

LA CUESTIÓN RUSA

Por PABLO GÓMEZ DE OLEA BUSTINZA

INTRODUCCIÓN

La Historia de Rusia se ha enfrentado cíclicamente a la necesidad, y al mismo tiempo al desafío, de definir su propia identidad y de construir certidumbres en las que se desarrollase como Estado moderno y como sujeto primordial de las relaciones internacionales.

Todo proceso de descolonización tiene un gran impacto sobre las sociedades colonizadoras. El caso de Rusia no es distinto, tanto más cuanto que el imperio soviético ha sido uno de los más extensos y duraderos, sobre todo en su vertiente asiática y caucásica, a lo que hay que añadir, novedad en los imperios contemporáneos, su continuidad geográfica. Si esa descolonización va acompañada de una profunda revolución de los sistemas políticos y económicos, o quizás mejor, si la revolución política y económica precede a la descolonización y en cierto modo la desencadena, se produce inexorablemente el derrumbe de todas aquellas "certidumbres" sobre las que se basaba el sistema soviético y sobre las que funcionó Rusia durante casi 70 años.

De nuevo Rusia se encuentra en una encrucijada histórica, un nuevo jalón de su largo camino en búsqueda de su identidad. La realidad rusa es europea y asiática, tanto por motivos geográficos como históricos. Decir que Rusia es un país europeo en el sentido que lo es Alemania o incluso Ucrania es hoy tan erróneo como lo era en el pasado. Sin embargo, es esencial, sobre todo tras la pérdida de Kiev, que Rusia se ancle a Occi-

dente, como era esencial para la diplomacia occidental durante la Guerra Fría que la República Federal de Alemania se anclase a Occidente, superando así cualquier impulso revisionista o irredentista. En cierto modo, la "cuestión rusa" sustituye a la "cuestión alemana" (1).

El problema de la identidad rusa afecta íntimamente al futuro de sus relaciones con Europa, que han sido conflictivas a lo largo de toda su Historia y que podrían por fin entrar en un período de acercamiento duradero. Sin embargo, la forma en que Rusia vaya dando contenido a su propia identidad no será siempre plenamente coincidente con la percepción occidental del papel de Rusia, ni con la respuesta que Occidente dé a la "cuestión rusa".

RUSIA Y LA CUESTIÓN RUSA

Los parámetros de la política exterior rusa

Menos de una década después del derrumbe del sistema soviético, Rusia continúa definiendo su política exterior. Ello es lógico por tres razones básicas. En primer lugar, porque el cambio ideológico y político con la desaparición de la URSS replantea el papel de Rusia en el mundo una vez superada la "lógica" bipolar. En segundo lugar, porque Rusia debe también asumir una profunda reforma interna y si la política interior determina en cierta manera la política exterior, las nuevas realidades internas de Rusia llevan, por tanto, a la necesidad de replantearse su proyección exterior. Por último, no es menos cierto que esa interrelación política interior-política exterior actúa también en sentido contrario, sobre todo cuando la desaparición del bloque soviético obliga a un nuevo diseño geopolítico y, por tanto, todos los actores del nuevo orden internacional, incluida Rusia, deben readaptar sus políticas exteriores a las nuevas realidades emergentes.

Sin embargo, en medio de las incertidumbres y de la falta de coherencia generadas por las razones apuntadas, van perfilándose en la política exterior rusa dos tendencias separadas y a menudo contradictorias: el pragmatismo y la geopolítica tradicional.

Los partidarios de una política exterior pragmática buscan crear, al menos, la apariencia de cooperación, especialmente en lo que respecta a

(1) THÉRÈSE DELPECH. "La question russe après l'accord avec l'OTAN". Revista Politique Étrangère, número 3/97.

la política rusa hacia Europa Occidental. Detrás de esta orientación se encuentran los “reformistas” que intentan integrar a Rusia en la economía mundial y en las instituciones económicas internacionales. A través de la integración y la cooperación esperan asegurar el acceso ruso a los créditos internacionales, ganando así apoyo financiero para las reformas. Incluso para aquéllos que defienden una línea dura con los Estados Unidos está muy claro que el mantenimiento de buenas relaciones con Washington es condición sine qua non para lograr una mayor integración de Rusia en las instituciones económicas internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, para éstos la cooperación con Occidente no es un fin en sí mismo sino más bien un paso necesario mientras Rusia reconstruye su economía. Rusia es perfectamente consciente que su tradicional influencia exterior sólo puede ser reestablecida desde una posición de fortaleza económica.

Los reformistas (sobre todo Chubais y Nemtsov cuando fueron nombrados Viceprimer Ministro en marzo de 1997) ampliaron su influencia al área de la política exterior. Su objetivo fue ganar el apoyo a sus esfuerzos reformistas fortaleciendo la cooperación con las instituciones económicas internacionales y de Europa Occidental. Este cambio de enfoque ruso se hizo visible en sus nuevas relaciones con la OTAN, la Unión Europea, el G-8, al tiempo que busca su ingreso en la OMC, y en la OCDE.

Este planteamiento pragmático de acercamiento “interesado” a Occidente ha determinado la adopción de una serie de acciones en política exterior que representan, sobre todo, un esfuerzo para clarificar la agenda exterior rusa, purgándola de aquellos objetivos que distraigan la atención de los esfuerzos reformistas. En este marco deben encuadrarse los esfuerzos rusos por normalizar las relaciones con sus vecinos que ha llevado a mejoras en las relaciones con China y Japón, a la firma de un acuerdo fronterizo con Lituania, a la firma del Tratado de Amistad con Ucrania, a negociaciones con Rumanía para la firma de un acuerdo similar y a los esfuerzos rusos de mediación en Tayikistán, Transdniestria y Nagorno-Karabaj.

La influencia de los reformistas se refleja principalmente en la interacción de dos nuevos factores en la política rusa: la democratización de la sociedad y la privatización de la economía. El hecho de que los candidatos políticos en las democracias deban procurarse financiación para sus campañas políticas ha generado en Rusia la aparición de grupos de interés políticos y económicos. La victoria del Presidente Yeltsin en 1996 es un claro

ejemplo. La privatización ha creado empresarios poderosos con sus propias agendas que quieren ver aplicadas. Estos individuos persiguen sus intereses, asegurándose el apoyo político mediante la financiación de campañas, el control de los medios de comunicación o la superposición de las élites económicas y las élites políticas. La participación del banquero Berezovsky en el Consejo de Seguridad ruso es una buena muestra de ello.

En contraste con los que abogan por la cooperación, existe un segundo grupo que apoya una política exterior rusa de línea más tradicional, que ve a Rusia como un gran poder con aspiraciones geopolíticas mundiales. Sus políticas están especialmente dirigidas a los Estados Unidos y defienden la reafirmación rusa de su presencia global y la consecución de sus intereses nacionales. Los partidarios de esta línea geopolítica tradicional aparecen dispuestos a aceptar un eventual aumento de la fricción con los Estados Unidos resultante de esta política siempre que no amenace con provocar una seria confrontación. En definitiva, quieren que Rusia sea tratada en pie de igualdad en el emergente sistema multipolar. La posición de los representantes de la mentalidad política tradicional dentro del gobierno ruso ha sido, hasta el nombramiento de Primakov como Primer Ministro, bastante débil, prueba de ello ha sido el fracaso de los intentos de éste por lograr la federación con Bielorrusia o de su política dura hacia los bálticos. Es evidente que el citado nombramiento va a reforzar esa posición anteriormente más débil y abrirá, probablemente, una fase nueva de mayor sintonía entre el Ministerio de Exteriores ruso y la cabeza del Gobierno. Sin embargo, esa sintonía va a depender en gran medida de la personalidad del nuevo Ministro de Exteriores y de la voluntad o capacidad de Yeltsin de seguir jugando un papel primordial en la política exterior rusa.

Por encima de estas dos tendencias, Rusia está inmersa en un proceso de ajuste y adaptación a su nuevo status en la comunidad internacional. Su asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su arsenal nuclear estratégico le garantizan un alto grado de respeto, pero más que nada, Rusia desea ser tratada como un igual por los Estados Unidos. Ello puede verse tanto en la cooperación de Rusia con Europa Occidental como en su participación en la crisis de Irak, el proceso de paz en Oriente Medio y Chipre. Rusia es particularmente sensible cuando los EEUU juegan un papel dominante en una crisis regional dentro de las tradicionales esferas de influencia rusa como Bosnia y Oriente Medio.

En otras áreas de influencia histórica rusa como Asia Central, el Cáucaso y los estados bálticos, las actividades norteamericanas se ven como

un esfuerzo intencionado de los Estados Unidos por expandir su influencia a costa de Rusia. La reacción rusa pretende limitar e incluso reducir la creciente influencia norteamericana y crear las condiciones para un mundo multipolar. Mediante el establecimiento de "alianzas estratégicas" con países como China e Irán, Rusia espera reequilibrar la supremacía americana en regiones específicas. Esta ha sido la política promovida principalmente por el Ministerio de Exteriores ruso.

