especialmente las ex repúblicas soviéticas, que tienden a establecer vínculos más estrechos con los sectores que más responden a sus propios intereses y desarrollar de esta manera su propio *lobbying* en Moscú. No es de sorprender, entonces, que muchos de los nuevos dirigentes en estas repúblicas sean antiguos funcionarios soviéticos con jerarquía en el PCUS.

La visión de Rusia como potencia mundial se consolidó con el nombramiento de Yevgueni Primakov como canciller en reemplazo de Andrei Kozyrev en enero de 1996, aunque su antecesor ya había comenzado la implementación de este curso. Este ex funcionario del *Kremlin* insistió sobre la visión de un mundo multipolar que permitiría a Rusia defender mejor sus intereses. No obstante, y sin desvincularse de Occidente por ser consciente de su importancia para el acceso a créditos, Primakov buscó nuevos vínculos más eurasiáticos, desarrollando contactos con China, India e Irán,

así como con Japón. La visión de una Rusia como potencia mundial tampoco parece sujeta a alteraciones mayores, primero porque sólo con este *status* Moscú podría asegurar la “legitimidad” política de una presencia activa en la región, y luego por las alianzas ya en marcha con actores que comparten su visión de un mundo multipolar, especialmente China. Además, esta visión goza de consenso interno. Por lo tanto, tampoco se prevén cambios en este sentido.

Finalmente, Rusia es una superpotencia nuclear, una realidad no sólo aceptada, sino deseada y apoyada por Occidente desde la disolución de la URSS, cuando Kazakhestán, Belarús y Ucrania le entregaron su arsenal nuclear. Más aún, para compensar su relativo debilitamiento en fuerzas convencionales,³⁰ la doctrina nuclear rusa sufrió un cambio importante: el ministro de Defensa, Igor Rodionov, declaró que Rusia se reservaba el derecho del “primer golpe” nuclear en respuesta a un ataque convencional. Esta revisión de la estrategia nuclear, que emerge como reacción a los planes de expansión de la OTAN, se incorporó oficialmente a la nueva doctrina de seguridad nacional en mayo de 1997.

El consenso interno que se logró en torno a los conceptos fundamentales de la política exterior rusa y el relativo éxito en su puesta en marcha en la escena internacional, desvincularon de cierta manera su curso de las turbulencias internas. Por cierto, es todavía temprano para saber si el Estado ruso se consolidó o si la economía no volverá a sufrir otra crisis. Pero si los antecedentes históricos sirven para algo en el análisis, el *test* de la crisis de agosto de 1998 permite concluir prudentemente que sin una crisis existencial del Estado ruso existe ya un curso consolidado de la política exterior. ¿Cuán exitosa será esta política para asegurar a Rusia su lugar en el mundo postbipolar? La respuesta —parcial— se encuentra en las prioridades que Moscú persigue con su política exterior. Otro factor será sin duda la predisposición de otros actores internacionales, fundamentalmente Estados Unidos, en ceder a la Federación Rusa el espacio que quiere en la nueva distribución de las fuerzas. Así, por más que los propios rusos insistan sobre su visión de un mundo multipolar, la realidad estructural deja pocas dudas de que el mundo de la posguerra fría es en esencia unipolar. Sin em-

³⁰ Entre 1992 y 1996 el presupuesto de Defensa de Rusia bajó del inicial de 15 a 25 por ciento a 5 por ciento del total del PBN; el número de tropas cayó de 3.8 millones en enero de 1992 a 2.5 millones, alrededor de 34 por ciento, en octubre de 1996.

²⁹ *Ibidem*, p. 27.

bargo, y sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, un consenso acerca del sentido práctico de un sistema unipolar abierto al multilateralismo podría legitimar las aspiraciones internacionales de Rusia.

Los determinantes de la política exterior

La política exterior de Rusia está diseñada para definir el lugar de Rusia en el mundo de la posguerra fría. Los objetivos fijados en *Kontseptzia* están claros. No son suficientes, sin embargo, para determinar cuán realizables son. Se trata, por cierto, de aspiraciones cuya concreción depende de otros factores, a saber: la capacidad de Rusia de implementar la política exterior y su dependencia de las limitaciones concretas impuestas por el sistema internacional. Evidentemente, tanto por el carácter relativo del poder, así como por la profundización de la interdependencia económica y aún de seguridad del mundo globalizado, el contexto en que opera la política y la característica de la toma de decisiones toman aún más relevancia. En este sentido, las prioridades de Moscú, su dependencia —sobre todo financiera— de Occidente y el comportamiento de los otros actores internacionales —especialmente Estados Unidos—, permiten articular un análisis tentativo.

