

La política exterior rusa. Entre la cooperación global y el rol de gendarme regional

Schulze, Peter W.

Peter W. Schulze: Político alemán. Ha sido catedrático de la Universidad Libre de Berlín e investigador en la Universidad de Stanford, California. Autor, entre otros libros, de *Clases sociales en la Unión Soviética en los años 30* y *Reaganismo: ¿la renuncia del consenso?*

En los dos últimos años la enorme tarea de transformación económica hacia una economía de mercado y las crisis internas causadas por estos cambios han desplazado el difícil proceso, tan doloroso para el establishment político del país, de determinar las metas e intereses de la política exterior rusa después de la caída del imperio soviético y elaborar una doctrina militar y de seguridad actualizada. Con la disolución del Pacto de Varsovia, el retiro de las tropas soviéticas occidentales de Alemania y la creación de Estados soberanos vecinos, la Federación Rusa se encontró inmersa en un contexto político completamente diferente, ahora estructurado heterogéneamente y que además ha sido y sigue siendo inestable por la cantidad de conflictos inter y extra estatales que suscita.

Mientras la transformación económica del país avanza sólo penosamente, a política exterior rusa es sorprendentemente exitosa. Pero como los intereses rusos se articulan sobre todo allí donde los intereses occidentales no se ven afectados, o sea en el área de la CEI, este proceso apenas es percibido en Occidente. En cuestiones globales la política rusa se mantuvo a la sombra de los parámetros occidentales. Esto condujo a la falsa presunción de que con la caída del imperio soviético también cayó el orden mundial bipolar, que habría sido sustituido en 1989 por un nuevo orden mundial controlado por la hegemonía militar y política de EEUU¹. En todo caso esta hegemonía se veía limitada por bloques económicos y comerciales tricontinentales². Y a pesar de las expresiones de cooperación formuladas, ni el «nuevo orden mundial» ni la Concepción más multipolar del trilateralismo reconocían un papel global determinante para la Federación Rusa. Con frecuencia

¹Michel Albert: *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Francfort, 1992.

²Paul Kennedy: *Preparing for the Twenty-First Century*, Nueva York, 1993; Jeffrey E. Garten: *A Cold Peace; America, Japan, Germany and the Struggle for Supremacy*, Nueva York, 1992.

se veía a Rusia de manera parecida a la Unión Europea, como «obediente socio minoritario»³ con limitadas posibilidades de influencia regional.

Pero mucho más rápido de lo esperado Rusia comenzó a sustraerse del rol supuesto para ella. Ya la proclamación de una nueva doctrina militar a mediados de 1993, que en cuanto a la utilización de armas nucleares no se diferenciaba de los razonamientos americanos, como también la tematización constante de la situación de las minorías rusas en el Báltico y en el resto de la CEI señalaban que la formulación de metas e intereses propios de su política exterior había comenzado. Sin embargo, sólo los tonos agresivos y chauvinistas de un Vladimir Zirinovsky y por fin la iniciativa balcánica del ministro de Exteriores ruso, A. Kosirev, apoyada por la Duma estatal, han demostrado la falsedad de la tesis de que con la caída de la URSS también había terminado el viejo orden mundial. Es evidente que Rusia retoma intereses anteriores que en ningún momento han dejado de tener importancia por el desplazamiento de factores de fuerza geopolítica, militar y económica ocurrido.

En ese sentido la ausencia de Rusia como actor de la política global y europea ha sido temporal. Por una parte esta ausencia estuvo condicionada por el primado de la política interior y económica en la fase constitutiva del nuevo Estado. El hábil sistema político de éste y la falta de grupos de interés organizados dificultaban la concordancia entre las metas de transformación económica y política con las nuevas condiciones geopolíticas del contexto. La otra dificultad fue la existencia de grupos de asesoría poco coordinados y contradictorios alrededor del ministro de Exteriores, en el Consejo Consultivo del Presidente y en las Comisiones del entonces Soviet Supremo, lo cual retrasó el establecimiento de un consenso sobre las líneas básicas de la política exterior y de seguridad rusas.

Mirando al pasado pueden observarse dos fases en la reorientación y redeterminación de las metas e intereses de la política exterior rusa: a) la fase de formación: orientación hacia Occidente y búsqueda de consenso en política exterior entre 1992 y mediados de 1993; b) la formulación del consenso y la consolidación de la política de interés nacional a partir de mediados de 1993.

En el debate sobre la reorientación de la política exterior rusa es muy discutida la fecha de cuándo comenzó la inclinación hacia Occidente y cuándo alcanzó y pasó su cenit. Científicos rusos como Sergei Karaganov y Andrei Kortunov sostienen que tal orientación ya había llegado a un callejón sin salida con la firma del tratado

³Die Zeit, 24/3/1994.

de Belovechskaia Pustcha en diciembre de 1991 (tratado sobre la formación de la CEI, o sea, sobre el fin de la URSS). Bajo este aspecto la fase de 1991 hasta 1993 debería interpretarse como el fin de la orientación hacia Occidente. Todos concuerdan, sin embargo, en que en algún momento a mediados de 1993 esta orientación perdió su fuerza. La característica resaltante de la primera etapa es la fuerte relación entre las reformas económicas y sociales con la orientación de la política exterior.

A través de la inclinación hacia Occidente se trataba de asegurar primero la transformación democrática de la sociedad y la imposición de las reformas económicas liberales; abrir con esto líneas de crédito del Grupo de los 7, FMI, Banco Mundial y Comunidad Europea para el proceso de reformas y buscar además ayudas bilaterales. A su vez, la orientación hacia Occidente creó las condiciones previas para la futura inclusión de Rusia en instituciones europeas.

Segundo, tal orientación fue casi como un ancla salvadora de la política exterior pues faltaban sustentos políticos propios para influir en la situación creada en Europa y en el contexto más inmediato de la Federación Rusa. Sólo así pudo protegerse al principio el retiro de las tropas rusas de la Europa central y de Alemania oriental contra la crítica nacionalista. Pero también en la complicada cuestión de la relación entre el retiro de tropas y la protección de las minorías rusas, sobre todo en Estonia y Letonia, la orientación hacia Occidente parece haber dado buenos resultados.

Tercero, la orientación hacia Occidente jugó un papel mediador importante en la solución de conflictos regionales dentro de la CEI. Sola, sin la implicación propuesta por EEUU entre ayuda económica y promesa contractual de renuncia a las armas nucleares, la Federación Rusa no hubiera podido imponer el tratado de control y retorno de armas nucleares de Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán.

El cambio político interno de enero de 1993 introduce una nueva etapa de racionalización de la política exterior rusa. El cambio gubernamental tuvo un efecto secundario sorprendente. Las especulaciones alrededor del ministro de Exteriores ruso Andrei Kosirev, cuya posición en el gobierno conservador de Chernomyrdin era supuestamente insostenible, fueron silenciadas repentinamente. Parece paradójico que la posición del ministro liberal y de su ministerio se vea fortalecida en una fase de fuertes enfrentamientos entre el Parlamento y el Presidente, enfrentamientos que paralizaron las labores gubernamentales, casi

ahogaron por completo el proceso de reformas y trajeron consigo el peligro de la independización o secesión de partes del territorio.

