

INSTITUTO DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Director: Académico Adalberto Rodríguez Giavarini

LA FEDERACIÓN RUSA Y PUTIN EN MEDIO ORIENTE

*Comunicación del embajador Atilio Molteni,
en la sesión privada del Instituto de Política Internacional,
el 6 de junio de 2017*

LA FEDERACION RUSA Y PUTIN EN MEDIO ORIENTE

Por el embajador Atilio N. MOLTENI

I.

Rusia fue uno de los países que se beneficiaron con la declinación otomana, que se acentuó desde que el 12 de septiembre de 1683, cuando el ejército turco fue derrotado en Viena y tuvo que retirarse hacia el este, debido a que sus enemigos austríacos y polacos demostraron ser militarmente superiores. Años después, por el Tratado de Constantinopla (1700), Rusia recibió parte de la costa norte del Mar Negro y gradualmente se fue consolidando en ese territorio y en la Península de Crimea, buscando acceder al Mediterráneo. Luego, el objetivo permanente de Catalina la Grande, (1762-1796), fue ampliar sus fronteras hacia el este y llegar hacia Asia Central y el Pacífico. El desarrollo territorial ruso a expensas del Imperio otomano, fue resistido por Gran Bretaña (fue evidente en la Guerra de Crimea en 1854), que temió por la suerte de su control de la India, debido a la consolidación rusa en grandes sectores de la Anatolia y por su influencia en Persia y

Afganistán. Pero Londres modificó su política a principios del siglo XX, a consecuencia de sus entendimientos con Rusia frente a Alemania. Luego, el escenario regional se modificó completamente a consecuencias de la Revolución Rusa y de la Primera Guerra Mundial, donde las potencias colonialistas en Medio Oriente fueron Gran Bretaña y Francia. Por medio del sistema de mandatos establecido por la Sociedad de las Naciones controlaron Siria, Líbano, Palestina e Iraq, y utilizaron diversos arreglos para administrar el norte del África. La Unión Soviética volvió a tener vigencia en Medio Oriente como resultado de la Segunda Guerra Mundial, ayudada por el surgimiento de varios regímenes nacionalistas revolucionarios, la creación del Estado de Israel y la ruptura gradual de la estructura colonialista. En ese período tuvo lugar un enfrentamiento permanente con los Estados Unidos hasta el colapso de la URSS a fines de los años ochenta, dentro del marco de la Guerra Fría.

II.

El período posterior en Rusia, se caracterizó por acciones concretas de Mijaíl Gorbachov y Boris Yeltsin, en favor de la democracia y la liberación de la economía. Estimaron que el fin del comunismo daría fin a la rivalidad con Estados Unidos y que existía la posibilidad de que Moscú se integrara al orden internacional de un mundo liberal, compuesto por un sistema complejo de normas e instituciones creadas después de la II Guerra Mundial. Este propósito, coincidió con el intento occidental de relacionar de alguna forma a la Federación Rusa a sus organizaciones económicas y políticas de seguridad, siempre respondiendo a sus propios intereses pero, esa oportunidad no se cristalizó por responsabilidades mutuas.

III.

Cabe recordar que, en diciembre de 1999, en un episodio dramático Yeltsin presentó su renuncia y no buscó una tercera reelección, por razones de salud y de una gran presión interna ocasionada por la crisis económica y política rusa. En su reemplazo asumió como presidente interino Vladimir V. Putin, quien era primer ministro desde agosto de 1999.

Putin, nació en la ciudad soviética de Leningrado en octubre de 1952, donde estudió derecho en la Universidad estatal y se graduó en 1975. Se unió al organismo de inteligencia KGB y en 1985, fue destinado a su representación en Dresden, en lo que era Alemania Oriental, como funcionario de operaciones con el rango de teniente coronel. Esta experiencia, lo marcó tanto en su personalidad como en sus acciones posteriores, especialmente en el manejo de la información con relación a otros países y al público en general. Logró un amplio conocimiento del idioma alemán y cultivó sus vínculos con el organismo de inteligencia local (STASI). En 1990, después de la caída del Muro de Berlín, pasó a la reserva activa de la KGB, y se reintegró a la Universidad donde había estudiado, como asesor del vicerrector, en la ciudad que había recuperado el nombre de San Petersburgo. Su cercanía con su antiguo profesor Anatoly Sobchak, electo democráticamente como intendente de la urbe, le permitió alcanzar el rango de vice intendente, a cargo de sus relaciones externas. En 1996, se radicó en Moscú donde se desempeñó como funcionario del Kremlin, hasta ser designado dos años después jefe del FSB, organismo de inteligencia que sustituyó a la KGB.

La selección inesperada de Putin como candidato a la presidencia en lugar de otros personajes, se debió a su cercanía al grupo próximo a Yeltsin y a su gestión como primer ministro ante el terrorismo checheno. El 26 de marzo de 2000, el apoyo oficial le permitió ganar las elecciones presidenciales por el 53 % de los votantes. En un manifiesto que dio a conocer poco después, Putin se comprometió a reconstruir al Estado ruso, proteger su soberanía, preservar la unidad y estabilidad interna y asegurar la seguridad nacional. En 2004, fue reelecto por un segundo término hasta 2008.

