

EEUU y Rusia, enemigos íntimos

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal de Real Instituto Elcano
@MiraMilosevich1 

Tema

¿Cuáles son los límites de las relaciones bilaterales entre Rusia y la Administración Trump?

Resumen

Las relaciones entre Rusia y EEUU están en su nivel más bajo, peligroso y precario desde los años 60. La posibilidad de una colisión cinética en Siria o en el Mar Báltico no es del todo impensable. La intromisión de Rusia en las elecciones presidenciales norteamericanas de 2016 la ha convertido en un factor poderoso (y tóxico) en la esfera política de EEUU, además de valerle nuevas sanciones económicas. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca ha pospuesto cualquier posible solución de los problemas que obstaculizan la cooperación entre ambos países. Todavía no está confirmado el encuentro entre los presidentes Trump y Putin en la próxima cumbre del G-20 (el 7-8 de julio de 2017 en Hamburgo) pero está claro que Trump, cuestionado en su país a causa de la “trama rusa”, no puede permitirse gesto amable alguno en dirección a Putin, sino que, por el contrario, debe manifestar claramente su distanciamiento. Teniendo en cuenta la personalidad voluble del presidente número 45 y el hecho de que su Administración esté mutando desde lo impredecible a la pura inestabilidad, se hace difícil pronosticar cuáles serán los límites de las futuras relaciones bilaterales entre EEUU y Rusia.

Moscú y Washington comparten un bagaje histórico y se enfrentan a dos cuestiones clave. Una, práctica: ¿cómo gestionar los riesgos para evitar una escalada militar y frenar la degradación de sus relaciones? Otra, difícil y compleja: ¿cómo buscar soluciones a los problemas que han causado la actual ruptura de la cooperación mutua?

“La lógica subyacente de la confrontación entre EEUU y Rusia [...] reside en la incompatibilidad entre las dos visiones del orden liberal internacional”

La lógica subyacente de la confrontación entre EEUU y Rusia, de la que derivan los problemas que impiden el progreso en sus relaciones bilaterales –es decir, la ampliación de la OTAN, las “revoluciones de color” y la intervención e interferencias en terceros países– reside en la incompatibilidad entre las dos visiones del orden liberal internacional (entendido aquí en su triple significado: liberal

político, liberal económico y en el sentido que los teóricos de las relaciones internacionales dan a “liberal” como concepto opuesto a “realista”).¹

Un breve análisis de la evolución de las relaciones bilaterales entre los dos países desde el final de la Guerra Fría (1989-2017) mostrará cuáles son los mayores puntos de confrontación entre ambos países y podrá darnos una idea de las dificultades a las que se enfrentará la futura relación ruso-norteamericana.

Análisis

Cambios y continuidad en las relaciones bilaterales de EEUU y Rusia entre 1989 y 2017

Las relaciones bilaterales de Rusia y EEUU entre 1989 y 2014 pueden definirse mediante la metáfora de un péndulo que oscilaba entre las expectativas de cooperación, que borraría la experiencia de la desconfianza y del “equilibrio del terror” de la Guerra Fría, y la gradual decepción por el aumento de la confrontación. Al comienzo de los años 90, los antiguos rivales trabajaron juntos para contener a Saddam Hussein en la guerra de Kuwait, facilitar la reunificación de Alemania, asegurar el arsenal nuclear de la antigua Unión Soviética y desmantelar las instalaciones militares de la URSS en Europa del Este. La idea de consolidar la cooperación entre EEUU y Rusia era el fundamento común del “nuevo orden mundial” del presidente George H.W. Bush y de la invocación de Mijaíl Gorbachov a un espacio común de seguridad desde Vancouver hasta Vladivostok. Estas *great expectations* fueron sustituidas paulatinamente por la decepción a causa de la oposición de los rusos a los bombardeos de la OTAN en Serbia (1999), a la guerra de Irak (2003), a las “revoluciones de color” en Ucrania (2004) y Georgia (2005) y a la ampliación de la OTAN. La guerra de Georgia (2008) y la anexión de Crimea (2014) por Rusia supusieron la ruptura del orden liberal internacional y de la cooperación entre Rusia y EEUU.