Sin embargo, hay que tener en cuenta al actor dirigente en la política exterior rusa actual: el Presidente Yeltsin. El empuje de los esfuerzos reformistas sólo ha sido posible por el compromiso de Yeltsin con el crecimiento económico y por su apoyo personal a los reformistas. La reestructuración de la economía rusa ha sido la principal prioridad de Yeltsin. En otras áreas Yeltsin ha permitido que la diplomacia tradicional del Ministerio de Exteriores fijase la dirección de la política exterior rusa. El propio Yeltsin se apoya a menudo en las imágenes y objetivos de grandeza nacional que encuentran amplio apoyo en la Duma, instituciones políticas y pueblo ruso. Ello explica sus frecuentes declaraciones en contra de un papel predominante de los Estados Unidos en Europa.

Yeltsin se encuentra en un dilema porque depende del apoyo de los nacionalistas en la Duma y en el pueblo ruso. Usando la retórica antiamericana priva a los comunistas y nacionalistas de munición política y hace sombra a los críticos de la cooperación con los Estados Unidos, restándoles protagonismo. Pero, por otro lado, como ya se ha dicho, la situación financiera rusa hace necesario el apoyo norteamericano para acceder a las instituciones financieras internacionales. Rusia no puede incrementar su peso en cuestiones de política exterior sin mejorar primero su situación económica (2). El dilema no es previsible que cambie en el futuro inmediato.

El papel de Rusia en Europa. Los Balcanes. La cuestión báltica.

El estrechamiento de las relaciones con Europa Occidental es una faceta más de los esfuerzos rusos por establecer un orden más multipolar y limitar el predominio norteamericano. Ello supone, en cierto sentido, distanciarse de los Estados Unidos, pero en realidad el objetivo es más bien

(2) El nuevo concepto de Seguridad Nacional de Rusia recoge expresamente el desarrollo económico interno como máxima prioridad y condición previa para cualquier posible papel de Rusia en la comunidad internacional.

cristalizar una imagen internacional más independiente que limitar o reducir sus relaciones cruciales con Washington. Estas relaciones son fundamentales si Moscú pretende seguir jugando un papel de gran potencia. Se trata, sin duda, de relaciones privilegiadas con una agenda variada y básica para Moscú, tanto en el campo militar y estratégico como en el campo económico y financiero. Por ello, Rusia no desea ponerlas en peligro y lo único que está dispuesta a asumir son los riesgos calculados que le suponen sus posiciones divergentes en asuntos de política internacional claves para Washington como son los Balcanes, Oriente Medio e Irak y la ampliación de la OTAN.

El intento ruso de diversificar esas relaciones cultivando la vía bilateral con determinados países europeos se inscribe de lleno en este marco. En determinados países europeos, especialmente Francia, subyacen deseos similares a la hora de establecer vías de relaciones bilaterales con Moscú propias y al margen de las instituciones paneuropeas. En la Cumbre del Consejo de Europa de Estrasburgo el 10 de octubre de 1997 los Presidentes Yeltsin y Chirac anunciaron encuentros informales anuales de los líderes ruso, francés y alemán.

Aunque Moscú ha sido incapaz de evitar la ampliación de la OTAN, está decidida a trabajar en su contra y cuando sea posible a debilitarla, especialmente en lo que respecta al papel de los Estados Unidos. Francia, en particular, ha sido identificada como un posible aliado. Los dos países han mantenido posiciones similares respecto a las sanciones contra Irak y recientemente han participado conjuntamente en un acuerdo de explotación de gas en Irán. Durante una visita a Rusia en septiembre de 1997 el presidente Chirac fue condecorado con la más alta distinción rusa, reservada normalmente para ciudadanos rusos. La visita del Presidente francés tenía también como objetivo promover las relaciones comerciales, muy por debajo de los lazos políticos, ya que Francia tiene menos de un 3% del mercado ruso.

En cuanto a los Balcanes, el análisis del proceso de paz en Bosnia de ciertos sectores de la sociedad rusa está cada vez más influido por consideraciones geopolíticas. Este análisis se basa en la idea de la transición en OTAN del principio de "garantía inmediata de defensa de los miembros de la Alianza" al nuevo principio de "prevención activa de aparición de cualquier amenaza a la sociedad occidental", lo cual se traduce en un nuevo sistema de seguridad en los Balcanes, contrario a los intereses rusos y caracterizado por una presencia militar masiva de EEUU y sus aliados en

una zona de conflictividad permanente, la extensión de la infraestructura militar aliada al perímetro regional de Bosnia (bases norteamericanas en Hungría, Croacia, Albania y Macedonia y estrecha cooperación político-militar de Alemania y Turquía con Croacia y Albania) y la utilización de la Asociación para la Paz como instrumento de mantenimiento de la paz con el objetivo de incrementar la presencia militar (3).

Lo cierto es que Rusia sigue jugando un papel importante en los Balcanes como interlocutor privilegiado de los serbios. Por un lado, su apoyo a los serbios viene determinado por motivos históricos y culturales, por el otro, el ser el único valedor de los serbios, y en especial del Presidente Milosevic, les otorga una papel de gran importancia dentro del Grupo de Contacto. La participación rusa en SFOR responde a motivaciones semejantes. Por un lado, desean estar presentes en la fuerza que va a modelar la Bosnia del futuro e influir así en las decisiones que se tomen, por el otro, se queja constantemente de la falta de coordinación política y desea hacer del Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia el único foro capacitado para discutir los aspectos relativos a la participación rusa en SFOR.

En cuanto a la región del Mar Báltico, no se debe subestimar la importancia que Moscú otorga a la adhesión de los estados bálticos a la OTAN. Es posible que en el futuro, a medida que se profundicen las relaciones OTAN-Rusia, esta oposición se suavice. A corto o medio plazo, es evidente que la adhesión de los bálticos a la OTAN pondría en peligro las relaciones con Moscú. La OTAN debe sopesar el valor añadido que proporcionaría la incorporación de los bálticos contra el riesgo de afectar negativamente las relaciones con Rusia. Los bálticos son más consumidores de seguridad que productores. Su aportación a la defensa colectiva de la Alianza, en términos militares, es mínima y no suponen una mayor profundidad estratégica para la OTAN.

Por otro lado, hay pocas razones para considerar que la región báltica podrá ser una zona de tensión. La creciente cooperación regional, la estabilidad política y la activa participación de las organizaciones europeas cimentan esta previsión. Sin embargo, es de particular relevancia para la región un concepto ampliado de seguridad, basado en aspectos no militares. En todo caso, Rusia es un actor crucial en la región y la ampliación de

(3) Ver al respecto el artículo "*Visión Rusa de la Crisis Balcánica*" del profesor Andrei Morozov en Nezavisimaya. Gazeta del 14 de noviembre de 1996.

la OTAN no es tan relevante para la región como la ampliación de la Unión Europea.

Rusia y la seguridad europea

Los últimos meses del año 1997 han constituido un período fundamental en el proceso de las relaciones OTAN-Rusia, iniciado con la firma en París del Acta Fundacional, en mayo de 1997, ya que en tan corto espacio de tiempo se ha asegurado el normal funcionamiento del Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia (CCP) que establece el Acta Fundacional y que se constituye como el instrumento central de cooperación entre la OTAN y Rusia.

Rusia ha dado prueba de su interés por poner en práctica el Acta Fundacional, llevando al CCP aquellos temas de consulta y áreas de cooperación que considera de atención primordial. En este sentido, puede hablarse fundadamente de una actitud constructiva que ha facilitado el funcionamiento de la presidencia conjunta ("Troika").

De un lado, cabe hablar de normalidad institucional de las relaciones; de otro, el hincapié hecho por Rusia en los aspectos prácticos ha permitido un rápido progreso en áreas de interés común. Sin embargo, se ha podido percibir también, en la parte rusa, la pervivencia de posiciones que apuntan hacia un encubierto intento de establecer un "droit de regard" sobre los asuntos internos de la Alianza (particularmente, respecto a la revisión del Concepto Estratégico y a las actividades militares y el despliegue de infraestructura en los nuevos miembros).

La primera reunión ministerial del CCP en septiembre de 1997 fijó varios objetivos a alcanzar para el mes de diciembre de ese año, aprobando al efecto un programa de trabajo sobre las actividades de cooperación en algunas áreas previstas en el Acta Fundacional. En este sentido, varios temas relacionados con la contribución de ambas partes a la seguridad euroatlántica han sido objeto de consultas en el CCP, incluido el papel de este foro en la creación de una arquitectura de seguridad. Asimismo, se han discutido áreas de interés primordial, como la colaboración en Bosnia, los esfuerzos contra la proliferación, el control de armamentos y las operaciones de mantenimiento de la paz.

