

La política exterior de la Unión Soviética

(Propuesta para la periodización de su historia y un análisis de sus doctrinas)

Ana Teresa Gutiérrez del Cid

El objetivo de este trabajo es plantear una propuesta para la sistematización del estudio de una de las principales funciones del Estado soviético: su política exterior, particularmente importante a partir de 1945, cuando se convierte en uno de los actores principales de las relaciones internacionales contemporáneas.

Esta propuesta consiste en un intento de periodización de la historia de la política exterior soviética, una vez definidas etapas históricas específicas, y de analizar las causas del surgimiento de las diferentes doctrinas soviéticas de política exterior, así como de sus características fundamentales.

Periodización de la historia de la política exterior soviética. Para evitar caer en el lugar común de analizar la problemática del socialismo a través de la visión europea occidental o norteamericana,¹ nos parece fundamental hacer referencia a los estudios soviéticos sobre este aspecto. El problema de la periodización de la historiografía soviética, se viene trabajando desde los años cincuentas.² Para los especialistas soviéticos el abordamiento teórico—metodológico de la cuestión, reside en la necesidad de condicionar la periodización a una serie de principios que deben regir los diversos intentos que se realicen al respecto. Estos principios son los siguientes.

1. La política exterior de cualquier país en gran medida se define por el desarrollo interno de éste. Las necesidades de su economía, de su desarrollo social y otros factores de la política interna condicionan la política exterior.

2. Las grandes transformaciones internas de una sociedad: el cambio de la formación socioeconómica,

los movimientos revolucionarios y otros acontecimientos históricos que abren una nueva etapa del desarrollo de un pueblo, como regla propician también transformaciones en la política exterior. Los momentos relevantes en la historia general de un país, definen las fronteras iniciales y terminales de las etapas y períodos de esta historia y crean la base para la periodización de los diferentes aspectos de su desarrollo histórico, uno de los cuales, es precisamente la política exterior.³

3. Además de los acontecimientos internos que metodológicamente serían el principio base para la periodización de la política exterior, influyen también los acontecimientos en otros países, las transformaciones en la sociedad internacional.

Estos hechos no pueden dejar de tenerse en cuenta para efectuar la periodización de la historia de la política exterior de un país, ya que sucede que acontecimientos exteriores de otros países propician cambios radicales en la situación internacional, y conllevan a serios cambios en la política exterior de un determinado país, aunque en su desarrollo interno no haya habido transformaciones importantes.

4. De todo lo anterior se deduce que la periodización de la política exterior en conjunto va a tener como guía para su estructuración la periodización de la historia de un país, a partir de la cual se va a periodizar la política exterior.

Con base en los anteriores criterios, los historiadores soviéticos intentando llevar a cabo la periodización de la historia de la política exterior. Sin embargo, existen diferentes interpretaciones y el problema es polémico. Por una parte, el académico M. Aira-

1 Véase sobre esto el artículo de Graciela Arroyo Pichardo, "Las relaciones internacionales en la praxis de los países socialistas". *Revista Relaciones Internacionales*, CRI, FCPS, UNAM, No. 31.

2 B.M. Jvostov. "Vopros periodizatsi Bneshnoi politikissr", *Novaia y Noveishaia Historiia*, 1957, No. 4.

3 V. M. Jvostov. "Osnobnie etapi bneshnoi politiki sovietskogo gosudarstvo za sorok let". *Problemi istori bneshnei politiki SSSR y Meshdunarodnie otnoshenie*. Nauka, 1976. pp. 102-133.

sociedad internacional a una potencia hegemónica con áres de influencia. Este cambio en la correlación internacional de fuerzas a favor del socialismo y la transformación de la URSS en una potencia nuclear va a darle un matiz diferente a su política exterior, teñida en todas sus acciones del elemento común a toda gran potencia: "conservar y extender su campo de influencia".⁷ Aunque este comportamiento es aún más marcado a partir de 1956, año del XX Congreso, y de la puesta en escena de la doctrina de "coexistencia pacífica".

