

Política exterior rusa: factores explicativos (2012-2016)

MSc. Santiago Pérez Benítez

Centro de Investigaciones de Política
Internacional
La Habana, 7 de enero 2016

Resumen:

El presente artículo realiza un análisis estructural de los factores que explican las complejidades de la política exterior de Rusia en el tercer período de la presidencia de Putin desde el 2012 hasta el 2016. Entre los mismos, se menciona la reacción ante la hostilidad occidental, los intereses y nexos de Rusia en el mundo globalizado, las dinámicas regionales, la lucha contra el terrorismo y la lectura que ha hecho Rusia de las tendencias de las relaciones internacionales contemporáneas.

Palabras clave: Rusia, política exterior, factores condicionantes, geopolítica.

Abstract:

The article makes an structural analysis of the driving factors shaping the Russian foreign policy since the arrival to power of President Vladimir Putin in 2012. Among them are: the conflict with the West; the insertion of Russia in the global system; the regional dynamics; the struggle against terrorism and their reading of contemporary international relations.

Key words: *Russia, foreign policy, driving factors, geopolitics.*

La llegada de Vladimir Putin a la Presidencia en el año 2000, modificó de manera sustantiva el curso externo del país.¹ Se produjo el cambio de una estrategia, cuya piedra angular era la subordinación a Occidente, a una política más centrada en la defensa de los intereses propios del Estado ruso, de sus clases dominantes, y una aspiración a ser considerados como actores globales en igualdad de condiciones con las potencias occidentales.

Esta tendencia se hizo evidente, aunque con matices, durante las dos primeras Administraciones del presi-

dente Vladimir Putin (2000-2008) y del Presidente Dimitri Medvedev (2008-2012).² La política exterior de Moscú en el período 2012-2016, sin embargo, ha estado moldeada por nuevos factores específicos que, junto a otros elementos estructurales, explican las actuales tendencias de la misma y que, a los efectos del presente trabajo, nos permitirán enfocar el tema desde una perspectiva más general.³

Agresividad occidental. Crisis de Ucrania

La política de Moscú ha estado signada durante el período analizado por la reacción ante una inusitada agresividad de EE.UU., la Unión Eu-

¹ Para un análisis de los estudios sobre la política exterior rusa vea, entre otros, The Source of Russian Foreign Policy after the Cold War/C.A.Wallander. Boulder, 1996 Trofimenko G.A. Russian National Interests and the Current Crisis in Russia. Aldershot, 1999 Tsigankov A.P. Política Exterior de Rusia: De Gorbachov a Putin: La formación del interés nacional (en ruso) Moscú, 2008; Jakobson N.J. Russian Foreign Policy and the CIS: Theories, Debates and Actions. London, New York, 2003. Bob Lo. Russia and the New World Disorder. Brookings and ChattamHouse, 2015. En el caso de Cuba, ver las tesis de Doctorado de los profesores Oscar Julián Villar Barroso. «Las contradicciones ruso-norteamericanas en el espacio postsoviético de Asia Central». Tesis para optar por el grado científico de Doctor en Ciencias Históricas. FFH. UH, 2011; Iván León Zhukovsky: *La Transición al capitalismo en la Federación Rusa en sus primeros veinte años*. También Francisco Brown y Ariel Dacal Rusia: *Del socialismo real al capitalismo real y El Derrumbe del Modelo Eurosoviético. Visión Desde Cuba. Divergencias y convergencias entre EE.UU., Unión Europea y Rusia*. Resultado de Investigación del CIPI. Inédito.

² Durante el período hubo cooperación importante con los países occidentales, por ejemplo, en la guerra en Afganistán después del 11 de septiembre del 2001 y hasta el 2003. Después de significativas divergencias con EE.UU. a raíz de la guerra de Irak, la salida de Washington del Tratado de Defensa Antimisil y las llamadas Revoluciones de Colores en Ucrania, Georgia y Kirguistán, hubo relaciones de cooperación en el primer período de la presidencia de Obama (2008-2011), que incluyó la creación de una Comisión de Alto Nivel, el desarrollo del diálogo en el marco del Consejo Rusia OTAN; así como la adopción de sanciones a Teherán en el 2010 y la abstención de Rusia en la votación sobre Libia en el Consejo de Seguridad.

