

FUENTES INSTITUCIONALES DE LA DIPLOMACIA RUSA

6

YURI GORBANEFF

Docente e investigador,
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: yurigor@javeriana.edu.co

6

CONTENIDO

Introducción	159
I. "Gosudars'vennost" y la diplomacia	159
II. Fuentes económicas de la conducta	162
III. Fuentes políticas	164
Conclusión	166
Bibliografía	166

"Está feliz el que ha visitado este mundo
En sus momentos cruciales
Lo han invitado los dioses
A sus fiestas y a sus consejos
Ha bebido de las copas de ellos
La inmortalidad"
Fedor Tiutcheff (1803 - 73)

Introducción

Cuando uno observa a Rusia, tiene la sensación de ser testigo de cambios trascendentales. Una de las dimensiones de estos cambios es el lugar que este país ocupa en el mundo. ¿Cuál es la dirección, cuáles las fuentes y el alcance de estas transformaciones? La teoría sugiere que detrás de los cambios políticos están los intereses, en particular, los económicos. Los intereses de los agentes se manifiestan en ciertas formas, que se explican por el diseño de las instituciones formales e informales de la sociedad. Mi hipótesis es que detrás de los cambios diplomáticos en Moscú se encuentran un particular balance de poder y la nascente institución de la democracia. Del éxito de esta institución va a depender el sitio de Rusia en el mundo.

I. "Gosudarstvennost" y la diplomacia

Tradicionalmente, la dimensión decisiva para caracterizar la política exterior rusa la constituyen sus relaciones con Occidente. Aquí se han registrado grandes cambios. Occidente ya no intenta imitar al Dios y crear una nueva Rusia a su imagen y semejanza, ni utiliza el FMI como una palanca de cambios. Rusia también es

diferente. Desde su llegada al poder, Vladimir Putin gira de manera más explícita hacia Occidente. Rusia abandona algunas de sus políticas, asociadas con su pasado imperial de una superpotencia rival de los Estados Unidos. En vez de oponerse a la admisión de las ex repúblicas soviéticas del Báltico en la OTAN, Rusia está construyendo nuevas relaciones con este bloque, las cuales se reflejan en la creación de un consejo Rusia-OTAN en el 2002. En vez de considerar el Asia central y Transcaucasia como su patio trasero, Rusia admite la presencia militar americana en Asia central y en Georgia. Esta presencia militar estadounidense, vista sin los anteojos de la Guerra Fría y sin prejuicios, es un factor estabilizador para la región y ayuda a Rusia a lograr sus objetivos de seguridad.

Putin aceptó que Washington planeara construir el sistema de defensa antimisil y no trató de minar este programa. A cambio de ello recibió el tratado sobre la reducción de la capacidad nuclear de ambos países, firmado por él y por Bush en junio de 2002. El tratado es importante para Putin porque, al firmarlo, los Estados Unidos reconocen a Rusia el estatus de superpotencia. Esto es el bálsamo para la autoestima. Y algo más terrenal: el tratado permite a Rusia disminuir sus fuerzas nucleares y ahorrar los recursos, que la nación ya no puede permitirse el lujo de gastar en costosos objetos de prestigio.

CABEZAS NUCLEARES DE LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA

	ESTADOS UNIDOS		RUSIA	
	2002	2012	2002	2012
Misiles intercontinentales ICBM	1700	500	3364	230
Misiles en los submarinos SLBM	2764	1440	1868	616
Bombarderos	1660	260	562	240
Total	6144	2200	5814	1086

Fuente: The Economist, 18 de mayo de 2002

Rusia ha empezado el intercambio de información de inteligencia sobre temas de terrorismo con los Estados Unidos, sin perjuicio para los juegos de espionaje mutuo que, por ahora, continúan. Rusia ha sacudido la inercia y el autoaislamiento de la Unión Soviética. La Rusia de Putin es dinámica y exitosa en los organismos internacionales. Miembro respetable y activo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, Consejo de Europa, coopera con el mantenimiento de la paz en Bosnia y toma parte activa en las negociaciones del Medio Oriente.