Prioridades y campo de acción de la política exterior

La política exterior rusa en la vecindad inmediata se notó en el involucramiento de Moscú en el Cáucaso (la guerra civil en Georgia por la cuestión de las minorías abkhazas y osetas y el conflicto de Nagorno Karabagh entre Armenia y Azerbaidján) y en Tadjikistán. La estructura regional explica el carácter prácticamente inevitable de esta vinculación: hay una dependencia asimétrica entre Rusia y las demás repúblicas, pues a pesar del debilitamiento de Moscú, los datos estadísticos demuestran que el PIB de Rusia es 26 veces mayor, sus fuerzas armadas son cuatro veces superiores y su presupuesto de Defensa es 40 veces más que los mismos de los ocho países de la vecindad inmediata (Armenia, Georgia, Azerbaidján, Uzbekistán, Kazakhestán, Kikizistán, Tadjikistán y Turkmenistán). Además, si bien algunos de estos países perciben la presencia rusa como una amenaza inmediata a su independencia, específicamente Azerbaidján y Georgia, es muy difícil

deshacerse de los vínculos que les une a Rusia y suponer que fuese posible establecer nuevas relaciones de interdependencia con el beneplácito de Moscú llevaría mucho tiempo para revertir la situación creada por más de siete décadas de dependencia. Otros, como Armenia y Tadjikistán, perciben en Rusia un garante de su seguridad nacional y tienden a establecer nuevos vínculos estratégicos. La presencia rusa en la vecindad inmediata tiene un carácter multifacético, donde cuentan tanto las necesidades de seguridad nacional como la interdependencia económica asimétrica y, sobre todo, la superioridad militar de Moscú.

El pragmatismo

No obstante esta presencia activa de Rusia en la vecindad inmediata y su correlato de la visión de un mundo multipolar, la política exterior se caracterizó por un pragmatismo que evitó la confrontación allí donde no se percibía la necesidad. Los derechos de la población rusa, en Khazakhestán, por ejemplo, nunca llevaron a los dos países a la ruptura. El pragmatismo se percibe aún más en la actitud de Moscú en el ámbito internacional. Consciente de su dependencia de los créditos internacionales, así como de su debilidad relativa, Primakov insistió constantemente en la necesidad de mantener las mejores relaciones con sus ex adversarios de la Guerra Fría, tanto como para salvaguardar la estabilidad internacional como para asegurar el éxito de la transición económica y política de Rusia. Su postura a favor de la ratificación de los acuerdos de la no proliferación que lo llevó a alentar a los diputados más “belicosos” a modificar su postura dura, a su vez, indica el mismo curso de pragmatismo que intenta evitar una nueva carrera armamentista donde Moscú tiene todo para perder.

La dependencia relativa

La dependencia de Moscú de los créditos internacionales para asegurar el éxito de la transición es clara: los 30 mil millones de dólares que las instituciones financieras internacionales le otorgaron a Rusia para estabilizar su economía, además de los 10 a 15 mil millones invertidos en acuerdos bilaterales o multilaterales con países occidentales, han sido más que esenciales para evitar el colapso. Pero esta dependencia, aunque mayor por parte de Rusia, no es unilateral. Por un lado,

Occidente se ve "obligado" a ayudar a Rusia para prevenir su desintegración, que podría provocar una desestabilización internacional muy peligrosa o el regreso del autoritarismo y su correlato, una política internacional agresiva, y por el otro algunas economías occidentales, concretamente Alemania, son mayores inversores en Rusia, cuyo derrumbe económico no podría sino afectarlos a ellos mismos.

Consciente de esta dependencia mutua, Moscú la usa como carta diplomática, como se notó en las presiones que ejerció sobre Alemania y Japón para lograr que tuvieran una postura más favorable a la suya en los asuntos internacionales, especialmente en cuanto a Yugoslavia. Por otra parte, el carácter fragmentado de la sociedad rusa y los intereses sectoriales que intervienen en la definición de la política nacional, no permiten asegurar a Occidente una dependencia estricta de Rusia: hay grupos que tienen mayor interés en la integración con Occidente, pues los créditos externos les permiten evitar el pago de impuestos para cubrir el déficit fiscal, pero estos grupos no muestran ningún interés a temas no vinculados a su propio sector y con mayor preponderancia en la política exterior; así, cuando "los diplomáticos occidentales intentaron vincular la ayuda económica con la prohibición de venta de material nuclear a Irán, o la ratificación del START II, su estrategia fracasó".³¹