³ Para una lectura sobre las reflexiones teóricas de los factores que inciden en la política exterior de los Estados y los diferentes paradigmas de la teoría de las relaciones internacionales Cfr Foreign Policy in Comparative perspectives. Ed Ryan K. Beasley; Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis; Michael T. Snarr. Ed Sage. 2013. También, The New Foreign Policy: Complex Interactions, competing interests. Laura Neck. New MilleiumBooks in International Studies. Rowman and Littlefield Publishers. 2014.

ropea y la OTAN. La actual estrategia se implementó de manera más abierta desde fines del primer período del mandato de Obama (a raíz de los bombardeos de Libia y los casos Snowden y Magnitsky),⁴ buscando el objetivo de no sólo *contener* el avance de Rusia, debilitar sus posiciones geopolíticas y como bloque de poder, sino lograr, de ser posible, un eventual cambio de gobierno en Moscú, prólogo del cual fueron las multitudinarias manifestaciones antigubernamentales a raíz de las elecciones parlamentarias de noviembre del 2011.⁵

Posterior a la crisis de Ucrania, la política exterior rusa ha tenido que hacer frente a la imposición de sanciones, ruptura de los mecanismos de diálogo establecidos con EE.UU., política de aislamiento, fortalecimiento de la OTAN, incremento de la guerra

propagandística, entre otros elementos. Este elemento se adiciona a la preexistente estrategia general rusa, expresada en su concepción de política exterior de febrero del 2013, que expresaba que Rusia deseaba contribuir a formar una nueva configuración del sistema de relaciones internacionales.⁶ En noviembre del 2016, Rusia aprobó una nueva doctrina de Política exterior que repite el mismo postulado.

La contradicción con Rusia se ha expresado en el activismo occidental en el llamado espacio postsoviético. EE.UU. ha diseñado un curso hacia el área que busca disminuir la influencia rusa; afectar los procesos de integración en el área; establecer gobiernos afines a los cánones occidentales o promover, donde sea posible, *revoluciones de colores* e inestabilidad, como fueron los casos de Georgia, Ucrania

⁴En el artículo sobre la crisis ucraniana publicado en el tercer número de la *Revista de Estudios Estratégicos* del CIPI, abordo con más amplitud el tema. Ver: Santiago Pérez Benítez: «Las relaciones EE.UU.-Rusia y la crisis en Ucrania» en *Revista de Estudios Estratégicos*, Centro de Investigaciones de Política Internacional, N. 03, primer semestre de 2015.

⁵La narrativa oficial rusa sobre este período de la política occidental plantea: «Occidente continuó la línea de la conquista del espacio geopolítico, (...) como a través de la expansión de la OTAN, la iniciativa de la UE- Asociación Oriental. No se tuvieron en cuenta los intereses rusos (...) la culminación de esta política fue el golpe anticonstitucional apoyado por Washington y Bruselas para la toma del poder en Ucrania en febrero del 2014. (...) En la estrategia de seguridad nacional de EE.UU. se declara la aspiración del dominio mundial y la preparación para emplear la fuerza militar unilateral para la realización de los intereses americanos». Cfr. Serguei Lavrov: Discurso en la Academia Diplomática, 15 de febrero del 2015.

⁶En la Concepción de política exterior se expresa que *Rusia promueve una política destinada a crear un sistema estable de relaciones internacionales, basado en el derecho internacional y en los principios de igualdad, respeto mutuo, no intervención en los asuntos internos*. Este postulado y las acciones de política exterior rusa, antes de la crisis de Ucrania, es lo que ha llevado a la consideración occidental de que Rusia es un *actor revisionista* respecto del sistema internacional ya creado, y respaldado por EE.UU. y las potencias occidentales. Para mayor amplitud de las concepciones rusas, incluso antes de la crisis ucraniana, ver: concepto de política exterior de la Federación de Rusia, 18 de febrero del 2013, que tuvo como antecedente el Decreto de Política Exterior de Putin del 7 de mayo del 2012, poco tiempo después de su victoria electoral el 4 de marzo del 2012.

y en Kirguistán, aunque en este último país no lo lograron.⁷ Igualmente han expandido, de manera sistemática, las acciones y presencia de la OTAN cercana a las fronteras rusas.⁸

EE.UU. busca promover los intereses de las transnacionales energéticas, generando proyectos para diversificar las exportaciones de los países evitando el territorio ruso; tratar de establecer bases militares para el apoyo a sus operaciones en Afganistán, aunque en la actualidad perdió estas facilidades, pues primero el gobierno uzbeko retiró la base de Jananabad en el 2005 y el gobierno kirguizo no prorrogó la estancia de la base de Manas en junio del 2014.⁹ Por su parte, la UE ha adoptado el documento quinquenal «UE-Asia Central: Estrategia la nueva Asociación» en que se buscan objetivos similares a los de EE.UU., aunque con menor énfasis en el aspecto de seguridad.¹⁰

Moscú se ha visto obligado a realizar un giro estratégico en su política exterior, abriendo significativamente sus prioridades a la consolidación de las relaciones con el llamado espacio postsoviético, China, países de Asia, del Medio Oriente y en menor medida, América Latina.