En el campo de la cooperación, se ha realizado un notable esfuerzo para acometer la mayor parte de las actividades contenidas en el programa de trabajo, constituyéndose al efecto grupos de trabajo compuestos

por expertos de ambas partes para preparar los proyectos encomendados. Cabe destacar la actividad de los grupos para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), para Asuntos Científicos y Medioambientales, para Planeamiento de Emergencia Civil y para el alivio de los efectos de las catástrofes, así como las reuniones de trabajo sobre entrenamiento de personal militar retirado.

Dentro de la cooperación militar, se ha normalizado el funcionamiento institucional de las reuniones de representantes militares bajo los auspicios del CCP; se ha avanzado en el proceso de establecimiento de misiones militares permanentes (con el importante paso del nombramiento de un Representante Militar ruso ante la OTAN) y se está actualizando el programa individual de trabajo de Rusia en el marco de la Asociación para la Paz.

Finalmente, y en el área de la política de información, la Alianza y Rusia aprobaron el establecimiento en Moscú de un Centro de Documentación de la OTAN para temas de Seguridad Europea, que ha comenzado a operar en febrero de 1998.

Los proyectos del programa de trabajo para 1998 abarcan una amplia gama de actividades, varias de las cuales se iniciaron ya en 1997 a través de los grupos de trabajo. En este sentido, cabe esperar una cooperación intensa bajo las directrices del CCP. Sin embargo, pueden surgir dificultades a la hora de abordar algunos temas concretos, a causa de una diferente interpretación conceptual. Así, Rusia pretende hacer del CCP un órgano para la elaboración de una política conjunta en el área de la seguridad europea, lo que conlleva un riesgo para la autonomía de la Alianza. Este objetivo de Moscú puede también derivar hacia injerencias en la esfera de competencias propias de la OSCE, en algunas de cuyas actividades (Tratado FACE y elaboración de una Carta de Seguridad Europea) Rusia pretende ejercer una influencia al servicio de sus intereses.

De ahí que ciertos puntos del programa de trabajo hayan sido redactados por la Alianza de forma genérica, con la finalidad de impedir una intromisión de Rusia en temas tan sensibles como la revisión interna del Concepto Estratégico, la negociación en Viena del Tratado FACE, las medidas de confianza y el despliegue de infraestructuras en los nuevos países miembros y la política nuclear de la Alianza, principalmente.

El Acta Fundacional es el texto más simbólico del fin de la Guerra Fría. El alcance real del texto dependerá, por un lado, de la voluntad occidental

de aprovechar al máximo las posibilidades de consultas y cooperación que prevé, y por el otro, de la percepción que Rusia tenga de sus intereses de seguridad en el próximo siglo. La relación OTAN-Rusia diseñada en el Acta Fundacional tiene un carácter abierto y evolutivo. Se consolidará y desarrollará siempre que exista voluntad de hacerlo en ambas partes, utilizando al máximo las posibilidades de decisión y acción conjunta del Consejo Permanente, teniendo en cuenta que las áreas de cooperación son casi infinitas si existe acuerdo mutuo.

El otro gran eje de la política rusa respecto a la seguridad europea es la OSCE, de la que Rusia quiere hacer el pilar básico de la arquitectura de seguridad, a la que se supeditaría la propia Alianza. Para ello, Rusia otorga una importancia particular al Modelo de Seguridad para la Europa del Siglo XXI, que se está desarrollando en el seno de la OSCE, y especialmente a la Carta de Seguridad Europea, como elemento básico de ese Modelo.

La idea del Modelo se remonta a una propuesta rusa, concebida inicialmente como un medio para frenar la ampliación de la OTAN. Aunque la posición de Rusia ha evolucionado, aún se percibe su deseo de presentar la ampliación de la Alianza como algo incompatible con el "espacio común de seguridad" libre de líneas divisorias, objetivo último del Modelo.

Pieza esencial del proceso es el reforzamiento de la propia OSCE. En este sentido, algunos estados propusieron otorgar una base legal a la Organización bajo distintas fórmulas y respondiendo a diferentes motivaciones. Rusia se convirtió en el máximo valedor del concepto de Carta de Seguridad Europea.

El punto 11 de la Declaración de Lisboa de 1996, relativo a la agenda de trabajo para desarrollar el Modelo de Seguridad de la OSCE, reconoce la posibilidad de formular y desarrollar una Carta de Seguridad Europea (CSE). La introducción de dicho concepto puede considerarse como una victoria rusa. Desde entonces, Rusia ha elaborado distintas propuestas que han sido compiladas y matizadas en el Plan-Esbozo de la Carta sobre la Seguridad en Europa.

Rusia defiende la necesidad de la CSE por los cambios acaecidos en Europa tras el fin de la Guerra Fría, que han determinado no sólo el fin del precario equilibrio de poderes existente entre la URSS y Occidente, sino también la reaparición de viejos conflictos que ponen en peligro la estabilidad regional. La Carta debe reflejar tres ideas básicas: la adhesión a la idea paneuropea, la Carta de Seguridad Europea como jalón importante y

novedoso en la formación de la nueva arquitectura de seguridad y, finalmente, la necesidad de avanzar en la búsqueda de soluciones para los nuevos retos surgidos tras el fin de la Guerra Fría.

Los puntos más controvertidos de las propuestas rusas han sido: la idea de realizar interpretaciones autorizadas de algunos principios como el de la libre determinación de los pueblos en relación con la integridad territorial, el desarrollo de operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de la OSCE, y la creación de una Dimensión Económica (con consideración especial de las economías en transición).

La UE ha contribuido decisivamente en la elaboración de dos componentes de la futura Carta: la Plataforma de Seguridad Cooperativa y la Asistencia para el Cumplimiento de los Compromisos OSCE. Rusia se ha mostrado siempre a favor del primero. En cambio no ha aceptado en el segundo caso la posibilidad de adoptar medidas sin el consentimiento del Estado que haya cometido violaciones de los compromisos. Además ha defendido siempre la indivisibilidad de la Carta, rechazando la posibilidad de adoptar estos dos componentes aisladamente para en el futuro ser incorporados a la misma (idea de los "building blocks").

Las discusiones sobre la Carta de Seguridad han sacado a la luz puntos de principio que dividen a los Estados participantes:

- mantenimiento del principio de consenso, especialmente en el caso de asistencia para el cumplimiento de los compromisos OSCE: Rusia se opone a que la Carta incluya, tal y como desean la Unión Europea y otros países, la adopción de medidas sin el consenso del Estado que haya cometido violaciones graves.
- reconocimiento del derecho inherente a los estados participantes a escoger o cambiar sus arreglos de seguridad, incluyendo la participación en Tratados de Alianza: a pesar de haber aceptado su inclusión, Rusia considera que el mencionado derecho constituye un elemento que puede conducir al establecimiento indirecto de nuevas líneas divisorias en Europa.

Rusia y Asia

La política exterior rusa en Asia ha seguido dos vías diferenciadas. Por un lado, ha sido y es una afirmación de su autonomía y de su carácter de gran potencia de cara a los Estados Unidos, al tiempo que complementa su política centroasiática en el marco de la CEI. Tal es el caso de las relaciones rusas con Irán o India. Por otro lado, está marcada por la necesi-

dad derivada de la realidad geográfica y económica en los casos de China y Japón.

Sin embargo, son las relaciones con China las que realmente marcan las pautas y las que son primordiales en la definición del entramado de la política asiática de Moscú.

Uno de los grandes errores occidentales es interpretar las relaciones Pekín-Moscú con criterios eurocentristas, como si tales relaciones no tuvieran futuro y se cimentasen en impulsos tan vanos como jugar la carta china como repuesta a la ampliación de la OTAN. Según esta interpretación errónea, la política china de Moscú sería un toque de atención sobre una nueva política oriental rusa, mediante la cual, dando la espalda a Occidente, Rusia buscaría una vía alternativa para jugar el papel de actor internacional de primer orden que le corresponde, contrarrestando los intereses occidentales en el mundo mediante una alianza estratégica con China. Los propios dirigentes rusos han fomentado, en cierto sentido, esta interpretación que ni responde a la realidad de las relaciones ruso-chinas ni es acorde con las posibilidades efectivas de dichas relaciones.

En primer lugar, Rusia y China están condenados a entenderse, bien o mal. Durante la década de los 60, la Unión Soviética y China, que habían sido socios ideológicos y aliados, se vieron enzarzados en venenosas polémicas y concentraron tropas en sus vastas y disputadas fronteras. En los 70 China establece una alianza tácita con los Estados Unidos contra la URSS. Había, por tanto, pocas razones para esperar que este deterioro constante cambiara de signo. Sin embargo, en 1985, con Gorbachov en el poder, se produjo un acercamiento resultado de una reevaluación estratégica en ambos países. Lo significativo al respecto, hoy en día, es que esta relación ha subsistido al colapso de la URSS, produciendo una transformación multifacética de las relaciones ruso-chinas (4).

