

Rusia y EEUU: ¿una confrontación responsable?

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal del Real Instituto Elcano y profesora asociada de Russia's Foreign Policy del Instituto de Empresa (IE University) |
@MiraMilosevich1 

Tema¹

¿Cómo se configurarán las relaciones entre EEUU y Rusia durante el primer mandato de la Administración Biden (2021-2025)?

Resumen

A pesar de la renovación, prevista hasta 2026, del programa *New Start* para el control de las armas nucleares, las relaciones entre Rusia y EEUU pasan por su peor momento desde la Guerra Fría. En los próximos años seguirán siendo conflictivas, con un riesgo persistente de escalada. El enfrentamiento entre las dos potencias no es producto de malentendidos o desacuerdos que se puedan superar mediante el diálogo. La rivalidad se ha hecho sistémica, toda vez que se trata del choque de dos visiones antagónicas del orden internacional. El presidente Joe Biden está cambiando el estilo de la política exterior estadounidense, pero no modificará algunas de sus tendencias clave, por lo que la confrontación con Rusia continuará, y, dentro de ella, la política de sanciones a Moscú por la anexión de Crimea en 2014, la injerencia en las elecciones presidenciales de 2016, los ciberataques y el envenenamiento de Alexéi Navalni.

Las relaciones entre EEUU y Rusia ya no son el eje de los asuntos globales como lo fueron durante la Guerra Fría y hoy lo son las relaciones entre EEUU y China. A pesar de ello, los objetivos de la relación bilateral entre Moscú y Washington son similares a los que marcaron sus respectivas políticas durante las últimas etapas de la Guerra Fría: se centrarán principalmente en las cuestiones del control de armas nucleares, en el Mediterráneo oriental y en el Ártico. No habrá una reiniciación ni reinención de la bilateralidad. Lo máximo a lo que pueden aspirar ambos países en el contexto de la guerra híbrida es a construir unas relaciones responsables, para evitar la escalada militar, impulsando la cooperación ante amenazas transnacionales comunes como el cambio climático, las pandemias y la proliferación nuclear.

¹ La autora, que fue *Argyros Visiting Fellow* entre octubre de 2020 y enero de 2021 en el CSIS (Washington), agradece al equipo de *Europe, Eurasia, and the Arctic Program*, liderado por Heather A. Conley por nuestras interesantes conversaciones acerca de las probables relaciones bilaterales entre EEUU y Rusia bajo la Administración Biden.

Análisis

El contexto actual de las relaciones bilaterales

Las cuestiones clave que destacábamos en un análisis al comienzo de la Administración de Donald Trump en 2017² siguen sin resolverse. Moscú y Washington comparten un bagaje histórico y siguen teniendo que enfrentarse a dos problemas. Uno, práctico: ¿cómo sortear los riesgos de una escalada militar y frenar la degradación de las relaciones bilaterales? El otro, también difícil y complejo: ¿cómo buscar soluciones a los conflictos que han causado la ruptura de la cooperación mutua?

Durante los próximos cuatro años, las relaciones bilaterales entre Rusia y EEUU, se desarrollarán dentro del ambicioso plan “América está de vuelta”, de la Administración Biden, que pretende enmendar la destructiva política de su predecesor Donald Trump. Este negó la interferencia rusa en las elecciones presidenciales de 2016 y ha dañado la credibilidad estadounidense (con resultado positivo para el Kremlin) tanto entre sus aliados como entre sus adversarios. Según este plan, EEUU liderará al mundo en respuesta a los desafíos globales como el cambio climático, la pandemia, la proliferación nuclear y la seguridad cibernética. La diplomacia estará en el centro de esta política exterior, que se desarrollará en el contexto de la guerra híbrida entre EEUU y Rusia,³ lo que supone que Washington se apoyará en sus aliados para enfrentarse a lo que considera el principal desafío para el orden liberal internacional: el riesgo de extensión del autoritarismo representado por las ambiciones de China y el comportamiento disruptivo de Rusia. Respecto a Rusia, habrá más contención y confrontación en el espacio post soviético (sobre todo en lo que respecta a Ucrania y Bielorrusia) y en el Mediterráneo oriental, y más sanciones económicas y diplomáticas por el caso de envenenamiento de Alexéi Navalni y el ciberataque a las instituciones gubernamentales estadounidenses ejecutado por los piratas informáticos rusos a finales del año pasado.⁴ En este contexto, queda muy poco espacio para un diálogo constructivo entre los dos países, pero puede establecerse en torno al cambio climático (enfocado en el Ártico) y a la reducción de armas nucleares.