Lectura rusa de las tendencias internacionales y recursos de poder

Un elemento que también ha moldeado la proyección de activismo de Rusia en este último período es la manera en que su élite ha enfocado las causas de la situación actual y las propuestas que han hecho para enfrentar los retos que se le presentan. En la lectura rusa,¹¹ la agresividad occidental es una reacción al proceso objetivo de la pérdida de relevancia a nivel global del *Occidente histórico* ante el avan-

⁷ Entre los retos identificados por la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia de diciembre del 2015 para la realización de sus intereses nacionales está *la posición de Occidente contraria a la integración; el fomento de espacios de inestabilidad en la región euroasiática y la práctica de derrocar regímenes políticos legítimos, y provocar inestabilidad intraestatal y conflictos*. Vea National Security Strategy of the Russian Federation. December 31, 2015.

⁸ En el documento citado en la nota anterior se plantea: *un factor determinante en las relaciones con la OTAN es que Rusia no acepta el incremento de la actividad militar y su acercamiento a las fronteras rusas, la construcción del sistema de defensa antimisil y los intentos de asumir funciones globales en violación del derecho internacional*.

⁹ Cfr. The United States Just Closed Its Last Base in Central Asia. Akhilesh Pillalamarri. June 10, 2014. The Diplomat. En: thediplomat.com/2014/06/the-united-states-just-closed-its-last-base-in-central-asia.

¹⁰ Al respecto el Vicecanciller ruso Serguei Ryabkov señala: *La política consciente de EE.UU. para impedir la integración en el espacio postsoviético impresiona. Es una constante en la política norteamericana, independientemente del cambio de Administración (...)*. Cfr. Serguei Ryabkov: «Solo el interés nacional puede ser la fuerza motriz de la política exterior». Digest 2014. También ver KirilBarski, quien se desempeña como el coordinador ruso de la Organización de Cooperación de Shangjai. «Asia Central bajo el paraguas de la Organización de Cooperación de Shangjai». Revista *Vida Internacional*. Número 2, 2012. En ruso.

¹¹ Por ejemplo, la Doctrina de Política Exterior Rusa, aprobada en el 2013, plantea que *el rasgo más importante de la actual etapa del desarrollo internacional son los cambios profundos en el panorama geopolítico, uno de cuyos catalizadores fue la crisis económica-financiera. Las relaciones internacionales*

ce de China y otros centros de poder hacia un mundo más multipolar. Este proceso inevitablemente genera turbulencias, incertidumbre e inestabilidad.¹²

Rusia, en tanto que polo de poder emergente, y actor clave para acelerar este proceso hacia la multipolaridad, según esta lógica, tiene las capacidades para enfrentar la hostilidad occidental¹³ y lograr un mundo más balanceado, donde predomine el derecho internacional, el respeto a la soberanía de los estados y la centralidad

del papel de la ONU, claves para el mantenimiento del orden político internacional vigente.¹⁴ Sus proyecciones son las de una potencia capitalista.¹⁵

Esta percepción está basada en la lectura que han hecho los dirigentes rusos de sus incrementadas capacidades militares, políticas y diplomáticas — ante un debilitamiento occidental — y cuyos instrumentos han priorizado en su proyección.

La política de Moscú tiene en cuenta también los recursos que posee: am-

atravesan un período de tránsito, cuya esencia es la formación de un sistema internacional policéntrico. Este proceso transcurre de manera compleja, acompañándose con el incremento de la turbulencia en el desarrollo económico y político a nivel global y regional. Las relaciones internacionales se complican. Su desarrollo es cada vez más impredecible.

¹² También resulta interesante la entrevista de Serguei Lavrov al Consejo de Política Exterior de Moscú el 9 de septiembre del 2016. «Lamentablemente en los últimos 25 años los principios de la ONU han sido violados de manera sistemática. EE.UU. y los países del *Occidente Histórico* han violado los principios fundamentales del derecho internacional, han empleado los dobles estándares, no se han detenido en la intromisión en los asuntos internos de los estados incluso con el empleo de la fuerza. Las consecuencias de esta línea la han sufrido en carne propia los pueblos de Yugoslavia, Irak, Libia, Siria, y hoy Ucrania». Entrevista de Serguei Lavrov al Consejo de Política Exterior de Moscú, el 9 de septiembre del 2016. (en ruso).

