

LA POLÍTICA EXTERIOR RUSSA A LA POSTGUERRA FREDA

Nora Sainz Gsell

25/09/2006

www.revistapueblos.org

La política exterior de la Federació Russa, hereva després de la dissolució al 1991 de la URSS, es va dissenyar sobre unes prioritats que donarien lloc a la creació de grans àrees de seguretat com a mitjà de protecció dels interessos russos. Una, compresa per les repúbliques de l'antiga URSS, determinà l'elaboració del concepte de "l'estranger proper". Una altra, constituïda per zones i actors d'importància política, econòmica i estratègica (Europa Occidental i Central, Orient Mitjà, Estats Units, Japó) va originar el de "l'estranger llunyà".

Per la primera d'aquestes, Moscou va formular uns objectius definits: l'afiançament d'una zona d'influència que posés fre a l'expansió de potències regionals (Iran, Xina i Turquia) i mundials (Estats Units); la preservació d'una situació de dominació econòmica mitjançant el control de recursos i del comerç; fer front a eventuals amenaces exteriors (terrorisme, fonamentalisme islàmic); i la protecció dels drets dels russos residents en aquests països. Per la segona àrea, els propòsits van ser difosos. Més que polítiques de planificació, les hi va haver de reacció davant els esdeveniments que afectaven a l'àrea i als actors en qüestió (incorporació dels països de l'antic bloc de l'Est a la UE i a la OTAN, conflictes iugoslavs). L'àrea no va ser descuidada, però Moscou, ocupat en la transició política i econòmica de la Federació, va privilegiar la de "l'estranger proper".

Objectius a "l'estranger proper"

Els primers anys de la "nova Rússia" van ser de continuïtat i d'aplicació de polítiques occidentalistes a nivell intern i internacional (iniciades a la Perestroika), amb el doble objectiu d'adequar a la Federació als models d'organització política, econòmica i social occidentals (pluripartidisme, sufragi universal, economia de mercat, participació en organitzacions econòmiques internacionals) i de fomentar la cooperació amb els seus actors (es converteix en membre del G-7, que es transforma en G-8; es vincula a la OTAN, participant en el Consell de Cooperació Euro-Atlàntic i a l'Associació per la Pau; s'adhereix al Consell d'Europa).

La ruptura de l'afinitat entre política exterior russa i els interessos del món occidental, que havia caracteritzat la primera època del govern de Yeltsin (1991-1999), es produeix al 1994 com a conseqüència, entre altres raons, de l'actuació de Moscou del conflicte a Txetxènia (primera guerra). Paulatinament, la Federació va començar a adoptar una política de cert aïllament, enfocada en destacar els interessos propers, el que permet parlar d'un procés de "russificació" de la política exterior, que seria consolidat per Putin al assumir la presidència (1999). Dit replegament, atenuat conjuntural i estratègicament després de l'11-S (2001) amb l'excusa de la lluita contra el terrorisme internacional, s'afiançaria a partir de 2005. D'aquí que la consolidació d'àrees estratègiques de seguretat i la dinàmica de "rusificació" apareguin com a elements definidors de la política

exterior russa actual.

En la consecució dels objectius per l'àrea de "l'estranger proper", que coincideix amb l'ex URSS, la Federació va potenciar, amb diferent èxit, marcs de cooperació regional i bilateral que li permetessin materialitzar els seus interessos. Així, la Comunitat d'Estats Independents (CEI) va constituir la primera organització impulsada per Moscou al 1991, amb la finalitat de convertir-se en un espai de cohesió i de concentració de polítiques entre les repúbliques (a excepció de les Bàltiques, hi participen totes). Però els conflictes que viuen alguns dels Estats (Geòrgia, Ossètia del Sud, Abjazia, Moldova, Transdniester, Tayikistan), els que afecten les relacions entre aquests (Armènia i Azerbaidjan per l'Alt Karabaj) o la pròpia Federació (Txetxènia, Daguestan, Ingushetia), així com els intents de les repúbliques (Geòrgia, Uzbekistan, Ucraïna) de diversificar les seves relacions amb altres actors (Estats Units, UE, Turquia, Iran), la política de neutralitzar la seva participació (Turkmenistan ha passat a ser observador des de 2006) i els processos de transició política de les repúbliques incidirien de manera negativa en la marxa de la CEI.