Para finalizar con este intento de periodización de la trayectoria de política exterior del Estado soviético, cabe señalar que el actual secretario general del PCUS, Mijaíl Gorbachov, parece iniciar un periodo aún más pragmático en la historia de la política exterior soviética, en el cual el objetivo más importante será dar solución positiva al problema que para la Unión Soviética representará el proyecto "Guerra de las galaxias", que pretende acrecentar aún más el abismo entre la capacidad nuclear soviética (inferior tecnológicamente) y la norteamericana. Reagan ha declarado su intención de invertir varios millones de dólares en la investigación para este proyecto. Esta es una acción que la Unión Soviética simplemente no puede equiparar; por otra parte es bien sabido el he-

7 *Ibid.* p. 29



cho de que la tecnología cibernética soviética se halla atrasada 50 años con respecto a la norteamericana. Estos dos factores plantean un reto al país soviético, que Gorbachov debe afrontar. Para un futuro inmediato y como respuesta al proyecto de "Guerra de las galaxias", la URSS ha aumentado su presupuesto para la investigación científica con fines bélicos en 3.6 por ciento para 1982, como necesidad fundamental para mantenerse en línea de "paridad estratégica

aproximada" con los EE. UU. Este fenómeno implicará también que el ejército soviético adquiera dentro del proceso de elaboración de la política exterior un mayor peso del que hasta ahora ha tenido".⁸

⁸ Ver el artículo de Augusto Varas: "FFAA, Estado y sociedad en la URSS". Rev. Nueva Sociedad, No. 80, Noviembre-Diciembre, 1985.

URSS: Gasto militar y número de fuerzas armadas

Año	Gasto militar URSS millones constantes 1981	Gasto militar/Prod. Geog. bruto %	Gasto militar/Gasto fiscal %
1974	199.969	14.9	67.0
1975	206.351	14.9	63.8
1976	215.949	15.3	61.2
1977	218.948	15.0	59.1
1978	222.597	14.8	57.3
1979	227.380	15.0	53.7
1980	223.090	15.0	49.7
1981	236.700	14.9	47.8
1982	242.419	15.0	44.4
1984			

Año	Gasto militar per cápita URSS Constantes 1981	Fuerzas armadas por cada 1,000 Hab.	Gasto militar URSS millones constantes 1980*
1974	5.322	16.3	
1975	5.430	16.1	122.400
1976	5.492	16.4	124.200
1977	5.636	16.2	126.100
1978	5.760	16.1	128.000
1979	5.767	16.3	129.000
1980	5.863	16.2	131.800
1981	5.928	16.1	133.800
1982	5.991	16.3	135.800
1983			137.900
1984			142.000

Fuente: ACDA. *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1972-1982*, U.S. S. Arms Control And Dipartament Agency, Washington, 1984.
* Sipri Yearbook 1985.

La segunda mitad del decenio de los ochentas nos mostrará la capacidad de respuesta de la URSS ante

este nuevo reto que Occidente opone a este país y al sistema socialista en total.

Las doctrinas soviéticas de política exterior. Su fundamento teórico y su praxis.

El proceso de elaboración de la política exterior del Estado soviético ha variado según las diferentes etapas por las que ha atravesado. Este es un hecho que se desprende de nuestro anterior análisis de la periodización de la historia de esta política.