¹³ A la altura del 31 de diciembre del 2015 la Estrategia de Seguridad nacional de Rusia apuntaba: «Ha habido un incremento del papel de Rusia en la solución de los más importantes problemas internacionales; resolviendo conflictos militares y asegurando la estabilidad estratégica y la supremacía del derecho en las relaciones interestatales. La economía rusa ha demostrado la habilidad de mantener y fortalecer su potencial en condiciones de inestabilidad económica mundial y la aplicación de las medidas económicas restrictivas introducidas contra la Federación de Rusia por un grupo de países». Russian National Security Strategy, December 2015 – Full-text Translation. Text of 31 December Russian Federation Presidential Edict 683.

¹⁴ El primer objetivo que se plantea en la Doctrina de Política Exterior Rusa del año 2013 sería *el aseguramiento de la seguridad del país, el mantenimiento y fortalecimiento de su soberanía e integridad territorial, alcanzar posiciones sólidas y de autoridad en la comunidad internacional, que en mayor medida respondan a los intereses de la Federación de Rusia como uno de los centros influyentes y competitivos del mundo contemporáneo*. Por su parte, la investigadora Tatiana Jastneva Zhan plantea que la defensa por parte de la dirección rusa del tema de la soberanía es una postura defensiva para asumir la globalización y su inserción en ella, de manera selectiva, incorporándose a los esquemas y organizaciones que le conviene y estableciendo una barrera contra los elementos que percibe como negativos. Cfr. Tatiana Jastneva-Zhan: *Evolución interna de Rusia y su influencia en política exterior*. April, 2015. IFRI. Paris.

¹⁵ El propio Lavrov lo reconocía el 27 de febrero del 2016: «A diferencia de la guerra fría, no tenemos ahora contradicciones ideológicas. Profesamos los mismos principios en la economía y la organización política de la sociedad, por eso no hay bases objetivas para la segunda edición de la guerra fría». Serguei Lavrov: Intervención en la Academia Diplomática de Rusia, 27 de febrero del 2016. (en ruso).

plio diseño y experiencia en sus relaciones político-diplomáticas; exportaciones de armamento; presencia de bases militares; tradicionales relaciones de amistad en las sociedades (en el espacio postsoviético, Medio Oriente, América Latina) atractivo mercado interno para las exportaciones de otros países; recursos financieros para la concesión de créditos gubernamentales y privados; manejo de los precios y cantidades en sus exportaciones de gas y petróleo, además del empleo de los recursos del llamado poder blando: vínculos culturales, lengua rusa (sobre todo en el llamado espacio postsoviético), relaciones con los rusos en el exterior (entre 25 y 30 millones¹⁶), proyección mediática, la prensa, propaganda, concesión de becas, entre otros.

Rusia en el sistema económico internacional. Crisis: pero, al mismo tiempo, la política rusa ha estado influenciada por su participación dentro del sistema globalizado, lo que la ha hecho flexible, matizada y no necesariamente opuesta en toda la línea

a Occidente, dados los intereses, nexos de sus sectores dominantes y la inseguridad de que el *viraje* hacia la *pequeña Eurasia* (entendida como los países de la Unión Económica Euroasiática), China y Asia no le de los resultados esperados.

Más bien, la proyección rusa ha sido *multivectorial, pragmática*, como lo plantea el propio Canciller Lavrov y los documentos estratégicos de la política exterior del país.¹⁷

Es que Rusia depende en un 50 % del comercio con la Unión Europea; importa una gran cantidad de productos occidentales; recibe y emite inversiones al exterior.¹⁸ Sus élites están vinculadas estrechamente con los sectores del capital transnacional occidental y necesita inversiones y tecnología para modernizar su economía.

Por otra parte, los proyectos de conformación de megabloques regidos por EE.UU., tanto el Tratado Transatlántico como el Transpacífico, soslayaron en su momento de concepción (habría que ver qué pasaría con estos proyectos durante la Adminis-

¹⁶Argumentando la necesidad de trabajar a los sectores de la diáspora rusa, el académico Filatov planteaba: «De tal manera que los eventos que han transcurrido han demostrado de manera clara que Rusia no tiene aliados fuertes que nos apoyen en caso de una crisis internacional seria, para no hablar de una guerra. Sin menospreciar a nuestros socios de las organizaciones internacionales, ellos tienen muchos intereses económicos, pero difícilmente tengan el deseo de mostrar una solidaridad de aliados». Cfr. Serguei Filatov: «El mundo ruso es mente y alma». Revista *Vida Internacional*. Febrero 2014. En ruso.

¹⁷El Canciller Serguei Lavrov apuntaba en la Academia Diplomática en el año 2015: *La política exterior rusa es abierta; predecible, pragmática. Se caracteriza por su coherencia, continuidad y refleja el papel único que a través de la historia ha jugado nuestro país como balance de los asuntos internacionales y en el desarrollo de la civilización mundial*. Cfr. Serguei Lavrov: Discurso y respuestas a preguntas en la Academia Diplomática de Rusia. Febrero 2015. Entre los documentos programáticos Cfr. Ukaz; Doctrina Política Exterior; Estrategia de Seguridad Nacional.