Los días de la enemistad ruso-china han pasado y no es previsible que vuelvan en el futuro próximo. Rusia y China han establecido substanciales lazos políticos, económicos y militares durante la década de los 90 que, sin embargo, no se materializan en una alianza en el sentido estricto del término. Su relación se puede caracterizar como una convergencia estratégica, que incluye una cooperación multidireccional y una convergencia de

(4) RAJAN MENON. *"The strategic convergence between Russia and China"*. Survival nº 2, vol. 39, verano 1997.

puntos de vista e intereses en cuestiones importantes de seguridad internacional. No se sustenta en la confianza mutua o en la buena voluntad, sino en un calculado interés propio y en un deseo de influencia de cara a terceros, especialmente los Estados Unidos.

El fin del comunismo en Rusia y la creación de una democracia frágil podrían haber recreado, sobre nuevas bases, la división ideológica entre Rusia y China, pero no fue así. Ni los grupos de interés democráticos en Rusia, ni los medios de comunicación, ni la Duma, han hecho del respeto a los derechos humanos o de la ejecutoria democrática de Pekín un impedimento para las relaciones bilaterales, vinculando los acuerdos militares o económicos al tratamiento de los disidentes o al respeto a las minorías. Tampoco ensombrece el tema de Taiwan las relaciones ruso-chinas como en el caso de los Estados Unidos. Rusia está expandiendo sus relaciones económicas con Taiwan aunque tiene buen cuidado de calificarlas de no oficiales, de reafirmar que considera a Pekín como el único gobierno legítimo de una China que incluye a Taiwan y de evitar cualquier indicio de compromiso con la seguridad de Taiwan.

Tanto Rusia como China han mantenido un ritmo espectacular de contactos políticos al más alto nivel, complementado con contactos ministeriales y con contactos económicos y militares a más bajo nivel. Estos frecuentes contactos han hecho algo más que promover una atmósfera política cordial (lo que tampoco es desdeñable); se han alcanzado importantes acuerdos como resultado de tales contactos. Dichos acuerdos incluyen: el compromiso con una "asociación estratégica de igualdad, confianza mutua y coordinación"; el compromiso de observar los tratados de 1991 y 1994 que delimitan la frontera común; la afirmación de que la política rusa hacia Chechenia es un asunto interno necesario para mantener la integridad territorial rusa; la oposición a la ampliación de la OTAN; el apoyo chino a la entrada de Rusia en la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); el compromiso ruso de evitar lazos oficiales con Taiwan; la declaración pública rusa reconociendo al Tíbet como parte integral de China y la continua cooperación militar, reducción de armas y medidas de confianza.

Las relaciones ruso-chinas no están, sin embargo, exentas de problemas. Los beneficios derivados del nuevo clima de cooperación en la frontera rusochina también generan celos y cierta vulnerabilidad. Por un lado, el incremento de los contactos económicos refuerza los lazos de cooperación en el ámbito político y militar y alejan el riesgo de ruptura cuando ambas partes tienen cada vez más en juego. Por otro, la creciente interde-

pendencia genera tensiones en un momento en el que se está produciendo un reequilibrio de poder en favor de China y en detrimento de Rusia. La economía rusa está en dificultades y la china es expansiva. La población rusa en su extremo oriente es muy baja, 8 millones en 6,2 millones de km², mientras que las provincias chinas que bordean Rusia tienen 110 millones de habitantes en 1,9 millones de km².

Por otro lado, no son las medidas de confianza, las reducciones de tropas o los contactos militares las que han contribuido a transformar el entorno de seguridad ruso-chino, sino el estado de las Fuerzas Armadas rusas. El ejército ruso puede ser efectivo en conflictos localizados tipo Georgia, Moldova o Tayikistán, pero no constituye una amenaza para un país unido, vasto y económicamente fuerte. Por tanto, Rusia en sus negociaciones con China sobre medidas de confianza y reducción de fuerzas ha hecho de necesidad virtud.

La necesidad económica también explica las entusiastas ventas rusas de armas a China, que es ahora el mayor mercado de armas para Rusia, con más del 25% de las compras. Ahora bien, es necesario situar este tema en su justo contexto. Rusia necesita dinero y tiene una industria de defensa con un peso importante en su economía. China quiere seguir modernizando su ejército, tiene preferencia por el armamento ruso y su estructura de fuerzas está basada en material de origen soviético. Por tanto, Rusia va a seguir vendiendo armas a China y Occidente no puede esperar que Rusia limite estas ventas cuando los Estados Unidos dominan el mercado mundial de armas. Difícilmente puede pedirse a Rusia lo que los productores occidentales no están dispuestos a hacer. Si las ventas de armas rusas a China son tan desestabilizadoras, se deberían solucionar los problemas que las alientan mediante un programa a largo plazo de asistencia económica a Rusia y reconversión de su industria armamentística, que tendría un elevado coste y pocas garantías de éxito.

Es evidente que la venta de armas rusas a China suscita recelos en los países de la región. Japón ha planteado sus preocupaciones al respecto a Moscú en el marco de la mejora de sus relaciones bilaterales. Este malestar se justifica por el temor de los estados asiáticos a una reducción de la presencia militar norteamericana en la región, a la vez que se percibe a China como un poder mundial emergente, que incluso da probadas muestras de ello, como en el caso de las controversias con Vietnam y Filipinas sobre las Islas Paracel y Spratly. Existe, por tanto, un riesgo de fomentar una carrera armamentística si los Estados de la ASEAN (sobre todo los

que tengan disputas territoriales con China), India y Taiwan incrementan sus capacidades militares. Rusia como proveedor de China y a su vez de sus posibles adversarios (India, Malasia, Filipinas y Vietnam) puede adquirir así un papel principal. En definitiva, los estados de la región temen que la venta de armas a China incremente su capacidad de proyectar su poder y usar la fuerza, cuando una Rusia con problemas económicos y políticos y más replegada en sí misma y unos Estados Unidos en retirada, aumenten su libertad para hacerlo.

Lo cierto es que la mejora en las relaciones ruso-chinas tiene visos de ser sostenida y duradera. Los problemas que obstaculizaban las relaciones en el pasado (disputas sobre la doctrina marxista o la estrategia revolucionaria) han desaparecido o han sido o están siendo resueltos (la amenaza militar o las disputas fronterizas). Se han establecido lazos mutuamente beneficiosos en las áreas económica, comercial y armamentística. Y, por último, se da un grado considerable de convergencia estratégica entre ambos países, que recelan por igual de un mundo post-guerra fría militarmente unipolar dominado por los Estados Unidos, y coinciden en cuestiones regionales. Su pasado común de disputas con Japón les hace especialmente sensibles a la perspectiva de un resurgimiento militar japonés. En Asia Central no existe rivalidad ruso-china, aunque ésta pueda surgir en el futuro. Como estados multiétnicos, ambas naciones temen el nacionalismo étnico y el islamismo militante. Para Rusia, Asia Central es un perímetro defensivo volátil y hogar de 10 millones de rusos. Para China, Asia Central es una región impredecible en la que el nacionalismo túrquico y las ideologías islámicas pueden contaminar a la región china de Xinjiang. Lejos de desafiar la hegemonía rusa en Asia Central, China la ve como un factor principal de estabilidad y considera que Occidente está maniobrando en la región para avanzar sus propios intereses estratégicos.

A pesar de las diferentes circunstancias internas, ambos países se enfrentan a desafíos similares: asegurar la estabilidad política en medio de profundos cambios socioeconómicos, preservar la autoridad del gobierno central en las provincias más lejanas, y mantener la fidelidad de las minorías étnicas. Si fuera necesario, ambos países utilizarán la fuerza para alcanzar estos objetivos y, como demuestra el apoyo chino a la política rusa en Chechenia, ninguno de los dos países permitirá que tal recurso a la fuerza afecte a sus relaciones bilaterales.

Por último, las prioridades estratégicas chinas se encuentran al sur y al este y un flanco norte tranquilo y un Asia Central estable le permiten evitar

la dispersión de recursos. Para Moscú, el equilibrio de poder cambiante entre Rusia y China es razón suficiente para adoptar un enfoque de no confrontación.

La convergencia estratégica entre Rusia y China tiene una serie de implicaciones para Occidente. Ha desaparecido el riesgo de conflicto entre ambos países y el efecto positivo sobre la estabilidad de la región sobrepasa los peligros potenciales, como el aumento de la capacidad militar china. Por otro lado, Occidente no debe confundir una convergencia estratégica con una alianza. Si a Occidente le preocupa la perspectiva de una alianza plena ruso-china, la respuesta más efectiva debe combinar el apoyo a largo plazo a las reformas económicas y democratización de Rusia y evitar acciones que refuercen más el vínculo ruso-chino, como presionar a Moscú para terminar con sus ventas de armas a China o incluir a los bálticos en la OTAN.

Las relaciones rusos-japonesas tiene motivaciones muy distintas a las relaciones ruso-chinas y en cierto sentido, salvando las diferencias geográficas, son un trasunto de las relaciones de Rusia con Occidente, con un factor añadido, si bien determinante, como son las reclamaciones japonesas sobre las islas Kuriles del Sur.