Este proceso es aún más notable porque el paso del imperio soviético a la Federación Rusa conllevó el cambio de la vieja élite, competente y homogénea, en la política exterior y de seguridad. No sólo se eliminaron departamentos y direcciones completas en la burocracia del Ministerio de Exteriores, también los institutos de investigación y asesoría de la Academia de las Ciencias se encontraron en 1991, en su mayor parte, en medio de un proceso de disolución por la reducción drástica del financiamiento estatal. Sólo a mediados de 1993 aquellos institutos que habían sobrevivido a las turbulencias recuperaron cierta calma. Lograron en ese tiempo alquilar espacios de vivienda y trabajo muy escasos en Moscú a joint ventures, u ofrecieron servicios de información a empresarios extranjeros. Así pudieron suavizar los problemas financieros y parar poco a poco el brain drain de científicos hacia la industria privada o el extranjero. Recuperaron de esta forma su influencia sobre la formulación de los objetivos en la política exterior.

Es sorprendente que a pesar de todo esto se haya avanzado en la formación de consenso. Aún cuando imperfecto, con el referendo de abril de 1993 comienza la construcción del Estado en la Federación Rusa. Desde entonces también se ven los comienzos de una diferenciación y estratificación social, producto de la privatización de empresas realizada por medio de cupones, la creación de nuevas empresas privadas, sobre todo en el sector de servicios, y la creciente regionalización de las estructuras decisorias. Junto a los grupos de interés de la vieja estructura de poder, que por las reformas han perdido parcialmente su influencia antes dominante (militares, institutos de la Academia, alta tecnología, industria pesada, complejo militar-industrial) aparecen ahora nuevos grupos de influencia (bancos, empresas comerciales, élites regionales, partidos, etc.) que persiguen intereses particulares y buscan influir sobre los objetivos de la política exterior (sobre todo las regiones ricas en materias primas) y de la política de seguridad.

En efecto, la política exterior del primer período, determinada sobre todo externamente por un pequeño grupo de asesores alrededor del ministro de Exteriores, es corregida cada vez más por la aparición de una multitud de grupos de intereses económicos y políticos. Dicho concretamente, la política exterior rusa se convierte en instrumento de los intereses nacionales. Desde el exterior de Rusia tal proceso se registra como un abandono de posiciones comunes. En esta fase el gobierno de Chernomyrdin logra acercar más a los administradores de las grandes

empresas estatales, y con ellos a los sindicatos, a la política gubernamental. La integración de grupos de interés relevantes se une a una corrección del curso de la reforma económica y político-financiera que también es apoyada por el presidente después de las elecciones de diciembre de 1993. El fin de la era del «romanticismo del mercado» (Chernomyrdin) se extiende ahora hacia la política exterior. En ocasión de una visita oficial a Madrid en abril de 1994 el presidente Yeltsin declaró el final de la «romántica orientación hacia Occidente»; y Kosirev agrega tajantemente, al burlarse de los «tonos chauvinistas de Washington»: «Rusia no puede aceptar un papel secundario en la política mundial»⁴.

Nuevamente se muestran aquí las relaciones entre la orientación de la política exterior y las estrategias de la política económica. La falta de convincentes inversiones extranjeras y la frustración por el curso de las reformas, más aún, la creciente miseria material de la mayoría de la población (más del 60% se queja de que su situación actual es peor que la de hace 5 años) así como el miedo a que el país tienda, sin ayuda posible, hacia una catástrofe en formación minan el valor de la orientación reformista incluso para demócratas convencidos. Desde entonces se busca un «camino ruso» particular para la reordenación del Estado y la sociedad y para la modernización de la economía. Pero no se ha encontrado mucho. Sólo una imprecisa «opción euroasiática» que comparten los administradores de las grandes empresas, sobre todo del complejo militar-industrial, con militares, intelectuales nacionalistas, partidos políticos del centro y parte de la vieja nomenclatura. La orientación «euroasiática» quiere responder al carácter cultural y geográfico doble del país y se refiere a exitosas estrategias de crecimiento en la región del Pacífico (Japón, Corea del Sur, China, Taiwán, Hong-Kong). A diferencia de la terapia de shock, las condiciones socioculturales asiáticas estarían más cercanas a la propia situación rusa. Pues ellas acentúan el papel del Estado en el proceso de modernización y le dan mayor valor a los objetivos de estabilidad y desarrollo que las normas de la democracia pluralista.

Dejando de lado el comprensible deseo de lograr orden y seguridad social en este país condicionado por estructuras mafiosas, no resulta claro qué debe entenderse como el «camino ruso» particular⁵ en política económica, construcción del Estado y determinación del papel ruso dentro del sistema internacional. Los cínicos pretenden que se trata de la conocida estrategia rusa del «arreglárselas con un

⁴Ibid.

⁵Incluso abiertos representantes de la vía reformadora democrática, como el ex-gobernador de Moscú, Popov, y el líder del movimiento para la continuación de las reformas democráticas, el gobernador Sobchak de San Petersburgo están buscando el tercer «camino ruso». Su metamorfosis de reformadores demócratas radicales a defensores de una concepción que conjuga una economía de mercado con una democracia limitada parece inevitable.

mínimo nivel tecnológico y un altísimo grado de renuncia al consumo». De todas formas la metáfora sigue resistiendo tercamente y se ha convertido en un agresivo lema de la derecha y la izquierda radical. Señala un cambio fundamental en la conciencia nacional en el sentido de un distanciamiento negativo de Occidente.

Sobre todo en el debate sobre política exterior dejó sus huellas. Hoy en día, después de una disputa de dos años entre «occidentales», «neo-aislacionistas», defensores de la «concepción euroasiática» y tradicionalistas orientados hacia el expansionismo, parece perfilarse un mínimo consenso que busca unir elementos de todas las tendencias básicas. Tal consenso, dirigido hacia una línea controlada, se publicó por primera vez en la «doctrina Kosirev». La doctrina tiene como principio estructurador la diferenciación entre política exterior «cercana» y «lejana». En lugar de la competencia sistémica, geoestratégica y nuclear con EEUU y luego la clara orientación hacia Occidente que desde la glasnost y la perestroika había declarado como meta la cooperación con EEUU y Europa en cuestiones globales, ahora se coloca la seguridad y defensa de intereses nacionales en el contexto inmediato de Rusia.

La mayor amenaza ya no se deriva de la competencia sistémica, geoestratégica y nuclear con EEUU y Europa. Como causa principal de posibles peligros se detectan las situaciones inestables en los vecinos Estados de la CEI. De ello se deriva el interés explícito en mantener relaciones estables y de buena vecindad con todos los Estados de la CEI, pues vecinos nerviosos y guerras civiles tienen efectos desestabilizadores también sobre Rusia. Junto a esta meta se coloca la defensa y protección de las minorías rusas en los Estados de la CEI como línea principal de la política exterior rusa. No se reaccionará con indiferencia ante cualquier merma en sus derechos⁶.

Especialmente, el extranjero «cercano» es idéntico a la CEI. Más allá de ello Rusia se define como potencia que persigue sus propios intereses en el extranjero «lejano» y que por ello opina en forma independiente sobre cuestiones internacionales y conflictos regionales. La iniciativa en los Balcanes, la injerencia de mediadores rusos en Medio Oriente y las más recientes propuestas de desactivar las tensiones en el conflicto entre EEUU y Corea del Norte a través de una conferencia internacional indican esta pretensión. Es obvio que surgirán conflictos entre las metas de la política exterior rusa en la región de la CEI y en el extranjero «lejano», pues esto se deriva no sólo de la situación compleja y difícil del contexto

⁶Andrei Kosirev: «Palabras en la Conferencia sobre la Región de Barent el 21/4/1993 en Archangelsk» en Europa Archiv, 21/48, 10/11/1993, p. 446.