En dicha ocasión, a raíz de la cláusula constitucional que prohibía un tercer mandato consecutivo, el nuevo presidente Dimitri Medvedev, lo designó primer ministro, posición que le permitió conservar el poder real, en un sistema en que el Estado es la base del orden interno y donde no existen otras fuerzas políticas o económicas de relevancia. En 2012 fue reelecto como presidente, ahora por seis años, conforme a una reforma de la Constitución rusa. Las elecciones fueron precedidas por protestas populares significativas (denominadas Boltnaya), donde sus participantes gritaban "Rusia sin Putin" y "Rusia va a ser libre", como reacción ante la violación de las normas electorales y la falta de candidatos alternativos. Putin y sus acólitos responsabilizaron a la entonces secretaria de Estado Hillary Clinton, por haber motivado estas demostraciones.

IV.

Durante la primera presidencia de G.W.Bush, las relaciones con la Federación Rusa comenzaron en forma auspiciosa. Putin fue el primer jefe de Estado en ofrecer apoyo a Washington, ante el ataque del 11 de septiembre de 2001 y prestar ayuda ante el terrorismo. Luego estos vínculos se fueron deteriorando por el apogeo del mundo unipolar liderado por Estados Unidos, en especial, por la ampliación de la OTAN, las intervenciones militares en Afganistán e Iraq, el respaldo al cambio de régimen en países que habían integrado la URSS, las tentativas norteamericanas (y de la UE) de que formaran parte de su área de influencia, y por la iniciativa de defensa misilística en Europa del Este (2007). Estos hechos fueron vistos como una amenaza por los rusos. Con el cambio de ambas Administraciones en 2008, Barack Obama en Washington y Dimitri Medvedev en Moscú, el presidente norteamericano puso en marcha una nueva estrategia con Hillary Clinton como secretaria de Estado, quien ofreció a su contraparte lo que se denominó el "reset" de sus vínculos. Entre otros entendimientos positivos, dio lugar al "New Start Treaty", que tuvo por objeto disminuir la capacidad nuclear ofensiva de ambos países, en nuevas sanciones económicas a Irán, en el ingreso

de Moscú a la OMC, y en 2011, en la acción militar autorizada por el Consejo de Seguridad contra Gadafi, que contó con la abstención rusa (y China), que luego ambos consideraron un grave error político. Nunca se avanzó hacia una relación estratégica durable.

V.

Cuando volvió a la presidencia en marzo de 2012, después de una campaña basada en una crítica constante a los Estados Unidos, los objetivos de Putin consistieron en: restablecer a Moscú como un centro de poder competitivo en un mundo que consideraba multipolar, restituir a su país como actor geopolítico independiente e importante (dotado de 4.000 armas nucleares y miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU), rechazando un papel subordinado en un orden mundial liberal conducido por Washington. Puede entonces deducirse, que las acciones internacionales de Putin buscan recuperar la fuerza que en su momento tuvo la URSS, son combativas y están motivadas por una percepción dramática de amenazas externas e internas, tratando de consolidar la seguridad para su país y asegurar la defensa de lo que considera sus intereses vitales, teniendo en cuenta propósitos que fueron característicos de Moscú desde los años 50: destruir la unidad de los países occidentales, debilitar las relaciones de sus Gobiernos con sus pueblos y aislar a Washington.

El sistema político ruso, está consustanciado con la figura autocrática y personalista de Putin, que no se basa en una ideología -como en su momento representó el estalinismo-, sino que se caracteriza por un anti occidentalismo marcado. Debido a la debilidad de las instituciones rusas, un eventual cambio en favor de la democratización y una reforma política, están condicionados por las características de la oposición ya que su base de poder, el partido "Rusia Unida", controla la Duma aliado con otros partidos, como el comunista y el Democrático Liberal. El propósito de Putin, que seguramente va a concretar, es ser reelegido en las elecciones de 2018, por un nuevo término de seis años.

Los objetivos que Putin ha consolidado en un proceso gradual y constante, que consistió en: reforzar su autoridad y popularidad (acorde a un precepto rector de la tradición rusa de la preeminencia del Estado y la irrelevancia de la separación de poderes), controlar la economía y la política interna, llevar adelante un cambio profundo de las fuerzas armadas e incrementar el gasto militar (5.5% del PNB), desarrollando su industria de armamentos, aumentar el gasto público del Estado en general y de las empresas estatales, modernizar sus armas nucleares estratégicas y no estratégicas, dotar de mayores poderes de control a los órganos de inteligencia encabezados por el FBS, afianzar a la Iglesia ortodoxa, y contener a toda fuente autónoma de poder y a los medios de prensa.

Algunos analistas consideran que la Rusia de Putin es un "one-man show", pues, aunque mantiene en el Kremlin a antiguos colaboradores de su confianza, es quien toma las decisiones, con la característica de ser el líder ruso con menos limitaciones desde Stalin, pues no existe un Politburó que pueda prescindir de él, como fue el caso de Khrushchev en 1964. Una interpretación posible al caso es que, por su experiencia en los órganos de inteligencia, desarrolló instintos tácticos para aprovechar las oportunidades y habilidad para enfrentar lo inesperado pero, sin embargo, esas cualidades no siempre le aseguran resultados estratégicos positivos.

