

SEPTIEMBRE 2008

## El conflicto con Georgia en el marco de la política exterior de Rusia

*Por Graciela Zubelzú*  
*Investigadora del CARI y del CONICET*

El tema será analizado en base a dos ejes: un recorrido por la política exterior rusa desde 1991, que nos conducirá a enmarcar las decisiones políticas recientes, y algunas reflexiones respecto al impacto del conflicto con Georgia.

A la hora de definir su política exterior, Rusia tuvo predominantemente desde 1991 a los Estados Unidos y a Europa como referentes externos y estuvo condicionada por los efectos de la desarticulación de la URSS y los cambios a nivel doméstico. En términos territoriales cabe señalar que la fragmentación de la Unión Soviética en diciembre de 1991 implicó la retracción pacífica de las fronteras rusas a los límites imperiales de aproximadamente 200 años atrás. Esta nueva Rusia debió comenzar a definir intereses nacionales propios e independientes de metas centrales en otros tiempos históricos, sean esas metas la difusión de la fe ortodoxa, pilar del Imperio zarista, o la expansión del socialismo en la etapa soviética.

En los primeros años (1992-1994) la política exterior de Rusia acompañó las principales medidas de los Estados Unidos y de los países europeos. Se percibía casi como natural la armonía de los intereses rusos con Occidente en base a las similitudes que suponían los pilares de la nueva Rusia: democracia y adopción de una economía capitalista. Así por ejemplo Moscú se abstuvo de exportar armas a países considerados peligrosos por Washington y apoyó sanciones económicas a Serbia establecidas por el Consejo de Seguridad. Sin embargo, al advertir en 1994 la exclusión de Rusia a la hora de las definiciones de temas claves de la agenda de la posguerra fría, el propio Yeltsin habló ya entonces de una “paz fría”:

\* Este artículo recoge las ideas principales presentadas por Graciela Zubelzú en la sesión académica “El conflicto con Georgia en el marco de la política exterior de Rusia” realizada el 29 de agosto de 2008.

(primera ampliación de la OTAN y la política en Bosnia).

La política rusa era entonces, y continuó siéndolo por varios años, predominantemente reactiva y pragmática. Entre 1994 y 1998 la política exterior se tornó más activa, pero esa actitud se concentró en su relación con las repúblicas pos-soviéticas: así en 1997 suscribió el Tratado de Amistad con Ucrania y acuerdos limítrofes con los estados Bálticos. En ese período se negocia y efectiviza la primera ronda de ampliación de la OTAN y el ingreso de República Checa, Hungría y Polonia. En 1999 se produce la crisis en Kosovo y Moscú reclama una solución negociada. La OTAN bombardea a Serbia y a Rusia, sin peso ante el desenlace del conflicto, se retira del Consejo Conjunto de la OTAN por casi un año como señal de protesta.

En el plano doméstico, en términos políticos al principio de la década del 90 se produce un debate interno entre las posiciones que buscaban la cooperación con Occidente, incluida la apertura rápida de la economía, con las posturas que sostenían la preservación de cierto grado de proteccionismo del mercado doméstico y una defensa de intereses geopolíticos en el área pos-soviética. Comienza progresivamente a consolidarse en esos años cierto consenso en torno a una definición prudente del interés

nacional que se focaliza en la defensa de los rusos que habitan en las repúblicas pos-soviéticas (aproximadamente 25 millones) y de algunos mercados para la exportación de armamentos sin considerar su régimen político y a cierto nacionalismo moderado como guía de una política exterior. Aunque no se contaba con herramientas materiales que pudieran efectivizarla. Hacia fines de los 90, en 1998 más precisamente, el país atraviesa una crisis profunda signada por un proceso de hiperinflación inédito en su historia y el default de su deuda. La situación rusa parece entonces entrar en un ciclo recurrente de debilidad y crisis potenciado por el deterioro del liderazgo del presidente Yeltsin.