Tres veces entre 1999 y 2014 el “péndulo bilateral” volvió al lado de las grandes esperanzas: después del ataque yihadista del 11 de septiembre de 2001, el Kremlin ofreció a Washington su apoyo total en la “guerra contra el terror” y el sostén logístico en Afganistán. En 2003 George W. Bush y Vladimir Putin, reunidos en Camp David, consideraron seriamente establecer una “relación de alianza completa” para luchar juntos contra el terrorismo. Finalmente, en 2008, el presidente Barack Obama decidió restablecer (a pesar de la guerra en Georgia) las relaciones entre Rusia y EEUU y cimentarlas sobre una nueva base.

Las esperanzas de que Rusia y EEUU se aliaran descansaban en una serie de suposiciones erróneas: que Rusia estaba en camino de convertirse en miembro del Occidente capitalista, que la agresividad rusa en sus fronteras había cesado y que, como lo habían hecho Alemania y Japón en 1945 y los países de la Europa del Este tras la caída del Muro de Berlín, Rusia estaba de acuerdo en adherirse al orden liberal internacional liderado por EEUU.

¹ Hans Kundnani (2017), “Policy Brief: What is the Liberal International Order”, German Marshall Fund, 3/V/2017.

La raíz histórica de la incompatibilidad de las visiones rusa y norteamericana sobre el orden liberal internacional se encuentra en las diferentes percepciones e interpretaciones del final de la Guerra Fría. Los norteamericanos consideran que su sistema político, económico y militar les dio la victoria, por lo que era justo y necesario expandirlo a los territorios que formaron parte de la URSS. Según esta visión, Rusia era la potencia derrotada y debía, en consecuencia, adaptarse al nuevo orden mundial dominado por EEUU y cooperar en asuntos globales como los combates contra el cambio climático, el extremismo islámico y el auge de China, además de no insistir en el equilibrio del poder geopolítico o en el reparto de zonas de influencia.²

Las narrativas rusas sobre el final de la Guerra Fría son muy distintas. No admiten que Rusia fuera derrotada, sino que llegó a una serie de acuerdos militares para poner fin pacífico a la contienda. El Kremlin jamás insinuó que fuera a reconocer el liderazgo norteamericano. Sólo planteó que intentaría³ construir una relación entre socios iguales.

La errónea interpretación estadounidense que influyó en forjar la ilusión de que Rusia no era ya una amenaza para la seguridad y defensa de Occidente, o sea, la presunción de que Moscú aspiraba a integrarse en el orden internacional liberal, se debió a puro *wishful thinking*, o, posiblemente, a la suposición de que la debilidad económica de los años 90 y la atávica obsesión rusa de formar parte de un Occidente que históricamente había envidiado, admirado y odiado a partes iguales, le empujaron a abandonar sus aspiraciones a ser una gran potencia autónoma. Pero la recuperación económica de Rusia en los años 2000 le insufló la confianza necesaria para afirmarse frente al mundo liderado por EEUU. Recuperada económicamente, Rusia rechazó el modelo japonés y de los países de la Europa del Este, el de intercambiar autonomía en la escena global por su inclusión en un mecanismo de seguridad colectivo controlado por EEUU. La Rusia débil se había plegado a la condición de socio estratégico de EEUU para conservar algún poder e influencia en el mundo. La Rusia fortalecida actuó con más autonomía y acusó a EEUU de no respetar sus intereses.

Los tres principales puntos de conflicto entre EEUU y Rusia

Los acontecimientos mencionados que han llevado a la gradual ruptura de las relaciones bilaterales de EEUU y Rusia ponen de relieve tres puntos principales del conflicto entre ambos países: (1) la visión del orden internacional; (2) la promoción y divulgación de los valores democráticos; y (3) el entendimiento del concepto de soberanía y de intervención extranjera.

² Sobre las narrativas del final de la Guerra Fría, véase el excelente análisis en el capítulo 3 (“Resetting Expectations: Russia and the United States”) de Jeffrey Mankoff (2012), *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*, 2ª edición, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2012.

³ En 1993 el Concepto de Política Exterior define que “Rusia se esforzará para conseguir el desarrollo estable de las relaciones con EEUU, con la vista puesta en ser socios estratégicos, y en futuro ser aliados”. Véase Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (1993), *Conception of the Foreign Policy of the Russian Federation*.

(1) La visión incompatible del orden liberal internacional

Los países occidentales entienden el orden internacional como una serie de reglas específicas, instituciones (políticas, económicas y de comercio) y normas que se crearon después de la Segunda Guerra Mundial y que identifican como “liberales”, las cuales reflejan el compromiso de los gobiernos con el principio democrático y los derechos humanos. El liderazgo de EEUU y de las instituciones globales (ONU, OMC, BMD, G-20, etc.) son los elementos que sostienen y refuerzan dicho orden.