Los altos precios del petróleo (Rusia es el segundo productor mundial, 10.3 mbd, que junto con el gas constituyen las dos terceras partes de las exportaciones rusas, dieron lugar a una gran expansión económica: 8% anual hasta 2008, que luego se debilitó. Este proceso mejoró la calidad de vida de la población, pero el Gobierno no impulsó reformas estructurales, ni diversificó sus exportaciones, ni promocionó acciones conectadas con la democracia y la libertad, mientras la corrupción se acentuó. En 2014, la declinación de los precios de la energía -que Moscú no controla dada las características de la oferta internacional- y las sanciones aplicadas a la Federación Rusa arrojaron como resultado: la contracción de la economía, una alta inflación y una persistente debilidad del rublo. La economía recién se estabilizó en 2016, y de

acuerdo a un informe del FMI y el PNB se contrajo sólo el 0,2%. Las previsiones para 2017 y 2018 auguran un crecimiento del 1.4%.

VI.

La estrategia de Putin habría consistido en ocultar los problemas internos, por medio de acciones militares externas, buscando la restitución de su "zona de intereses privilegiados" en algunos de los países que integraron la URSS como Europa Oriental y el Cáucaso del Sur (el llamado "mundo ruso") y en zonas críticas, como Medio Oriente. Al mismo tiempo, intentaba explotar las diferencias de criterio en el seno de la OTAN, especialmente, en la unidad transatlántica que mantiene Estados Unidos con sus socios europeos, para lesionar su capacidad para responder a Moscú, como así también los antagonismos que existen en los cuatro puntos cardinales de la UE.

Las acciones de agosto 2008, por las cuales Rusia ocupó Osetia del Sur y Abkasia en su vecina Georgia, demostraron su decisión de reclamar su soberanía sobre los rusos étnicos que se encuentran en otros Estados, -con los problemas consiguientes en Azerbaiyán, Moldavia y Ucrania, por ejemplo-, dejando de lado una de las premisas del período posterior a la conclusión de la "Guerra Fría", donde Moscú difería con Occidente sobre valores, pero cooperaban en cuestiones prácticas. En ese momento demostró ser una potencia revisionista en busca de la recuperación de su hegemonía regional. Era previsible que llevara adelante una estricta promoción de sus intereses nacionales y una actitud que podía tener consecuencias directas en Medio Oriente, especialmente en Iraq y Siria.

Con el precedente de que no existió una respuesta occidental adecuada a esta acción rusa en Georgia en 2008, Putin actuó ante la crisis política de Ucrania. Fue consecuencia de meses de protestas populares contrarias a los obstáculos del Gobierno a un acuerdo de asociación con la UE, que culminaron con enfrentamientos cruentos y dieron lugar en febrero de 2014, a la

caída de su presidente y aliado, Viktor Yanukovich. Teniendo en cuenta lo ocurrido con otros países de Europa Oriental desde los años 90, y el apoyo occidental a Ucrania (que había comenzado con la Revolución Naranja de 2004), Rusia temió que este nuevo suceso facilitara la extensión de los intereses de la OTAN, a un espacio con el cual tiene una relación histórica y geopolítica significativa. Las elecciones de mayo de ese año, fueron ganadas por Petro Poroshenko, por más de 50% de los votos, quien presentó una plataforma política pro europea. La interpretación rusa fue que Estados Unidos y la UE apoyaron un golpe de Estado, que incrementó una ideología de derecha contraria a sus intereses, y le hizo suponer que darían lugar a una inestabilidad permanente en su frontera.

Un mes después, Moscú inició la secesión y absorción de la península de Crimea, que Putin calificó como una provincia perdida mediante una acción militar precisa, alegando la voluntad de sus habitantes (que en un referéndum convocado por el parlamento de Crimea se manifestaron en un 97% por su unión a Rusia como Estado federado –llamada República de Crimea y Sebastopol-), y un gran apoyo de la población de su país, que en los meses anteriores, había demostrado preocupación por la situación política y económica interna de Rusia. Este territorio sigue hoy firmemente en poder ruso, y la iniciativa llamada "Krym Nash" (Crimea es nuestra), es considerada por sus ciudadanos como el segundo motivo de orgullo nacional, precedida por la victoria sobre la Alemania nazi.

De inmediato comenzaron los enfrentamientos en el este y sur de Ucrania, donde los separatistas buscaron crear un nuevo país: "Novorossiia" (Nueva Rusia) y controlaron territorios y ciudades en las regiones de Donetsk y Luhansk, apoyados por "acciones de guerra híbridas" o ambiguas rusas en su favor, y ejercicios militares en sus fronteras, que hicieron temer al Gobierno ucraniano la posibilidad de una invasión en gran escala. Cabe destacar que el término "guerra híbrida", fue introducido por el actual secretario de Defensa norteamericano, Jim Mattis, en el año 2005, que la definió como una combinación de nuevos enfoques,

una unión de diferentes maneras y medios de guerra, que en los últimos diez años se expandió dramáticamente por el desarrollo de la tecnología.