La confrontación continuará entre unos rivales divididos por sus visiones del orden internacional, intereses geopolíticos y valores. Ninguno de los dos países renunciará a lo que considera su naturaleza excepcional o su gran misión. EEUU continuará viéndose a sí mismo como líder global investido de la misión de difundir los beneficios de la libertad y la democracia en todo el mundo. Rusia seguirá presentándose como un

² Mira Milosevich-Juaristi (2017), “EEUU y Rusia, enemigos íntimos”, ARI nº 54/2017, Real Instituto Elcano, 28/VII/2017, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari54-2017-milosevichjuaristi-eeuu-rusia-enemigos-intimos.

³ Dmitri Trenin (2018), “Avoiding US-Russia military escalation during the hybrid war”, Carnegie Endowment for International Peace, enero, <https://carnegie.ru/2018/01/25/avoiding-u.s.-russia-military-escalation-during-hybrid-war-pub-75277>.

⁴ David E. Sanger (2020), “Russian hackers broke into federal agencies, US officials suspect”, <https://www.nytimes.com/2020/12/13/us/politics/russian-hackers-us-government-treasury-commerce.html?auth=login-email&login=email>.

campeón de la soberanía nacional, decidido a defender un mundo de valores diversos.⁵ Por lo tanto, el enfrentamiento entre Rusia y EEUU no es cuestión de la personalidad de sus presidentes. Por el contrario, se trata de un conflicto sistémico que no se puede superar mediante el diálogo.

¿Qué hará y qué no hará la Administración Biden respecto a Rusia?

La Administración Biden no intentará un *reset* de sus relaciones con Rusia, como el que hizo el presidente Barak Obama en 2009, cuando Biden era vicepresidente. Desde los años 90, las relaciones entre los dos países han pasado por diferentes fases (algunas positivas como, por ejemplo, el apoyo del Kremlin a EEUU en su intervención en Afganistán, las negociaciones del Acuerdo nuclear con Irán, la lucha contra el terrorismo), pero, desde la anexión de Crimea en 2014 y la interferencia de Rusia en las elecciones presidenciales de 2016, Rusia ha devenido un país “tóxico” para los norteamericanos. Como afirmó un diplomático occidental, “hay un odio hacia Rusia en el equipo de Biden que no es solo racional: también es muy emocional”.⁶

Rusia representa una amenaza para la seguridad nacional estadounidense.⁷ Esta amenaza, unida a la desconfianza y al odio, producirán un endurecimiento de las actitudes hacia Rusia que Biden promovía antes de convertirse en presidente. En 2018 fue coautor de un artículo publicado en *Foreign Affairs* en el que abogaba por una política de dureza, argumentando que EEUU no debería ceder a la pretensión rusa de mantener una “zona de influencia” en el espacio post soviético, y que debería estar preparado para promover sanciones más duras. “Los países occidentales deben acordar imponer sanciones costosas a Rusia cuando descubran pruebas de sus fechorías”.⁸

La Administración Biden apoyará abiertamente a los oponentes del Kremlin (como, por ejemplo, lo está haciendo con Alexéi Navalni), lo que para Moscú representa una descarada interferencia extranjera en su soberanía y le proporciona la justificación para nuevas injerencias en el proceso electoral de EEUU u otros países occidentales.

