
Joe Biden y Vladimir Putin, cumbre en Ginebra

Carlota García Encina | Investigadora principal de Estados Unidos y Relaciones Transatlánticas, Real Instituto Elcano | @EncinaCharlie 

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal del Real Instituto Elcano y profesora asociada de Russia's Foreign Policy del Instituto de Empresa | @MiraMilosevich1 

Tema¹

Una cumbre bilateral entre el nuevo presidente estadounidense, Joe Biden, y su homólogo ruso, Vladimir Putin, se celebrará el próximo 16 de junio en Ginebra en el peor momento de las relaciones entre ambos Estados desde el final de la Guerra Fría.

Resumen

En un clima de confrontación persistente, EEUU ha invitado al presidente ruso a una cumbre con el objetivo principal de construir una relación responsable y predecible entre los dos países, con la que no todos están de acuerdo en EEUU. Todavía no está claro si Rusia aceptará la propuesta estadounidense de una “relación compartimentada”: cooperar en lo que se puede y competir ahí donde lo dictan sus intereses nacionales respectivos. El control de armamentos y la estabilidad estratégica, junto con el cambio climático, son las grandes áreas en las que se centran los posibles avances. La cuestión de Ucrania, el respeto de los derechos humanos, los ciberataques contra las infraestructuras estadounidenses y la injerencia en los procesos democráticos serán los mayores escollos.

Análisis

Introducción

El 16 de junio tendrá lugar en Ginebra una nueva e histórica cumbre entre dos grandes potencias, EEUU y Rusia. Todo indica que la agenda que se llevará a la cumbre será limitada y poco ambiciosa, por lo que se descartan grandes logros. El conciso anuncio de la fecha por parte de la Casa Blanca no reflejaba, además, un gran entusiasmo,² mientras que el comunicado oficial del Kremlin subrayaba que no se firmaría ningún acuerdo entre los dos países. No olvidemos, además, que la Administración Biden es la

¹ Las autoras agradecen a Cyrus Newlyn (CSIS) y a Natalia Viakhireva (RIAC) su participación y su contribución en la reunión del Grupo de Trabajo dedicada a “The US and Russia relationship during the Biden Administration” (1/VI/2021, Real Instituto Elcano), en la que se debatieron las principales cuestiones de la futura cumbre entre Joe Biden y Vladimir Putin.

² White House (2021), “Statement by White House Press Secretary Jen Psaki on the Meeting Between President Joe Biden and President Vladimir Putin of Russia”, 25/VI/2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/25/statement-by-white-house-press-secretary-jen-psaki-on-the-meeting-between-president-joe-biden-and-president-vladimir-putin-of-russia/>.

primera desde el final de la Guerra Fría que llega a la Casa Blanca descartando involucrarse en una restauración (*reset*) de las relaciones con su rival ruso.³ Por otro lado, la elite política rusa, así como parte de su ciudadanía, consideran que Occidente –liderado por EEUU– ambiciona aislar a Rusia y que, por ahora, en el clima de confrontación persistente el único marco de diálogo entre los dos países es el régimen de sanciones y el control de armas.

Y, sin embargo, la cumbre del 16 de junio es un éxito ya de por sí porque, aunque se celebra en un momento de las peores relaciones entre EEUU y Rusia desde la post Guerra Fría, supone el primer paso hacia una relación algo más predecible entre los dos. Además, será uno de los grandes acontecimientos mundiales del año, y será observado con minuciosidad.

Fue el nuevo presidente de EEUU, Joe Biden, quien, en una llamada telefónica a Vladimir Putin el pasado abril, le propuso celebrar una cumbre bilateral en un tercer país.⁴ La idea en principio fue bien recibida por Moscú, a pesar de que ambos países estaban en plena escalada de tensión: a la anexión de Crimea y el apoyo económico, militar y político a los rebeldes pro rusos en el sureste de Ucrania, a la injerencia de Rusia en las elecciones estadounidenses y a las operaciones especiales de influencia política en el continente europeo, se sumaban recientemente una serie de ciberataques a infraestructuras y compañías norteamericanas, y una nueva escalada militar en la frontera con Ucrania, sin olvidar la retórica hostil de Biden hacia Rusia durante la campaña electoral estadounidense, llegando a tildar –ya como presidente– a Putin de “asesino” (aunque fuera el periodista el que pusiera la palabra).

