

CAPÍTULO SEGUNDO

RUSIA ANTE EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL

RUSIA ANTE EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL

RAFAEL CALDUCH CERVERA

LOS RETOS DE LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO RUSO

Han transcurrido casi dos décadas desde que se produjo la extinción de la antigua Unión Soviética y todavía los países occidentales, especialmente Estados Unidos, no han alcanzado una plena conciencia del trauma que supuso y los retos que planteó a la sociedad rusa semejante acontecimiento trascendental para su historia (1).

En efecto, en el proceso de transición a la nueva Federación de Rusia surgieron importantes retos nacionales de los que podemos destacar los siguientes: la reordenación de las fronteras y el control del nuevo espacio ruso; el colapso de la economía estatal y la implantación de la economía de mercado; el desmantelamiento institucional del Estado soviético con la consiguientes pérdidas de autoridad política y estabilidad social; las actividades de violencia guerrillera, terrorista y de las organizaciones criminales y, por último, la sustitución de la vieja legitimidad comunista por una creciente ideología nacionalista que dificulta la gestión de las minorías no rusas.

(1) La mayoría de los análisis sobre la desaparición de la URSS se han centrado en los aspectos económicos o internacionales, marginando otras dimensiones no menos importantes como la política, la territorial, la demográfica o la cultural.

STONER-WEISS, K.; MC FAUL, M.- «Domestic and International Influences on the Collapse of the Soviet Union (1991) and Russia's Initial Transition to Democracy (1993)».- *CDDRL Working Papers*; nº 108 (marzo 2009); 41 págs. http://iis-db.stanford.edu/pubs/22468/No_108_Stoner-Weiss_domestic_and_international_influences_on_collapse_of_USSR.pdf

KAUFFMAN, R.F.; HARDT, J.P. (eds.)- *The Former Soviet Union in Transition*.- Nueva York. Edit. M.E. Sharpe Inc.; 1993.

La reordenación de fronteras y el control del nuevo espacio ruso

Para abordar el problema de las fronteras surgidas con las nuevas repúblicas independientes se siguió el criterio general de mantener los antiguos límites político-administrativos existentes cuando tales repúblicas formaban parte de la URSS. Sin embargo, ello no evitó los conflictos derivados de la existencia de enclaves rusos, como el Oblast de Kaliningrado (antigua Königsberg), con un territorio de 13.612 km² y una población de un millón de personas o la región de Transnistria con 4.163 km² y una población de medio millón de personas. Tampoco se pudieron ignorar las disfunciones de una parte importante de las infraestructuras que diseñadas con criterios de utilidad en un único país, quedaban ahora fragmentadas por la soberanía de distintos Estados. Al caso del puerto de Sebastopol en la península de Crimea y de los oleoductos y gasoductos que atraviesan Ucrania; Bielorrusia; los países bálticos, Georgia o las repúblicas centroasiáticas, habría que agregar el de las líneas férreas, puertos y aeropuertos civiles y militares.

Por otro lado, a pesar de las pérdidas territoriales que supuso la desintegración de la Unión Soviética, la actual Federación de Rusia sigue constituyendo el país más extenso del planeta con sus 17.075.400 km² y sus 37.000 km de costas. Semejante extensión le convierte en uno de los principales proveedores del mundo en materias primas, minerales raros y recursos energéticos.

Sin embargo, la explotación de estos recursos requiere un control territorial por parte del Estado así como el desarrollo y mantenimiento de una extensa red de infraestructuras y transportes. Ello ha obligado a instalar 30.000 km de vías férreas con uso exclusivamente industrial, que se suman a los 86.200 km de ferrocarriles de transporte público. También ha impuesto la necesidad de implantar 940.000 km de carreteras, 1.213 aeropuertos, de los que la mitad son pequeños aeropuertos sin pistas asfaltadas, y 102.000 km de navegación fluvial (2).