¿Qué hará el Kremlin respecto a la Administración Biden?

Biden no es un desconocido para el Kremlin. Visitó Moscú por primera vez en 1979, como jefe de una delegación del Congreso. Vladimir Putin ha declarado que “toma nota

⁵ Dmitri Trenin (2021), “Dealing with Biden’s America”, Carnegie Moscow Center, 8/II/2021, <https://carnegie.ru/commentary/83829>.

⁶ Henry Foy y Katrina Manson (2020), “Moscow braced for anti-Russian rhetoric and more confrontation”, *Financial Times*, 9/XI/2020, <https://www.ft.com/content/d70c39c7-32a9-4d01-b26f-954e49586bcc>.

⁷ “Summary of 2018 National Defense Strategy of the United States of America”, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

⁸ Joseph Biden y Michael Carpenter (2018), “How to stand up to the Kremlin, defending democracy against its enemies”, *Foreign Affairs*, enero/febrero.

de la aguda retórica antirrusa”⁹ de la Administración Biden. El Kremlin es consciente de que se encontrará ante un frente más unido de aliados de EEUU, lo que no fue el caso bajo la Administración Trump. Por tanto, para Moscú ya no será fácil manipular las diferencias entre tales aliados. La reciente visita del alto representante de la Política Exterior de la UE Josep Borrell a Moscú (el 5 de febrero de 2021) ha demostrado que difícilmente el Kremlin va a sostener que se enfrenta a EEUU pero no a la UE.¹⁰

Para el Kremlin (como para el resto del mundo), la Administración Biden es más predecible y más profesional en política exterior y de seguridad que su predecesora. Moscú ha optado por restaurar las relaciones diplomáticas sistemáticas de alto nivel, incluido un mecanismo para que los dos presidentes se reúnan de manera regular. Ese tipo de diálogo, restringido por Barack Obama y no restaurado por Donald Trump, se considera ahora intrínsecamente valioso. Para Rusia, ese diálogo no tiene por qué dar frutos: simplemente tiene que existir. Más allá de ayudar a superar esta o aquella crisis, realza el estatus de Rusia como una gran potencia mundial y da legitimidad externa al gobierno ruso a los ojos de su pueblo. Una hipotética reunión entre Putin y Biden contrarrestaría la percepción global de Rusia como un Estado semi fallido.¹¹

El Kremlin no espera un mejoramiento de las relaciones bilaterales con Washington, y en esto coincide con la opinión de la mayoría de los rusos, como demuestra una encuesta de la opinión pública del Centro Levada.¹² La proporción de rusos que esperan que las relaciones de su país con EEUU mejoren se ha reducido drásticamente: del 46% en 2016, después de la elección de Donald Trump, al 12% en 2020, después de la elección de Joe Biden. Al mismo tiempo, mientras que sólo el 10% de los rusos temían en 2016 que las relaciones entre EEUU y Rusia se deterioraran bajo Trump, el 30% de los rusos teme ahora tal deterioro bajo la presidencia de Biden. Las expectativas de los rusos son peores respecto a Biden en 2020 que respecto a Trump en 2016, y probablemente sean en parte consecuencia del discurso antioccidental del Kremlin y de la cobertura negativa del presidente electo de EEUU por parte de los canales de televisión controlados por el Estado, a los que casi el 50% de los rusos recurre para informarse.¹³

¿Es posible construir una relación responsable entre Rusia y EEUU?

A diferencia de los ciclos anteriores en las relaciones entre EEUU y Rusia, sobre todo entre 1991 y 2014, actualmente ningún posible diálogo está a salvo de la disfunción más

⁹ Henry Foy y Katrina Manson (2020), “Moscow braced for anti-Russian rhetoric and more confrontation”, *Financial Times*, 9/XI/2020, <https://www.ft.com/content/d70c39c7-32a9-4d01-b26f-954e49586bcc>.