La invasión a Crimea, demostró que los sueños europeos de una integración ilimitada en Eurasia quedarán trancos, debido a la determinación de Moscú de conservar su esfera de influencia en el espacio que fue soviético. Sin embargo, un acontecimiento muy significativo tuvo lugar el 1 de septiembre de 2017, cuando entró en vigor el Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania, que incluye un área de Libre Comercio. Puede considerarse un instrumento poderoso para acercar a ambas partes, al promover mayores vínculos políticos y económicos junto a la consolidación de valores europeos comunes. De esta manera, los acontecimientos de febrero de 2014, han tenido éxito aunque no se hayan materializado en una alianza militar.

Las políticas de Putin en Ucrania, ocasionaron que Estados Unidos y la UE decidieran la imposición de sanciones de una efectividad limitada, a pesar de que tuvo lugar la disminución de las inversiones externas (habían alcanzado un volumen total estimado en 280.000 millones de dólares), provocaron la caída del rublo y acentuaron la recesión económica rusa. Para su instrumentación fue fundamental el activismo demostrado por Angela Merkel, quien las defendió, no obstante su impacto en las economías europeas al reducir las posibilidades de exportar a ese país y por la dependencia europea de las importaciones de energía (del 30 al 40% de su consumo).

VII.

Los objetivos tradicionales de la Federación Rusa en Medio Oriente son: impedir el acceso de los jihadistas a la región del Cáucaso, -donde residen gran parte de los musulmanes nativos, - serían entre 21 y 23 millones y el 16 % de su población-, pero cuya integración es deficiente-, luchar contra el terrorismo islámico, que estuvo ya presente en su territorio en las dos guerras en Chechenia en 1994 y 1999, mejorar sus vínculos económicos con sus países,

especialmente mediante la exportación de armas y tecnología nuclear. Sus relaciones se caracterizan por ser pragmáticas, donde tiene importantes intereses económicos y políticos, algunos en competencia con los Estados Unidos y sus socios y en otros colabora en procesos diplomático conjuntos, como el que llevó a las restricciones al Plan Nuclear de Irán, donde coincidió con altibajos con los intereses occidentales y participó en el régimen de sanciones internacionales.

A través de la utilización de la fuerza en Siria y al apoyar a Al-Assad, Moscú se convirtió en un elemento central de la seguridad de la región. Hoy en día la mano de Rusia es visible en todo Medio Oriente, porque está presidiendo los esfuerzos para limitar la guerra civil en Siria y establecer zonas de no beligerancia entre varias facciones y sus apoyos externos, se ha insertado en el volátil tema kurdo, tanto en Siria como en Iraq, sostiene la medialuna chiita a través de Iraq y Siria, pero también está envuelto en conversaciones con Arabia Saudita y los países del Golfo con el propósito de mantener un balance de poder frágil en la región, mientras Egipto e Israel tienen sus propias líneas de comunicación con el Kremlin, y, por su parte, Turquía está dispuesta a establecer un eje estratégico con Rusia en temas energéticos.

VIII.

En septiembre de 2015, la Federación Rusa envió una fuerza expedicionaria a las provincias de Latakia y Tartus, a la costa del Mediterráneo y a aeropuertos de la región, que fueron utilizados por sus aviones y helicópteros y protegido por sus fuerzas militares. Sus ataques estuvieron dirigidos contra los oponentes moderados al régimen y, en menor medida, contra los jihadistas, lo cual le permitió al Gobierno sirio recuperar la iniciativa y revertir una situación que se había transformado en crítica. Putin, defendió el apoyo de su país a Siria, describiéndolo como una ayuda ante la agresión terrorista y alegando que, sin ella, la crisis migratoria a Europa sería peor.

Ante la prudencia de Obama, la escalada rusa siguió un curso diferente, al considerarla una posibilidad para actuar, fundada en el sentido de oportunidad de Putin y su decisión de enfrentar riesgos para consolidar su poder. El presidente ruso se demostró decidido a ejercer su influencia, sobre la base de su presencia militar, aprovechando el hecho de que tiene aliados en el terreno - Irán y Hezbolá-, y puede condicionar a Al-Assad. El secretario de Estado Kerry, reconoció que la cooperación de Moscú se había convertido en esencial y aceptó la propuesta rusa de iniciar un nuevo proceso diplomático multilateral. El objetivo fue resucitar el Comunicado de Ginebra de 2012, negociado con intervención de la ONU y, en una etapa posterior, avanzar hacia un Gobierno de transición secular de un país unificado. El 14 de noviembre de 2015 en Viena, el denominado "Grupo Internacional de Apoyo a Siria" (ISSG por sus siglas en inglés, integrado por unos veinte países), adoptó una declaración, luego ratificada por la resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad, que estableció un plan para lograr un cese del fuego y un proceso de paz, pero que dejó múltiples problemas por resolver, cuya negociación fue encomendada al enviado de la ONU, Staffan de Mistura.

En Siria, sería necesario combinar la acción militar y la diplomacia para llegar a una transición política, en un proceso condicionado por un conjunto de problemas muy difíciles de resolver, tanto políticos como humanitarios. Ellos resultan de la radicalización de la población siria, país dividido étnicamente, donde los sunnitas son la mayoría y no controlan el poder, que está en manos de Al-Assad y de la minoría alauita. A su vez, la crisis humanitaria es dramática y va a durar largos años, como lo demuestra el éxodo de refugiados que huyen a países vecinos y a Europa, en el hecho más grave de este tipo desde la II Guerra Mundial.