A la luz de estos datos resulta fácil comprender hasta qué punto el abastecimiento del país, el crecimiento de su economía y la integración de la sociedad rusa dependen de un control territorial efectivo por parte del Estado y de una eficaz gestión de sus redes de transporte desde el mar Báltico a Vladivostok, en un entorno climático extremo. Sin duda la

(2) Datos obtenidos de *Worldfactbook CIA*. Véase en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html> consultado el 5 de octubre de 2010.

apreciable concentración urbana de la población (73%), especialmente en la parte europea del país, limita las infraestructuras logísticas esenciales y facilita su gestión pero también incrementa las vulnerabilidades derivadas de sus bloqueos o interrupciones.

Por ese motivo y durante los primeros años, la desorganización política e institucional unida al colapso económico, ocasionaron un grave deterioro de las redes de transportes por falta de inversiones en mantenimiento que contribuyeron a incrementar el desabastecimiento de las industrias y las grandes ciudades. Durante la última década se ha llevado a cabo un importante esfuerzo inversor en infraestructuras y actualmente existe un plan decenal de inversiones que contempla alcanzar 1 billón de \$USA en 2020.

El colapso de la economía estatal y la implantación de la economía de mercado

Es bien sabido que el proceso de transformación política y económica iniciado por Gorbachov y conocido como *perestroika* se debió a la crisis estructural que había alcanzado la economía de propiedad estatal y planificación centralizada que existía en la URSS. Para hacer frente al colapso económico en 1990 se formuló el *Plan Shatalin*, más conocido como *Plan de los 500 días*, que aspiraba a implantar la economía de mercado en poco más de un año y que Yavlinsky intentó llevar a cabo sin que lograse su objetivo a causa de la desintegración política consumada durante 1991 (3).

Este hecho resulta especialmente revelador para comprender que la transición al capitalismo de mercado se había iniciado incluso antes de que se produjera el final de la Unión Soviética. De este modo, la nueva Federación de Rusia nació en medio de un proceso de transformación económica dominado por la abrupta liberalización del mercado que desencadenó la hiperinflación; la privatización descontrolada de los grandes

(3) CALDUCH, Rafael.- «La perestroika soviética y los procesos de cambio en los países balcánicos». *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1991*. Bilbao. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1992; págs. 271-333.

DORN, James A.- «From Plan to Market: The Post-Soviet Challenge». *The CATO Journal*, vol. 11, nº 2 (Fall 1991), págs. 175-193. Véase en: www.cato.org/pubs/journal/cj11n2/cj11n2-1.pdf consultado el 5 de noviembre de 2010.

FISCHER, Stanley.- «Reforma económica en Rusia». *Pensamiento Iberoamericano*, tomo I, nº 22-23 (1992-1993); págs. 241-248.

complejos industriales y energéticos del país; la reforma agraria y la creación de un nuevo sistema financiero (4).

Sin embargo y contra toda lógica, este cambio de la estructura económica rusa no fue regulado, supervisado y eficazmente controlado por el Gobierno debido a la propia crisis política de Rusia. La adopción de la Constitución en diciembre de 1993 llegó demasiado tarde para regular el cambio económico y, además, tanto el Presidente Yeltsin como la Duma antepusieron los objetivos de la restauración institucional del estado y la política exterior a la necesidad de dirigir la transición económica. Ello agravó la situación productiva, incrementó el paro, provocó el desabastecimiento de bienes de consumo, redujo la capacidad exportadora y aumentó la deuda heredada de la época soviética, unos 100 mil millones de dólares, hasta provocar la quiebra financiera de 1998 (5).

Al amparo de este proceso de transición al capitalismo había surgido un nuevo sector social, directamente vinculado con el enriquecimiento especulativo, la corrupción política y el crimen organizado, que aspiraba a ejercer una decisiva influencia sobre las instituciones estatales y la vida social como condiciones necesarias para garantizar su riqueza. Paralelamente el mercado laboral se deterioraba, a la par que se condenaba a la indigencia a amplios sectores de pensionistas y funcionarios cuyas rentas, dependientes del presupuesto estatal, perdían poder adquisitivo año tras año por efectos de la inflación (6).

(4) De acuerdo con un informe de la OCDE entre 1991 y 1994 se privatizaron el 40 % de las empresas estatales. No obstante, debido a las altas tasas de inflación y a que los precios de venta se establecieron en 1991-1992, el Estado ruso experimentó importantes pérdidas como consecuencia de este proceso.