Los rusos tampoco se muestran dispuestos a ceder a las presiones y no dudan en salir a denunciar públicamente los intentos en este sentido. En enero de 1999, la entonces secretaria de Estado de Estados Unidos, Madeleine Albright, intentó vincular el otorgamiento de una nueva línea de crédito del FMI al compromiso de Moscú de cortar con la política de cooperación nuclear con Irán y aceptar modificaciones en el Tratado ABM, como lo declaró un portavoz de la Cancillería rusa, Antón Surikow; sin embargo, luego del encuentro de Albright con el canciller ruso, Serguei Ivanov, este último rechazó la propuesta respondiendo: "no vendemos nuestros intereses nacionales". A su vez, el portavoz del Ministerio de Economía, Yuri Maslyokow, denunció las presiones de oficiales estadounidenses para imponer un cambio en la política exterior rusa, amenazando con no facilitar el acceso a los créditos que necesita Rusia.³²

³¹ Michael McFaul, "A Precarious Peace", *op. cit.*, p. 25.

³² Cable de AFP desde Moscú del 10 de febrero de 1999: "Rusia acusa el intento de Occidente de 'comprar' cambios en la política exterior".

Conclusiones: un lugar en el mundo unipolar

El modelo de la política exterior de Rusia del siglo XIX, diseñada por Alexander Gorchakov, es a menudo citado por políticos, diplomáticos y académicos rusos como guía para el lugar que Moscú quisiera ocupar en el mundo de la posguerra fría.³³ La reivindicación de un diplomático y de una línea política histórica, caídos en el olvido durante la era soviética, es llamativo en varios sentidos:

- 1) el siglo XIX, como es sabido, se caracterizó por la multipolaridad del Concierto Europeo del cual el Imperio zarista formó parte; más aún, fue miembro fundador;
- 2) Gorchakov diseñó la política exterior de una potencia que, luego de concretar la sumisión de los pueblos del Norte del Cáucaso en el último cuarto del siglo, había consolidado su estabilidad interna;
- 3) esta política se apartó del objetivo inicial de Pedro el Grande de llegar a "las aguas calientes" (el Mediterráneo) y, de alguna manera, puso fin a la expansión rusa hacia el Medio Oriente, que tanta preocupación había generado a Gran Bretaña. Por cierto, el Gran Juego, como se denominó la competencia entre las grandes potencias en el siglo XIX, no terminó del todo. Sin embargo, Asia Central comenzó a tomar más relevancia para Rusia. De hecho, hasta 1905 Rusia no participó en ninguna guerra importante, y aún su participación en una nueva confrontación bélica tuvo lugar en el Este; y
- 4) en la práctica, la política exterior de Rusia de esta época se caracterizó por la participación activa en las cumbres internacionales entre las grandes potencias para elaborar normas y reglas destinadas a la consolidación del orden europeo de los imperios.

La voluntad de recrear el modelo de política exterior de fines del siglo XIX puede, por lo tanto, interpretarse como el deseo de la Federación Rusa de tomar parte activa en la elaboración de un orden mundial multipolar donde se respeten las reglas establecidas. Evidentemente, tal iniciativa es posible sólo cuando se base

³³ Paul Goble, "The Roots of Russian-Iranian Rapprochement" en *RFL/RL Newslines*, vol. 3, núm. 59, parte 1, 25 de marzo de 1999.

sobre la convicción de haber logrado la estabilidad interna y asegurado la propia capacidad de ser protagonista en la generación de un orden mundial. De hecho, dos observaciones se imponen en este sentido:

- 1) las quejas que los diplomáticos rusos en público y en privado emitieron respecto al intervencionismo occidental en Yugoslavia (especialmente Kosovo) e Irak fueron por el *free ride* que percibieron en el comportamiento de Estados Unidos. Lejos de ilusionarse con una capacidad efectiva de parar estas iniciativas, Moscú se preocupó por señalar claramente dónde establecía los límites de la intervención. Así, desde Irak hasta Kosovo, la reacción más audaz de Rusia no dejó de tener una característica fundamentalmente simbólica. Más activa, sin embargo, se mostró en la percepción de la expansión de la influencia estadounidense en su “vecindad inmediata”. Fue más evidente cuando se trató de la expansión de la OTAN en el espacio geopolítico de la ex URSS y la amenaza de perder el control —o al menos buena parte—, de la explotación de las reservas petroleras del Mar Caspio. En otras palabras, el Cáucaso y Asia Central fueron las regiones en las que Rusia se mostró menos tolerante a una amenaza a sus intereses que, además, allí se definen en términos de seguridad nacional. Por lo demás, Moscú hizo prueba más de pragmatismo que de principismo de índole cultural o ideológico en sus relaciones con Estados Unidos. Hasta su acercamiento con China ha sido más en función de sus relaciones con Washington que, con perspectiva de una alianza antihegemónica, ya que el temor de la amenaza de una expansión china —más bien “blanda” por el flujo de inmigración de chinos a los vastos territorios aún despoblados de la Rusia asiática —para la estabilidad interna se mantiene siempre.