Dos días después de dicha llamada, EEUU anunciaba una batería de sanciones contra individuos y entidades rusas por interferir en las elecciones estadounidenses de 2020, por el ciberataque masivo a SolarWinds y por el ofrecimiento de recompensas a los talibanes para atacar tropas de EEUU en suelo afgano. Además, el gobierno estadounidense prohibía a las instituciones financieras estadounidenses comprar deuda pública del banco central ruso. Washington quería así penalizar a Rusia por acciones contra la soberanía y los intereses de EEUU. Pero quizá lo más significativo es que castigaba no sólo por hechos pasados, sino que buscaba disuadir de futuras acciones⁵ gracias a la declaración de una “emergencia nacional” para responder a la “amenaza inusual y extraordinaria” que supone Rusia. Esta declaración ofrece a la Administración Biden los instrumentos necesarios y la flexibilidad para dirigirse contra individuos y entidades involucradas en interferencias en elecciones o campañas de desinformación, ataques cibernéticos, operaciones militares contra Ucrania o socios de la OTAN, e intentos de utilizar los suministros de energía como herramienta geopolítica contra los

³ John Hudson (2021), “Biden administration to seek five-year extension on key nuclear arms treaty in first foray with Russia”, *The Washington Post*, 21/II/2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-russia-nuclear-treaty-extension/2021/01/21/4667a11e-5b40-11eb-aaad-93988621dd28_story.html.

⁴ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/13/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-vladimir-putin-of-russia-4-13/>.

⁵ White House (2021), “Executive Order on Blocking Property with Respect to Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation”, 15/IV/2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/04/15/executive-order-on-blocking-property-with-respect-to-specified-harmful-foreign-activities-of-the-government-of-the-russian-federation/>.

vecinos. La lista se puede ampliar rápidamente, sin impedimentos burocráticos y legislativos, y el punto de mira está puesto en el sector tecnológico ruso.⁶

A pesar de la dureza de estas medidas, si se tiene en cuenta el actual entorno competitivo, una puerta abierta a una cumbre o unas negociaciones es más que nunca necesaria como única vía para reducir la tensión. Sin embargo, en EEUU los hay que están en contra.

Muchos republicanos protestaron tras el anuncio de la Casa Blanca porque, afirmaban, hará parecer a Biden más débil, mientras que otros conservadores se preguntan por qué hay que premiar a Putin con un paso como éste. Las voces en contra, por tanto, advierten que “este regalo” hará aún más énfasis en el estatus de Rusia como gran potencia y en la indispensabilidad de su papel en los grandes asuntos globales. Les inquieta, además, que el hecho de que haya sido Biden el que haya propuesto la cumbre sugiera que EEUU necesita una mejor relación con Rusia más que Moscú con Washington. Se preguntan, además, por qué EEUU canceló el despliegue de dos barcos de la armada estadounidense en el Mar Negro, anunciada cuando la tensión con Ucrania crecía y cancelada un día después de la llamada a Putin.

La Casa Blanca por su parte ha explicado que “aunque nos hayamos olvidado en los últimos años, así es como funciona la diplomacia... no nos reunimos sólo cuando estamos de acuerdo... no es un premio a Putin sino que es una parte necesaria para defender los intereses de América”.⁷

Los que están a favor de la cumbre en EEUU también argumentan que el buen comportamiento de autócratas y tiranos nunca ha sido una precondition de los presidentes de EEUU para reunirse con ellos, y que hacer una cumbre en un punto menos álgido suele ser incluso menos efectiva. Según esta premisa, Biden no eleva a Rusia a condición de superpotencia y este tipo de cumbres no premian, sino que evitan, una escalada de las tensiones y de los malentendidos y, si es posible, llevan a cierto progreso en algún asunto de forma discreta. Por lo tanto, son conversaciones necesarias. Algunos han intentado compararla con la reunión entre Reagan y Gorbachov en 1985, también en Ginebra, sin apenas progresos, pero fue allí cuando ambos empezaron a tener cierta confianza que les llevaría a entenderse en el futuro.

Joe Biden, además, tiene a su favor que sucede a un presidente que, para muchos, se inclinó ante Putin. Trump se reunió con su homólogo ruso en Helsinki en 2018, un acontecimiento que en sí no fue un problema, pero sí que Trump comprara lo que Putin le estaba vendiendo. Los republicanos parecen olvidar que el presidente estadounidense debe reparar el daño que hizo su predecesor a la credibilidad de EEUU, con Putin concluyendo que no habría consecuencias a su mal comportamiento. El nuevo

⁶ Nabi Abdullaev y Oksana Antonenko (2021), “US sanctions on Russia to have limited immediate impact but add to political, contract risks for business”, *Control Risks*, 21/IV/2021, <https://www.controlrisks.com/our-thinking/insights/us-sanctions-on-russia-to-have-limited-immediate-impact>.