BLACK, Bernard; KRAAKMAN, Reinier; TARASSOVA, Anna.- «Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?». *Stanford Law Review*, vol. 52 (julio 2000); págs. 1-84.

COX, Sean M. *The Politics of Russia's Financial-Industrial Groups*. Véase en: OECD. *The Investment Environment in the Russian Federation. Laws, Policies and Institutions*, OECD, 2001

(5) NADMITOV, Alexander.- *Russian Debt Restructuring. Overview, Structure of Debt, Lessons of Default, Seizure Problems and the IMF SDRM Proposal*. Véase en: www.law.harvard.edu/programs/about/pifs/education/sp26.pdf

(6) La tasa de inflación pasó del 2.508 % en 1992 al 36 % en 1999, paralelamente el PIB cayó un 27 % en el mismo período y la tasa de paro varió del 4,7% al 12,6 %.

GAIDAR, Yegor.- *The Economics of Russian Transition*. Hong Kong. Edit. Massachusetts Institute of Technology. 2003.

HARDT, John P. (ed.).- *Russia's Uncertain Economic Future*. Edit. M.E. Sharpe Inc. 2003

La crisis de 1998 supuso el punto de inflexión desde las políticas económicas capitalistas iniciadas en la etapa soviética a las políticas reformistas desarrolladas durante la presidencia de Putin y caracterizadas por un decisivo intervencionismo estatal destinado a corregir las desviaciones provocadas por el mercado y a consolidar un crecimiento económico sostenido y compatible con importantes mejoras en el mercado laboral y las políticas sociales.

No obstante, el modelo de crecimiento económico ruso mantenido durante la última década, aunque ha demostrado su eficacia para generar un apreciable crecimiento económico y unas significativas mejoras en las condiciones de vida de la sociedad rusa, presenta indudables vulnerabilidades estructurales: excesiva dependencia de las exportaciones energéticas y concentración de mercados; un desigual crecimiento regional e industrial; una limitada inversión en investigación básica, desarrollo científico e innovación tecnológica; un apreciable peso del sector de defensa y un mercado interior excesivamente protegido.

Durante la próxima década, Rusia deberá resolver estas vulnerabilidades mediante reformas en el modelo productivo, la apertura del mercado interior, la reorganización del sistema financiero e importantes cambios en la gestión presupuestaria, si desea mantener un crecimiento económico que, aunque más reducido, le permita enfrentar con éxito los retos de la globalización que aspira a liderar conjuntamente con otras potencias mundiales.

El desmantelamiento institucional del Estado soviético con las consiguientes pérdidas de autoridad política y estabilidad social

Aunque la desintegración soviética se realizó sin conflictos bélicos como en el caso yugoslavo, no faltaron los golpes de Estado y los conflictos territoriales y étnicos con las nuevas repúblicas independientes. No obstante, el principal reto político que tuvo que enfrentar la sociedad rusa fue el desmantelamiento de un régimen político que, bajo la fórmula federal, se había mantenido durante 75 años con una férrea centralización orgánica y funcional merced a la intervención exclusiva del PCUS.

La Constitución, aprobada en diciembre de 1993, instauró un régimen democrático con un presidencialismo fuerte de elección directa (cap. 4),

un sistema multipartidista con representación en un poder legislativo bicameral (cap. 5), una estructura federal (cap. 3) y el reconocimiento de unos derechos fundamentales y libertades civiles (cap. 2) (7). Sin embargo, la instauración de un auténtico estado democrático exigía cambios mucho más profundos y complejos que la celebración de elecciones y la aprobación de un texto constitucional.