«cercano». El país se encuentra, además, justo en la línea divisoria de dos campos de interacción política que no se combinan y que tendencialmente se excluyen (orientación hacia Occidente y papel regional en la CEI), cosa que contribuye a lo «imprevisible» y contradictorio de la política exterior rusa. Tales conflictos de intereses tienen su efecto sobre la cooperación con EEUU o con la UE.

Pero también para la relación con Occidente vale el que ésta ya no se regula por un régimen internacional, la dominación de los EEUU. Ya sólo los intereses contradictorios en la OTAN, por ejemplo en la cuestión de su «ampliación hacia el Este», o en la UE en cuanto a la política exterior y de seguridad común (PESC) muestran que Rusia tiene que diferenciar mucho más que antes su política hacia Occidente por los intereses particulares de EEUU, la UE y de los nuevos Estados de Europa central. Lo que en Occidente aparece como impredecible, en Rusia es en realidad una nueva versión de la vieja política de sacar partido de las contradicciones occidentales.

Si la política rusa hacia Occidente da pie a interpretaciones ambivalentes, las relaciones con los Estados de la CEI son aún más complicadas. Las grandes regiones (Asia central, el Cáucaso, Bielorrusia y Ucrania) son demasiado diferentes y algunos de sus países tienen además problemas demasiado específicos como para que pudiera cristalizarse una política rusa unitaria ante la CEI, más allá de modelos básicos mínimos y pocas prioridades, por ejemplo, la protección de las minorías. Pese a estos problemas, la orientación básica de esta política exterior encuentra apoyo en la mayoría de la población y en las nuevas instituciones constitucionales. Si hasta ahora se respetaba el primado de la política interior, ahora, a la luz de la íntima conexión entre ambas, el consenso en política exterior podría funcionar en el futuro como freno para las tendencias nacionalistas y chauvinistas y contribuir así a la estabilización del sistema político.

Pax Russica o el chauvinismo de la Gran Rusia

Mientras duraron las luchas por el poder político en Moscú y en los Estados sucesores de la ex-URSS, la CEI, como institución multilateral, llevó una existencia en la sombra y se tenía como un percedero constructo de transición sin poder de decisión. Sólo con la formación del consenso básico en la política exterior rusa y la comprensión realista de los Estados de la CEI de que su soberanía política debería basarse en la estabilidad económica y política y que tal estabilidad dependía del desarrollo en la Federación Rusa se reavivaron los deseos generales de cooperación. Tal cambio se manifestó en la realidad política a través de los

Tratados de Minsk en enero de 1993 entre ocho Estados de la CEI (faltaron Turkmenistán y Ucrania). Ahora las cuestiones de seguridad internacional, de desarme, control de armas y de la estructura de organización de las fuerzas armadas deberían ser tratadas en forma conjunta. En el caso de los Estados de Asia central se ven incluso indicios de una integración subregional y sobre todo Kazajstán insiste en una integración económica más amplia para la región de la CEI.

No es sorprendente por ello que en ninguna encuesta reciente entre representantes de la política exterior se muestre preocupación por que Rusia pueda ser arrastrada a conflictos bélicos entre los Estados de la CEI. Incluso en el caso de Ucrania la mayoría de los expertos no tiende a suponer que la posible ruptura del país conduzca a una guerra. Se sigue opinando que las tensiones ruso-ucranianas se parecen más a una lucha entre dos «élites políticas» peleándose por la herencia del viejo imperio soviético, que a un conflicto étnico⁷.

Sin lugar a dudas, Rusia ha utilizado inteligentemente los conflictos políticos y económicos de sus vecinos para aumentar su influencia, pero esta vez no con medios militares represivos sino con una diplomacia bien pensada y con la utilización de su poder económico. La tesis de que Rusia intenta con palancas económicas y con proyecciones de su poder militar (intervenciones de seguridad) la reintegración de estas regiones es poco probable. Con frecuencia tal argumento se defiende con la pretensión de que la política rusa habría fomentado conflictos regionales al alternar su apoyo a los partidos en conflicto y luego ofrecerse como poder mediador.

Apartando la derecha tradicionalista, los monarquistas, grupos extremos de comunistas y defensores del Partido Liberal Democrático, las tendencias neoimperiales no son (aún) consensuales. La meta de la política rusa no es la restitución del viejo imperio soviético o la persecución de conquistas zaristas, sino ser reconocida dentro de la unión de los Estados de la CEI como el poder hegemónico económico, político, militar ordenador y también pacificador.

Hay factores económicos y de política interior que hablan en contra de una proyección del poder militar y de una intervención en los Estados de la CEI. Rusia se vería arrastrada en el torbellino de los conflictos regionales étnicos y separatistas y caería en un abismo económico. Una agresión imperial como estrategia de

⁷John Morrison: «Pereyaslav and after: the Russian-Ucranian Relationship», en *International Affairs*, The Royal Institute of International Affairs, vol. 69, N° 4, 10/1993, p. 702.

disimulo de problemas políticos y económicos del país no podría imponerse a nivel nacional contra la indiferencia de la población. Signos de ello son, entre otros, la menor disposición de los jóvenes para responder a la recluta y la desmoralización de los militares por el retiro de tropas de Europa y la derrota en Afganistán.

El interés vital de Rusia apunta a un contexto estable, quiere decir, a la finalización de conflictos armados entre los vecinos países de la CEI, pues las guerras en el Cáucaso y en Asia central desestabilizan no sólo las regiones involucradas. Hace tiempo que tienen efectos hasta en las grandes ciudades rusas: masas de emigrantes y capas poblacionales desarraigadas forman el sustento del crimen organizado. Grupos mafiosos dominan hoy en día casi por completo los mercados y las empresas privatizadas. Bandas azerbaijanas, armenias, osetias y chechenias controlan el negocio ilegal de armas, están involucradas en corruptelas con materias primas, petróleo y materiales nucleares y dominan las zonas rojas en las ciudades⁸.

De esta argumentación se sigue que Rusia debe asumir un ineludible papel como poder regional ordenador y pacificador. Pero aquí se manifiesta el dilema de la política rusa. Pues en tanto que este papel no sea aceptado por la comunidad internacional de los pueblos y las misiones de paz rusas no sean ordenadas por la ONU, subsiste el peligro de que estas iniciativas sean interpretadas como política expansionista de una gran potencia. Por ello le toca a la ONU y a Occidente clarificar este problema. Para tareas pacificadoras Rusia mantiene en la actualidad unos 9.000 soldados en tres Repúblicas de la CEI, 1.523 en Georgia (1.000 en Abjasia y 523 en Osetia), 6.000 en Tadjiquistán y 1.800 en la Moldavia. Además, se encuentran tropas rusas en el «extranjero cercano» por acuerdos bilaterales. Cumplen funciones especiales como protección de fronteras y de infraestructuras de suministro y tránsito, además del mantenimiento de instalaciones militares (plantas nucleares) en Georgia, Arzabaiján, Armenia, Kazajstán, Ucrania y en las repúblicas bálticas.