El problema central se vincula no sólo con quién va a tener el poder, sino también con el interrogante de si va a existir un país para gobernar, pues está tomando forma una división en zonas de influencia: en el norte un enclave patrocinado por Turquía, los kurdos sirios en el nordeste, el Gobierno sirio apoyado por la Federación Rusa e Irán en el control de Damasco y la costa, y

Hezbollah extendiéndose en las zonas que bordean el Líbano. También es significativo lo que ocurre en el sudoeste, pues a Israel y Jordania les preocupa que Irán se expanda a través de "proxies" en la inmediatez de sus fronteras. Debido a la gravedad de esta situación, a fines de agosto de 2017, el primer ministro Netanyahu viajó Moscú para expresar su preocupación a Putin, visita que tuvo su respuesta rusa el 16 de octubre, fecha en la cual visitó Israel el ministro de Defensa ruso, Sergei Shoigu, para tratar la coordinación de ambos países en Siria. Por otro lado, Rusia acordó con Turquía e Irán (mayo de 2017, en Astana) la creación de cuatro zonas de reducción de la violencia, no continuas, - en Idlib, Homs, Ghouta y Dar-a y Quneitra, que hasta ahora redujo la violencia pero no la eliminó.

IX.

Las elecciones presidenciales en Estados Unidos en lo relativo a Moscú se vieron influenciadas por la situación en Siria, pues Aleppo se transformó en el escenario central de la lucha, ciudad que durante cuatro años estuvo dividida entre las partes en conflicto, sitiada y casi totalmente destruida. En febrero de 2016, Moscú y Washington, dieron a conocer un comunicado conjunto tendiente a una "cesación de hostilidades" o tregua, pero ella no se sostuvo. Luego, el 8 de septiembre siguiente, llegaron a un nuevo acuerdo sobre cese del fuego, comprometiéndose a no llevar a cabo acciones bélicas. Días después este entendimiento colapsó, cuando aviones norteamericanos atacaron por error a tropas sirias en el sudeste en At Tanf, mientras un convoy de ayuda humanitaria fue destruido en un ataque aéreo ruso-sirio, en las cercanías de Aleppo (que fue negado) y el veto ruso a un proyecto de resolución del Consejo de Seguridad prohibiendo ataques aéreos a la ciudad. Estas acciones motivaron que el entonces secretario de estado Kerry, declarara que el Gobierno sirio y el de la Federación Rusa, debían ser investigados por crímenes de guerra a raíz del ataque a áreas civiles en esa ciudad. Moscú sostuvo que la responsabilidad recaía

en Estados Unidos, que no se demostró capaz de separar a los extremistas de los grupos moderados.

El colapso de las negociaciones y la escalada de ataques indiscriminados en Alepo, dieron lugar a que la prensa estadounidense, políticos y analistas, reiteraran críticas a la inacción de Washington y propuestas en favor de intervenir en Siria, muchas ya conocidas: zonas de interdicción de vuelos (concepto problemático, y quizás obsoleto dada la capacidad de las defensas antiaéreas sirias y rusas), ataques aéreos contra las fuerzas gubernamentales o armar con mayores elementos de combate a la oposición moderada, e incluso a los kurdos sirios, con el objeto de proteger a los civiles, cambiar el balance de poder para facilitar la diplomacia, y lograr la caída del régimen sirio. Estas acciones no fueron puestas en práctica por la Administración Obama, pues se entendió que implicaban una intervención mayor en Siria y daría lugar a un enfrentamiento directo con las fuerzas rusas.

La respuesta de Moscú a Washington ante la crisis en las relaciones bilaterales, consistió en la cancelación de un acuerdo sobre la reducción de plutonio apto para armas nucleares, (suscripto por ambos países en el 2000), salvo que Estados Unidos hiciera concesiones significativas, dotar a su contingente en Siria de armamentos antiaéreos S-400 muy sofisticados, y enviara al enclave ruso de Kaliningrado, misiles Iskander-M- capaces de portar armas nucleares, -acción que resiente la defensa de la OTAN de los países Bálticos-. Todos los hechos fueron considerados sumamente extremos y llevaron a considerar que existía una nueva Guerra Fría, intentando interpretar la hostilidad creciente. Entre otras razones, tuvieron en cuenta la determinación de Washington de aislar a Moscú –al desplazarlo del G-8, objetar su ingreso a la OECD, suspender la cooperación en numerosos grupos de trabajo y aplicar sanciones a varios funcionarios significativos y a empresas importantes-. Se lesionó así la capacidad de los dos países de enfrentar mutuamente peligros, como el terrorismo y el cambio climático.

Sin embargo, existen grandes diferencias con la Guerra Fría, pues no hay los enfrentamientos ideológicos del pasado, ni están comprendidas la totalidad de las regiones geográficas que fueron el escenario de esa confrontación. Posiblemente, la situación provoca consecuencias tan negativas como las de ese período histórico, pero difieren sus características, porque Moscú utiliza medios no convencionales: la desinformación, la subversión y el apoyo a gobernantes y Partidos autoritarios en otros países.