Un nuevo hito puede marcarse con motivo de los ataques a los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. Este hecho puso al gobierno ruso en la disyuntiva de cómo actuar hacia un país con el que intentaba mantener relaciones positivas pero que a su vez lo marginaba de decisiones respecto a temas que Moscú consideraba relevantes. Aunque en el momento inmediato al ataque se evidenciaron ciertas contradicciones entre altos funcionarios rusos, el presidente Putin fijó una posición clara después de convocar a

una reunión en la ciudad de Sochi. En aquel encuentro, pese a la mayoría de posiciones adversas de los presentes, el presidente decidió apostar a la cooperación con los Estados Unidos evidenciada en la apertura del espacio aéreo ruso para facilitar el acceso a Afganistán, la provisión de información de inteligencia y el aval a la instalación de bases militares en Kirguistán y Uzbekistán. Esta decisión fue tomada prácticamente en soledad por el Presidente y en contra de la mayoría de los consejos de sus asesores porque Putin entendió que también era ventajoso a los intereses rusos debilitar amenazas como el terrorismo internacional en su flanco sur. Sin embargo, la existencia de bases americanas en territorios pos-soviéticos a 10 años de la fragmentación de la URSS y la cooperación rusa de aquel momento no fue valorada en su real significado tanto en la dimensión simbólica como en la operativa. Aquella decisión pos 11-S fue dura de aceptar para la mayor parte de la elite dirigente rusa.

A su vez, desde entonces la situación doméstica comienza a modificarse notoriamente: Rusia gana en gobernabilidad, el crecimiento económico anual de entre el 5% y el 7% se consolida y el poder político cuenta con una alta legitimidad. Este cambio empieza a trasladarse al plano externo: los funcionarios rusos defienden

de modo más categórico sus intereses, a veces con herramientas contraproducentes, como fue el caso de la reducción del envío de gas a Ucrania.

La confluencia de una situación interna más sólida y las dificultades para consolidar un vínculo mutuamente beneficioso con los Estados Unidos condujo a una mayor atención a la cara asiática de la política exterior del país. Se crea la Organización de Cooperación de Shangai<sup>1</sup> (OCS), en cuya reunión de 2004 por medio de la declaración final se sugiere a los EEUU la conveniencia de ir definiendo los plazos del retiro de su base de Manas (Kirguistán), se avanza en el fortalecimiento de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva<sup>2</sup> (OTSC) para reforzar la seguridad en la zonas por medio del establecimiento de fuerzas de despliegue rápidas y más recientemente, en mayo de 2008 se celebró en Ekaterinburg la primera reunión como grupo de los países BRICs (Brasil, Rusia, India y China), rótulo creado por Goldman & Sachs.

El eje asiático se afirma también con el fortalecimiento de los vínculos comerciales con China e India y con el inicio de la construcción del ducto hacia Oriente que llevará gas y petróleo hasta Vladivostok en el Mar del Japón y un ramal que llegará a China.

Esta afirmación del eje asiático no reemplaza prioridades ni la referencia principal de “Occidente” a la hora de definir la política exterior rusa. Señalamos que la vertiente asiática es más activa y propositiva en relación con el período anterior.

Durante el año y medio que precedió a la invasión a Irak producida en marzo de 2003 Rusia negoció con los EEUU decidiendo finalmente no respaldarlo dado que veía más perjuicios a sus intereses –concesiones petroleras entre otras– que ventajas en apostar a la cooperación. Aunque Moscú utilizó un tono más cauto que sus pares europeos de Francia y Alemania, rechazó las decisiones del gobierno norteamericano basadas en el unilateralismo y no legitimadas por medio del Consejo de Seguridad.

En estos años, nuevas medidas como el retiro norteamericano del Tratado Anti Misilístico (ABM) suscripto en 1972 y la segunda ronda de ampliación de la OTAN profundizan el malestar del Kremlin. Tengamos en cuenta que esta segunda ronda hace que la región rusa de Kaliningrado pase a constituir un enclave rodeado de países ahora miembros de la organización militar al incorporarse Letonia y Lituania, además de Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria y Rumania.