¹⁸En el año 2013, Rusia ocupaba el 4to lugar mundial en ambos rubros. Cfr. *Evolución interna de Rusia y su influencia en política exterior*. Tatiana Jastueva-Zhan. April 2015. IFRI. Paris.

tración Trump) la participación de Rusia en los mismos, lo que, entre otras razones, compulsó a Moscú a formar su propio espacio integrativo.

La vulnerabilidad estructural rusa se ha visto más evidenciada en la actual crisis por la que atraviesa su economía, que decreció un 3,7 % en el 2015, un 0,6 % en el 2016, un posible crecimiento del 1,5 % en el 2017 y 1,7% en el 2018.¹⁹ Si bien ha pesado en esta situación la caída del precio del petróleo y las sanciones occidentales, no es menos cierto que en el año 2013, con los precios del petróleo elevados, el país solo creció un 1,8%. En la actualidad, Rusia aporta solamente el 2,3% del PIB mundial y no se espera que lo incremente significativamente en la perspectiva.²⁰ En rigor, los objetivos de modernización del país que se propuso la segunda Administración de Putin y sobre todo la de Dmitri Medvedev no tuvieron los resultados esperados, pese a determinados avances logrados.²¹

Los intereses económicos rusos han hecho que, más allá de la retórica, Moscú haya mantenido una proyección activa hacia los actores económicos privados de los propios países europeos y norteamericanos.²² Se ha incentivado la discusión sobre la posible privatización de los grandes monopolios estatales como el Banco Sberbank o los Ferrocarriles.²³

También ha explicado el activismo ruso hacia el gobierno chino, el resto de los países asiáticos, y hacia los gobiernos, sectores económicos y mecanismos integrativos de países asiáticos, medio-orientales y latinoamericanos.

Se busca sustituir las importaciones de productos anteriormente traídos de la Unión Europea, atraer capitales, forjar alianzas empresariales y generar un espacio integrativo propio. En el caso de los países petroleros, ya sea del Medio Oriente como de América Latina, Rusia mantiene una política de interés en consensuar po-

¹⁹ Estas cifras las toma de referencia del Banco Mundial el investigador del CIEM José Luis Rodríguez en su artículo «Evolución Económica de Rusia», en el material Resumen sobre la evolución de la economía mundial en el 2016. CIEM, enero 2017.

²⁰ Idem.

²¹ Para el conocimiento de la estrategia de modernización de Rusia durante la Administración de Dimitri Medvedev y los problemas estructurales de la economía rusa a la altura del 2009 (que aún persisten) se recomienda la consulta de su famoso artículo «Adelante Rusia», del 10 de septiembre del 2009. En: www.google.com/#q=DIMITRI+medvedev+article.

²² Entre las estrategias de desarrollo económico ruso se encuentran *el desarrollo de contactos internacionales de negocios, atraer inversiones extranjeras y tecnologías, implementar proyectos conjuntos, ampliar los mercados para la colocación de productos rusos y contrarrestar los intentos de los estados extranjeros de regular los mercados mundiales sobre la base de sus intereses económicos y políticos*. Se parte de la concepción de que *la interdependencia económica del estado es uno de los factores para el mantenimiento de la estabilidad mundial*. Concepción de Política Exterior de Rusia. Febrero 2013.

²³ Rusia: La erosión de legitimidad del régimen de Putin. Resolución política del Sexto Congreso del Movimiento Socialista de Rusia (MSR), que se celebró en Moscú el 8 y 9 de mayo. Fue publicada el 12 de mayo de 2017 en la página web del MSR.

siciones para lograr un arreglo que permita aumentar los precios internacionales del petróleo y gas, lo que se evidencia, por ejemplo, en su política hacia los países del Golfo, independientemente de las posiciones encontradas en la problemática siria. A fines del 2016, Rusia se adhirió al consenso de la OPEP en la reducción de las cuotas de producción de petróleo.

Figura de Vladimir Putin y estilo de política exterior

La llegada al poder de Putin para su tercer mandato en el año 2012, y la manera en que él y su equipo (el Canciller Lavrov, el Ministro de Defensa Shoigu, entre otros) han encarado las crisis que se le han presentado, sobre todo, alrededor de Crimea y Siria, ha sido un factor de cohesión y fortaleza doméstica a la política externa.

