

# Políticas Exteriores Comparadas: algunas reflexiones sobre Rusia y Brasil.

Por Augusto D. Lafferriere \*

## Política Exterior de Rusia.

1.- El Gobierno de Rusia, como todo gobierno en lo que respecta a política exterior, necesita balancear la representación de sus intereses y presiones domésticas, mientras minimiza las consecuencias adversas de desarrollos externos.

Es lo que en la teoría de las relaciones internacionales se ha dado en llamar “juegos de doble nivel”<sup>1</sup>: la interacción con los actores domésticos, tratando de satisfacer sus demandas; y la representación del país frente a los actores externos, buscando respetar los compromisos asumidos y mantener cierta coherencia como Estado.

En el caso de Rusia, la realización de este postulado teórico lo podemos encontrar en muchos casos. Pero tomemos uno a modo de ejemplo: *la expansión de la OTAN*<sup>2</sup> hacia los países del Este Europeo.

2.- a) Hasta la caída del muro de Berlín y la posterior fragmentación de la ex URSS, el mundo estaba claramente delimitado en dos grandes bloques, antagónicos tanto en la ideología que representaban como en el sistema económico que la sustentaba. Durante ese período, Rusia (parte de la ex URSS) tenía una política exterior claramente definida, que se enmarcaba en el contexto internacional de entonces de manera adecuada<sup>3</sup>.

b) Con el fin de la guerra fría y la disolución de la ex URSS, su Estado sucesor, Rusia, se vio en el dilema de tener que redefinir su política exterior, en medio de una

---

\* Abogado, Master en Relaciones Internacionales, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina; Miembro del Instituto de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales y la Integración Regional, del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF – Argentina).

<sup>1</sup> Véase PUTNAM, R *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*, GIL, O. y SANZ, L. (comps), *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Zona Abierta, N° 74, España, 1996.

<sup>2</sup> Organización del Tratado del Atlántico Norte.

<sup>3</sup> Véase KASSIANOVA, A., *Russia in Search for the State Identity: the Role of West*, Tomsk State University, Russia Federation (unpublished lecture), 2001.

gran crisis interna y volatilidad política externa en la región. Por primera vez en siglos, Rusia dejaba de estar en guerra (fría o real) o con propósitos de expansión. Así, debió redefinir los propósitos y objetivos de su política exterior.

Había *tres ejes* en los cuales focalizar la política exterior: 1.- el vínculo con Occidente, a través de Europa y los EUA; 2.- actuar como “hermano mayor” de los Estados de la CEI<sup>4</sup>, que es la antigua esfera de influencia de Rusia; o 3.- mirar hacia el este, hacia China, y reforzar el vínculo con Asia. **Yeltsin** se decidió por “occidentalizar Rusia”, integrarse a Occidente, aunque su decisión no descartaba las otras dos<sup>5</sup>.

3.- Mientras, en esta posguerra fría, *la OTAN llevó a cabo intentos de expansión* de sus miembros hacia algunos ex miembros del Pacto de Varsovia, sistema de seguridad colectiva que en el pasado había competido con ella. Esta decisión provocó un fuerte debate entre las élites y la sociedad rusa.

Sin embargo, dicha expansión de *la OTAN dejaba a un lado a Rusia*, lo cual tenía el potencial de fortalecer las fuerzas de la reacción y el hipernacionalismo ruso. La mayoría de los rusos no impugnaba la expansión por motivos militares, sino de prestigio, identidad y status<sup>6</sup>.

*Igualmente, la OTAN incorporó a los nuevos socios*, y Rusia guardó silencio. De todos modos, Rusia no estaba en condiciones de bloquear dicha incorporación. Además, la amenaza militar a Rusia no se incrementó, y las relaciones con los nuevos miembros de la alianza incluso han mejorado<sup>7</sup>.

4.- Ya con **Putin** como Presidente, y fundamentalmente desde 2001 y con los atentados terroristas de septiembre en los EUA, la elección a favor de Occidente se acentuó. Putin se dio cuenta de que no era posible seguir buscando los tres objetivos simultáneamente.

A) **Internamente**, ciertos sectores de Rusia (nacionalismo, los comunistas) veían el alineamiento con Occidente y la aceptación de las imposiciones de los organismos multilaterales (FMI, BM) como una línea sin fin de concesiones unilaterales

---

<sup>4</sup> Comunidad de Estados Independientes.

<sup>5</sup> Véase ZUBELZU, G., *La política exterior rusa pos 11-S: liderazgos y desafíos*, ponencia presentada en el panel Orden Internacional pos 11-S, Área Relaciones Internacionales, V Congreso Nacional sobre Democracia, Rosario, 08-XI-2002.

<sup>6</sup> Véase SHEARMAN, P., *The sources of Russian conduct: understanding Russian Foreign Policy*, Review of International Studies, British International Studies Association, Cambridge, N° 27, 2001.