El Tratado de Amistad firmado por el presidente georgiano y el presidente ruso en febrero de 1994, que busca establecer buenas relaciones vecinales, aumentar la cooperación económica y le garantiza a los rusos tres bases militares, entre otras en Batumi, cerca de la frontera con Turquía, podría hacer escuela. En total, la política rusa intenta garantizar la utilización de cinco bases militares en todo el Cáucaso; se

⁸Christian Schmidt-Häuer: Ruusland in Aufbruch, Innenansicht aus einem rechtlosen Reich, Munich, 1993, pp. 264 y sig.

pretende estacionar allí, según el ministro de Defensa, aproximadamente 23.000 hombres.

Aun cuando las metas imperiales de la política rusa parecen poco probables, se plantea la pregunta de si el asentamiento de divisiones militares en la CEI puede constituir un indicio de pretensiones que convertirían a estos Estados en una cadena de países dependientes como explanada de seguridad y zona de influencia. Sin lugar a dudas tal desarrollo se está produciendo a toda marcha como una forma de Pax Russica en la región de la CEI. Por una parte se ve favorecida por la reconstrucción económica rusa, más rápida en comparación con los otros países de la Comunidad, pero también se aceleró por la desestabilización política y económica de los otros Estados (exceptuando Kazajstán).

¿Debería este proceso crear preocupación en Occidente? ¿Cómo se comportan los países de la CEI involucrados ante este proceso? No existen respuestas unívocas a ambas preguntas. Por una parte, hasta ahora Occidente apenas mostraba interés por involucrarse en esta zona. Peticiones rusas por colaborar en peace keeping missions sobre todo en el Cáucaso deberían tomarse muy en serio. Así podrían mitigarse los temores de algunos países de la CEI ante la supuesta amenaza imperial y además se podría controlar y reconocer la función rusa de ordenación regional en organizaciones internacionales. Por supuesto, la injerencia de Occidente no puede limitarse simplemente a financiar la misión de tropas rusas o legitimar formalmente sus acciones con el envío de algunos observadores.

Por lo contrario, la función ordenadora de Rusia debería desplegarse dentro del marco de la ONU o bajo el control delegado de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE). Sólo así podrían darse impulsos a la estabilización política y a la cooperación económica interregional en una región tan grande y heterogénea. Parecida a la Pax Americana en el backyard americano, la política rusa ante la CEI establece prioridades y diferenciaciones. Así, los intereses económicos y políticos de seguridad de Rusia tienden más a una cooperación con Bielorrusia y Ucrania que con el Cáucaso, por ejemplo, o con los países centroasiáticos, exceptuando a Kazajstán tan rica en energía.

Estabilización en el sur y contención en Asia Central

Como poder ordenador en la CEI, Rusia utiliza instrumentos y métodos diferenciados: mientras en el Cáucaso se resalta el papel de mediador y del peace keeping en los conflictos, las tropas rusas en Asia Central, en Tadzhiquistán,

asumen tareas de protección de fronteras y buscan frenar la entrada de la guerra civil afgana, y así, implícitamente, evitan la entrada del fundamentalismo islámico militante. Esta última función también la cumplen tropas rusas en Uzbequistán y Turkmenistán, aquí sin embargo con la mira puesta en Irán y Turquía.

En el Cáucaso Sur se muestra sin lugar a dudas un interés contenedor de la política exterior rusa con el fin de reducir tanto la influencia turca como también, al igual que en Asia central, marginar eventuales corrientes islámicas militantes. Hasta 1993 puede suponerse una toma de partido explícita, aunque oculta, en el conflicto entre Armenia y Azerbaidzhán. Más complicado y menos transparente es su papel en los conflictos del Cáucaso Norte. No sólo los conflictos de toda la región están interrelacionados, incluyendo la guerra civil en Georgia y el movimiento separatista abjasio. Además, en estas luchas surgieron actores locales y regionales, como por ejemplo una agrupación de voluntarios cosacos, que intervinieron por su cuenta y escaparon al control político de Moscú. Como factores de poder político regional fueron capaces de ejercer presión sobre instancias administrativas regionales y locales del Sur de Rusia en combinación con grupos económicos. Por estos canales fluyó ayuda encubierta a una y otra de las partes en conflicto. Estas fuerzas estuvieron especialmente involucradas en las luchas sangrientas entre osetios e ingushes. Pero también participaron activamente en el proceso separatista de Abjasia de Georgia. La caída de Georgia evidencia que la política rusa, al menos hasta la reincorporación del país a la CEI, no ejecutó su función ordenadora o lo hizo unilateralmente.

Al parecer la política rusa aprovechó estos conflictos para enseñarle a los jóvenes Estados nacionales del Cáucaso los límites de su campo de acción política, y también los costos económicos de su soberanía. Pero tampoco aquí se pretendía la reintegración de la región en la Federación Rusa, sino, si acaso, la formación de un cinturón de Estados clientelares.

Protección de minorías y soberanía estatal

La protección de minorías en el «extranjero cercano» representa para la política exterior rusa un grave conflicto de objetivos. Por consideración a continuas tendencias populistas-chauvinistas en el propio país, pero también en las zonas fronterizas de los países vecinos involucrados, tales tendencias podrían escapar a todo control y ejercer presiones considerables sobre la política rusa. Tanto en el caso de Ucrania, pero más grave aún en el de las dos repúblicas bálticas Estonia y Letonia, la política exterior rusa enfrenta un conflicto de objetivos entre las buenas

relaciones vecinales y la protección de las propias minorías. Un agravamiento, incluso una militarización de ambos conflictos tendría serias repercusiones en su relación con EEUU y con la UE.

A diferencia del caso del Cáucaso o de Asia central, en el Báltico no se trata de la desintegración de la autoridad estatal pero sí de la integración social de las grandes minorías rusas, sobre todo en Estonia y Letonia. El problema de la protección de minorías es combinado por la política rusa con el mantenimiento de bases y con factores económicos. Actualmente aún hay unos 20.000 soldados estacionados en Estonia y Letonia. Las discusiones sobre la fecha de su retiro, establecido para 1994, se han pospuesto ya que ambas partes no están interesadas en un agravamiento del conflicto. Ejemplo de ello es el acuerdo sobre estación de radar rusa de Skrunda⁹. Todo agravamiento del conflicto, sobre todo en el caso de Narwa, podría conducir a procesos como en el Cáucaso. Además, algunas investigaciones ilustran que la élite de la política exterior rusa piensa sancionar con especial dureza e intransigencia la humillación sufrida por la independencia de los Estados bálticos que iniciaron el proceso de desintegración del imperio soviético. La combinación de una presencia militar y la presión económica por un lado, así como el apoyo de Occidente para las repúblicas bálticas por otro lado, han creado un frágil equilibrio de contención que por ahora ninguna de las partes quiere perturbar.

Para la política europeo-occidental este apoyo significa una demostración de acciones simbólicas y la apertura de sus mercados para productos bálticos. Las resultantes relaciones interregionales de economía, tecnología y cultura entre los países bálticos, la región alrededor de San Petersburgo, Múrmansk, Arjanguelsk, Kaliningrado, así como Finlandia, podrían tener efectos estabilizadores para toda la zona y podrían ayudar a reducir conflictos implícitos por vía del crecimiento económico. El apoyo de tal cooperación interregional y más allá de las fronteras también sería un punto inicial importante de la política europeo-occidental, pues con ello podrían reducirse los riesgos que conllevan un tratamiento especial y preferencial de los Estados bálticos. Así se eliminaría un justificativo de las argumentaciones nacionalistas en Rusia y en el Báltico.