El panorama se agravó en agosto de 2016, cuando el Gobierno norteamericano supo que Moscú utilizaba ataques cibernéticos contra el Comité Nacional Demócrata, miembros de la campaña de Hillary Clinton, y otras acciones semejantes. Esta situación recién se hizo pública en enero de 2017, dos semanas antes que Trump asumiera el Gobierno, cuando la CIA, el FBI y la Agencia Nacional de Seguridad dieron a publicidad una versión no clasificada de un documento titulado "Assessing Russian Activities in Recent U.S. Elections". Sin embargo, no motivó una adecuada y oportuna reacción de Obama (en agosto de 2016) por razones de política interna, vinculadas con la posible reacción de los republicanos. Sin embargo, pudo haber influido en la elección. A ello se sumaron las declaraciones de Putin que, para muchos, demostraron la intención de dañar las posibilidades electorales de Hillary Clinton y mejorar las de Donald Trump, pero sobre todo, por sembrar dudas sobre las prácticas electorales norteamericanas.

En su conjunto, estas iniciativas se interpretaron con preocupación: se las vinculó con la posibilidad de que el presidente ruso favoreciera a un mandatario (que entre otros temas podría eliminar las sanciones que regían desde 2014), aplicando de medidas activas híbridas desarrolladas por sus servicios de inteligencia, con experiencia desde la Guerra Fría para dañar un proceso político desde adentro, utilizando los adelantos tecnológicos (como "hackers" y empresas de cable: "Russia Today" y "Sputnik"), las mayores diferencias ideológicas de los ciudadanos y la falta de credibilidad de la prensa masiva en un sector de la población estadounidense.

X.

Antes de su elección, Trump expresó su interés en mejorar las relaciones con Moscú, elogió reiteradamente a Putin e indicó que el vínculo entre Estados Unidos y Rusia podría estar muy cerca de un cambio sustancial. Explicó que sería una decisión muy positiva, si Moscú ayudaba en la lucha contra EI y el terrorismo islámico. Otros contenidos de esta iniciativa geopolítica de Trump no trascendieron, pero se especuló que habría tenido en cuenta la posibilidad de que Putin abandonara la colaboración con Irán, dejara de acentuar los conflictos en Ucrania y con los miembros de la OTAN que formaron parte de la URSS, consintiera en llevaran adelante conversaciones para controlar las armas nucleares y, a más largo plazo, ayudara a limitar a la República Popular China. La contrapartida habría consistido en la modificación de las sanciones económicas y financieras, establecidas en 2014, por la anexión de Crimea y por sus acciones en perjuicio de Ucrania. Otra cuestión fundamental, se refiere a la continuidad de las iniciativas para mejorar las defensas de los países de la OTAN próximos a la Federación Rusa. La opción más preocupante para los europeos, es que el Gobierno norteamericano acepte las demandas geopolíticas de Putin de una "buffer zone", entre su territorio y los países que integran esta Organización y la UE.

Su triunfo en las elecciones de noviembre de 2016, fue recibido con optimismo por los funcionarios rusos. Siendo presidente electo, se comunicó telefónicamente con Putin y ambos habrían tratado favorablemente los temas relevantes de la relación bilateral, y convinieron en mantenerse en contacto. Luego de la inauguración del Gobierno de Trump, reconfirmaron la necesidad de gestionar los problemas internacionales de una manera efectiva y conducir las relaciones bilaterales hacia la normalidad. El 13 de septiembre de 2017, CNN confirmó que en las primeras semanas del Gobierno de Trump, Rusia ofreció a Estados Unidos un plan para la normalización total de las relaciones. El mayor interrogante para los analistas, fue determinar cuál sería sus políticas, teniendo en cuenta que Putin está guiado por su nacionalismo y la reconstitución del poder ruso y pretende que el mundo, responda a

un esquema dirigido por las tres potencias más significativas, entre las cuales Moscú ocupe una situación de igualdad.

Trump, no parece participar del concepto bipartidario de la contención a Moscú, tradicional en Washington, al considerar a Putin como un líder fuerte con el cual sólo él es capaz de negociar. Posiblemente, tuvo en cuenta volver a la distensión que estableció Nixon en los años 70, en un momento de gran debilidad del Kremlin. Ahora la situación es diferente, pues muchos consideran al presidente ruso como un dirigente peligroso, en el que no se puede confiar.

El interés de mejorar las relaciones con Moscú es un objetivo muy razonable para Washington, pues su colaboración es necesaria para mejorar las relaciones en Europa, y su ayuda sería conveniente en relación con Afganistán, Irán, Siria y, a largo plazo, con China. Trump se demostró dispuesto a modificar el estado de las relaciones bilaterales, no obstante que, como se comentó, las agencias de inteligencia estadounidenses determinaron que la Federación Rusa, se inmiscuyó en la campaña presidencial norteamericana. Días después de este anuncio, Obama expulsó a 35 funcionarios rusos y adoptó otras limitaciones a la labor de su Embajada en Washington. En igual sentido, el entonces director del FBI, James Comey, anunció el 20 de marzo de 2017, ante el Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, que su organización estaba tratando de probar los vínculos entre los miembros de la campaña de Trump y el Kremlin, que habrían tenido por objeto lesionar a la candidata demócrata. Se habría negado a detener esta investigación, cuando el presidente Trump le expuso "su esperanza" de que esto sucediera con relación a Michel Flynn, por lo que se supone que en mayo fue despedido, en circunstancias muy controvertidas.