Economia i defensa

Des del punt de vista econòmic, la Federació, el gran soci comercial i el principal mercat per la majoria de les repúbliques, va intentar potenciar agrupacions regionals: la Unió Duanera entre Rússia, Belarus, Kazajstan, Kirguistan i Tayikistan al 1995, i l'Espai Econòmic Comú (Rússia, Belarus, Ucraïna i Kazajstan) són exemples, però tampoc en aquest àmbit la cooperació va funcionar. Amb Putin, es va adoptar una estratègia diferent. Es va posar en marxa una política econòmica activa amb les repúbliques, ja fos mitjançant la reformulació d'alguns fòrums com la Comunitat Econòmica Euroasiàtica (CEE) al 2000 (que reemplaça a la Unió Duanera); per la emergència de nous com la Organització de Cooperació Centreasiàtica -OCC- (Rússia, Kazajstan, Kirguistan, Uzbekistan i Tayikistan) al 2001; o per la fusió d'aquests (la CEE i la OCC es convertirien en un sol espai des de principis de 2006). El propòsit d'aquestes polítiques va ser fer més eficaç i rentable la presència russa, particularment, a la regió Caucas – Mar Caspi – Àsia Central, on l'existència de recursos energètics (petroli i gas) generaria una gran competència internacional (altres Estats i empreses transnacionals) pel seu control.

En matèria de seguretat i defensa, Rússia va propiciar en el marc de la CEI la firma del Tractat de Seguretat Col·lectiva (Tashkent) al 1992. El Tractat, del que no participarien Ucraïna, Moldova, Turkmenistan i els Estats bàltics, i que al 1999 abandonarien Azerbaidjan, Geòrgia i Uzbekistan, va possibilitar la presència militar russa de forma permanent a alguns Estats, com Tayikistan, la frontera més incerta de la CEI, per la seva proximitat a Afganistan. Tanmateix, la guerra afganesa, la situació al Caucas i el terrorisme internacional serviren com a catalitzadors per replantejar les relacions de seguretat a l'àrea, proposant Moscou, sobre la base del Tractat, la creació al 2003 de la Organització del Tractat de Seguretat Col·lectiva (OTSC), que es convertiria en la primera organització formalitzada de seguretat a la postguerra freda per l'espai exsoviètic (Armènia, Belarus, Kirguistan, Rússia i Tayikistan). En el marc de la OTSC, els Estats encaminarien la seva cooperació en dues línies: la instal·lació d'una Força de Reacció Ràpida i un Programa Conjunt per la Lluita contra el Terrorisme i l'Extremisme (2005).

Al abordar les relacions de la Federació amb cadascuna de les repúbliques per separat, es constata que han estat oscil·lants i de diferent calat. Amb Armènia, Belarus, Kazajstan, Kirguistan i Tayikistan es pot parlar de relacions privilegiades. En el cas armeni, la república és l'aliada incondicional de Moscou al Caucas, que a la vegada és garant de la

seva seguretat davant Azerbaiyan (amb la que manté un conflicte obert). En el bielorús, l'afinitat Moscou-Minsk ha sigut una constant. El projecte d'Unió Política entre ambdós Estats (1997), la política antioccidental duta a terme per Belarus i els seu posicionament crític, juntament a Rússia, davant les “revolucions democràtiques” (Ucraïna, 2004; Geòrgia, 2004; Kirguistan, 2005) el converteixen en el soci més significatiu de la seva frontera occidental. En el cas kazaj, Estat amb el qui comparteix quasi 7.000 km de frontera, Rússia ha mantingut unes relacions molt properes (el govern d'Astana ha sigut el més respectuós dels cinc centre-asiàtics en qüestió de drets a les minories rusòfanes del seu territori), oferint-li seguretat davant el poderós veí que és Xina. Al kirguis, manté una estreta col·laboració en matèria política i de seguretat. Fets com la participació de la Federació Russa en la resolució de la crisi política de març de 2005, “la revolució dels tulipans”, i la ratificació d'acords de defensa després de la revolta confirmen aquesta línia. Per últim en el cas tayiko, es podria parlar d'un protectorat rus.