En el primer periodo, considerado en el párrafo anterior, que va de 1917 a 1932, tenemos al recién surgido Estado soviético con Lenin a la cabeza del órgano de poder creado por la revolución: el consejo de Comisarios del Pueblo. Precisamente el primer decreto del nuevo Estado va a versar sobre su política exterior. Va a pasar a la historia con el nombre de "Decreto de la paz", y va a ser adoptado el 8 de noviembre de 1917 por el II Congreso de los Soviets de toda Rusia. Este decreto va a materializar los lineamientos teóricos del proyecto socialista sobre la renuncia a la intervención en guerras con carácter imperialista: "El gobierno considera que continuar esta guerra por el reparto entre las naciones fuertes y ricas de los pueblos débiles conquistados por ellas es el mayor crimen contra la humanidad, y proclama solemnemente su resolución de firmar sin demora unas cláusulas de paz que pongan fin a esta guerra en las condiciones indicadas, igualmente justas para todas las nacionalidades sin excepción."⁹

Lenin vinculaba además, estrechamente, la política exterior a la interna en sus planteamientos teóricos para fundamentar ésta. Por lo tanto el Decreto de la Paz era además una necesidad interna real, para poder emprender la construcción del socialismo en condiciones pacíficas, el elemento fundamental para la reconstrucción y el ulterior desarrollo de la economía nacional. Es decir que la búsqueda de la paz es una necesidad constante del socialismo desde su surgimiento en la práctica histórica con el Estado soviético, ya que el socialismo como modo de acumulación no se beneficia de la industria armamentista, que en Occidente sí es un medio para reactivar la economía. Sin embargo, el proyecto socialista no está aislado sino que coexiste con el capitalismo en la sociedad internacional. Ya en la Constitución de la URSS de 1923 se dedica un apartado al problema de las relaciones internacionales. Se caracteriza a la Sociedad internacional dividida en dos campos antagónicos: el capitalista y el socialista. El antagonismo de clase era el factor determinante de las relaciones internacionales. Por lo tanto, la táctica de la políti-

ca exterior debía ser la alianza con los países capitalistas más débiles en la lucha que existía entre éstos y los más poderosos, como resultado de las contradicciones interimperialistas. De esto puede deducirse que el proyecto socialista, puramente teórico de Marx, al ser llevado a la práctica por Lenin (que fundamentalmente es un estratega y un político), empieza a adaptarse a la realidad internacional: el nuevo Estado socialista no se encuentra aislado, sino que debe convivir con una sociedad internacional que le es hostil por definición; por lo tanto, "la reluctancia inicial a invocar los derechos procedentes de los tratados que habían establecido los antiguos gobiernos rusos, natural en un momento en que se negaban completamente a aceptar las deudas contraídas por el régimen zarista, fue cediendo gradualmente a una postura más moderada".¹⁰ Además, la renuncia de la Rusia Soviética a los derechos del zarismo adquiridos en China, Persia y Turquía implicaban un acto voluntario de renuncia, y no una situación en la cual hubiesen cesado automáticamente los derechos. Incluso en noviembre de 1924, "en el curso de una disputa sobre los derechos de acceso a la isla de Wrangel, en el Artico, Chicherin, Comisario del pueblo para Asuntos Exteriores mandó una nota a las principales potencias recordando una declaración hecha por el gobierno ruso en 1916, en la que se decía que las islas de la costa norte de Siberia "forman parte inseparable del territorio ruso", asegurando que en ese momento las islas formaban parte de la RSFSR, y protestando en nombre de la URSS "contra la violación de su territorio en lo que se refiere a estas islas por parte de extranjeros".¹¹

Empiezan también a desarrollarse las relaciones comerciales con Occidente, inauguradas por el acuerdo comercial anglo-soviético de marzo de 1921, y por lo tanto cobran importancia los tratados en la teoría y la práctica soviéticas.

Esta necesidad de apoyo en la legalidad *jurídica*, sobre todo para relacionarse con Occidente, es el resultado de que no se plasmó en la realidad la teoría del surgimiento y victoria de revoluciones socialistas en Europa Occidental; esta situación es clara para el Estado soviético, sobre todo después del fracaso de la revolución alemana en 1923. El Estado soviético debe utilizar como táctica defensiva la legalidad jurídica para tratar con Occidente.