El cambio más importante ocurre en la opinión pública rusa. Los rusos se han "aterizado" en cuanto a su autoimagen. Ellos saben que son superpotencia, pero en el sentido de su extensión geográfica y la magnitud de sus recursos naturales. También lo son todavía en un sentido limitado del poder nuclear. Pero nada más. En otras dimensiones, Rusia es un país mediano. Tiene que portarse sin pretensiones y mantener buenas relaciones con sus vecinos para tener la inversión, el *know-how*.

Sin embargo, la diplomacia rusa es contradictoria y a veces parece que el pasado proyecta una sombra sobre el presente. Moscú mantiene unas relaciones especiales con Belarús, su vecino occidental y su hermano eslavo más cercano, con el cual adelanta un proceso de integración, y se abstiene de criticar al autocrático presidente Lukashenko. Rusia no tiene prisa de normalizar la situación en Moldavia, ex república soviética, y apoya a un Estado separatista de mayoría étnica rusa en el territorio moldavo de Trans-Dniéster. Esta actitud se puede racionalizar como la defensa de los derechos de las minorías étnicas rusas en el "extranjero cercano". Si Putin no lo hace, su reputación como patriota va a sufrir. En el Cáucaso, Moscú trata de mantener los regímenes amigos en Abjaziya y Ossetia del Norte. Es un ajedrez geopolítico cuyo propósito es mantener a Georgia dentro de unos parámetros aceptables para Moscú. Rusia jugó un papel activo en la resolución del problema de Nagorno-Karabaj apoyando a Armenia. Esta estrategia permite ejercer la presión sobre Azerbaiyán en los temas del petróleo del Caspio. Rusia está lejos de los estándares internacionales en su forma de conducir las hostilidades en Chechenia.

El 11 de septiembre cambiaron las cosas. Rusia ha demostrado las relaciones entre los chechenos rebeldes y Al Qaeda. La crítica occidental de la guerra rusa en Chechenia ha bajado. Pero en marzo de 2002 el Departamento de Estado volvió

a criticar a Rusia en su informe de los derechos humanos en el mundo. Radio Libertad inició las transmisiones en idioma checheno. Todo esto echa leña al fuego. Es una situación difícil para Putin.

Chechenia no se combina con la imagen de una Rusia democrática, lista para entrar en los clubes de las naciones civilizadas. La lista de las situaciones, cuando Rusia juega la carta nacionalista, se puede ampliar a Irán y a Iraq. Surge la pregunta. Cuando Putin pretende hacer un giro y acepta la presencia militar estadounidense en Asia central y Georgia, está reconociendo lo inevitable. ¿Es entonces el giro prooccidental una política obligada y coyuntural? ¿Qué va a pasar cuando Rusia se haga fuerte y capaz de oponerse a Occidente?

II. Fuentes económicas de la conducta

La teoría sugiere que busquemos las raíces de los acontecimientos en la actividad económica. Moscú puede mostrar algunas cosas en este campo. El crecimiento económico, sin ser impresionante, es estable. Desde 2000, el PIB crece en promedio un 5%. Y esto ocurre cuando la población no crece, e incluso decrece, y cuando las principales economías del mundo están luchando con la recesión. La economía planificada se ha quedado atrás. Internamente, el sector privado se ha vuelto un componente importante y dinámico de la vida. Rusia es una economía de mercado que se prepara para ingresar en la OMC. Aunque las conexiones políticas todavía valen mucho para los negocios en Rusia, su importancia es menor que en la época de Yeltsin.

Se ha acabado la desconfianza respecto al rublo, la liquidez, el *barter*, el desequilibrio macroeconómico. En 1989, el déficit del presupuesto alcanzó el 8,6%. En 2001 Rusia tuvo su primer presupuesto superavitario (Mau, 2001: 39). Rusia ya no mendiga créditos a la banca multilateral y paga sus obligaciones a tiempo. La desconfianza de los inversionistas, generada por la crisis de 1998, se ha olvidado, y los papeles rusos otra vez son bienvenidos en los mercados financieros. Hay cambios positivos en los flujos de capitales. En 2002, por primera vez en los diez años de la

reforma entró a Rusia más capital del que salió. Es cada vez mayor el número de compañías extranjeras que invierten para fabricar en Rusia, incluso para exportación al mercado mundial.