Pero el paralelo histórico mencionado sugiere también otras interpretaciones ciertamente no a gusto de los rusos. De hecho, la estabilidad interna del Imperio zarista de fines del siglo XIX no tenía un carácter duradero. No se logró del todo la modernización deseada y la economía rusa, lejos de industrializarse, mantuvo su base agrícola atrasada. Más aún, el régimen zarista adquirió cada vez más una característica autoritaria e in-

tolerante que, al fin y al cabo, terminó minando las bases de la estabilidad interna. Las consecuencias tanto en el plano interno como externo se notaron claramente en 1905, año en que estalló la Revolución, duramente reprimida, y Rusia perdió la guerra contra Japón. Por otra parte, la prioridad que San Petersburgo le dio a Asia Central marcó el inicio de la competencia con la potencia emergente, Estados Unidos. El autoritarismo en Rusia hoy ciertamente no tiene mucha comparación con el Estado policial que fue el régimen zarista. Pero la democracia rusa está lejos de reflejar solidez institucional, y en el contexto de una democracia formal, los conceptos de un “Estado fuerte” o la “dictadura de la ley” del propio Putin no dejan de generar dudas con respecto a sus implicaciones prácticas. Además, desde la guerra en Chechenia hasta el accidente del submarino Gursk en agosto del 2000, las pruebas de la decadencia del poderío militar ruso son más que obvias. La política exterior de Estados Unidos desde William Clinton hasta George W. Bush, naturalmente, tomó nota de la clara debilidad rusa. De hecho, ni el primer presidente estadounidense de la posguerra fría ni su sucesor republicano compartieron la premisa rusa de un mundo multipolar. El liderazgo internacional de Washington en términos de “nación indispensable” de los demócratas o del unilateralismo inicial de la administración de Bush hijo operó con el claro y objetivo supuesto de un mundo unipolar. A pesar de la orientación “Rusia primero” de la política exterior de Clinton y su predisposición en la ayuda financiera más que generosa a la transición rusa, la insistencia en la posibilidad de la expansión de la OTAN y la “diplomacia de los oleoductos” generaron una percepción de amenaza en Moscú. Bush hijo, a su vez, se declaró abiertamente contrario a prestar ayuda financiera incondicional a Rusia y en sus primeros meses la ignoró de manera sistemática. Curiosamente, sin embargo, la Doctrina Powell contenía ciertos elementos cooperativos, sobre todo respecto al petróleo del Mar Caspio.³⁴ Pero la prioridad dada al *National Missile Defense*, y la ofensiva diplomática de abolir el Tratado ABM de 1972 para abrirle camino, mandaron señales de mayor giro hacia el unilateralismo y la consolidación hegemónica.

Evidentemente, la política de Estados Unidos también tuvo sus claras limitaciones. Al fin y al cabo, du-

³⁴ Khatchik Derghoukassian, “A Powell Doctrine for the Transcaucasus?”, ensayo no publicado, mayo 2001.

rante la presidencia de Clinton, tanto la expansión de la OTAN a los países ex soviéticos como la “diplomacia de los oleoductos” fueron más bien elaboraciones verbales que pasos concretos. En cuanto a la administración de Bush hijo, aunque todavía sea prematura cualquier predicción, el atentado del 11 de septiembre de 2001 marcó los límites del unilateralismo. Por su parte, Putin se mostró aún más pragmático y flexible de lo que inicialmente se supuso. Astucia diplomática o aceptación realista de las limitaciones de Rusia, el presidente ruso hizo aperturas con miras a la posibilidad de negociar los temas más controvertidos y aparentemente inaceptables para Rusia, en especial la expansión de la OTAN y la abolición del Tratado ABM de 1972. Lejos de indicar un alejamiento de las orientaciones de *Kontzeptzia*, Putin muy probablemente está asegurando, en primer lugar, su política de consolidar

la estabilidad interna de Rusia, para la cual es indispensable impedir cualquier pretexto de intromisión externa a su política doméstica. Su predisposición de negociar los temas controvertidos, por otra parte, indica la búsqueda de nuevas oportunidades para definir el lugar de Rusia en el mundo, sin caer en el callejón sin salida de la polémica acerca de la característica del mundo de la posguerra fría. Después del 11 de septiembre y en el contexto de la formación de una coalición internacional para la “guerra contra el terrorismo”, el encuentro ruso-estadounidense puede generar la oportunidad de un consenso en torno al lugar de Rusia en el mundo. En términos teóricos, la racionalidad del consenso significaría que Rusia ha aceptado que su lugar se definirá en un mundo unipolar y que Estados Unidos ha adoptado la vía multilateral en el tratamiento de los asuntos internacionales.