Rusia distingue entre la lógica subyacente del orden internacional, su estructura y los componentes que lo conforman (las instituciones globales en que se apoya). La elite política, militar e intelectual en Rusia se opone a la lógica del orden internacional creado después del final de la Guerra Fría, porque “la dominación y hegemonía de EEUU representa una amenaza para los intereses de seguridad nacional de Rusia”.⁴ Según el Kremlin la causa principal del fracasado intento de Rusia por integrarse en las instituciones internacionales es el hecho de que EEUU no ha querido reconocer los intereses rusos. Pero ¿cuáles son esos “intereses rusos”? Basándonos en los documentos oficiales, detalladamente analizados en un Documento de Trabajo reciente,⁵ Rusia defiende cinco objetivos irrenunciables en política exterior: (1) conservar su integridad territorial; (2) preservar el régimen; (3) mantener la zona de influencia en las repúblicas ex soviéticas; (4) asegurar la no interferencia de terceros países en sus asuntos internos; y (5) desarrollar la cooperación económica y política con otros países en condición de iguales. Rusia se ve a sí misma como una gran potencia, con derechos particulares en su vecindad y con un papel destacado en la resolución de los conflictos mundiales, en la cooperación con otras grandes potencias y en el mantenimiento de una política exterior que refleje su soberanía.

De los cinco grandes intereses definidos, el de mantener las zonas de influencia en los países vecinos es el que más directamente choca con la visión norteamericana del orden liberal internacional, que considera de importancia primordial la difusión de los valores democráticos y el derecho de los países a ejercer su soberanía y elegir libremente sus alianzas políticas.

La ampliación de la OTAN representa otra de las causas principales del conflicto entre EEUU y Rusia. Mientras Washington subraya que la OTAN no intenta amenazar a Rusia sino ser solamente un instrumento de seguridad y estabilidad que defienda los valores democráticos, el Kremlin sostiene que la Alianza Atlántica representa la mayor amenaza para la seguridad y defensa de Rusia. La naturaleza del miedo es bipolar: a la vez real –Rusia puede perder influencia en las repúblicas ex soviéticas– y paranoica, pues ningún país de la OTAN va a invadir Rusia.

⁴ Aparte del citado libro de Mankoff, sobre las opiniones de la elite política, económica, militar e intelectual de Rusia respecto a EEUU, véase el reciente estudio de Andrew Radin y Clint Reach (2017), *Russian Views of the International Order*, RAND Corporation.

⁵ Mira Milosevich-Juaristi (2016), *El proceso de “reimperialización” de Rusia (2000-2016)*, DT nº 11/2016, Real Instituto Elcano.

(2) La promoción y divulgación de los valores democráticos

Para EEUU el aspecto más importante del orden internacional es el desarrollo de normas relacionadas con la democracia, la soberanía y los derechos humanos. Rusia considera que EEUU justifica con este pretexto su expansión geopolítica y su intención de provocar deliberadamente a Rusia.

Desde el final de la Guerra Fría, las llamadas “revoluciones de color” (una serie de movimientos prodemocráticos y prooccidentales) influyeron en los cambios de gobierno en países del espacio post soviético. Mientras Washington tiene una visión positiva de estos movimientos, el Kremlin los describe como golpes de Estado organizados por los norteamericanos para minar la influencia rusa.

(3) Intervenciones en el extranjero y el concepto de soberanía

El Kremlin ha criticado duramente las intervenciones militares de EEUU en Bosnia y Kosovo por “razones humanitarias” y en Irak como “guerra preventiva”. La actitud rusa en esta cuestión es esquizofrénica: uno de los principales objetivos del Kremlin es garantizar la no interferencia estadounidense en sus asuntos internos, así como impedir su predominio en las zonas de su “interés especial”, a la vez que exige el derecho de intervenir en la región, como hizo en Georgia y Ucrania (para “proteger” a la diáspora rusa), o en Siria (por haber sido requerida a ello por el régimen de Bashar al-Assad). Su intervención en el espacio post soviético demuestra que no reconoce la soberanía de las repúblicas ex soviéticas y su derecho a la libre elección de alianzas políticas.