Otro elemento importante ha sido el protagonismo que han adquirido los sectores llamados *siloviki*, de orientación patriótica y propugnadores de acciones de seguridad en política exterior, que se nuclean alrededor del Estado en las llamadas estructuras de fuerza como el Servicio Federal de Seguridad, los sectores militares del Ministerio de Defensa, el complejo militar industrial, los servicios de lucha anticorrupción, entre otros.²⁴

A la unidad nacional lograda ha contribuido de manera significativa el papel de los medios de información — la mayoría en manos del Estado — y la labor patriótica de la Iglesia Ortodoxa Rusa. No hay dudas que la actuación occidental en Ucrania y el activismo de las fuerzas de la derecha profascista apoyada por EE.UU. y países de la UE han coadyuvado a galvanizar, como respuesta, al nacionalismo ruso.

En el período se han aumentado hasta un 4% del PIB los gastos militares, y el tema de la *seguridad* de la nación y el papel de Rusia como potencia global, ha pasado a los primeros planos de la agenda nacional. La percepción de que Putin representa la *unidad* y seguridad de la nación es un dato de la realidad doméstica rusa.²⁵

El factor chino

El factor chino ha sido clave en el período analizado para entender las acciones de la política exterior rusa, que ha empleado la carta china para mostrar independencia en política exterior y demostrar la inviabilidad de los cursos confrontativos y de aislamiento de EE.UU. y la Unión Europea. Ante las sanciones occidentales, Rusia ha realizado lo que la Cancillería rusa llama «giro hacia el Oriente» sobre todo con China²⁶.

²⁴ Se encuentra en proceso de discusión en Rusia la eventual unidad de varias estructuras de seguridad en un Ministerio de Seguridad Estatal, lo que le daría mayor predominancia a estos sectores al interior del estado y sociedad rusa. Cfr. Filip Tucek: «The KGB: The spies who protect the Russian bear». *RussianDigest*. September 2016.

²⁵ Durante todos estos años, el nivel de popularidad de la figura presidencial ha estado por encima del 80% de aceptación.

²⁶ En la entrevista de Lavrov del 2 de septiembre del 2016 al Consejo sobre política exterior y de defensa de Moscú se plantea: *Entre otros factores, las necesidades nuestras en el desarrollo del*

Las relaciones se han estrechado de manera significativa, tanto en el orden económico, en el área del gas y petróleo, como político, diplomático y también militar, lo que se percibe en el incremento de las exportaciones de armamentos rusos y la realización de maniobras conjuntas en el mar Meridional de China y en el Mediterráneo.²⁷

Ambos actores han estrechado sus nexos en Asia Central ante las acciones de desestabilización promovidas por el terrorismo internacional y los servicios especiales occidentales que continúan su política de cambio de régimen en el área y la promoción de las llamadas *Revoluciones de colores*. Rusia y China, por su parte abogan por el mantenimiento del *status-quo*.²⁸

Las autoridades rusas han propuesto la vinculación entre la Unión Económica Euroasiática con las propuestas chinas de la Ruta y la Franja de la Seda.²⁹ Igualmente, se ha proyectado una mayor participación de la Organización de Cooperación de Shanghai, radicada en Beijing, y hegemonizada por China, con la Unión Económica Euroasiática y el Tratado de Seguridad Colectiva, ambas hegemonizadas por Rusia.³⁰

A pesar del entusiasmo inicial que despertaron estas iniciativas, y su aprobación oficial en varios foros, no han tenido el mismo nivel de concreción dada la reticencia de ambos a ceder espacios de poder en el área. En el caso de Rusia, mantiene la hegemonía militar y de seguridad, dadas sus instalaciones militares en Kazajastán, Tayikistán, Armenia y Kirguistán, además de los nexos que tiene con las fuerzas armadas de cada país bajo la permanencia de estos países en el Tratado de Seguridad Colectiva.

Los chinos por su parte, que han ralentizado su desarrollo económico, han partido de la prioridad de sus relaciones bilaterales económicas con cada uno de los países de la región y no han trasladado a la Organización de Shangjai sus proyectos dentro de la Franja y la Ruta de la Seda, aunque están de acuerdo con la proyección política de Rusia en el tema. Hay que recordar que la economía china sobrepasa siete veces la economía de Rusia y que el estilo de la diplomacia china no es muy protagónico.

En la práctica, si bien China comparte muchos de los presupuestos de

Oriente ruso; el desarrollo económico de Asia-Pacífico y los prejuicios de Europa han creado las condiciones actuales en las cuales tendremos chances adicionales para reducir nuestra brecha en el desarrollo de distintas partes de nuestro país. Entrevista de Serguei Lavrov al Consejo de Política exterior y de defensa. Moscú, 2 de septiembre del 2016. (En ruso).