<sup>7</sup> Véase TRENIN, D., *Vladimir Putin's Autumn Marathon: toward the birth of a Russian Foreign Policy Strategy*, Briefing Papers, Moscow Carnegie Center, Vol. 3, Issue 11, Novembre 2001.

a Occidente, y se oponían fuertemente. No obstante, otros sectores internos (ej. medios de prensa, élites gobernantes) igualmente siguieron apostando fuertemente a dicho nexo.

Putin ha sabido mantenerse en altos niveles de aprobación pública a su gestión, desprendiéndose de los problemas domésticos, y centralizando todos los réditos de la política exterior<sup>8</sup>. Así, ha podido tomar decisiones claves y profundas, a pesar de los intereses y presiones domésticas (ej. la privatización de las tierras de uso agrícola, el asentimiento a la expansión de la OTAN, el apoyo a los EUA luego de los atentados abriendo el espacio aéreo ruso, etc.).

B) En el frente **externo**, el Gobierno ruso ha intentado minimizar los efectos de la grave crisis que sufría internamente. Recordemos que en 1998 una gran crisis financiera y económica azotó la economía rusa. Así, vemos que en el “Foreign Policy Concept” del año 2000 ya se habla de la “necesidad de tornar el sistema internacional más manejable”, y se menciona como prioridad la “construcción de una nueva arquitectura mundial”<sup>9</sup>.

5.- Por lo tanto, vemos que el Gobierno de Rusia ha buscado balancear la representación de sus intereses y presiones *domésticas* (sea de partidos políticos, medios de prensa, etc.), minimizando a la vez las consecuencias adversas de desarrollos *externos* (ej. volatilidad de mercados financieros, inestabilidad política en los Balcanes, en Medio Oriente, en Asia Central, etc.).

Y podemos decir que, bajo el liderazgo de Putin, se ha restablecido en gran parte el orden<sup>10</sup> y Rusia ha logrado reposicionarse en el concierto de las grandes naciones.

## Política Exterior de Brasil.

6.- Del texto del Dr. Celso Lafer, podemos extraer varios conceptos de fundamental importancia, que el autor llama “*fuerzas profundas*”, los cuales nos brindan un gran aporte para explicar la política exterior que ha llevado a cabo la

---

<sup>8</sup> Prueba de ello resulta la amplia victoria obtenida por el Partido Rusia Unida, que apoya el Kremlin, en las elecciones de principios de diciembre de 2003. Véase en el diario La Nación, *Putin logró un aplastante triunfo*, 3 de diciembre de 2003. Puede consultarse en [http://www.lanacion.com.ar/03/12/08/dx\\_552799.asp](http://www.lanacion.com.ar/03/12/08/dx_552799.asp). También, en el diario InfoBAE, *El oficialismo ganó las elecciones legislativas en Rusia*, que puede consultarse en <http://www.infobae.com/mail/vernota.php?Idx=87320&IdxSeccion=100>

<sup>9</sup> Véase *Concepción de la Seguridad Nacional de la Federación de Rusia*, 10 de enero de 2000, Documento (traducción no oficial del ruso). O *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, International Affairs, N° 005, September 2000.

<sup>10</sup> Aunque aún queda por superarse el conflicto en Chechenia, que ya ha entrado en su quinto año desde el inicio del mismo. Sobre los últimos atentados en la región, véase [http://www.lanacion.com.ar/03/12/07/dx\\_552529.asp](http://www.lanacion.com.ar/03/12/07/dx_552529.asp)

República Federativa del Brasil en su pasado, en su presente, y las posibles direcciones que la misma tomará en el futuro.

7.- Al hablar de Brasil, Lafer describe su *identidad*, remarcando las características particulares del país en relación a los demás Estados de la sociedad internacional. Así, comenta los tres atributos de todo Estado, y las particularidades que en cada uno ostenta Brasil.

Respecto al *Territorio*, afirma que Brasil es un *país “de escala continental”*, asemejándose de este modo a la India, China, Rusia, los EUA, Canadá, y Australia. No obstante, se diferencia de los mismos pues Brasil con su política exterior ha ido solucionando pacíficamente las cuestiones fronterizas con sus vecinos, y por ello hoy mantiene una cordial relación con los mismos. Por ello, a pesar de ser un *monster country* (al decir de R. Kennan), no es un *monster country “asustador”* (como diría Lafer respecto a los demás países de esta categoría).

En cuanto al *Gobierno*, Lafer destaca la particularidad del Brasil en que obtuvo su *soberanía* en 1822 en un proceso diferente al de las demás colonias, que además eran hispánicas. Además, la soberanía se alcanza manteniendo importantes componentes de continuidad en relación a Portugal, e ingresando Brasil en el concierto de las naciones como “reino unido al Portugal”. Finalmente, celebrando un tratado en 1825 con Portugal, entre padre e hijo.