El gobierno ruso comienza a ponderar los escasos dividendos de su cooperación con Occidente y en particular con los EEUU: la no consideración de sus intereses y la ausencia de consultas respecto a decisiones en las que Moscú considera que debe ser tenida en cuenta. El fortalecimiento gradual de la posición del país derivado de la revalorización de su rol de proveedor energético, del creciente atractivo de su mercado interno para bienes e inversiones y el manejo prudente de las cuentas públicas modifican en términos relativos las posibilidades rusas.

El período que va desde 2006 hasta estos días muestra la etapa de creciente tensión en los vínculos rusos con Occidente y una clara colisión de intereses. En el 2007 se anuncia la decisión norteamericana de construir instalaciones antimisilísticas en República Checa y en Polonia. Entonces Moscú realizó una contrapropuesta presentada como alternativa a dichas instalaciones y no con carácter complementario como lo entendió Washington. La oferta rusa consistía en el uso conjunto de instalaciones operativas militares entre los cuales propone el radar que alquila en Gabala, Azerbaijan. Con esta propuesta, que fue descartada por el gobierno norteamericano, Moscú volvía a mostrar su

pragmatismo y, de modo más novedoso, una actitud propositiva.

Un año antes, en 2006, se comienza a debatir el status de Kosovo. Rusia se opone a cualquier tipo de decisión que no resulte de un acuerdo negociado entre Serbia y Kosovo. Moscú rechazó sucesivos proyectos auspiciados por Estados Unidos y países europeos, que a su criterio significaban reconocer la independencia kosovar. Finalmente en febrero de 2008 se produce la declaración de independencia y el reconocimiento por parte de Estados Unidos y algunos países europeos.

En relación a Kosovo, y al actual conflicto en Georgia, interesa rescatar lo manifestado por el entonces presidente Putin en una rueda de prensa con representantes de la prensa rusa e internacional en respuesta a una pregunta de la periodista georgiana Tamara Nutsubidze de MZE<sup>3</sup>:

Pregunta: “Sr. Presidente, usted dijo ayer que una solución del problema de Kosovo debería ser universal en su naturaleza. ¿Significa esto que si a Kosovo se le otorga el reconocimiento, Rusia apoyaría decisiones similares con respecto a los conflictos en el área pos-soviética que todavía tenemos por resolver, incluyendo

Abjasia y Osetia del Sur?”

Respuesta: “Respecto a Kosovo, existe la resolución 1244 que establece que Kosovo es parte inalienable de la Federación Serbia. Nuestra posición es que las declaraciones no sólo reflejan la situación política del momento, sino que deben ser cumplidas”.

“Si alguien piensa que a Kosovo le puede ser dada la independencia plena como Estado, entonces por qué los pueblos de Abjasia y Osetia del Sur no pueden tener también derecho a la estatalidad? No estoy hablando aquí sobre cómo Rusia actuaría. Pero nosotros sabemos que Turquía reconoció a la República Chipriota del Norte. No estoy diciendo que Rusia reconocería inmediatamente a Abjasia y Osetia del Sur como estados independientes, pero nosotros conocemos estos precedentes. No estoy diciendo que estos precedentes son cosas buenas o malas, pero en orden a actuar limpiamente en el interés de todos esos pueblos viviendo en estos territorios necesitamos principios universales generalmente aceptados para

resolver estos problemas”.

No estamos equiparando los casos o las situaciones, ni remarcando similitudes entre estos casos, sino señalando en esta respuesta de enero de 2006 la anticipación de la decisión rusa de estos días de reconocer a ambas, Abjasia y Osetia del Sur.

Tanto la cuestión de las instalaciones antimisilísticas como el status de Kosovo, fueron definidos por el ministro de Exteriores, Serguéi Lavrov en una conferencia realizada en la Universidad Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (MGIMO) en diciembre de 2007, como “líneas rojas” que Rusia no permitiría que sean traspasadas, hacia finales de ese año se acentuaba la voluntad de Ucrania y Georgia de ingresar como miembros a la OTAN.

En relación al segundo de los ejes de análisis, el impacto del conflicto en Georgia, convendría evitar realizar consideraciones en base a declaraciones fuertes y cruzadas que ponen el énfasis en la responsabilidad del conflicto: si uno violó la ley primero y el otro después, si uno tendió una trampa o si el otro fue instigado a actuar, o cuán simétrica fue la respuesta rusa, para remarcar que los actores involucrados en la zona difícilmente podían desconocer las acciones inminentes de días atrás cuando existen

publicaciones de julio de este año que no son de acceso restringido que detallan y analizan minuciosamente la escalada de incidentes, provocaciones y preparativos militares o de logística en la zona.