En el orden del día está la integración de Rusia en el sistema económico global. En los diez años de la reforma ha ocurrido un notable retroceso. La cuota rusa en el comercio mundial se ha hecho lamentable y de ninguna manera esté de acuerdo con el papel que históricamente ha ocupado Rusia, ni con los niveles de la educación de su gente. Los rubros más fuertes de exportación son el petróleo, las armas y el vodka. Los sectores industriales que exportan otros productos (acero, químicos) basan su ventaja competitiva en los bajos precios de la energía. Si bien Moscú paga sus obligaciones sin problemas, el país todavía está fuertemente endeudado y debe 143.000 millones de dólares.

Para acelerar el proceso de internacionalización, ayudaría mucho el ingreso de Rusia en la OMC. El primer paso ya se ha dado. En 2002, la Unión Europea primero, y después los Estados Unidos, reconocieron a Rusia como una economía de mercado. El ingreso en la OMC convertiría a Rusia en un lugar más previsible para hacer negocios y crearía una base para la inversión. En Rusia, todos quieren entrar en la OMC, pero no todos los sectores industriales quieren bajar rápidamente las barreras que los protegen contra la competencia: por ejemplo, los bancos, las compañías de seguros, los fabricantes de carros y los agricultores. La industria no quiere abandonar los subsidios ocultos en forma de energía barata.

El desarrollo económico que ha empezado después de una larga recesión constituye un pilar de la plataforma sobre la cual se construye el nuevo papel de Rusia en el mundo. Esto es un factor estabilizador, pero hay una dimensión difícil: la propiedad. El sistema actual de propiedad se ha configurado como consecuencia de la cuestionada, por no decir sucia, privatización de la época Gorbachov-Yeltsin, cuando los activos estatales quedaron en manos de la nomenclatura comunista (Mau, 2001: 40-44). El resultado es la poca legitimidad de la instrucción de la propiedad. Cuando la sociedad no cree en la legitimidad de los derechos de propiedad de los 'oligarcas', ellos tampoco van a creer. Y si no creen, no van a invertir. Esta situación explica la huida del capital de Rusia, la subversión y la destrucción del aparato productivo.

III. Fuentes políticas

La economía y las instituciones políticas no tienen una relación lineal ni van en una sola dirección, sino que se determinan mutuamente. Según North (1998), las necesidades del crecimiento económico obligan a la sociedad a abandonar las instituciones anticuadas. Las instituciones más adecuadas quitan barreras al crecimiento. Estas instituciones adecuadas están en proceso de creación. Rusia, según Daniels (2000), es una dictadura democrática. Nunca antes, por lo menos desde la muerte de Brezhnev en 1982, Rusia había tenido un régimen tan abierto y tantas perspectivas de estabilidad política como con Putin. Pero no hay que olvidar que Putin prácticamente fue nombrado por Yeltsin. Yeltsin, de quien mi generación esperaba el Estado de derecho y la democracia, devolvió las costumbres políticas rusas al siglo XVII, a la época confusa de otro Boris, Boris Godunov. Putin fue nombrado por la familia, como la prensa rusa llama a la combinación de los familiares de Yeltsin y los 'oligarcas' de nomenclatura que lo rodearon. La tarea de Putin ha sido formulada como la protección de la familia y de su riqueza mal habida.

Putin, oficial de la KGB, apareció en la política en 1990, cuando su profesor de derecho Anatoly Sobchak fue elegido alcalde de Leningrado. Sobchak nombró a Putin asistente de asuntos internacionales y luego vicealcalde. Ambos hicieron amistad con el economista Anatoly Chubais, también oriundo de Leningrado, el colaborador más cercano de Yeltsin en temas de privatización, miembro de la familia, ahora gerente del Sistema Unificado Energético de Rusia. Después de la derrota de Sobchak en las elecciones para alcalde en 1996, Putin se dirigió a Moscú, donde Chubais le ofreció un puesto en la administración del presidente. Su jefe inmediato Pavel Borodin es ahora investigado por los suizos por lavado de dinero. En 1998, Putin fue nombrado en la dirección del Servicio de Seguridad, heredero de la KGB.