⁷ White House (2021), “Press Briefings by Press Secretary Jen Psaki”, 25/V/2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/05/25/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-may-25-2021/>.

equipo de gobierno espera que Biden sea capaz de transmitir la idea de que esa “vía libre” ha expirado.

¿Unidad transatlántica?

En todo diálogo diplomático, para llegar a un acuerdo es necesario que las partes involucradas cedan “algo” de sus exigencias principales, y ofrezcan “algo” a cambio de esta flexibilidad. Allí reside el principal problema de la relación entre EEUU y Rusia: ninguno de los dos parece querer ceder y poco pueden ofrecer a cambio de un acuerdo. Esto se debe a que las posiciones de Washington y Moscú están marcadas por su entendimiento incompatible de: (1) la visión del orden internacional; (2) la promoción y divulgación de los valores democráticos; y (3) el entendimiento de los conceptos de soberanía e intervención extranjera.⁸ Rusia aboga por un mundo multipolar y “post Occidental”, sin la “hegemonía” estadounidense, acusa a EEUU de promover los derechos humanos como un instrumento para cumplir sus intereses geopolíticos y no está dispuesta a renunciar a sus “zonas de interés privilegiado”, por lo que mantener su influencia en las ex repúblicas soviéticas es su principal interés nacional. EEUU aspira a volver a liderar el orden internacional después de cuatro años de gobierno de Trump.

En la actual política exterior estadounidense la prioridad es China, no Rusia, por lo que no le interesa una confrontación prolongada con Moscú por ahora, sino una confrontación responsable y sobre todo controlada, que pueda gestionar.⁹ Pero, al igual que con China, persigue una política compartimentada, con áreas en las que competir y áreas en las que cooperar. Por lo tanto, EEUU piensa que hay que castigar a Rusia por sus infracciones y amenazas a la seguridad nacional estadounidense –como así está haciendo–, pero que hay que cooperar con Moscú cuando se pueda y cuando sea en interés del país. Desde el punto de vista de Washington, este planteamiento favorecería pequeños pasos y fomentaría la confianza –casi perdida por completo–, aunque no se trate de un gran diálogo estratégico. Sin embargo, el Kremlin nunca ha estado de acuerdo con este planteamiento, porque reduce su margen de maniobra y permite a Washington ejercer presiones en los temas que más afectan a Moscú y su entendimiento de la soberanía: la cuestión de los derechos humanos y la política del Kremlin en el espacio post soviético, donde reconoce sólo una soberanía limitada a las exrepúblicas soviéticas.

La duda es, por tanto, si Moscú va a percibir un beneficio aceptando el compromiso selectivo que le propone la Administración Biden. Quizá si Biden llega a Ginebra mostrando un frente unido con socios y aliados europeos, Moscú sienta cierta presión para aceptar algún tipo de compromiso. No hay que olvidar que Biden encaja la cumbre con Rusia después de varias cumbres geopolíticas en Europa –el G7, la cumbre de la OTAN y la cumbre UE-EEUU–, en ninguna de las cuáles Rusia estará presente, aunque

⁸ Mira Milosevich-Juaristi (2017), “EEUU y Rusia, enemigos íntimos”, ARI, nº 54/2017, Real Instituto Elcano, 28/VI/2017,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari54-2017-milosevichjuaristi-eeuu-rusia-enemigos-intimos.

⁹ Mira Milosevich-Juaristi (2021), “Rusia y EEUU: una confrontación responsable”, ARI, nº 24/21, Real Instituto Elcano,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari24-2021-milosevich-rusia-y-eeuu-una-confrontacion-responsable.

sí en la agenda. Además, EEUU ha eliminado las sanciones a las empresas que operan en el Nord Stream, un gesto hacia Europa y en particular hacia Alemania.

Moscú es consciente de que hay una mayor coordinación entre los aliados transatlánticos, y quizá este sea un temor mayor que la determinación estadounidense, porque disminuiría su libertad de acción. Pero la unidad europea con respecto a Rusia no siempre está clara. Biden, no obstante, ha buscado desde el primer momento compactar el frente occidental y reforzar la relación transatlántica. El 2 de marzo EEUU y la UE sumaron fuerzas para adoptar represalias –limitadas y selectivas– contra el Kremlin por el envenenamiento y posterior detención del líder opositor Alexéi Navalni, una sincronización entre Washington y Bruselas que recuperaba la coordinación en las presiones contra el Kremlin y simbolizaba un retorno a la “unidad transatlántica”. Todo indica que será algo a lo que Rusia podría tener que habituarse.

¿Una oportunidad?