²⁷Cfr. Eva Charkasova: «Dinámica de las estrategias centroasiáticas de Rusia y China», Instituto de la Universidad Varmiski-Mazurski. Polonia. Revista internacional. Rusia, febrero, 2014 (en ruso).

²⁸Ibidem.

²⁹Emerging China-Russia Axis: the return of geopolitics. Brookings Institution. Tom Wright, David Gordon. March 24, 2016.

³⁰Cfr. Vitali Voroviov: «La Asociación Estratégica Ruso-China: Fórmula del siglo XXI». *Revista Internacional*. Rusia. Febrero 2014 (En ruso).

la política exterior rusa, no la ha acompañado en acciones concretas en diversos puntos de su agenda y comportamiento externo como la política hacia Siria, Irán, Venezuela o Cuba. Ambas políticas exteriores marchan de manera paralela.³¹

A la altura del 2016 la política rusa, buscando ampliar los equilibrios en el área, ha lanzado la iniciativa de conciliar los objetivos de liberalización en la Unión Económica Euroasiática con los intereses de la ASEAN a través de la firma de acuerdos de Libre comercio con Vietnam y la excelente relación con Laos.

En el plano político, Rusia ha insistido en la inclusión de la India, Pakistán y posteriormente Irán, en la Organización de Cooperación de Shangjai como espacio para el fortalecimiento de la misma pero al mismo tiempo, como una manera de compensar la superioridad y poder de China en el área. Esta inclusión, si bien, fortalece y le da más prestigio político a la organización, probablemente le reste efectividad y unidad a la hora de tomar decisiones debido a los conflictos bilaterales subyacentes entre los distintos actores: India-Pakistán; China-India.

Tema del terrorismo

Desde tiempos de las dos guerras en Chechenia (1996 y 1999) el terrorismo ha sido una de las principales amenazas a la seguridad nacional rusa, y ha formado parte de los factores que han moldeado sus cursos hacia diversas áreas geográficas.³² Esta lucha incluye un empleo *sistémico de los instrumentos políticos, jurídicos, propagandísticos, socioeconómicos y especiales con carácter preventivo sobre la base de las convenciones regionales y globales.*³³

Ha existido una indudable conexión entre los terroristas rusos con sectores del terrorismo internacional, vinculados a los talibanes desde Afganistán, y posteriormente a grupos del Medio Oriente, como Al Qaida, Al Nusra y el Estado Islámico, apoyados en muchos casos por sectores de determinados países árabes y , en ciertos períodos, por Turquía.

Hay que tener en cuenta la presencia de sectores islamistas radicales en países de Asia Central, fronteras con Afganistán, sobre todo en Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán, los cuales pueden llegar a detentar posiciones de poder real, y atentar

³¹ Cfr. Dimitri Trenin: «From Greater Europe to Greater Asia: The implications of the sino-russian entente». Carnegie Endowment for International Peace. Moscú, 2016.

³² En la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia del 31 de diciembre del 2015 se apuntan como amenazas a la seguridad pública y del Estado ruso, entre otras: *la actividad de las organizaciones terroristas, grupos y personas aisladas dirigidas a lograr cambios por la fuerza del orden constitucional, la desorganización del funcionamiento normal de los órganos del poder estatal (...) actividad de organizaciones extremistas religiosas, nacionalistas, étnicas dirigida a la violación de la unidad y la integridad territorial de la Federación de Rusia y a la desestabilización de la situación social y de política interna.*

³³ Concepción de política exterior, 18 de febrero del 2012.

contra la estabilidad en algunos de estos países, lo que inmediatamente se trasladaría a Rusia y/o afectaría sus posiciones en el área, dada la porosidad e interconexión de las fronteras rusas con estos países. A Moscú le preocupa que muchas de las armas de destrucción masiva, particularmente en estados inestables, sobre todo en el Medio Oriente o en el espacio postsoviético, puedan caer en manos de grupos terroristas.³⁴

Más recientemente, las autoridades rusas han apuntado la presencia en las filas del Estado Islámico en Siria e Irak de miles de combatientes del espacio postsoviético, que pueden volver a realizar acciones terroristas en la Federación de Rusia.³⁵ La lógica subsiguiente sería la de combatirlos en Siria antes de que se trasladen a territorio de Rusia. Este fue uno de los argumentos que emplearon las autoridades para su participación en las acciones militares en Siria desde el 30 de septiembre del 2015. Una demostración de las acciones terroristas contra Rusia proveniente del Medio Oriente fue el derribo del avión de turistas rusos en el Sinaí egipcio, el 30 de octubre del 2015.