Y aquí ocurre el milagro, como en toda fábula clásica medieval rusa. Putin, un hombre sin carisma, sin experiencia en la dirección nacional, protegido del político más impopular del país, se convierte en el líder largamente esperado por Rusia. Buen ejercicio para los teóricos del liderazgo. Como dijo Schumpeter (1997: 425), las grandes hazañas no se dan sin la preexistencia de las grandes ocasiones. Ésta

erc la ocasión. Eficiente, austero y disciplinado, plantea una tarea de magnitud nacional: hacer de Rusia un Estado fuerte, rico y respetado —imitando a Pedro I, cuyo retrato adorna su oficina—. Putin hizo olvidar que había sido el protegido de la familia. "Gosudarstvennost" (Estado fuerte) y el patriotismo son dos pilares del mensaje de Putin que le han ganado la opinión pública y lo han transformado en el político más popular de Rusia.

La elección presidencial en 2000 fue la crónica de un triunfo anunciado, primero, por la popularidad de Putin, y segundo, por el poder de la familia. Los "oligarcas" tienen una influencia predominante en los medios y en el Kremlin, y ejercen su poder de manera directa. Una vez presidente, Putin empezó a distanciarse de la familia, sacando del Kremlin a los allegados de Yeltsin. Una de las primeras personas en abandonar el Kremlin fue la hija de Yeltsin, Tatiana Diachenko, quien ocupaba el cargo de asesora de imagen de su padre. La siguieron otros miembros de la familia, como el viceprimer ministro Nikolai Aksyonenko. Tomar distancia de la familia era la condición necesaria, pero sin tocar lo fundamental: la propiedad. Putin otorgó a Yeltsin inmunidad contra la persecución judicial.

La llegada de Putin al poder nos cuenta dos historias. En primer lugar, es el compromiso de Putin de proteger la configuración de la propiedad que se ha formado durante la perestroika de Gorbachov y la reforma de Yeltsin. La segunda historia es la del "gosudarstvennost". ¿Cuál es la relación entre ellas? ¿De qué manera la forma de propiedad explica la tendencia nacionalista en la diplomacia de Putin? ¿Alguien recuerda cuál fue el primer acto de Putin a su llegada al poder? La segunda guerra en Chechenia. La guerra en Chechenia es un gesto nacionalista, diseñado para cohesionar la nación en torno a la idea del "gosudarstvennost". ¿En qué caso los gobernantes recurren a las guerras y consignas nacionalistas? Cuando experimentan el déficit de la legitimidad. Putin debe experimentar este déficit por el hecho de haber sido elegido por la familia como el sucesor de Yeltsin y de haber defendido la distribución de la propiedad que la opinión pública cuestionaba. Para hacer olvidar todo esto, recurrió al nacionalismo. Y este componente no le permite a Putin ser consecuente en su diplomacia prooccidental. Si Moscú abandona la bandera del "gosudarstvennost", el cemento que une a la sociedad dejará de funcionar y los problemas de la democracia económica y política resurgirán en la agenda.

Conclusión

La tendencia nacionalista en la diplomacia de Moscú no es una inconsecuencia. Es un fenómeno de carácter sistémico. Cuanto más legítimo es un Estado, menos inclinado estará a comportarse de manera nacionalista. Tenemos suerte con Putin, quien es una persona inteligente y admirable. ¿Tendremos suerte después de él? Si mi análisis es correcto, la tendencia prooccidental no está garantizada y va a depender de las características de los líderes y de su percepción de la legitimidad. Por otro lado, Occidente sólo podrá lograr la cooperación sincera por parte de Moscú cuando el gobierno ruso no necesite recurrir al nacionalismo para ganar legitimidad. Es decir, es un problema de la democracia.

Bibliografía

- DANIELS, Robert, "Russia's democratic dictatorship", en *Dissent*, verano 2000, v. 47 (3), pp. 9-14.
- MAU, V., "The Russian economic reforms through the eyes of western critics", en *Russian Social Science Review*, Nov/Dic 2001, v. 42 (6), pp. 31-59.
- NORTH, Douglass, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University, 1998.
- SCHUMPETER, Joseph, *Diez grandes economistas: de Marx a Keynes*, Madrid, Alianza, 1997.
- "Vladimir Putin's long, hard haul", en *The Economist*, 18 de mayo de 2002, pp. 25-26.