Rusia necesita a Japón para el desarrollo económico de su extremo oriente, que impida una excesiva influencia china, y para incorporarse a las instituciones financieras y económicas internacionales. A su vez, Rusia es un apoyo importante para las aspiraciones japonesas de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por otro lado, el acuerdo para firmar un Tratado de Paz antes del año 2000 que ponga fin al estado formal de guerra que aun existe entre ambos países desde la Segunda Guerra Mundial, acerca a Japón a sus aspiraciones de recuperar la soberanía de las Kuriles. No hay, por tanto, ni coincidencia estratégica ni coincidencia de intereses, sino tan sólo intereses propios que únicamente pueden alcanzarse con el concurso de la otra parte, lo que no impide que ello vaya consolidando unas relaciones más sólidas en el futuro.

En definitiva, el eje Moscú-Pekín es el factor primordial de la política rusa en Asia junto con la política rusa hacia las ex-repúblicas soviéticas de Asia Central. No se trata de una respuesta pasajera para contrarrestar la expansión de la OTAN ni debe llevar a engaño el considerar que tiene sus limitaciones. Se trata de una realidad con vocación de permanencia y con la que se debe contar a la hora de diseñar las estructuras de relaciones entre Occidente y Rusia y el papel de Rusia en la escena internacional.

Rusia y la CEI: Asia Central y el Cáucaso

En su exposición sobre la política exterior rusa ante el Consejo de Política Exterior y Defensa (organismo no gubernamental compuesto por expertos) en marzo de 1998, el ministro Primakov hizo una referencia reveladora a la Comunidad de Estados Independientes (CEI) (5). Para Primakov, el ritmo de integración se ralentizó en 1992-93, habiendo cristalizado ya en “procesos negativos irreversibles” con los que Rusia debe contar. Muchos países de la CEI persiguen intereses nacionales en oposición a los de Rusia, como es el caso del oleoducto para transportar crudo de Azerbaiyán al Mediterráneo. Por ello, Rusia debe abandonar las tentaciones de aislamiento económico en el marco de la CEI, pues la producción rusa necesita mercados y la CEI es un mercado más penetrable que Europa.

En los próximos diez o veinte años los recursos petrolíferos y de gas natural del Cáucaso y Asia Central serán los segundos en importancia tras los de Oriente Medio. El desarrollo de los recursos energéticos es crucial para las economías en transición que buscan desesperadamente aumentar los ingresos públicos y la entrada de divisas. En este proceso, las relaciones entre los actores locales y externos se complican cada vez más con la emergencia de nuevos puntos de tensiones estratégicas. Al mismo tiempo, Rusia y sus vecinos de reciente independencia todavía están definiendo nuevas relaciones políticas y militares.

Los instrumentos para articular las relaciones de Rusia con las ex-repúblicas soviéticas, como el caso de la malograda CEI, son puramente coyunturales. Lo importante es el trasfondo, es decir, el interés primordial de Rusia en mantener unos lazos estrechos con dichos Estados. La fuerza de la Historia, se quiera o no, es determinante y no se pueden ignorar relaciones seculares en algunos casos y, sobre todo, la estructura centro-periferia de la época soviética que ha generado en los países CEI un entramado de dependencias, no sólo económicas, respecto a Moscú.

Desde un inicio, Moscú pretendió perpetuar esas relaciones de dependencia, adaptadas al nuevo marco, de forma que su influencia continuara siendo determinante. El planteamiento ha sido un fracaso, aunque hay cla-

(5) El término CEI está cada vez más vacío de contenido y refleja cada vez menos realidades políticas o institucionales, aunque es útil como término que englobe a todas las ex-repúblicas soviéticas salvo los tres estados bálticos.

ros indicios de la voluntad de Moscú de mejorarlo. La CEI se concibió inicialmente, de forma preponderante, en términos de seguridad. Sin embargo, las propias limitaciones de las FFAA rusas ante la proliferación de conflictos locales y la detracción de recursos que supuso la guerra de Chechenia, hizo de este espacio de seguridad, en el que Rusia se erigía como una especie de gendarme, algo inviable. Además, los temores de gran parte de los países de la CEI a un excesivo intervencionismo ruso dio al traste con toda expectativa de articular un espacio de seguridad en el marco de la CEI bajo dirección de Moscú.

La segunda fase no ha tenido mejor fortuna que la primera, aunque el planteamiento de Moscú ha sido más realista. Se trataba de perpetuar la influencia rusa sobre bases económicas, de construir un espacio económico que consagrara la influencia de Moscú como primer proveedor y como salida natural de las materias primas de estos países. Sin embargo, las propias limitaciones económicas rusas, la competencia internacional y el deseo de los países más ricos de la CEI de diversificar mercados y atraer divisas fuertes han hecho también inviable el planteamiento económico. La denominación de Moscú del área CEI como “extranjero próximo”, ya abandonada al percatarse de su sentido peyorativo, demuestra claramente la percepción de Moscú respecto a las ex-repúblicas soviéticas, consideradas como un escalón inmediatamente superior al de la política interior pero sin que se considerase política exterior. Se trataba, pues, de un término excluyente, que traducía esa percepción rusa de que en el área CEI se articulan intereses nacionales de carácter más íntimo de los que se conjugan en las relaciones con terceros Estados.

Ante la realidad de una CEI fracasada, Moscú busca un nuevo marco de relaciones, privilegiando, por un lado, el bilateralismo con aquellos países más afines y promoviendo, por otro, unas relaciones más equilibradas, sobre bases más cooperativas e igualitarias que las concebidas en un primer momento. La estrategia inicial de Moscú fue tratar a los Estados CEI como un patio trasero monolítico en el que Rusia mantenía un interés monopolístico. Consecuencia de ello fue que la política rusa se concebía de forma uniforme y se aplicaba así a toda el área CEI.

La estrategia rusa topó con enormes dificultades ya que las políticas que funcionaban bien con un estado eran radicalmente inapropiadas para el resto. Así, los pasos hacia la integración económica, militar o política, favorecida por algunos estados, eran rechazados por otros. La polaridad de visiones respecto a la CEI subyacía al problema. Para Rusia la CEI era

un marco institucional que permitía una hegemonía continuada sobre las ex-repúblicas soviéticas. En otras palabras, era una organización explícitamente unilateral. Para Ucrania, la CEI era un mecanismo de transición que le permitiría alcanzar la plena independencia. Armenia la veía como una oportunidad de asegurar su propia seguridad nacional, particularmente en relación a Azerbaiyán en la guerra por Nagorno-Karabaj. Kirguistán la concebía como un medio para mantener a flote su azarosa economía. Georgia no tenía ninguna intención de pertenecer a la CEI, pero fue presionada por Rusia bajo el espectro de la guerra civil. Finalmente, la CEI se dividió en dos campos en competencia: el que favorecía una integración más estrecha (Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán) y el que la rechazaba (Azerbaiyán, Georgia, Moldavia, Ucrania, Uzbekistán y Turkmenistán).

La constatación de esta ruptura empujó a Moscú a desarrollar una estrategia más diferenciada y bilateral: fortalecer las relaciones con aquellos Estados más favorablemente dispuestos hacia Rusia, tolerando al tiempo mayores niveles de autonomía para el resto y construyendo garantías adicionales para la seguridad nacional rusa mediante alianzas con Estados cercanos a los vecinos de la CEI menos manejables (Irán, India). La intención última, una integración global y minuciosamente tejida, dirigida por Rusia, sigue siendo la misma, aunque las expectativas más inmediatas son diferentes.

Cuando la política rusa ha sido intervencionista, se ha ajustado región por región. La mayoría de los analistas esperaban una política rusa inspirada en convicciones de la "gran nación rusa". Moscú intervendría así en aquellas regiones con la más alta concentración de minorías rusas: Transnistria moldava, Ucrania suroriental, Crimea, Estonia nororiental y Kazajistán septentrional. En realidad, el enfoque ruso ha sido siempre más pragmático y precavido, especialmente tras la guerra de Chechenia. Rusia ha intervenido sólo cuando ha tenido la oportunidad de mantener su influencia en una región considerada de importancia crítica, tanto en términos estratégicos o económicos como étnicos, y cuando ha sido bajo el riesgo de que poderes externos pudieran involucrarse para contrarrestar a Rusia.

El marco diplomático para las operaciones de mantenimiento de la paz en el llamado por Rusia "extranjero próximo" ha sido establecido a través de la CEI. El acuerdo de Kiev sobre Fuerzas Colectivas de Seguridad de marzo de 1992 y el Protocolo de Tashkent sobre Fuerzas Colectivas de

Mantenimiento de la Paz de julio de 1992 establecen en teoría las reglas para operaciones de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, el concepto de operaciones de mantenimiento de la paz es mucho más amplio que el concepto occidental de mantenimiento de la paz e incluye mucho de lo que podría llamarse operaciones de imposición o contrainsurgencia. Esta función más coercitiva tiene un fuerte elemento de imposición más cercano al término occidental "peace-enforcing".