De allí que hacia el exterior el comportamiento del Estado soviético poseía dos líneas de acción:

9 La política exterior soviética. Documentos principales del Soviet Supremo de la URSS, 1956-1962; Moscú, 1962. p. 18.

10 E.H. Carr; *Historia de la Rusia Soviética. El socialismo en un solo país*. 1a. parte; Ed. Alianza Universidad. 1979. p. 21.

11 *Ibid*, p. 21.

Los nexos interestatales y pragmáticos; y los nexos del PCUS con los demás partidos comunistas por medio de la Internacional Comunista, que representaba el elemento revolucionario en la política y perspectivas soviéticas.

Lo interesante de estos dos lineamientos es que al nacimiento del Estado soviético, la Internacional y éste estaban estrechamente vinculados, Chicherin tomó parte en la fundación de la Internacional. Pero en 1924 la diplomacia soviética va a declarar frecuentemente que la Comintern poseía independencia absoluta, financiera, organizativa e ideológica, en relación al gobierno soviético. Lo que en realidad era sólo una táctica de la política exterior soviética, pues quien elabora las decisiones del Estado como de la Comintern es el PCUS. Sin embargo esta doble línea de comportamiento al exterior le permite a la URSS maniobrar diplomáticamente en contra del bloque capitalista por medio de los acuerdos y tratados que establece a nivel interestatal.

Esta táctica "doble" va a conservarse después de la muerte de Lenin, a principios de 1924, pero con reajustes. Stalin, en enero de 1925, en la conferencia provincial del partido en Moscú, reexamina la cuestión de los "aliados" del poder soviético y rechaza como inadecuados:

- 1) Al proletariado de los países capitalistas avanzados (que "aunque era el aliado más fiel e importante" no estaba entonces en condiciones de prestar una ayuda directa y un apoyo real).
- 2) A los "pueblos oprimidos de los países subdesarrollados" (que aunque constituyen la reserva mayor de nuestra revolución, se muestran indecisos a la hora de empezarla).
- 3) Al campesinado de los países capitalistas.¹²

Así, lo único realmente válido para Stalin van a ser los conflictos interimperialistas entre los países capitalistas. Los antagonismos entre Gran Bretaña y Estados Unidos, y entre la primera y Francia. Stalin elabora el "Plan de Construcción del socialismo en un solo país" y de la autosuficiencia nacional, en el que el presente de la URSS no podría ya depender del futuro revolucionario de Europa Occidental. Es en este momento en el cual el pragmatismo va a cobrar auge en detrimento de la línea de nexos de partido a partido comunista; un ejemplo de esto son los acuerdos de Locarno de 1925. Posteriormente el acto de política exterior más representativo de este pragmatismo es el pacto Ribbentrop-Molotov,

del gobierno soviético con la Alemania nazi. Efectivamente la Unión Soviética se veía ante el dilema: enfrentarse al bloque unido de Alemania, Italia, Japón, Inglaterra y Francia, que indudablemente no habría tardado en desatar la guerra contra ella, con lo que se había visto ella sola frente a la coalición antisoviética de todas las grandes potencias imperialistas, o aceptar la sugerencia que le había hecho Alemania y concluir con ella un Tratado de no agresión, con lo que conseguiría una cierta tregua y echaría por tierra los planes de los imperialistas ingleses, franceses y norteamericanos para la formación de un frente antisoviético único con la Alemania nazi y la Italia fascista. No había otra salida.¹³