Relacions complicades

Les relacions amb Geòrgia, Azerbaiyan, Moldova, Ucraïna i Uzbekistan han sigut més complicades. En general, aquestes repúbliques han procurat privilegiar les seves relacions fora del marc de la CEI, distanciar-se de Moscou i finançar els seus vincles amb Occident, preferentment amb EUA. De les mencionades, són la georgiana i la ucraïana les més enfrontades a la Federació. El recolzament rus a separatistes ossetis i abjasos, que posa en perill la integritat de l'Estat georgià, la política ambivalent de Tbilissi davant el conflicte a Txetxènia (condemnant i/o acollint als separatistes txetxens) i les excel·lents relacions Tbilissi-Washington (oficialitzades amb la visita del president d'EUA a Geòrgia al 2005) mostren la complexitat de les relacions. Una situació similar es produeix amb Kiev, després de la famosa “revolució taronja” i del viratge occidental de la política exterior ucraïana (apropament a la UE, recolzament de la OTAN). Moscou no dubta en utilitzar tots els mitjans possibles per reencaudalar aquestes relacions, recorrent a instruments “diplomàtics” com l'augment de preus dels subministraments energètics (gas) o a la interrupció dels mateixos (política utilitzada contra Ucraïna al 2005). Azerbaiyan, el gran productor de petroli després de Kajastan, ha procurat diversificar els inversors (EUA, Turquia, Iran, Itàlia, Noruega) i les rutes de sortida (turques, xineses, georgianes) del seu principal producte per distanciar-se de la Federació i tenir cert marge d'autonomia política. El conflicte per la presència militar russa a Moldova (Transdniester) i la negativa a la seva retirada constitueix el principal escull en les relacions Chisinau-Moscou des de la independència de l'Estat moldau. Fins al 2005, Uzbekistan, la potència militar centre-asiàtica, va mantenir una clara posició prooccidental, sent el gran aliat de Washington a la regió. Les crítiques d'EUA a la situació dels drets humans en aquest país de règim autoritari, després de les revoltes populars a Andijan (maig de 2005) contra el govern, precipitaren el canvi d'estratègia de Tashkent i l'apropament a Moscou (rubricat per un acord de defensa mútua).

Les polítiques antirusses dels països mencionats van donar lloc a la formació al 1997, amb el recolzament estadunidenc, d'un bloc regional, el GUUAM (Geòrgia, Ucraïna, Uzbekistan i Moldova) encarregat de gestionar la cooperació política-econòmica i de consensuar estratègies comuns davant de Rússia. Aquest fòrum es transformaria al 2006, després de la sortida uzbeka i amb el recolzament de la UE, en la Organització per la Democràcia i el Desenvolupament Econòmic – GUAM.

Amb Turkmenistan, denominat el “país del gas”, neutral, aïllacionista i proper a Iran, Moscou hi manté bones relacions comercials (és el seu principal comprador de matèries

primes) i, les polítiques es desenvolupen en l'àmbit de la poca efectiva CEI. Respecte a les polítiques bàltiques, aquestes formen part de "l'estranger proper", però la incorporació de les tres a la UE i a la OTAN (el que suposa que per primera vegada la Federació "comparteixi fronteres" amb països de la OTAN) les dota de certa excepcionalitat. Mentre que amb Lituània i Letònia les qüestions de fons (fronteres, accés a Kaliningrad, en el cas lituà; situació de minories rusòfanes, en el letó) van ser solucionades després de les independències, amb Estònia manté un contenciós per la situació de dites minories (encausada la seva gestió en el marc del CdE i de la Organització per la Seguretat i la Cooperació a Europa).

A l'altra àrea, "l'estranger llunyà", es pot parlar de:

a) refredament de relacions amb l'espai atlàntic. El tàndem Moscou-Washington contra el terrorisme al 2001, que possibilita la presència militar estadunidenc a la CEI i, explicat en termes d'oportunitat i de justificació per a Rússia, la seva política de repressió dels conflictes caucàsics, es dilueix amb motiu de la guerra contra Iraq, que Moscou critica obertament i amb l'ampliació de la OTAN cap a l'Est (s'estableix un "cinturó de seguretat atlantista" a la Federació);

b) cerca de "nous" socis amb un apropament a la UE en una política de mútua necessitat i interès per part d'ambdós actors: la UE, gegant econòmic, però deficitari en recursos energètics necessita a Rússia i a la CEI com a mercats subministradors; per la seva banda Moscou necessita recuperar el seu paper com a potència i la seva qualitat de "soci" comunitari li és útil. Aquesta cerca d'aliats porta a l'aproximació a Xina en els temes de separatisme i terrorisme;

c) tornada a Orient Mitjà, que es plasma en l'activa diplomàcia de Moscou durant 2004 i 2005.

*Nora Sainz Gsell és professora titular de Relacions Internacionals de la Universitat Autònoma de Barcelona.