Desde el colapso de la URSS, Rusia ha realizado operaciones de mantenimiento de la paz en cuatro ocasiones: Moldavia, Tayikistán y en Osetia del Sur y Abjazia en Georgia. El gobierno ruso ha estado también muy involucrado en los esfuerzos mediadores en Nagorno-Karabaj. Las operaciones de Moldavia y Osetia del Sur se realizaron sobre la base de acuerdos bilaterales y las de Abjazia y Tayikistán bajo mandato de la CEI.

Todas estas operaciones se distinguen claramente de la práctica tradicional. Están dominadas por las fuerzas rusas y han integrado a los contendientes como tropas de mantenimiento de la paz. Las fuerzas rusas han estado dispuestas a utilizar niveles altos de fuerza cuando fuera necesario. Las operaciones rusas no están limitadas por prácticas internacionales tales como un calendario claro de retirada, reglas de enfrentamiento o mandatos definidos operacionalmente. La legislación rusa sobre mantenimiento de la paz, así como los acuerdos de la CEI, han sido puramente declaratorios y no han afectado a las operaciones sobre el terreno.

Desde 1993, Rusia ha dirigido una campaña diplomática para ganarse la aprobación internacional y la posible asistencia, especialmente financiera, para las actividades rusas de mantenimiento de la paz en el área de la CEI. Estas actividades han obligado a Rusia a asumir costosos compromisos externos en un tiempo de crisis en las Fuerzas Armadas rusas y de escasez de recursos. Hay indicios evidentes de un cambio en las estimaciones rusas de seguridad, de consideraciones únicas en términos de poder y políticas a la priorización de consideraciones económicas y estratégicas.

Los motivos rusos para estas operaciones en el área CEI son triples: una preocupación general por la seguridad internacional, una preocupación legítima por las consecuencias de seguridad para sus propio territorio y una motivación política, incluyendo la posibilidad de influir en los asuntos de los Estados vecinos. El problema radica en el equilibrio que los dirigentes rusos quieran otorgar a la combinación de estos tres motivos.

En el área CEI hay que distinguir dos entornos diferentes: el de su área occidental y el de su área meridional. En la parte occidental, las condiciones para unas relaciones verdaderamente integrativas y cooperativas son esencialmente económicas. Los desafíos fundamentales para la estabilidad de Ucrania no radican en si los rusos de Crimea optarán por la secesión o en como dividir la flota del Mar Negro, sino en el control de la inflación y el incremento de la productividad. Crimea puede muy bien convertirse en una amenaza de proporciones internacionales, pero sólo si la economía ucraniana se deteriora hasta el punto de que el activismo ruso ofrezca unos beneficios que excedan los evidentes riesgos. De forma similar, el ansia de Bielorrusia de una unión política con Rusia tiene menos que ver con una dudosa concepción de nación que con el riesgo de parálisis de su maltrecha economía. Sin embargo, la supervivencia a más largo plazo de Minsk como capital europea exigirá también un mayor estímulo europeo al desarrollo económico bielorruso que no tiene por que chocar con los intereses rusos, siempre y cuando Occidente respete el compromiso estratégico de este país hacia Moscú. Únicamente si los indicadores económicos son negativos se abrirá un espacio político y se generarán motivos para la intervención rusa.

En la CEI meridional, los factores económicos cuentan pero no son los únicos en juego. El salto hacia una verdadera integración económica todavía depende de la resolución de los conflictos políticos. Para su supervivencia como Estado, Georgia debe afrontar el irredentismo interno de algunas de sus regiones y la interferencia rusa con el desarrollo económico y político. El desarrollo de Armenia depende de la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj. Kazastán debe aceptar un entendimiento político con Rusia sobre una serie de elementos básicos de seguridad que le permitan realizar exportaciones sustanciales de petróleo.

El status privilegiado de Rusia más allá de un mero primus inter pares no puede ser ignorado, únicamente paliado, y el verdadero contrapeso al mismo sólo puede venir de la participación de otros grandes poderes e, idealmente, de un reforzamiento de la capacidad de supervisión normativa de la OSCE. Por la misma razón, los lazos establecidos por Rusia en diversas regiones formando un espacio de garantía estratégica (de Bielorrusia a Kazastán, de Moscú a Teherán y Nueva Delhi) serán parte de un modelo para el futuro y consideraciones pragmáticas sugieren aceptarlo. Lo que Occidente puede intentar añadir evitando una mayor polarización de los países CEI, son opciones y elementos de cooperación subregional que complementen y diversifiquen esas relaciones en lugar de competir con

ellas. Se debe evitar estimular agrupaciones de países de la CEI que se basen únicamente en su resistencia a una integración dirigida por Moscú. La alianza de facto entre Georgia, Moldavia, Ucrania y Uzbekistán puede ser un hecho político, pero su formalización no reportará ningún beneficio en términos de integración económica, cooperación, democratización interna o relaciones transfronterizas. Únicamente endurecerá las líneas divisorias entre estos Estados y sus vecinos inmediatos y reforzará las reservas de los Estados más pro-CEI a participar en cualquier proceso subregional que no dirija Rusia.

EUROPA Y LA CUESTIÓN RUSA

La respuesta de la OTAN

El Acta Fundacional OTAN-Rusia prevé, entre los principales adversarios de la segunda mitad del siglo xx, una cooperación amplia, sobre prácticamente todas las actividades que no entren dentro del artículo 5 del Tratado de Washington. El Acta es, sin duda, el texto más simbólico del fin de la Guerra Fría y únicamente la práctica dirá cual es su importancia real y su alcance para la seguridad de Europa. Sin embargo, el que haya podido ser firmado menos de seis años después de la disolución de la Unión Soviética es un hecho alentador.

Los detractores del acuerdo pueden decir que se trata de un texto destinado a hacer aceptar a Moscú la ampliación de la OTAN y que Rusia no tenía verdadera alternativa. Sin embargo, tres meses antes de la firma del Acta no estaba nada clara la posibilidad de llegar a un acuerdo. El Acta, lejos de contentarse con dar a la ampliación una fachada aceptable, abre posibilidades de consulta y cooperación sin precedentes sobre las estrategias de ambas partes, sus políticas de defensa, presupuestos, programas en curso y diplomacias preventivas. Prevé también campos de cooperación militar-industrial (defensa antimisiles de teatro) y operativas (mantenimiento de la paz). Incluso si los motivos del presidente ruso eran sobre todo económicos, como algunos pretenden, las consecuencias del acuerdo son de naturaleza estratégica.

Si las disposiciones diplomáticas y militares del Acta se explotan al máximo se puede dar lugar a una era de auténtico acercamiento entre los múltiples componentes del continente europeo, con la participación de Rusia. Ello dependerá de la voluntad de Occidente de usar plenamente las posibilidades de cooperación y consulta, así como de la percepción rusa

de sus intereses de seguridad tras el fin de la Guerra Fría. Estos intereses no estarán definidos únicamente en función de las amenazas externas, sino también de la evolución interna. A este respecto, todavía persisten numerosas incógnitas. Por ello, la apertura a Rusia debe hacerse con tanto discernimiento como determinación, tanto más en cuanto que Moscú va a procurar a la vez beneficiarse de la cooperación con la OTAN y vaciarla de su contenido para hacer de ella una organización política de seguridad colectiva del tipo OSCE.

En este sentido es necesario precisar el alcance real del Acta OTAN-Rusia. El Acta no disminuye en ningún caso la eficacia política o militar de la Alianza o su capacidad para cumplir sus compromisos de seguridad respecto a los miembros actuales o futuros; no incorpora a Rusia a la OTAN o a sus instituciones decisorias; no da a Rusia un derecho de veto sobre las decisiones de la Alianza aunque sí ofrece a Rusia la posibilidad de participar en algunos asuntos de la Alianza a través del Consejo Conjunto, que trabajará con la OTAN no dentro de la OTAN; no subordina la OTAN a ninguna otra organización; no retrasa, limita o diluye la ampliación; no relega ningún nuevo miembro a una categoría de segunda clase; y no excluye de forma automática la consideración de la futura adhesión de ningún estado europeo cualificado.

Por parte europea, no está en juego únicamente la estabilidad del continente, sino la propia seguridad. Una Rusia incierta, inestable, imprevisible, ha sido siempre un problema para Europa. No se trata únicamente de la política rusa hacia los países europeos. Rusia es un actor de importancia mundial. Las ventas de armas o las dificultades en temas de desarme pueden aumentar la inestabilidad estratégica de regiones enteras. Por otro lado, Rusia no sólo debe estar segura sino que debe sentirse segura. Sin embargo, Rusia no tiene el sentimiento de haber entrado en un período de paz, como gran parte de los países europeos. Los problemas económicos y sociales, la inestabilidad de algunas de sus regiones, la vulnerabilidad de sus fronteras asiáticas producen un inevitable sentimiento de inseguridad.