La cuestión de la protección de las minorías rusas domina también la zona conflictiva del Dniéster. Allí se encuentra el 14º Ejército ruso bajo el mando del general nacionalista Lebed y asegura, con la excusa de la protección de las minorías, la separación de esta región de la República de Moldavia. Pero desde que

⁹Skrunda es de relevancia estratégica para la flota báltica. Se utilizará por cuatro años más y luego será desmontada en el lapso de año y medio.

el resultado del referéndum y de las elecciones parlamentarias en Moldavia perfilan una mayoría en contra de la integración con Rumania, la situación podría distenderse y la presencia militar rusa obtendría una función protectora más unívoca. Tal proceso depende también en gran medida del desarrollo de los acontecimientos en el sur de Ucrania, Crimea.

Integración paneslávica u ocupación

Ambos estados ocupan una posición central en la política rusa ante la CEI. La meta declarada de la política rusa es llevar a estos tres países originarios de la CEI a una cooperación lo más unida y versátil posible, sobre todo en cuestiones económicas, de política exterior y seguridad, y de cooperación, que podría ser entonces base para una integración más amplia de los países eslavos. Esta meta encuentra amplio apoyo en la población rusa, quien reaccionó en forma indiferente ante la fragmentación del viejo imperio soviético, pero a la cual nunca pudo explicarse políticamente la fragmentación de los tres países eslavos.

Ni en Ucrania ni en Bielorrusia existen graves problemas con la protección de minorías rusas o con intereses específicos por frenar o limitar influencias extranjeras. La población rusa (aún) no es víctima de una discriminación nacionalista. Y aparte del caso especial de la flota del mar Negro, incluyendo la utilización del puerto de Sebastopol en Crimea, así como del mantenimiento y protección de armas nucleares geoestratégicas, ya no se encuentran tropas rusas en ambos Estados. La posibilidad de influencia se restringe a una presión económica, pues ambos Estados dependen casi por completo de los suministros de energía y materia prima rusas. Sus economías se encuentran en un estado catastrófico ya que no han encontrado acceso a los mercados occidentales y han perdido el mercado ruso. En ambos países se han diluido las reformas económicas e incluso se ha dado marcha atrás. Así, cada vez más caen bajo influencia rusa.

La proyectada unión monetaria y económica con Bielorrusia demuestra que este país ha regresado a la órbita rusa. Pero en el caso de Ucrania se mezclan problemas étnicos, nacionalistas y socioeconómicos en un cóctel peligroso. La caída de la economía ucraniana puede ser un catalizador importante para la desintegración del país. Así, el presidente pro-ruso Juri Mechkov en Crimea persigue una solapada política separatista. Los resultados de las elecciones parlamentarias en marzo y abril de 1994 evidenciaron claramente el peligro de una desintegración del país por razones étnicas, religiosas y políticas. Un análisis del comportamiento electoral de los grupos poblacionales dominantes muestra que la población rusa en

la parte oriental votó por partidos comunistas e implícitamente por una anexión por parte de Rusia. Ucrania occidental, por lo contrario, apoya partidos nacionalistas y cripto-fascistas. La fuerza de integración del centro, del presidente Kravchuk, se desgasta entre ambas fracciones. Crimea no es un fenómeno aislado. Son imaginables futuros procesos similares en la cuenca del Dónez, habitada mayoritariamente por rusos. Pues para las regiones fronterizas a ambos lados, la separación estatal de Ucrania ha tenido consecuencias negativas. Se han roto lazos familiares y se han interrumpido las relaciones económicas complementarias entre la cuenca del Dónez, pobre en materias primas pero con industria pesada, y la región agraria de Rostov con sus industrias de bienes de consumo.

Como se perdieron los puertos en el Mar Negro, Rusia invierte masivamente en la infraestructura, para la construcción de nuevos puertos y para autopistas. Toda la región sur vive en estos momentos un auge económico que contrasta fuertemente con la catastrófica situación económica de Ucrania. Las diferencias económicas y la fuerza de la moneda rusa en comparación con el devaluado karbovanz ucraniano fomentan los deseos de separación en las regiones fronterizas ucranianas. Para Ucrania se plantea, junto con la catástrofe económica, un problema existencial que amenaza en dividir el país en tres partes: la parte del Sureste en la que domina la población rusa y que buscaría la integración con Rusia; un estado fragmentario en el Oeste donde dominan grupos polacos y ucranianos; aquí se encuentra la base fuerte del nacionalismo ucraniano. Y probablemente sobreviviría un resto como Estado multicultural en los alrededores de Kiev. Ante esta situación es comprensible que existen pocas posibilidades de influir desde afuera sobre los complejos procesos en Ucrania. En el caso de una desestabilización del país, acompañada de conflictos parecidos a una guerra civil, toda misión de paz internacional llegaría demasiado tarde. Rusia como parte involucrada sólo podría cumplir con su función ordenadora en el marco de una acción coordinada de la CEL, si es que puede. Si actuara en solitario tal acción se interpretaría como intromisión, tendría efectos maximizadores y alarmaría además tanto a los vecinos de Europa central como a Occidente. Como consecuencia de ello el país sería llevado al aislamiento pues la presión de los Estados centroeuropeos para ser aceptados como miembros de la OTAN sería ineludible.

Por estas razones una desestabilización o desintegración de Ucrania no puede ser de interés para Rusia. Ambos casos contradicen la meta de su política exterior de tener condiciones estables en sus fronteras mientras mantiene relaciones de cooperación global con Occidente. Además, tendría que temer a las olas de inmigrantes, pues ya hoy en día no puede integrar económica y socialmente los

grupos poblacionales de otros Estados de la CEI que regresan a Rusia. Ante la precariedad de la propia situación económica una anexión de partes del Sureste ucraniano representaría un peso demasiado pesado para la economía rusa. Ya las negociaciones retardadas con Bielorrusia sobre la unión monetaria dejaron ver que Rusia se había sobrepasado económicamente. Cargas adicionales podrían conducir a una «ucranianización» de la economía rusa, quiere decir, a una disminución de la producción industrial, a la hiperinflación, al empobrecimiento de la población y al retorno de métodos del dirigismo estatal. Desde la aparición de Vladimir Zirinovsky en la Duma, caricaturizado como el «hombre lobo», es evidente que los grupos nacionalistas buscan socavar la política reformista por medio de objetivos expansionistas. Pero, todavía, estas fuerzas no dominan en la política exterior rusa.

Es poco probable que la UE pueda jugar un papel mediador en una crisis así. En todo caso un paso correcto para iniciar una influencia moderada es la combinación de ayudas para el desarrollo y promesas de créditos con la imposición de un control nuclear. La meta más importante para la UE y la comunidad internacional debería ser no sólo que las armas nucleares sean devueltas y controladas lo más rápido posible, sino que además debería garantizarse que no caigan en manos de algún partido en conflicto, esto debería imponerse también en contra de intereses explícitos en círculos nacionalistas de Ucrania. Las posibilidades de influencia de la UE o de organismos internacionales son más factibles a mediano plazo y en forma indirecta. Deberían institucionalizarse diálogos entre los partidos en conflicto sobre alternativas sociales y estatales en el marco de foros como Partnership for Peace, el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte o en el Consejo Europeo. De esta forma las estrategias para resolver los conflictos adquirirían desde un principio una dimensión europea más amplia y ayudarían a limitar la influencia de las fuerzas nacionalistas y separatistas. Pero por una parte la comunidad internacional no está muy interesada en involucrarse en esta región. Y por otra el efecto pacificador de tal iniciativa se vería a largo plazo y competiría con los críticos escenarios sociales y económicos de desintegración y fragmentación a corto plazo.