Ninguna de las partes busca en Ginebra un nuevo modelo de relación bilateral, pero sí un espacio en el que intereses y prioridades de ambos encuentren un mínimo, además de reducir la tensión. El control de armamentos y la estabilidad estratégica son dos de las grandes áreas donde los expertos centran los posibles avances. Después de la ampliación del nuevo Tratado START no hay nada urgente en la mesa. Pero ambos países están operando en un entorno estratégico en mutación y los acuerdos de armamento de la Guerra Fría no sirven para las tecnologías más avanzadas y no incluyen a los nuevos actores como China. Es posible un primer paso en este sentido, sin descartar que salgan a relucir Irán y Corea del Norte.

El cambio climático es otra área de posibles avances, uno de los pocos ámbitos en los que Washington y Moscú tienen un historial de colaboración. La presidencia rusa del Consejo Ártico durante los próximos dos años es una ocasión para aprovechar décadas de compromiso tanto en la protección del medio ambiente marino del Ártico, en las normas de conducta marítima, búsqueda y rescate, así como en el desarrollo sostenible de la región ártica. Además, tanto Washington como Moscú ven con recelo el creciente interés de China en Ártico. Por otro lado, a EEUU le preocupa el rearme militar de Rusia en la región, sobre todo las nuevas baterías de misiles de defensa costera, el aumento de la actividad de los submarinos en el Atlántico Norte y los nuevos sistemas de defensa aérea. Washington, además, ha respondido con un aumento de las patrullas de la Armada estadounidense en el Mar de Barents. Sin embargo, deben buscar un foro donde discutir las cuestiones de seguridad porque el Consejo Ártico no es el idóneo. Este hecho pone de manifiesto una característica que se extiende a toda la relación bilateral, que es la carencia de mecanismos y de un nivel de cooperación amplio, algo que sí existe, por ejemplo, entre China y EEUU. Esto es un síntoma de la poca intensidad de la relación pero, al mismo tiempo, deja ver que todavía hay mucho margen para mejorar y avanzar.

Es posible que se den otros pasos, como revertir la reducción de las misiones diplomáticas en ambas capitales. Cerca de 60 diplomáticos estadounidenses fueron expulsados de Rusia en abril –toda la sección política– en un ojo-por-ojo por el mismo número de rusos expulsados de EEUU después de que un agente de inteligencia fuera

envenenado en Inglaterra. Para algunos diplomáticos estadounidenses fue un error, porque precisamente son ellos los que tratan de lidiar con los malentendidos entre ambas partes, y es una medida que además reduce su capacidad de interlocución con Moscú. La ciudadanía rusa, además, tiene muchas esperanzas en que se restablezcan las misiones diplomáticas y los servicios consulares en Rusia.

También podría esperarse un posible intercambio de prisioneros, como apuntan muchos expertos. Y, teniendo en cuenta que la relación bilateral entre Washington y Rusia es escasa, podría ser interesante que se buscara incrementar los intercambios *people to people*, promoviendo los lazos culturales y de educación, que crean las bases para una relación más duradera.

Por último, EEUU reconoce la importancia de China para Rusia, pero no tiene intención de revertir dicha relación. Aunque no desea que su colaboración sea aún más estrecha, todo indica que no será un asunto de la agenda.

Conclusión

Se acerca una cumbre histórica y mediática que, sin embargo, no apunta a grandes progresos. Y si los hay, en asuntos concretos, no habrá apoyo político para sostener un diálogo fructífero con Moscú hasta que no se resuelva la cuestión de Ucrania, el gran escollo en la relación entre EEUU y Rusia.

Ucrania es y será clave para cualquier normalización de las relaciones entre EEUU y Rusia, pero no es necesariamente la clave para que haya una relación algo más estable y gestionable. Si el Kremlin acepta los planteamientos estadounidenses sobre algunos compromisos selectivos, y a pesar de que EEUU no dejará impunes las acciones contra su soberanía, sus intereses o la violación de los derechos humanos, puede ser posible gestionar la relación con áreas en las que cooperar y también con claras líneas rojas; una cumbre de la que Putin se puede beneficiar a nivel doméstico y Biden también, pudiéndose comparar con lo ocurrido en Helsinki en 2018 y, a diferencia de ella, que tratara de poner en valor sus intereses domésticos y los de sus aliados.

Aunque ambos piensen que el adversario está en decadencia, ninguno desaparecerá, por lo que la confrontación entre ellos será prolongada. Después de Ginebra veremos si hay una pequeña esperanza para una relación más responsable y predecible, porque el actual estado de las relaciones es un riesgo para ambas partes y para los aliados.