También sería importante rechazar titulares y rótulos que aluden a una nueva Guerra Fría, la que no puede regresar entre otras razones por las asimetrías en las capacidades militares actuales de los principales actores internacionales. Un dato es suficiente: en 2006, del gasto militar mundial, el 45% le correspondía a los Estados Unidos, el 5% a Francia e igual porcentaje a Gran Bretaña, a China un 4% y a Rusia un 3%.

Sí puede caracterizarse a la situación como de grave tensión, en particular por la existencia de otros conflictos congelados y por la presencia de naves de guerra en el mar Negro para llegar a puertos en la costa de Georgia. Y eso abre otra pregunta que muchos analistas plantean: ¿Rusia se auto-restringirá a usar la fuerza ante otra situación?

Antes que reflexionar en torno a escenarios inciertos convendría destacar las restricciones o contextos en los cuales deberán articularse las próximas decisiones en torno al conflicto:

- El contexto internacional contemporáneo evidencia una situación

delicada: retrocesos o incumplimientos en el plan de desnuclearización de Corea del Norte, inestabilidad en la situación de Afganistán, la compleja implementación gradual del retiro de las fuerzas norteamericanas y británicas de Irak, la siempre difícil situación en Medio Oriente, la inestabilidad política en Pakistán y la cuestión de Irán, en muchas de estas cuestiones la cooperación con Rusia es imprescindible. A ello se suma que EEUU entra de lleno en su campaña electoral.

- La enorme responsabilidad para la Unión Europea, la que parece tener un papel político protagónico. Tiene en él grandes desafíos: hablar con una sola voz, consensuar posiciones divergentes en su interior y evaluar cuidadosamente si apostará a sanciones, y cuáles, en la reunión del próximo 1 de septiembre y ante la fecha fijada del 16 de septiembre para continuar las conversaciones ruso-europeas sobre el tratamiento del nuevo tratado bilateral que reemplazará al vigente desde 1997. En esto le cabe un rol central a Alemania dados los vínculos económicos que mantiene con Rusia, país para el cual Europa en su conjunto representa no sólo su principal socio

comercial sino la principal fuente de inversiones externas. Resulta importante remarcar el peso que parece ir ganando la búsqueda de observadores europeos para evaluar el alto al fuego y el cumplimiento del discutido plan de seis puntos alcanzado por el presidente Sarkozy.

- En el caso de la propia Rusia también se observará la fortaleza de su apuesta a contar con una economía sólida para sostener un rol de actor regional e internacional y convertirse en la sexta economía mundial en los próximos años. Para ello necesita imprescindiblemente continuar con la modernización de su economía que requiere la continuidad de importantes inversiones extranjeras. En consecuencia, los intereses nacionales definidos en base a criterios de seguridad y geopolíticos tendrán que ser conjugados con los económicos cuyos indicadores si bien revelan cierto grado de autosuficiencia también señalan un entrelazamiento con la economía capitalista global.

**Referencias:**

- (1) Integrada por Rusia, China, Kirguistan, Kazajstán, Uzbekistán y Tadjikistán y en la que Irán, Pakistán e India tienen status de observadores.
- (2) Sus países miembros son: Rusia, Armenia, Belarús, Kazajstán, Kyrguistán y Tadjikistán.
- (3) La periodista incluye también una pregunta sobre una iniciativa del parlamento georgiano respecto al retiro de las fuerzas de paz rusas. La rueda de prensa con la prensa rusa y extranjera fue realizada el 31 de enero de 2006 y su transcripción está disponible en la página web del Kremlin.

**Para citar este artículo:**

Zubelzú, Graciela (2008), "El conflicto con Georgia en el marco de la política exterior de Rusia" [disponible en línea desde septiembre 2008], Serie de Artículos y Testimonios, N° 47. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at47.pdf>