Una vez desencadenada la Gran Guerra Patria de la URSS, a mediados de 1941, se van a ver en la práctica los resultados positivos de este pacto para la URSS: haber dispuesto de un año y medio o más para los preparativos de guerra, le permitirá dar la lucha al ejército nazi y expulsarlo en el transcurso de la guerra del territorio soviético, y después salir de sus fronteras y ocupar el Este de Europa Occidental, y debido a este poderío bélico ser tomada en cuenta en las reuniones a alto nivel de los aliados; y posteriormente, como ya hemos señalado, en la conferencia de Yalta, y en la de San Francisco, en donde participa como uno de los fundadores de la nueva organización internacional: la Organización de las Naciones Unidas. Así, el periodo estalinista podemos definirlo como un proceso en el cual el naciente socialismo se desarrolló y construyó a pesar de la contrarrevolución interna y externa, y su desarrollo alcanzó tal nivel que convirtió a un antiguo país agrario industrial con reminiscencias feudales en un país industrial con una enorme capacidad de respuesta bélica, y con una organización social tan efectiva que logró detener el avance nazi-fascista, mientras que el resto de Europa se hallaba sojuzgado por Hitler y Mussolini. Podemos concluir por lo tanto que en este periodo de desarrollo de la sociedad soviética el pragmatismo en materia de relaciones internacionales era para la URSS una exigencia para la supervivencia en la sociedad internacional.

El tercer gran periodo de la política exterior soviética, el de la "coexistencia pacífica", es característico del socialismo como un sistema que al interior ya se ha consolidado, tanto económica como política y militarmente, y más que constituir esta política una respuesta a la *detente* occidental, es una estrategia

12 Stalin; *Obras completas*, T. VII; pp. 26-28.

13 V.P. Pdemkin *Historia de la diplomacia*. T. III, Ed. Grijalvo, México, 1968, p. 656.

que emana de factores y necesidades internas del propio sistema socialista, más que de las condiciones externas.

Es lo que se llama en derecho internacional una "declaración unilateral de voluntad". Como hemos mencionado esta nueva estrategia se inaugurará durante el XX Congreso del PCUS en 1956. Krushev, con motivo de este cambio de estrategia declara en 1959: "A menudo oímos considerar a los políticos occidentales si se debe "aceptar o no la propuesta de coexistencia pacífica que presenta la URSS. Esos razonamientos evidencian a mi juicio, que no se comprende la esencia de la cuestión. La coexistencia pacífica es hoy día un hecho real, y no un ruego o un deseo de alguien. Se trata de una necesidad objetiva dominante de la situación actual del mundo (. . .). Los capitalistas no aprueban el régimen social socialista, nuestra ideología y nuestra concepción del mundo les son ajenas. En la misma medida, nosotros, los ciudadanos de los Estados socialistas, desaprobamos el orden de cosas capitalistas y la ideología burguesa. Pero necesitamos vivir en paz, resolviendo exclusivamente por medios pacíficos las cuestiones internacionales que puedan surgir. De aquí la necesidad de concesiones mutuas (. . .)".

"Naturalmente, ni una ni otra parte harán concesiones en cuestiones sociales esenciales, en las cuestiones ideológicas que les separan. Se trata de concesiones de otro tipo (. . .) el principio de la coexistencia pacífica de Estados con distinto régimen social significa la no injerencia en los asuntos internos, la necesidad de concesiones mutuas, de compromisos, si se prefiere de adaptación de ambas partes en el terreno de las relaciones entre los Estados al resolver cuestiones prácticas candentes en bien del mantenimiento y la consolidación de la paz. Lenin enseñaba que la clase obrera, tanto antes de la toma del poder como después de ella, debe saber aplicar una política flexible, concertar compromisos, acuerdos, cuando lo exige la vida, cuando lo exigen los intereses de la causa (. . .). La historia del Estado soviético conoce numerosos casos en los que se puso de manifiesto cuán sabia y flexible era la política exterior de Lenin, orientada a resolver los problemas de la paz. Así ocurrió en el periodo de la paz de Brest. Lenin planteó la tarea de firmar la paz con Alemania para asegurar al joven Estado soviético, la posibilidad de construir el socialismo en un clima de paz".¹⁴

En estos fragmentos del informe de N. Krushev vemos claramente que la política de coexistencia pacífica va a ser fundamentada teóricamente en la primera época de la política exterior soviética, la etapa leninista; y en nombre del marxismo-leninismo Krushev se va a proponer flexibilizar las tomas de decisiones del Estado soviético, revalorizar toda una serie de fuerzas sociales internacionales que Stalin había descartado, como elementos componentes de la teoría y de la práctica en materia de política exterior del Estado soviético.