¹⁰ Dmitri Trenin (2019), “Russia facing Europe: a provisional road map”, Carnegie Moscow Center, 9/X/2019, <https://carnegie.ru/commentary/80014>.

¹¹ Vladimir Frolov (2021), “How Russia deals with the West after Navalny’s jailing”, *Moscow Times*, 10/II/2021, <https://www.themoscowtimes.com/2021/02/10/how-russia-confronts-the-west-post-navalny-a72886>.

¹² “ОТНОШЕНИЯ С США ПРИ ДЖОЗЕФЕ БАЙДЕНЕ”, 1/XII/2020, <https://www.levada.ru/2020/12/01/otnosheniya-s-ssha-pri-dzhozefe-bajdene/>.

¹³ “Bad TV news for the Kremlin”, *Russia Matter*, septiembre 2020, <https://russiamatters.org/blog/bad-tv-news-kremlin>.

amplia de la relación bilateral entre los dos países, a causa de los tres aspectos principales del conflicto que se describieron y analizaron detalladamente en 2017¹⁴ y que siguen vigentes: (1) la visión del orden internacional; (2) la promoción y divulgación de los valores democráticos; y (3) el entendimiento de los conceptos de soberanía e intervención extranjera. Desde 2017, y a pesar de la abierta admiración y simpatía de Trump por Vladimir Putin, no hubo agenda positiva alguna entre los dos países. Al contrario, las tensiones aumentaron a raíz de las sanciones (46 rondas) impuestas por EEUU a funcionarios rusos,¹⁵ de las disputas sobre el tratado de control de armas, y de las acusaciones estadounidenses a Rusia de pirateo informático.

Por tanto, el único tema para una relación bilateral entre Moscú y Washington es, hoy por hoy, el de la construcción de una relación responsable. Hay cierto margen, aunque cada vez menor, para otros, como el control de armas, el Ártico¹⁶ (Rusia presidirá el Consejo Ártico entre 2021 y 2023) y el contexto regional del Mediterráneo Oriental, que sigue siendo el punto de ignición posible para un conflicto militar entre EEUU y Rusia.¹⁷

Una relación responsable supone reconocer los peligros de la enemistad implacable actual y buscar construir unas relaciones que eviten una escalada hacia el conflicto armado y abran paso a una cooperación frente a amenazas globales como el cambio climático, la pandemia del COVID-19 y la proliferación nuclear. Una relación responsable también supone responsabilidad hacia el propio país: las interferencias rusas en los procesos democráticos de EEUU no pueden quedar impunes.

Una de las primeras medidas de la Administración Biden ha sido la extensión del acuerdo *New Start* hasta 2026, lo que limita el número de armas nucleares estratégicas de Rusia y EEUU a un máximo de 1.550 cabezas nucleares y 700 sistemas balísticos en aire, tierra o mar,¹⁸ y supone un primer paso hacia la relación bilateral responsable. Sin embargo, este acuerdo no garantiza la estabilidad estratégica mundial. La Administración Trump consideraba que los acuerdos de control de armas existentes ya no respondían al entorno de seguridad actual, constantemente en evolución a causa de la inclusión de todas las armas nucleares, la aparición de nuevas armas como vehículos hipersónicos o sistemas basados en el espacio, y lo más importante, la modernización llevada a cabo por China de sus fuerzas nucleares estratégicas. El esfuerzo de la

¹⁴ Ibíd, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari54-2017-milosevichjuaristi-eeuu-rusia-enemigos-intimos.

¹⁵ Ivan Timofeev (2020), "US sanctions under Biden: what to expect", Carnegie Moscow Center, 23/XI/2020, <https://carnegie.ru/commentary/83296>.

¹⁶ Cyrus Newlin y Heather A. Conley (2020), "US-Russia relations at a crossroads", 2/X/2020, CSIS, <https://www.csis.org/analysis/us-russia-relations-crossroads>.