La monarquía fue base de identidad internacional sui generis de Brasil en el siglo XIX, en el ámbito americano: era *un imperio en medio de repúblicas*, una gran masa territorial de habla portuguesa que permaneció unida en un mundo hispánico que se fragmentaba. Así, *ser brasileño era ser no hispánico*. Luego se “americanizó” la política exterior de Brasil, y se integró más a sus vecinos.

Finalmente, en cuanto a la *Población*, Brasil se ha caracterizado por el persistente problema de *la exclusión social*, aun irresuelto. Brasil es una confluencia de diversas razas (europea, india, africana) y tradiciones culturales, que dieron lugar a un nuevo pueblo en Sudamérica, con características y cultura propias. Así, el país cuenta con una composición multiétnica, es lingüísticamente homogéneo, propenso a la integración cultural y abierto a la diversidad. Por eso Lafer lo llama *“Otro Occidente”*, destacando así su pertenencia a Occidente, aunque más pobre, enigmático y problemático que el mismo. Este rasgo se refleja fuertemente en su política exterior (ej. en foros sobre colonialismo, desarrollo, desarme, etc.).

Además, esta característica lo transforma en un país con una **dobles inserción internacional**, pues es un país de contrastes: es occidental respecto a los valores, su formación histórica, etc.; pero pertenece también al Tercer Mundo, pues comparte con el mismo muchas posiciones, y la búsqueda del desarrollo.

8.- También destaca como *fuerza profunda* de la política exterior brasileña **la búsqueda de la unión y la amistad entre los países sudamericanos**, y fundamentalmente la construcción de la paz en la región. Dicho clima pacífico es considerado por la diplomacia brasileña como una condición importante para **favorecer el desarrollo del espacio nacional**, que es el objetivo predominante de la política exterior brasileña en el período posterior a la gestión de Río Branco.

De ello se deriva la búsqueda pacífica de solución de controversias, mediante el *recurso al arbitraje*, consagrado como medio constitucional para lograr dicho fin. Tal recurso es un medio, igualmente, para transformar las “fronteras-separación” o límites en verdaderas “*fronteras-cooperación*”. También ello, la integración con los pueblos hermanos de Sudamérica, está plasmado como objetivo de política externa en la Constitución brasileña: **el regionalismo abierto**. Asimismo, se establece la renuncia al uso no pacífico de la energía nuclear.

9.- Por otra parte, Lafer sostiene que Brasil, por ser un país de escala continental, tiene una propia visión de cómo interpretar el mundo, una propia *world view* respecto al tema de la estratificación internacional. Dicha visión se ha manifestado mediante su política exterior en diversas oportunidades (ej. Conferencia de Paz de la Haya en 1907, Conferencia de Paz en París en 1919).

Así, la afirmación de que Brasil tiene intereses *generales*, o sea, una visión sobre el mundo y su funcionamiento, y que esa visión es importante para resguardar y encaminar los intereses específicos del país, será una constante de la identidad brasileña en el siglo XX. Una **visión grociana del sistema internacional**, como potencia media de escala continental y relevancia nacional.

10.- Como *características* de una “potencia media”, Lafer destaca que las mismas: no son tan débiles, y por ello tan expuestas a la violencia como las pequeñas; no provocan, por su grandeza, el temor que provocan las grandes; y tienen sensibilidad para ejercitar la virtud aristotélica de la equilibrada búsqueda del justo medio, de la justicia.

Así, Brasil ha demostrado **capacidad de articular consensos**, como *tertius inter partes*, mediando posiciones entre grandes y pequeños en el plano multilateral. Por ello, con su papel de mediador, construye su presencia internacional con base en la *confianza*, que se expresa en la *coherencia* (credibilidad de *soft power*).

11.- Lafer destaca que el nacionalismo de Brasil tiene proyecciones internas, no imperialistas o expansivas, con el objetivo último de lograr la unidad nacional. Es un **nacionalismo integrador**. Un nacionalismo de fines, que se propone traducir las necesidades internas en posibilidades externas, ampliando el poder de control del país sobre su destino, y la búsqueda constante del “desarrollo para poder emanciparse”.

12.- Destaca el autor que la **acción diplomática** de Brasil tiene dos **líneas maestras**: a) cultivar el espacio de la autonomía, o sea, preservar la libertad de interpretar la realidad del país y encontrar soluciones propias a los problemas brasileños, y b) el empeño en la identificación de los recursos externos que, en distintas coyunturas internacionales, pueden ser movilizados para atender el imperativo interno del desarrollo.

Estas líneas se traducen en: una integración controlada a la economía mundial, y la construcción de un espacio de autonomía nacional por un moderado y relativo distanciamiento en relación a los polos de poder asimétrico (celo en **preservar el espacio de autonomía**). La “autonomía posible”, para una potencia media de escala continental situada en Sudamérica.

13.- Lafer termina destacando la **participación activa de Brasil en foros internacionales**, en la elaboración de las normas y pautas de conducta de la gestión del orden mundial, pues los intereses *específicos* del país están, más que nunca, estrechamente relacionados con sus intereses *generales*, en la dinámica del funcionamiento del orden mundial.