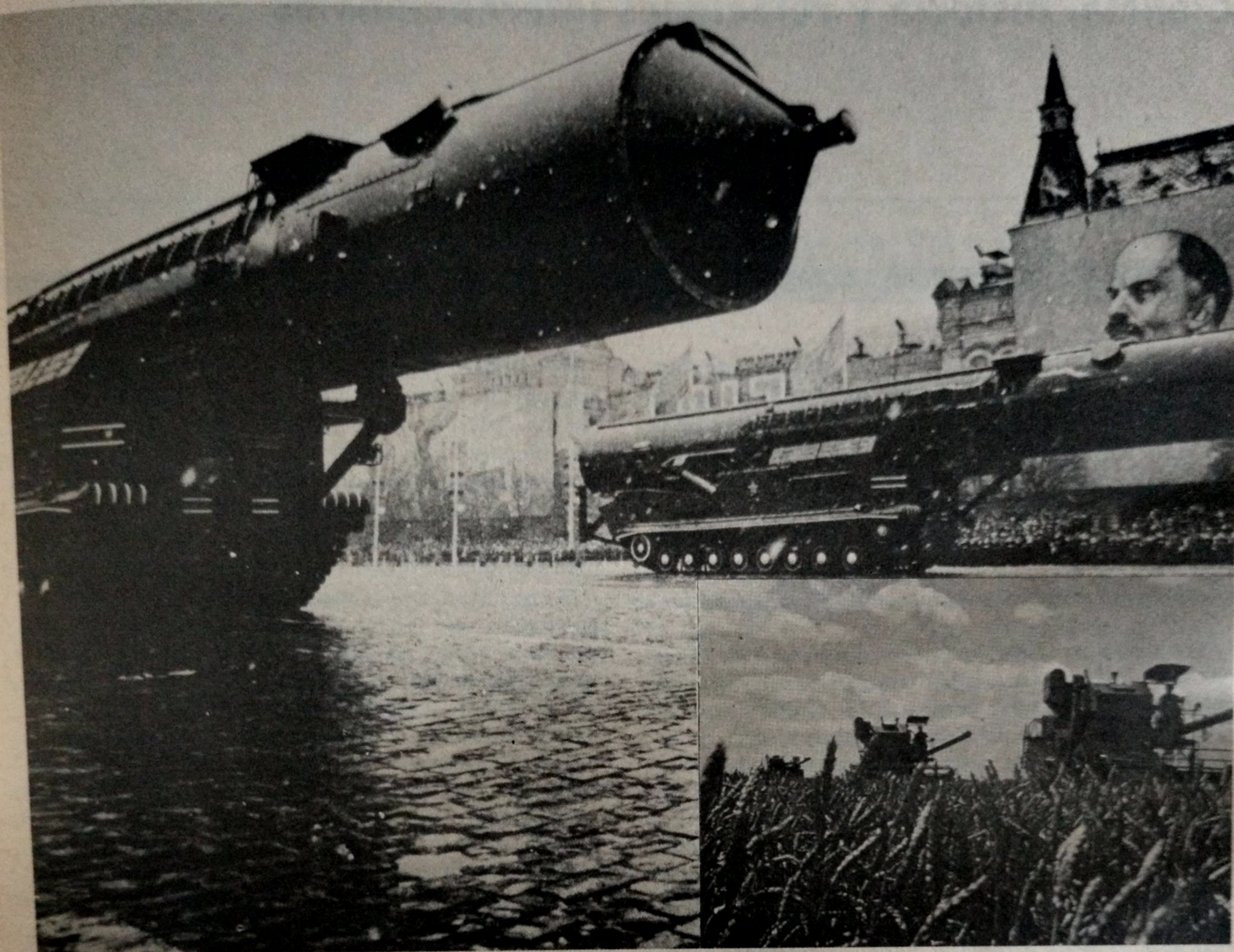
Por lo tanto, de acuerdo a la base metodológica que propusimos para tratar de periodizar la historia de la política exterior soviética *el desarrollo al interior de la sociedad soviética*, observamos que la "coexistencia pacífica", que en esencia no es otra cosa que la apertura soviética a Occidente, es posible sólo en la medida en que la URSS alcanzó un alto grado de desarrollo de su economía y es líder de un subsistema en la sociedad internacional.