¹⁷ Mira Milosevich-Juaristi (2019), "The 2010s: 'grand strategy' or tactical opportunism?", en *The Role of Russia in the Middle East and North Africa Region. Strategy or opportunism?*, EuroMesco Joint Policy Study, pp. 31-53, <https://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/joint-policy-studies/12.-the-role-of-russia-in-the-middle-east-and-the-north-africa-region.-strategy-or-opportunism>.

¹⁸ María R. Sahuquillo (2021), "Putin y Biden dan un espaldarazo en su primera charla al último acuerdo nuclear entre Rusia y EE UU", *El País*, 27/II/2021, <https://elpais.com/internacional/2021-01-27/putin-y-biden-acuerdan-avanzar-para-extender-el-ultimo-acuerdo-nuclear-entre-rusia-y-ee-uu.html>.

Administración Trump para llevar a China a una discusión trilateral sobre el control de armas cesó a principios del verano de 2020, cuando China se negó a participar. Existe un creciente consenso bipartidista en los EEUU acerca de que los regímenes existentes, que fueron diseñados esencialmente para regular la competencia nuclear bilateral, deben actualizarse para abordar el ascenso de China y la aparición de nuevas tecnologías.¹⁹

EEUU salió del Tratado de Cielos Abiertos el 22 de noviembre de 2020, y Rusia el 15 de enero de 2021. Este tratado, firmado originalmente por 35 países, que entró en vigor en 2002, regula los sobrevuelos de territorios y la verificación de los movimientos militares de los países firmantes. La vuelta de ambas potencias abandonistas a este Tratado podría ser un gesto que contribuiría a disminuir el riesgo de una escalada militar.

Conclusiones

Durante el primer mandato de la Administración Biden, la relación entre EEUU y Rusia seguirá siendo conflictiva. En comparación con la Administración Trump, la Administración Biden ejercerá, en coordinación con sus aliados europeos, una mayor presión sobre Rusia en el espacio post soviético, especialmente en Ucrania y Bielorrusia, a través de sanciones económicas, financieras y diplomáticas.

La decisión de Biden de no permitir a Rusia que conserve sus zonas de influencia en el espacio post soviético, junto con el caso del envenenamiento de Alexéi Navalni que ha desatado la presión de los países occidentales sobre el Kremlin por el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos rusos, fácilmente puede causar un aún mayor deterioro de las relaciones bilaterales entre EEUU y Rusia. El Kremlin está preparado para defender su soberanía nacional, ya que interpreta estas políticas como interferencia en asuntos de la política doméstica de Rusia.

Tanto la elite política como los ciudadanos de ambos países no esperan un mejoramiento de las relaciones bilaterales. EEUU mantendrá el diálogo necesario con Moscú para garantizar la estabilidad estratégica, pero potenciará el uso de dos principales instrumentos de la estrategia de su política exterior hacia Rusia: la política coherente de sanciones y el apoyo a los adversarios del régimen del Putin (internos como Alexéi Navalni, y externos como el gobierno de Ucrania y la oposición en Bielorrusia),

El Ártico y la proliferación no nuclear, sobre todo en relación con el Acuerdo nuclear con Irán al que la Administración Biden pretende volver, son los principales elementos de una agenda positiva.

Los dos países, Rusia y EEUU, deberían aspirar a una relación responsable para evitar la escalada militar, pero la probabilidad de frenar la degradación de la relación es poca.

¹⁹ Cyrus Newlin y Heather A. Conley (2020), "US-Russia relations at a crossroads", 20/X/2020, CSIS, <https://www.csis.org/analysis/us-russia-relations-crossroads>.

La pregunta clave –¿cómo buscar soluciones a los problemas que han causado la actual ruptura de la cooperación mutua? – quedará sin respuesta mientras Moscú no cambie su política exterior, y mientras Washington exija a Rusia convertirse en un país democrático, asunto que molesta especialmente al Kremlin. Una “confrontación responsable” para evitar una escalada militar es lo mejor que podemos esperar para los próximos cuatro años entre Rusia y EEUU.