Actualmente, la investigación del Ejecutivo está a cargo del consejero especial Robert S. Muller III. Su objetivo es determinar si se cometieron delitos (incluyen establecer si asociados de Trump se coordinaron con los rusos para influenciar la elección) y si existen amenazas a la seguridad nacional que deben ser remediadas. Las investigaciones bipartidarias en ambas Cámaras

del Congreso, se relacionan con el análisis de hechos que puedan servir de base a decisiones legislativas sobre este tema e informar al público de su interpretación, sobre lo sucedido en las elecciones de 2016, incluyendo su opinión sobre los cuestionamientos de si existió o no, una coordinación entre Moscú y personas vinculadas con la campaña electoral del presidente.

Trump negó los contactos de su círculo íntimo, atribuyendo esas denuncias a que los demócratas estaban tratando de ocultar sus fracasos electorales. Aparentemente, la relación entre las personas vinculadas a su campaña y personajes rusos fueron importantes, aunque su alcance aún no está determinado.

La conclusión que se puede extraerse de estos desarrollos, es que crearon un clima desfavorable a un acercamiento con la Federación Rusa, no obstante, el posible interés del presidente Trump, al ser un motivo constante de análisis, nuevas revelaciones y críticas de los políticos (inclusive republicanos), y de los medios de comunicación. Incluso el presidente tuvo que aceptar nuevas sanciones impuestas a Moscú por el Congreso, por la ley HR 3364, del 24 de julio de 2017. La respuesta rusa fue la expulsión de cientos de diplomáticos norteamericanos acreditados en su país.

A pesar de las declaraciones de buena voluntad de ambos presidentes, los problemas geopolíticos concretos los han hecho regresar a actitudes de enfrentamiento que, en los últimos años, han sido constantes. Se debe a que Estados Unidos y Rusia son adversarios con diferentes sistemas de Gobierno, mientras sus intereses, narrativas y perspectivas (y las de sus aliados), son contradictorios.

La manera en cómo los antecesores del presidente Trump, consideraron a la Federación Rusa, respondió al hecho de que es una potencia significativa, pero también una posible amenaza a su seguridad y a sus intereses, mientras su relación económica y comercial no reviste mayor importancia, a diferencia de lo que ocurre con China. Por ello, los especialistas destacan que la manera de avanzar no consistiría en una reconciliación reflejada en un gran acuerdo geopolítico, sino en acciones graduales y prudentes, que tengan en cuenta los problemas respecto de los cuales se pueden

coordinar los intereses vitales de los dos países, para evitar los peligros que son inherentes a su gran capacidad militar y nuclear.

A doce meses de asumir su Gobierno, todavía no existe una política exterior coherente, su secretaría de Estado tiene muchos cargos principales sin cubrir y su presupuesto fue recortado significativamente. Por otro lado, el grupo integrado por el secretario de Estado, Rex Tillerson, el de Defensa, Jim Mattis y el titular del Consejo Nacional de Seguridad, H.R. Mc Master, que ahora incluye al Jefe de Gabinete, John Kelly, (tres de ellos militares con una larga experiencia) se transformaron en un contrapeso de las iniciativas originales del presidente, con relación a la Federación Rusa, China, OTAN, y en otros temas, en un momento en que se acentúan problemas significativos, como es el caso de Corea del Norte y el Acuerdo Nuclear con Irán.

El problema es que ya transcurrió el tiempo, que se considera como período de aprendizaje de un presidente. Sin embargo, para muchos países y sus representantes no están claras las líneas de autoridad y de decisión en Washington, porque a veces sus "tweets" parecen representar la política que va a seguir Estados Unidos. El objetivo prioritario del presidente sería demostrar independencia siguiendo sus propios instintos políticos, conservando el apoyo de su base electoral populista, poniendo en práctica lo que se asemeja a una campaña electoral sin límites.

XI.

Teniendo en cuenta las acciones rusas en violación de la integridad territorial de Ucrania, los miembros de la OTAN previeron que podrían dirigirse también contra alguno de sus miembros, como es el caso de Letonia, Lituania y Estonia, con el agravante de que, en los debates electorales, Trump puso en duda el papel de los Estados Unidos en la Organización y su papel tradicional como país líder de Occidente. Luego sus declaraciones fueron matizadas por el vicepresidente Mike Pence, en la Conferencia de Seguridad en Múnich, donde aseguró el papel

constante de su país en esa Organización y con relación a la UE. Más tarde, el 9 de abril de 2017 el presidente Trump, en una conferencia de prensa con el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, reconoció que durante mucho tiempo se había quejado de la Alianza pero que, a su criterio, la Organización había cambiado y enfrentaba al terrorismo y no la consideraba más como obsoleta. Esta afirmación coincidió con la acción norteamericana en Siria, como respuesta a la utilización de armas químicas y su endurecimiento con relación a Moscú, como consecuencia de los acontecimientos antes descriptos.