Por ello el desenlace de la crisis en los Balcanes es extremadamente importante para el desarrollo interno de Ucrania, sobre todo el proyecto de implementar con éxito la cantonización de las minorías étnicas en Bosnia. Ante la ausencia de intereses occidentales y su escasa voluntad de intervención, el rol de poder ordenador regional parece recaer automáticamente en Rusia.

El dilema de la crítica occidental al papel de gendarme de Rusia en la CEI, que posiblemente haya sido aceptado tácitamente por la administración Clinton, se

hace evidente cuando las invitaciones a Occidente de internacionalizar alguna peace keeping mission en el Cáucaso u otra parte no tienen una acogida positiva. Por otra parte, ni la ONU ni la OTAN ni la CSCE pueden darle carta blanca al gendarme ruso para que cumpla con su tarea.

En este contexto los avances del Ministerio de Exteriores ruso para la revalorización de las organizaciones regionales de seguridad en el marco de la ONU son lógicos y comprensibles¹⁰. Pues así podría legitimarse internacionalmente la persecución de las metas de su política exterior. Paralelamente, Rusia ha firmado acuerdos bilaterales para la cooperación militar y económica y para la presencia de tropas rusas en las repúblicas de la CEI. Habría poco que criticar a una regionalización real de la seguridad colectiva, si dependiera en lo fundamental del control de la ONU o de instituciones de seguridad interregional (CSCE) encargadas por la primera para estos fines. Sin control y presencia internacional el encargo de funciones de orden regional llevaría a la política rusa a un dilema parecido al que por décadas enfrentó EEUU en su parámetro de seguridad, Centroamérica y el Caribe. Pero en el primer caso se plantean serias consecuencias para Europa occidental. Aquí, como también en la cuestión de la ampliación oriental de la OTAN, el lado occidental parece tender más a cuidar las susceptibilidades rusas que hacer propuestas constructivas y tomar así nuevamente la iniciativa. Y ello también porque algunos países de la OTAN se oponen a una pronta aceptación de los países centroeuropeos y a un compromiso de seguridad como consecuencia de este paso.

Del intento de armonización de los tres conflictos de intereses, el deseo de inclusión de los países centroeuropeos, las dudas de la OTAN y la negativa de Rusia, surgió una construcción genial: aquella sala de espera para la política de seguridad de los países centroeuropeos llamada Partnership for Peace.

Apremios y esperas para la política de seguridad

Sólo desde que los deseos de inclusión en la OTAN de los países centroeuropeos son más apremiantes por el efecto Zirinovsky, la política rusa, y esto vale también para Europa Occidental y los EEUU, le ha prestado atención a esta región. Señalaremos primero dos diferencias con respecto a la política rusa frente a la CEI:

¹⁰V. también: posición de la Federación Rusa ante la resolución 47/62 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2/7/1993. Se recomienda cuidado ante una reforma apresurada del Consejo de Seguridad y se propone la inclusión de organismos regionales. Parecido argumenta Karl Kaiser: «Die ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat» en Europa Archiv 19/48, 10/10/1993, p. 547.

Primero, en ninguna fase de la transformación después de 1991 Europa central fue modelo económico o un factor militar serio para la política rusa¹¹. Sólo con la discusión sobre la ampliación oriental de la OTAN cambia la percepción rusa. Segundo, la política exterior rusa diferencia muy claramente entre la CEI y Europa central. Esta no es considerada como parte del extranjero cercano, por lo cual aquí no cuenta la función de orden que Rusia ya ha cumplido regionalmente en la CEI. Sin embargo, en las causas que justifican su deseo de inclusión todos los países centroeuropeos al unísono mezclan razones de estabilidad interna con escenarios de amenazas militares desde el exterior. Según ello, estos Estados estarían viviendo en una especie de zona gris de la política regional de seguridad, incluso en un vacío de seguridad, y que tal situación amenaza la estabilidad política de las jóvenes democracias. Sobre todo le temen a una posible intención expansionista rusa.

A partir de mediados de 1993 se abandonaron los primeros intentos para una cooperación económica y de seguridad interregional como fuera concebida en el Grupo de Visegrado y en la cual la Austria neutral e Italia como miembro de la Iniciativa Centroeuropea (Hexa/Octogonal) estaban implícitamente incluidas. Formulando exageradamente, los países centroeuropeos limitaron su campo de acción política favoreciendo una lógica de gallinero donde sólo el último peldaño, su ingreso a la OTAN y a la Unión Europea, les garantizaría la seguridad y prosperidad futuras. Las vacilaciones y la desunión de la OTAN ante la insistencia de los países centroeuropeos, así como la posición de rechazo de Rusia, reflejan intereses irreconciliables:

1) Rusia rechaza categóricamente una necesidad especial de seguridad de los países centroeuropeos. Países como Polonia, Hungría o la República Checa no están expuestos a un peligro externo. Bulgaria y Rumania, y mucho menos Eslovenia y Croacia, no son tomadas en cuenta por Occidente como potenciales miembros de la OTAN. La inclusión de los países centroeuropeos en la OTAN produciría en Europa una mezcla abigarrada de alianzas regionales de seguridad de diversas cualidades. Esta nueva desigualdad en la política de seguridad sería fuente de nuevos conflictos. Y a su vez obstaculizaría la posibilidad de transformación de la CSCE hacia un instrumento operativo de seguridad colectiva dentro del marco de una ordenación de seguridad y paz para la totalidad de Europa.

¹¹V. FES/Sinus/VCIOM: Die außenpolitische Elite Rußlands im Wandel, empirische Elitebefragung, verano 1993.

2) La exigencia central de la política europea de Rusia es por ello no la ampliación de la OTAN sino su transformación para la totalidad de Europa, o al menos la combinación de sus funciones con las de la CSCE, quiere decir, con una institución que pueda reclamar con mayor derecho un mandato europeo global para sí misma.

3) La ampliación oriental de la OTAN hasta las fronteras de Ucrania, con las Repúblicas Bálticas como las próximas candidatas, convierte a Europa central en una zona intermedia y de tope. La exclusión de Rusia, intencionada o no, sería inevitable.

4) Con ello, empero, se reactiva un viejo trauma de la política rusa, a saber, el sentirse cercada. Ante el trasfondo de un creciente cansancio reformista y de la crisis económica aparecerían con más fuerza los linkages entre la política interior y exterior. Las fuerzas democráticas perderían su influencia sobre la política exterior, como lo advirtió Kosirev en 1993 en Estocolmo¹². En última instancia Rusia podría abandonar el diálogo institucionalizado en el marco de la CSCE o incluso de la ONU. El país se encerraría en un aislamiento agresivo y no en un *splendid isolation* precisamente. Es esta la dirección deseada por la derecha tradicionalista y fascistoide.

5) Ante tal escenario de amenazas, y como consecuencia de la propia miopía nacionalista en su política exterior, es más que dudoso que los países centroeuropeos adquirirían la seguridad que desean. Y simplemente alocado parece su deseo de seguridad e integración a la comunidad atlántica y europeo-occidental si como precio para ello se debe pagar con la desestabilización interna de Rusia y la amenaza de toda Europa. Por su rápida transformación económica y social estos países deberían asumir mas bien una función de puente entre Este y Oeste.