Como hizo a principios de la década del 2000 en Afganistán, la política exterior rusa percibe en la lucha contra el terrorismo internacional, en especial el

Estado Islámico en Siria y Al Nusra, una posibilidad de cooperación importante con EE.UU. y en general con Occidente, que pudiera ampliarse a otros temas de la agenda como Ucrania y otros asuntos. Sin embargo, como demuestran eventos de septiembre del 2016 en Siria, esta colaboración resulta sumamente frágil dado el nivel de desconfianza y hostilidad existente en la actualidad entre Washington y Moscú, sobre todo con la Administración Obama. Entre los planteamientos centrales de la lógica rusa es que en el combate al terrorismo pueden existir dobles estándares y que es clave crear una coalición internacional, como propuso Putin en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre del 2015.

La lógica rusa de enfrentamiento al terrorismo y al narcotráfico, en especial de opio, proveniente principalmente de Afganistán,³⁶ impacta sus políticas exteriores hacia las diferentes áreas en la medida que prioriza componentes militares y de seguridad, aunque también genera espacios de concertación con varios actores regionales y globales, ya que estos temas no pueden ser resueltos de manera unilateral o bilateral.

En muchos de estos casos, los gobiernos occidentales, en especial EE.UU. y la UE buscan la cooperación rusa como en el caso de Siria, el

³⁴ Cfr. National Security Strategy of the Russian Federation. December 31, 2015.

³⁵ Según un reporte del Grupo de Crisis internacional, cerca de 4000 ciudadanos en Asia Central forman parte del Estado Islámico. Varios miles de seguidores del Movimiento Islámico de Uzbekistán, organización terrorista del país, forman parte del *Califato*. Cfr. «Central Asia turning to Russia and the US to combat ISIS». Galina Ibragimova. Russia Direct. April 3, 2015.

³⁶ Para una buena discusión sobre el tema Cfr. «What are the major security threats for Russia in Eurasia?» AlexeyKhlebnikov. Russian Digest, Sep 20. 2016.

programa nuclear iraní u otros. El tema de la cooperación con Rusia en el combate al Estado Islámico ha sido un elemento clave en las proyecciones posibles de la Administración Trump para buscar la cooperación con Moscú en este tema.

Dinámicas regionales

Las políticas exteriores de Moscú hacia cada una de las regiones, además de variables globales y domésticas, tienen que tener en cuenta la evolución de la propia dinámica regional, así como la correlación de fuerzas nacionales en los países en cuestión y, sobre todo, la proyección hacia Rusia de los mismos.

No es lo mismo el proceso de integración euroasiática que avanzaba dinámicamente a la altura del 2013 o 2014, que el actual que se encuentra debilitado por la crisis económica, dada la caída de los precios del petróleo y del gas, y la devaluación del rublo ruso. No resulta similar el proceso hacia una diversificación de las relaciones internacionales de América Latina que se dio a fines de la década anterior, y que favoreció una proyección más activa de Rusia, que la situación actual en que han avanzado los proyectos de la derecha neoliberal en medio de la crisis económica en Brasil y Argentina, así como la crisis en Venezuela.

La proyección hacia el Medio Oriente ahora — cuando Moscú ha logrado una importante ascendencia por su exitosa lucha contra el Estado Islámico — es más activa que en tiempos anteriores, en que prácticamente

el país fue expulsado de la región por la preeminencia occidental y otros poderes regionales.

De manera general, se pudiera argumentar que el activismo ruso se debe también a la percepción existente entre varios actores regionales e internos de los países de que Moscú, con su reciente fortalecimiento militar y político, puede servir de contrapeso a las potencias dominantes, tanto de Occidente como las de otras grandes o medianas potencias. Rusia se ha convertido en una jugadora de los conciertos regionales de poder y su prestigio e influencia han crecido significativamente.

La relativa pérdida de posiciones de EE.UU. en Asia Central, con la retirada del grueso de las tropas de Afganistán, y el cierre de la base norteamericana en Manás en Kirguistán, ha impactado favorablemente en el activismo ruso hacia el área. Es significativo que varios países del Cáucaso y Asia Central, por diversos motivos, están pidiendo el incremento de la presencia rusa, sobre todo militar, para enfrentar el incremento del activismo terrorista en el área. Esto se conjuga con el mencionado aumento de la presencia rusa en el Medio Oriente.

De manera general, los actores de las diferentes regiones emplean a Rusia para obtener una mejor colocación en su proyección geopolítica frente a las dinámicas regionales y globales. Ejemplos claros de estos cursos serían los de los gobiernos de Asia Central, de Azerbaiyán, Irán, Egipto, Turquía, Pakistán, India, Arabia Saudita, China, Venezuela, Cuba, Nicaragua y otros gobiernos latinoamericanos.