Por otra parte, recién en junio de 2017, en una entrevista con el presidente de Rumania, Klaus Iohannis, se comprometió con una política tradicional de su país, representada por el artículo 5 del Tratado de la OTAN –establece una obligación de defensa mutua por el que un ataque contra un miembro se considera un ataque contra todos-, lo que es un freno a la estrategia revisionista de Putin. Otro tema que puede dar lugar a graves tensiones sería un gran acuerdo con la Federación Rusa, por el cual Washington no insistiría en las sanciones relativas a la situación de Ucrania, ante el no cumplimiento por Moscú de los Acuerdos de Minsk, pues el liderazgo de Angela Merkel (electa por cuarta vez), no sería suficiente para lograr que los europeos continúen con su aplicación estricta. Por su parte, Europa trata de avanzar en un desarrollo de sus estructuras de defensa y en una autonomía estratégica, que es el campo en el cual los europeos han progresado menos.

Otro interrogante se refiere al carácter de las acciones diplomáticas que puede adoptar Washington ante el conflicto civil en Siria. A pesar de las tensiones mutuas, la Administración Obama, intentó reiteradamente ponerse de acuerdo con Putin para un arreglo diplomático, pero no hubo avances reales. Trump puede encontrarse en la misma situación, debido a la multiplicidad de actores estatales (Arabia Saudita, Turquía y Catar) y no estatales, que intervienen en la guerra civil, sumado al interés de Moscú de consolidar al régimen dictatorial de Bashar Al-Assad, cuyo Gobierno depende totalmente de su voluntad y de las acciones de Irán, interesado de concretar una vía terrestre desde su frontera al Mediterráneo. También tienen relevancia los pasos que Washington

va a seguir en Iraq, ante la persistencia de las diferencias étnicas y la preponderancia alcanzada por Irán en Bagdad.

XII.

Un tema importante es la evolución del Acuerdo Nuclear con Irán (PAIC), llevado adelante por el presidente Obama, cuyo objetivo fundamental no fue eliminar sino establecer una limitación significativa de la capacidad iraní de su ciclo nuclear, por un lapso aproximado de unos quince años, a cambio de levantar gran parte de las sanciones existentes, y un monitoreo internacional constante, desde el Día de Implementación, que tuvo lugar el 16 de enero de 2016. Significó una conformidad formal de las partes en el Acuerdo, en cuanto al cumplimiento de este proceso por Irán, que fue endosado por la resolución 2231 del Consejo de Seguridad (2015) de las ONU.

El Partido republicano estuvo en contra de esta iniciativa y de la forma como fue negociada (como también Israel y otros Estados de la región). Por su parte, Trump afirmó que era el entendimiento más cuestionable de todos los tiempos, pues a su criterio, otorga a Irán capacidad nuclear irrestricta y la transformará en una gran potencia. Otro de los temas de preocupación, se relacionan con la estrategia para contener las ambiciones hegemónicas de Irán, que ha establecido su influencia en un marco que va desde el Líbano y Siria en el Levante, hasta Iraq y Bahréin en el Golfo y Yemen, en el Mar Rojo.

El 13 de octubre de 2017, el presidente Trump no homologó la conducta de Irán en los términos exigidos por la ley Corker-Cardin, o INARA, afirmando que Teherán no cumple con su espíritu y que el acuerdo es débil y mal construido. Solicitó que el Congreso imponga nuevos requerimientos a lo convenido en el PAIC. Esta decisión presidencial no significa retirarse del mismo, pero el Congreso tiene ahora 60 días para reinstalar las sanciones, (podrían ser aplicables a terceros Estados que comercien con Irán), lo que en la práctica puede significar terminar con el mismo. Otra

posibilidad para el Congreso es debatir las cuestiones planteadas por el presidente, sin imponer sanciones, lo cual significaría conservar el PAIC, bajo la amenaza de imponerlas, pero Trump se reservó el derecho de retirarse del mismo, opción que no comparten sus socios europeos.

XIII.

La relación económica de la Federación Rusa con algunos países de la región creció sustancialmente: con Turquía pasó de 4.000 millones de dólares en los años 90, a 30.000 millones en la última década y existen proyectos energéticos significativos, como la construcción de un segundo gasoducto que atravesará su territorio. Otros casos importantes son los de Irán y Egipto. En el comercio de armas sus principales clientes son Argelia, Siria, Egipto e Irán. En el interés de consolidar su participación en la región, incrementó su relación con Israel y Egipto. Pero como concepto general, hay que asumir que la Federación Rusa es una superpotencia en declinación, su economía está en problemas debido a su dependencia de las exportaciones de energía que enfrentan precios menores, mientras sus fuerzas armadas (que han ido mejorando dramáticamente) no son equivalentes a las de Estados Unidos y sus aliados.

XIV.

En síntesis, la Federación Rusa aspira a restablecer su estatus internacional a través del nacionalismo, la modernización de sus fuerzas armadas y de su capacidad nuclear, y sus intervenciones externas. En el orden interno, recién en 2016 su economía empezó a crecer, después de años de estancamiento. La población goza de seguridad, pero sus actividades políticas y el pluralismo están muy condicionados. La intervención en Crimea la ha dado a Putin gran popularidad y en Siria fue muy exitosa porque se ha convertido en un árbitro, mientras ha crecido su importancia regional.