Conclusión

Los límites de las relaciones bilaterales entre Rusia y la Administración Trump

Los oficiales del Kremlin celebraron más la derrota de Hillary Clinton que la victoria de Donald Trump. Aparte de la antipatía hacia la candidata demócrata, Vladimir Putin necesita de EEUU como un enemigo íntimo para su supervivencia ya que el solo hecho de desafiarlo le permite ejercer de gran potencia y dar legitimidad a la deriva autocrática del régimen. El Kremlin tenía la esperanza de que la Administración Trump suavizara las sanciones económicas pero ni la menor intención de convertirse de nuevo en socio estratégico de EEUU.

El límite formal y legal de las relaciones bilaterales entre Rusia y la Administración Trump es la “trama rusa”, que está siendo usada por los demócratas (y los republicanos anti-Trump) para bloquear la agenda política de la Casa Blanca. El límite sustancial es el estatus de las repúblicas ex soviéticas, en especial Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y Georgia, en las que Moscú ve una zona de influencia exclusivamente suya.

Hasta ahora la respuesta estadounidense a las exigencias rusas (no interferir en el espacio post soviético y bloquear la ampliación de la OTAN) ha sido ambigua: Washington promueve formalmente la política de puertas abiertas de la OTAN a Ucrania y Georgia, a la vez que de modo informal intenta disuadir a la Alianza de esta idea.

En el hipotético caso de que EEUU decidiera reconocer las demandas de Moscú, aceptando el planteamiento de los analistas Samuel Charp y Jeremy Shapiro (entre

otros) de que las instituciones euro atlánticas deberían buscar nuevos acuerdos institucionales con los países entre Rusia y Occidente de manera que se pudieran respetar los intereses de Rusia,⁶ no se garantizaría un cambio significativo en la política exterior rusa. Más bien lo contrario. Históricamente (véanse los ejemplos de la Alemania nazi y de la Unión Soviética) se ha demostrado que los países con ambiciones expansionistas no se sacian con lo cedido, sino que siempre quieren más. Hasta ahora, en todas las negociaciones, el Kremlin ha interpretado cualquier cesión como una debilidad del adversario y como una luz verde para seguir presionando. Una característica de Rusia es que, en las negociaciones, suele alardear de más poder y fuerza de los que tiene y mostrar una tendencia (real) a la escalada en sus desafíos.

El discurso del secretario de Estado de Política Exterior Rex Tillerson, el pasado mayo, ha abierto una perspectiva de moderada esperanza en el Kremlin, aunque no se refiere a las sanciones sino a las aspiraciones geopolíticas. En dicho discurso, Tillerson presentó los intereses de seguridad y económicos y los valores norteamericanos como dos asuntos separados. La defensa de los primeros parece obligatoria; la segunda, en cambio, opcional: “Realmente tenemos que entender, en cada país o región del mundo, a qué nos enfrentamos. Primero, debemos definir cuáles son nuestros intereses de seguridad nacional y cuáles son nuestros intereses de prosperidad económica, y, después, cómo podemos defender y promover nuestros valores”.⁷ Así, si EEUU no insiste demasiado en la difusión de sus valores, la defensa de Ucrania, por ejemplo, no sería para el gobierno de Trump una cuestión de seguridad nacional.

Independientemente de la buena o mala voluntad de Washington o del interés de Moscú en mejorar sus relaciones bilaterales con EEUU, estas difícilmente cambiarán en breve. Lo más probable es que el actual estado de confrontación se prolongue (aunque haya margen negociador para evitar un conflicto militar y llegar a acuerdos sobre la lucha contra el terrorismo y la no proliferación nuclear), porque los intereses de los dos países son incompatibles. Rusia no está dispuesta a sacrificar sus posibles ventajas geopolíticas y su visión del orden internacional a cambio de buenas relaciones con EEUU, y la “trama rusa” está acorralando cada vez más a la Administración Trump.

La lección más antigua de las relaciones internacionales, la de Tucídides, es que las grandes potencias pueden cortejarse entre sí, pero nunca se casan. EEUU y Rusia nunca serán aliados porque en cualquier hipotética alianza ambas potencias perderían su razón de ser.

⁶ Samuel Charap y Jeremy Shapiro (2016), “US-Russian Relations: The Middle Cannot Hold”, *Bulletin of the Atomic Scientist*, vol. 72, nº 3, 14/IV/2016, pp 150-155.

⁷ “Rex Tillerson Spells Out US Foreign Policy”, *The Atlantic Review*, 3/V/2017.