El Acta Fundacional tiene, por tanto, un alcance mayor que el de la propia seguridad europea, contribuyendo a superar ese sentimiento de inseguridad. Rusia es para Europa un socio indispensable, aunque sigue siendo imprevisible. Es necesario reforzar la asociación con Rusia para disminuir la parte de imprevisión. Todas las posibilidades de consulta, cooperación y acción común que ofrece el Acta deben ser explotadas al máximo. Pero será necesario también multiplicar los mecanismos de transparencia y verificación para incrementar la confianza mutua.



La respuesta de la Unión Europea

La Unión Europea tiene interés en mantener buenas relaciones con una Rusia democrática, elemento que considera esencial para la estabilidad en Europa. El primer paso en esta dirección fue la firma el 24 de junio de 1994 de un Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) con la Federación de Rusia.

Concluido el proceso de ratificación, por las partes, el ACC entró en vigor el 1 de diciembre de 1997. A partir de este momento se dispone de un instrumento valioso para reconducir las relaciones entre las partes en el marco del Acuerdo y evitar el intenso pero desordenado sistema de relaciones existente, ya que el ACC establece una distinción entre el diálogo político y los aspectos institucionales que corresponderán al Consejo de Cooperación y al Comité de Cooperación.

Este acuerdo tiene como elementos significativos un diálogo político al más alto nivel con reuniones semestrales y la intención de establecer una Zona de Libre Cambio si en un examen conjunto a celebrar en 1998, las circunstancias permitieran el inicio de negociaciones con este fin.

El siguiente paso fue la aprobación en el CAG de 20 de noviembre de 1995, durante la Presidencia española, de la Estrategia para las Relaciones UE-Rusia. La Estrategia contempla una parte política como contribución a las reformas democráticas de Rusia, la cooperación económica, la cooperación en el ámbito de la Justicia y de los Asuntos de Interior, asuntos relativos a la seguridad y finalmente política exterior.

El Consejo, al aprobar en mayo de 1996 la Estrategia, concluyó que diseñaría un Plan de Acción en el que se contemplarían de forma detallada las medidas que a corto y a largo plazo podrían ponerse en práctica.

El Consejo ha llevado a cabo un ejercicio de seguimiento de las acciones que se han ejecutado y de las prioridades definidas desde entonces. En el área de las reformas democráticas hay que citar el seguimiento de las elecciones presidenciales de 1996. En el área de la cooperación económica se ha acordado que tan pronto entre en vigor el ACC se establecerá un nuevo marco legal para cubrir las relaciones futuras. Se están negociando varios acuerdos sectoriales: textiles y acero entrarán próximamente en vigor. También se van a iniciar negociaciones para un Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica. En el área del Tercer Pilar se ha iniciado un estudio sobre Asuntos de Justicia e Interior financiado por TACIS y se celebró una Conferencia Internacional sobre lucha

contra el crimen organizado a principios de diciembre de 1997 en Helsinki.

La Comisión Mixta UE-Federación Rusa se celebró en Moscú el 27 de febrero de 1997. La reunión no estuvo exenta de elementos peculiares como por ejemplo, las manifestaciones rusas sobre la posibilidad de discutir conjuntamente con la UE y los PECOS la futura adhesión de éstos a la Unión; expresión del deseo de Rusia de ser considerada como una economía de mercado —hasta ahora se la considera como economía en transición— alegando que ciertos Estados miembros no se calificarían para esta denominación; petición de que la UE modifique su legislación europea sobre el “anti-dumping” porque discrimina a Rusia; la industria nuclear europea se encuentra en la edad de piedra y Rusia puede suministrar las necesidades de la Unión en este sector durante los próximos veinte años, etc.

Al margen de estas reacciones rusas el contenido de la agenda de la reunión cubrió los asuntos bilaterales y de carácter multilateral más importantes: intercambios anti-dumping, OMC, cooperación regional y cuestiones sectoriales: acero y textil.

La entrada en vigor del ACC dio lugar a iniciativas tendentes a convocar la primera reunión del Consejo de Cooperación del ACC antes de 1998. En este sentido el CAG de 24 de noviembre de 1997 abordó esta cuestión y confirmó la importancia que atribuye a la intensificación de las relaciones de la Unión con Rusia. Por razones de Agenda no fue posible celebrar el Consejo durante el mes de diciembre y la reunión quedó aplazada al 27 de enero de 1998.

En definitiva, la Unión Europea está ofreciendo a Rusia un marco amplio de relaciones con un alto grado de institucionalización. Además, este marco de relaciones atiende áreas prioritarias para la estabilidad de Rusia: desarrollo económico, democratización, cooperación política, asuntos de justicia e interior.

La inserción de Rusia en el orden económico mundial

Rusia es potencialmente un país rico bien dotado de recursos humanos y naturales. No obstante, pesa sobre su economía aún la carga de los últimos decenios de economía centralizada, que sólo en parte ha podido ser transformada con éxito en economía de mercado. Todo ello hace que la economía rusa esté aún sumida en una situación enormemente compleja con grandes dudas para el futuro próximo.

La evolución económica reciente de la Federación de Rusia ha sido decepcionante. Si en 1995 comenzaba a vislumbrarse el final de la recesión (el PIB cayó aquel año "sólo" un 4% frente al -13% de 1994), en 1996 la caída de la producción fue de nuevo mayor que la del año anterior hasta alcanzar un -6%. 1997 supuso para Rusia un año de "crecimiento cero". Este dato se consideró por los expertos positivo ya que debería permitir un crecimiento económico real en 1998, el primero desde la extinción de la URSS. Sin embargo, la crisis financiera de finales de agosto del 98 dio al traste con dichas predicciones.

La situación, sin embargo, dista mucho de estar despejada: las más que necesarias reformas estructurales no avanzan, la situación presupuestaria es crítica, la economía sumergida es muy elevada y la recaudación fiscal muy por debajo de lo previsto, lo que ahoga a las finanzas públicas y ha venido provocando la congelación de los créditos del FMI, aunque se ha conseguido en las últimas negociaciones que el FMI desbloquee 700 millones de dólares. En 1997 tuvo lugar la privatización de importantes empresas estatales en condiciones de transparencia cuando menos dudosas. Ello, no obstante, permitió a las autoridades rusas paliar en cierta medida el déficit presupuestario, que en 1996 y 1997 se situó por encima del 7%. Sin embargo, de nuevo la crisis financiera del 98 ensombrece todo el panorama económico y hace más que previsible que el déficit presupuestario para 1998, cuando menos aumente.

El Banco Mundial aprobó recientemente sendos créditos de 800 millones de dólares cada uno dirigidos a la adopción de medidas para el ajuste estructural de la economía y al sector del carbón. Ambos préstamos se inscriben en la línea de apoyo de reformas en Rusia abierta en junio de 1996 con un primer préstamo al sector del carbón de 500 millones de dólares y mantenida en junio de 1997 con un préstamo de 600 millones de dólares para ajuste.

El desempleo sigue una tendencia alcista, habiendo pasado del 8,8% en 1995 al 9,3% en 1996, al 9,5% en 1997 y al 11,5% en octubre de 1998. El colapso financiero que estalló en agosto de 1998 ha anulado los éxitos relativos conseguidos en ejercicios económicos recientes, como el control de la inflación (pasó del 198% en 1995 a menos del 20% en 1997, aún a costa del impago de sueldos y salarios), la mayor estabilidad del tipo de cambio (incluso tras la entrada en vigor del nuevo rublo, equivalente a mil antiguos, el 1 de enero de 1998) y el superávit de la cuenta corriente. Rusia se enfrenta ahora a un largo período de recuperación de una graví-

sima crisis económica provocada, además de por factores externos, por insalvables defectos estructurales y de política fiscal y presupuestaria y que ha llegado a poner en cuestión los fundamentos del proceso de reforma.

Uno de los objetivos básicos de la política económica del Gobierno es el aumento de la inversión. Actualmente se está debatiendo el nuevo Código Fiscal, que trataría de poner fin al círculo vicioso: los tipos impositivos son altos porque la recaudación es baja, pero los tipos altos hacen que la recaudación permanezca baja. Este nuevo Código Fiscal, que incluirá una simplificación de los impuestos y reducciones en los tipos aplicados a los beneficios, es una necesidad imperiosa no sólo para equilibrar las finanzas públicas, sino para atraer las inversiones extranjeras que están empezando a retraerse como consecuencia de la voracidad impositiva y de la incertidumbre normativa.

Rusia ha continuado el proceso de reestructuración de su deuda externa tanto en el Club de París como en el de Londres. A finales de 1996 su deuda alcanzaba los 114.000 M\$. Para aliviar sus problemas financieros, el Gobierno ruso lanzó en noviembre de 1996 su primera emisión de Eurobonos en los mercados de capital con tan buena acogida que la cantidad prevista de 300-500 M\$ fue aumentada a 1.000 M\$.