6) En Occidente hay más conciencia del peligro que representa la encrucijada ante la cual se encuentra la política rusa y en la que uno de los caminos conduce a un agresivo autoaislamiento. Si Rusia toma este camino, se rompería un diálogo en Europa que sobrevivió a todo el período de la guerra fría y evitó la catástrofe nuclear. Pues la idea fundamental del proceso de la CSCE fue que la seguridad y la distensión no se lograrían en Europa contra sino junto con Rusia. Pero si la inclusión de Rusia en este proceso fue condición necesaria para un discurso abierto sobre un orden de seguridad y paz en Europa, de ello no se deriva que la política

¹²Europa Archiv, 4/48, 25/2/1993, D 82/83.

rusa pueda perseguir sus fines sin compromiso alguno o incluso que pueda imponérselos a los países europeos.

En este punto Occidente se encuentra ante un dilema insoluble: tal como no puede aceptarse la consecución sin compromisos de los intereses rusos, la política occidental debe evitar que por culpa de los intereses específicos de los países centroeuropeos pueda ser conducida a una situación conflictiva con Rusia y pueda ser instrumentalizada por estos países. Pero si aumentan las fuerzas nacionalistas y chauvinistas en Rusia y se diluye el proceso de reformas, la exclusión de Rusia podría ser aún más radical que en la época de la guerra fría.

Ya ahora la inseguridad sobre el futuro camino de Rusia ensombrece las relaciones económicas. Las inversiones occidentales escasean y los contactos económicos se estancan. Aumenta la distancia entre la población rusa y las fuerzas democráticas reformistas y en la medida en que fallen los éxitos reformistas disminuye la relevancia de Occidente para el proceso reformador. Y las fuerzas neoaislacionistas en Rusia pueden acusar a la política occidental de responsable de la miseria social y la pobreza económica de la población rusa. Sería ella la responsable de la destrucción del orden y la legalidad. Sobre todo EEUU habrían querido debilitar los sectores tecnológicos e industriales del país al destruir la base tecnológico-armamentista.

Tales críticas se limitaban hasta ahora a los círculos extremistas de la derecha y de grupos comunistas. Pero son retomadas por la alianza opositora «Armonía para Rusia» del ex-vicepresidente Ruzkoi y dirigidas contra el grupo reformador moderado alrededor del presidente Yeltsin y del primer ministro Chernomyrdin con vistas a las próximas elecciones presidenciales. Tal desarrollo no sólo le daría impulso a las corrientes nacionalistas en la política rusa y terminaría de minar completamente la tendencia hacia Occidente. Otra variante imaginable sería que la política rusa se volcara más hacia Asia y el mundo islámico. Aquí los críticos de la tendencia hacia Occidente tienen un aliado importante. Mientras el comercio con Occidente se encontraba estancado y en 1993 retrocedió, aumentaron las relaciones comerciales con China, Corea del Sur, Malasia y algunos países islámicos.

Dentro del marco de la CEI ya se están fortaleciendo las relaciones con los países islámicos de Asia Central. Con Turquía, Irán y los Emiratos del Golfo se han intensificado los intercambios comerciales y se han acordado exportaciones de armas. Tal orientación se vería acentuada por crecientes posiciones antiamericanas y antioccidentales tanto en el Islam como en Rusia.

De esta forma la distancia de Occidente y el autoaislamiento ruso se condicionarían y potenciarían mutuamente.

Los ministros de exteriores ruso y alemán recordaron hace poco la común responsabilidad ante Europa. Subrayaron¹³ el interés del mundo en una Rusia «democrática, estable, económicamente sana, abierta al mundo y previsible» como resultado del actual proceso de transformación. Sobre todo para Alemania es de interés evitar el peligroso autoaislamiento de Rusia y que no se produzca una temerosa exclusión de Rusia por culpa de reacciones de rechazo de Occidente¹⁴. Por ello tanto EEUU como Alemania interpretaron la iniciativa rusa en los Balcanes no tanto como un fortalecimiento de uno de los partidos en conflicto sino como un regreso de la política rusa a un papel de responsabilidad por Europa. A la luz de las manifestaciones internacionales sobre la política rusa en el Cercano Oriente y ahora en la región del Pacífico (Corea del Norte), los EEUU parecen querer aceptar a la Federación Rusa como socio en la política mundial y con ello parecen estar restaurando un aspecto del perdido orden mundial.

Por ello se deberán desarrollar concepciones para una política de seguridad y de paz que incluyan los intereses rusos sin llevar a cabo la ampliación de la OTAN. De esta manera no podrá alcanzarse un principio estructural para un orden de seguridad europeo, pero sí un principio de acción colectiva para el trato bilateral entre los países del Occidente, Centro y Oriente de Europa. Se trata de evitar un cerco de Rusia por medio de una política de alianzas en el sentido de un de neo-containment, pero también se le debe aclarar a la política rusa que las manifestaciones neoimperialistas o nacionalistas frente al cercano o lejano extranjero son inaceptables.

Con la Partnership for Peace, a la que mientras tanto han entrado casi todos los países centroeuropeos y de Europa oriental importantes y a la que también Rusia quiere pertenecer reclamando un rol especial para sí misma, se han suavizado las asperezas del conflicto de membresía y se ha ganado tiempo. Ahora es el turno de los países miembros. Les toca llenar de vida esta construcción. Quizás la exigencia más grande e importante es que practiquen una responsabilidad colectiva para la

¹³FAZ, 18/2/1994.

¹⁴En la Conferencia del Grupo de Helsinki (Estocolmo, diciembre de 1992) Kosirev le mostró a un público sorprendido e impresionado los contornos de una política exterior rusa reaccionaria. Utilizó el juego retórico y presentó las metas de política exterior de un programa conservador. Según ello, se rechaza la aplicación de las normas del Grupo de Helsinki para la zona de la CEI, se insiste sobre la orientación euroasiática y se exige el exclusivo derecho de intervención militar y económico en el «extranjero cercano» (v. Europa Archiv, 4/48, 25/2/1993, D82/83).

seguridad común. De esta forma la sociedad para la paz podría convertirse en el missing link que permitiría una cooperación entre la OTAN/UE y la CSCE.

Escenarios conflictivos en la política interior

Los resultados de las elecciones de diciembre de 1993 ayudaron a consolidar definitivamente la tendencia básica en la política interna y económica rusa. Los temores occidentales ante un posible fin de las reformas no tienen sentido: la transformación de la economía continuará, aún cuando más cuidadosamente y no a cualquier precio. La privatización de la industria rusa por medio de cupones concluirá durante 1994. Pero de ello no puede concluirse que exista un claro predominio de principios económicos liberales: se trata más que todo de un proceso estadístico para tranquilizar a las instituciones financieras occidentales. Como tareas centrales para la economía nacional se plantea la simplificación de los grandes monopolios de la distribución, la separación del área social de la producción en el campo de las empresas, la fragmentación de las grandes estructuras de los combinados industriales y una política estatal definida hacia el apoyo de aquellas empresas y sectores económicos que o pueden sobrevivir o son fundamentales para la modernización de la economía nacional.