Precisamente este hecho es el que impulsa a Occidente a renunciar a la "contención del comunismo" y a iniciar el periodo de la *detente*. Asimismo, es en Occidente donde se abdica esta política y no precisamente por el comportamiento exterior de la URSS. Como sabemos, más que la invasión a Afganistán, lo que endurece la línea de política exterior norteamericana al final de la administración Carter son los sucesos de Irán y de Nicaragua, además de la crisis económica que se desencadena en Norteamérica.

Por su parte la Unión Soviética ha aprovechado los frutos prácticos de la doctrina de coexistencia pacífica: A partir del decenio de los sesentas a la fecha, ha incrementado sus relaciones con Occidente; con la región de Europa Occidental, prioritaria para la URSS, se han concertado una serie de convenios de cooperación económica e intercambio comerciales, por medio de los cuales la URSS se abastece de tecnología occidental, sobre todo con Francia y Alemania Occidental. Tal vez la mejor resultante de estos tratados es la construcción del gasoducto soviético. En efecto, a la URSS le interesa sobre manera su política europea y no escatima esfuerzos en fomentarla.

En las naciones en vías de desarrollo, la URSS, también gracias a la coexistencia pacífica, ha asegurado relaciones interestatales que le abastecen en materia económica: en América Latina, por ejemplo, sus principales socios comerciales, Uruguay y Argentina, en 1979 le vendieron casi el equivalente a la cantidad de grano embargado por Carter, debido a la ocupación soviética en Afganistán.

14 Del informe de Nikita Krushev, "La situación internacional y la política exterior de la Unión Soviética". Informe presentado en tercera sesión del Soviet Supremo de la URSS, el 31 de octubre de 1959.



Sin embargo, las áreas prioritarias para la política exterior soviética son el Medio Oriente y el Sudeste Asiático, sobre todo, la amistad con la India, pues este país hace de contrapeso a la influencia de China en la región.

Africa también es área de importancia para la URSS, y por medio de la cooperación con muchos países africanos la URSS mantiene una presencia real en la zona.

Así, la "coexistencia pacífica", sigue hoy en día vigente y su principal reto es la respuesta adecuada al proyecto "Guerra de las galaxias".

Así, en lo que respecta a las doctrinas de política exterior del Estado soviético, podemos distinguir tres primordiales, como fundamento y explicación de las acciones de política exterior soviética:

1) Los primeros decretos de paz y autodetermina-

ción de las naciones, promulgados por V. I. Lenin.

2) La política de "la construcción del socialismo en un solo país", que comprende a nivel de proyección al exterior:

- a) El aislamiento internacional de la URSS debido al fracaso de las revoluciones en Europa.
- b) Toda la fase de la política de la "seguridad colectiva", consistente en acuerdos y convenios de neutralidad y no agresión de la URSS con los países capitalistas, como táctica para evitar la formación antisoviética.
- c) La etapa de las negociaciones de Yalta, Postdam y San Francisco, y la transformación de la URSS en una gran potencia con la creación del sistema mundial del socialismo.

3) La doctrina de la "coexistencia pacífica", con sus diferentes matices desarrollados desde su surgimiento en 1956.