Rusia está particularmente interesada en su entrada en la OCDE y en la OMC. En mayo de 1997 se creó un Comité de Enlace de la OCDE con Rusia, decisión que tenía un claro contenido político dada la consideración de Rusia como "major player" en la esfera internacional y la imposibilidad técnica de la adhesión plena de Rusia a la Organización. En relación a la OMC, se estableció en 1993 un Grupo de Trabajo para facilitar la adhesión de Rusia, favorecida políticamente por el Director de la OMC y la Comisión Europea. Existen grandes dificultades técnicas para la incorporación de Rusia que aún no ha presentado una oferta detallada sobre comercio de productos agrícolas y de servicios. Otros inconvenientes para su adhesión: opacidad legislativa, subvenciones a la agricultura, falta de información, barreras al comercio de servicios, cambios legislativos continuos e incumplimiento de su legislación, y sistema impositivo opaco.

Insertar a Rusia en la economía mundial es anclar a Rusia en Occidente. Para ello es absolutamente indispensable que las reformas económicas rusas lleguen a buen puerto. Sólo así, Rusia identificará sus intereses nacionales con los intereses occidentales y sólo así se creará la necesaria interdependencia que hará de Rusia un socio fiable y estable.

LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA

La máxima prioridad de la política rusa de la Administración Clinton es garantizar la consolidación de una democracia estable en Rusia y su plena integración en la comunidad internacional y en la economía mundial (6). Para ello los EEUU se plantean cuatro objetivos: la reducción de la amenaza de armas de destrucción masiva; el apoyo a la democracia y al respeto a los derechos humanos, incluida la libertad religiosa; el apoyo a la transición rusa hacia una economía de mercado moderna y a la integración de Rusia en la economía mundial; favorecer las relaciones de cooperación de Rusia con sus vecinos y su integración en la comunidad euroatlántica y en la comunidad global.

El prerrequisito para lograr esos objetivos es entender lo que piensan los rusos, ellos mismos divididos en cuanto a sus metas (por ejemplo, en cuanto a ratificación del Tratado START II, la transferencia de tecnología nuclear y misiles, la protección de la libertad religiosa, la inversión extranjera en el sector energético, las relaciones con países vecinos, etc.). El problema no es que se desconozca cual es la posición rusa sobre estas cuestiones. El Presidente Yeltsin ha trasladado al presidente Clinton en numerosas ocasiones su determinación de utilizar todos sus poderes para poner fin a la transferencia de tecnología sensible para el programa de misiles iraní, los Ministros de defensa y exteriores presionan a la Duma para la ratificación del START II, etc. El problema es que las divisiones internas sobre estas cuestiones tienen un impacto en la ejecución de las políticas. El sistema administrativo ruso es lento y está experimentando profundos cambios, las competencias de los distintos departamentos no están claramente definidas, los representantes de intereses especiales cuestionan las decisiones, etc.

A pesar de estos obstáculos, se han alcanzado, en opinión de los EEUU, importantes logros en la consecución de los cuatro objetivos descritos. En materia de seguridad y no proliferación, el aplazamiento por la Duma del debate sobre la ratificación del START II hasta septiembre de 1998 es frustrante; sin embargo, se han facilitado recursos por importe de 1.300 millones de dólares para actividades de desarme nuclear y químico,

(6) Comparecencia ante el Subcomité de Asuntos Europeos del Senado norteamericano del Embajador en Misión Especial Sr. Sestanovich, Asesor Especial de la Secretaría de Estado, Sra. Albright, para Rusia y CEI, el 20 de mayo de 1998.

y en la Cumbre G-8 en Birmingham en mayo de 1998 el Presidente Yeltsin se sumó a la condena de las pruebas nucleares indias. Se ha mantenido una estrecha cooperación bilateral para evitar fugas de tecnología sensible, con reiteración al más alto nivel del compromiso ruso de poner fin a la difusión de tecnología de misiles. Además, Rusia está poniendo en marcha una estructura de control que habrá que ver cómo se materializa en la práctica y si, en realidad, se trata de un régimen de control de exportaciones riguroso y ajustado a los estándares occidentales.

En materia de democracia, derechos humanos y libertad religiosa la ley rusa de octubre de 1997 es restrictiva y potencialmente discriminatoria y motivo de gran preocupación en los EEUU, aunque su aplicación por el Ministerio de Justicia ruso ha permitido pasar por encima el requisito de los quince años para que nuevas organizaciones religiosas puedan registrarse legalmente.

Rusia ha hecho importantes progresos en la transición de la economía de planificación central a la economía de mercado. Sin embargo, sigue habiendo multitud de problemas aunque el nuevo equipo de gobierno parece decidido a intentar ponerles solución. Junto con el FMI y el Banco Mundial, los EEUU continuarán trabajando estrechamente con autoridades y funcionarios rusos reformistas para promover una economía empresarial abierta.

Por último, es de importancia capital que Rusia se integre en las estructuras mundiales y se logre un espíritu de cooperación constructiva entre Rusia y sus vecinos. Los EEUU rechazan categóricamente la idea de una esfera rusa de influencia, pero la región se beneficiaría de una Rusia constructiva y cooperadora, que comercie con sus vecinos y contribuya a la solución de diferencias. En este espíritu, los EEUU colaboran con Rusia en la solución de problemas que hace unos años hubieran enfrentado a ambos países, como Nagorno-Karabaj o Bosnia. Por otro lado, los EEUU consideran la ruta del oleoducto del Caspio a través de Rusia como un elemento esencial de una estrategia de oleoductos múltiples para trasladar los recursos energéticos del Caspio a los mercados internacionales.

En definitiva, los EEUU mantienen una agenda privilegiada con Rusia y la situación de Rusia, y su papel en la escena internacional, es un factor de interés prioritario para los Estados Unidos. Los objetivos norteamericanos respecto a Rusia son coincidentes con los del resto de sus aliados occidentales; sin embargo, su agenda es en cierto modo independiente y el peso de las relaciones bilaterales hace de los EEUU un factor principal

en el futuro de Rusia y, por ello, determina en gran medida la respuesta occidental a la "cuestión rusa".

CONCLUSIÓN

Se ha descrito la época actual como una fase de transición: la Guerra Fría ha terminado y la estructura bipolar ha dejado de existir; todavía no se sabe, o no se sabía, cual era el esquema que se estaba diseñando. Hoy se puede afirmar que esta transición está tocando a su fin. Lo que está surgiendo podría describirse como un "nuevo consenso estratégico" (7) sobre los principales pilares de la seguridad en el próximo siglo. Tres son los principales elementos de este nuevo consenso: un nuevo "contrato" transatlántico entre Europa y Norteamérica, una amplia arquitectura de seguridad europea basada en diferentes instituciones que persigan objetivos estratégicos compartidos y una plena participación de Rusia. Nadie puede considerar hoy seriamente la posibilidad de construir nuestra seguridad sin Rusia, y mucho menos contra Rusia. La forma en la que Rusia ocupe el lugar que le corresponde en la nueva Europa es quizás el factor esencial que determinará la calidad de la seguridad europea en los próximos años. De ahí, que la relación que la Alianza quiere consolidar con este país no se limite simplemente a un reconocimiento mutuo de su importancia, sino que persiga una relación de cooperación activa que lleve a una verdadera confianza mutua. Con el Acta Fundacional y el Consejo Conjunto Permanente se han establecido los mecanismos adecuados para alcanzar esta estrecha cooperación. Dichos mecanismos son esenciales pero no únicos y deben necesariamente complementarse con los esfuerzos de cooperación de la UE con Rusia, con el papel de Rusia en la OSCE y con la inserción de Rusia en la economía mundial como una democracia de mercado consolidada.

Esta es la verdadera dimensión de la cuestión rusa. Rusia debe de alguna manera comprometerse con un proyecto estratégico común a gran escala. Dado que ello no va a impedir que Rusia lleve a cabo su propia política exterior, lo que debe intentarse es que los intereses nacionales rusos sean, cada vez más, intereses compartidos o, al menos, que no entren en conflicto con los intereses occidentales. Para ello Rusia debe

(7) Discurso pronunciado por D. Javier Solana, Secretario General de la OTAN, en la Conferencia sobre Política de Seguridad, celebrada en Munich el 7 de febrero de 1998.

sentirse segura, no sólo estarlo, y debe profundizar sus reformas democráticas y consolidar su economía, integrando ésta en la economía global.

Rusia es un actor internacional de primer orden, con una doble dimensión europea y asiática. Occidente debe ser muy consciente de ello y no traducir las acciones rusas desde una óptica eurocéntrica. Para ello, hay que reconocer la entidad de las relaciones entre Rusia y China, así como el interés primordial de Rusia en Asia Central y en el Cáucaso. No se trata de contrarrestar la influencia rusa sino de cooperar con Rusia en un entorno más estable y seguro.

Únicamente del reconocimiento del papel ruso en el mundo y de su doble dimensión euroasiática puede surgir una verdadera asociación con Rusia. Occidente tiene además los medios para ayudar a Rusia a despejar sus propias incógnitas y debe utilizarlos, considerando siempre a Rusia en pie de igualdad, sin intentar sacar ventajas de una situación interna difícil. La estabilidad de Rusia es, al fin y al cabo, la estabilidad de Europa y de todo el espacio euroasiático.