Estimulada por la liberalización de los precios, pero también por la conversión de las empresas militares que se abren nuevos mercados con líneas de productos civiles, se desarrolla la dinámica de las fuerzas del mercado en algunos productos agropecuarios, en textiles, bienes de consumo durables, automóviles, etc. La competencia entre las diversas regiones económicas crece. Un papel especial en la reactivación de la competencia juegan las importaciones. Estas tienen un efecto catalizador para la competencia pero, como puede verse en el ejemplo de Europa del Este y en particular de Alemania oriental, también ponen en peligro la supervivencia de ramas industriales completas. Por ello la integración de la economía nacional rusa dentro del mercado mundial podrá darse sólo poco a poco, limitada a pocos productos y en un largo período de tiempo. Pues a pesar del bajo costo de la mano de obra los costos de producción rusos son comparativamente más altos que en las empresas occidentales.

La comprensión de parte de economistas y políticos rusos de que los bajos costos de la mano de obra se ven anulados por factores económicos desfavorables en el marco de la economía nacional ha aumentado las tendencias proteccionistas en algunas industrias y regiones. Pues la falta de competitividad internacional y la desesperante inferioridad tecnológica conduciría a la industria rusa a una situación sin salida en el caso de que cayeran las protecciones aduaneras. Aquí se encuentra

el obstáculo final para colocar al país por vía de importaciones y desde afuera bajo la presión de la competencia e iniciar de esta manera procesos de modernización.

La integración al mercado mundial puede darse sólo en forma puntual y por sectores para pocos grupos de mercancías. La presión de los grupos de intereses económicos reaparecidos (bancos, seguros, automóviles, textiles, alimentos, productos de consumo, etc.) sobre el proceso político utilizará cada vez más las medidas proteccionistas. Pero a diferencia de la etapa anterior, el gobierno buscará establecer prioridades en su política industrial e intentará tomar más en cuenta factores regionales y sociales al reestructurar su política industrial. El acento se colocará en la fase siguiente en el aumento de la producción y de la actividad de inversión para aumentar así la competitividad de los productos rusos y lograr de esta forma la consolidación de los puestos de trabajo. Las metas monetarias, como la lucha contra la inflación, ya no son prioritarias.

Este intento también esconde peligros. Pues si se acepta la tesis de que el proceso de reestructuración continuará, en el próximo paso deberán resolverse las cuestiones relativas a la desmonopolización de la producción (la fragmentación de las grandes empresas, una menor diversificación manufacturera, etc.) así como al desmembramiento de los monopolios en el sector comercial. En el campo no se darán grandes avances en la privatización y parcelamiento de las tierras. Aquí los factores de costo son un freno importante, además de los intereses locales y regionales de los koljoses privatizados, que cooperan políticamente con los poderes de la administración local. Las últimas elecciones comunales en marzo de 1994 no ayudaron a cambiar las estructuras del poder local por la escasa participación de la población en ellas (en algunas partes llegó sólo a un 25%).

Con la reestructuración pronosticada, comenzarán a sentirse, en las organizaciones comunales y regionales del Estado, los efectos del creciente número de quiebras y de la racionalización empresarial, pues aquellas afrontarán el desempleo y la transferencia de los costos sociales que hasta el momento fueron asumidos por las empresas. En esta fase se iniciarán probablemente protestas masivas, huelgas y disturbios sociales, por ejemplo en la minería de carbón, que podrían suavizarse con generosas indemnizaciones.

Pero la situación será muy difícil si regiones completas quiebran económicamente y entran en huelga o si en grandes empresas de zonas urbanas e industriales se inician acciones de fuerza, pues tales iniciativas podrían extenderse a otros sectores y convertirse en una huelga general. En tal caso la utilización del ejército, aunque

sancionado por la constitución de Yeltsin, sería muy problemática y podría aumentar las tensiones hasta convertirse en un conflicto parecido a una guerra civil.

Es dudoso entonces si una política de indemnizaciones por parte del gobierno y una intervención personal de Yeltsin serían suficientes para solucionar el problema. Pues las decepciones acumuladas son tan grandes, que una intervención puntual ya no puede sugerir un mejoramiento sostenido de la situación social. E incluso si pudiera realizarse con éxito, la política de indemnizaciones implicaría graves consecuencias, ya que serviría de solución modelo para otras situaciones conflictivas. Algunas de estas consecuencias serían: aceleración de la inflación, mayor endeudamiento público, devaluación de la moneda, estancamiento en las inversiones y, por último, otro descenso en el nivel de vida de gran parte de la población. Contra tales eventualidades el gobierno reaccionaría posiblemente, siguiendo los consejos de Shatalin, Albalkin y Petrakov, con el congelamiento de precios y salarios. La efectividad de estas medidas, así lo demuestran experiencias occidentales, son muy limitadas. Sólo queda esperar entonces que tales procesos puedan limitarse a nivel regional y local. En este caso no podrían ser manipulados tan fácilmente por organizaciones y partidos extremistas.

Las fracciones parlamentarias más importantes, exceptuando el Partido Democrático Liberal de Zirinovsky, comparten, por medio de cargos gubernamentales, la responsabilidad política. Con esta maniobra inteligente, el gobierno del primer ministro Chernomyrdin amplió su campo de acción y a su vez redujo el conflicto fundamental entre el Ejecutivo y el Parlamento a discusiones interministeriales, por ejemplo en la política presupuestaria. Con esta política de inclusión no sólo se redujo el número de los conflictos entre el Parlamento y el Ejecutivo, sino que también se adelantó la formación de un consenso reformista en relación a la política social y económicas. Así, se creó una amplia coalición gubernamental en el Parlamento que incluye tanto a los comunistas y agrarios como a las fuerzas reformistas moderadas alrededor de Chajvaj (PRES) y Chubais (Elección Rusia). Más importante aún, detrás de esta llamada coalición gubernamental se encuentran importantes intereses como los grupos de empresarios de las grandes empresas públicas, las asociaciones, ahora compañías anónimas, de los antiguos koljoses y sovjoses así como los grandes sindicatos sectoriales. Estas organizaciones funcionan casi como un sistema de alerta para el gobierno e intentan canalizar y evitar posibles conflictos sociales desde un primer momento. De esta forma reactivan parcialmente una función del viejo sistema.

Con ayuda de esta coalición gubernamental en el Parlamento podría lograrse lo siguiente: a) neutralizar las tendencias nacionalistas y populistas; b) proporcionar un amplio consenso para el curso reformista social y económico; c) minimizar las posibles fracturas que puedan surgir en elecciones presidenciales adelantadas; d) movilizar fuerzas innovadoras endógenas para la reestructuración económica y social y limitar así la dependencia de las promesas occidentales; y e) enfrentar las tendencias aislacionistas e ideologizantes de la sociedad. Para Occidente estos procesos implican que podría formarse una plataforma de cooperación más duradera y consistente que con la continua dependencia de las promesas crediticias occidentales, a pesar de la distancia relativa de la política rusa frente a Occidente, mediada por la definición de estrategias propias para el desarrollo. Por ello es importante prestarle mayor atención a los procesos iniciados, para ver si conducen al consenso y la consolidación en el desarrollo del Estado. Además deben apoyarse proyectos de desarrollo concretos, por ejemplo en infraestructura o en la modernización de la producción, y se deberían abrir los mercados occidentales a los productos rusos (ya que en realidad no son tantos). Como la política no puede vivir sin símbolos y rituales y las relaciones ruso-occidentales no disponen de muchos, sería conveniente pensar en joint ventures militares y de alta tecnología en el campo sensible de la seguridad y otras acciones demostrativas, que podrían ayudar a crear confianza (por ejemplo autopistas y trenes de gran rapidez entre Berlín, Varsovia y Moscú, proyectos espaciales, desarrollo conjunto de un avión de guerra, etc.).

Traducción: Verónica Jaffé