El primer problema que había que abordar era el de las minorías irredentas que aspiraban a proseguir la fragmentación del Estado en un proceso sin límites. Los casos más significativos fueron los de las repúblicas de Chechenia y Tatarstán, pero sólo el primero de ellos dio paso a un conflicto bélico con Rusia en 1994 (8). La primera guerra de Chechenia puso en evidencia la extremada debilidad y desorganización del Estado ruso, incapaz de movilizar los medios militares necesarios para lograr la derrota de la guerrilla de Dudayev e impedir la acción de grupos terroristas, como el dirigido por Basayev que llevó a cabo los asaltos a la Alcaldía y el hospital de Budionnovsk en junio de 1995. El acuerdo firmado el 3 de septiembre de 1996 se asemejó más a una capitulación del Estado ruso que a un éxito militar de las fuerzas rebeldes chechenas, por lo que el problema de la independencia de esta república quedó sin resolver. Hubo que esperar hasta la Segunda Guerra de Chechenia (agosto 1999 – mayo 2000) y a la sucesión de Yeltsin por Vladimir Putin para que Moscú recuperase el control político directo de esta república (9).

Un segundo aspecto de la pérdida de autoridad y legitimidad del Estado ruso fue el relativo a la creación y funcionamiento del sistema de partidos políticos como instrumentos de reclutamiento, selección y promoción de dirigentes a partir de la movilización social. Tras el cambio de régimen, el PCUS quedó parcialmente desmantelado y muchos de sus cuadros, empezando por el propio Boris Yeltsin, trataron de perpetuarse en el poder mediante el acceso a los altos cargos de las nuevas instituciones. Para alcanzar este objetivo se crearon diversos partidos siguiendo cinco criterios básicos: la continuidad de la ideología comunista; la recuperación del nacionalismo ruso; la imitación de partidos consolda-

(7) Véase el texto en español de la Constitución: <http://www.embajada-rusa.org/Html/constitution-ru.htm>

(8) Ambas repúblicas se negaron a firmar el acuerdo de federación con Rusia en abril de 1992.

(9) CALZINI, Paolo.- «Vladimir Putin and the Chechnya War». *The International Spectator*, nº 2 (2005); págs. 19-28. Véase en: www.iai.it/pdf/articles/calzini.pdf

dos en los países occidentales; el liderazgo personal de determinados dirigentes del antiguo régimen comunista y, finalmente, la defensa de intereses de grupos sociales (10).

La mayoría de los principales partidos rusos carecen de un programa político bien definido y una organización estable capaz de mantener una membrecía importante y de fidelizar un electorado suficientemente amplio para garantizar su permanencia en los parlamentos (federal y regionales) y de articular una representación política plural en las principales instituciones estatales. Ello les ha obligado a modificar sus estrategias para adaptarse a las condiciones de cada convocatoria electoral. Por otro lado, desde el poder gubernamental se han constituido partidos orientados a garantizar la continuidad en sus cargos de una política heredada en buena medida del sistema soviético (11).

Esta particular configuración partidista de Rusia contribuyó a dificultar la transición política del país y debilitó el papel compensador del poder legislativo y de las repúblicas federadas frente al creciente expansionismo del poder de la Presidencia. Esta concentración de poder compensa las tendencias centrífugas que existen en el seno de este inmenso estado a costa de sacrificar el principio democrático de la división de poderes de un auténtico Estado de derecho.

Un tercer aspecto político que tuvo que abordarse fue el referido al dilema libertades civiles frente a la seguridad y el orden social. Durante la mayor parte de la década de los 90 predominó la concepción de que la democracia suponía el ejercicio de las libertades civiles y los derechos fundamentales al margen o abiertamente en contra de un Estado que durante décadas había cercenado su ejercicio y que en las nuevas circunstancias se encontraba fuertemente debilitado y deslegitimado. Uno de los ámbitos en los que más claramente se apreció este dilema fue en relación a los medios de comunicación. Como el resto de las empresas estatales, los medios de comunicación fueron objeto de una amplia pri-

(10) MOSER, Robert G.- *Unexpected Outcomes. Electoral Systems, Political Parties and Representation in Russia*. Pittsburgh. Edit. University of Pittsburgh Press. 2001; págs. 32-56.

(11) KEHNKIN, Sergey, «Partidos y sistemas de partidos en Rusia».- MARCH, Josep M.; SÁNCHEZ, Antoni (eds.).- *Aproximaciones político-económicas a la transición rusa*. Valencia. Edit. Universitat de València. 2005; págs. 75-82.

YÁKOVLEV, Petr, P. «El proceso político en Rusia: tendencias actuales». MARCH, Josep M.; SÁNCHEZ, Antoni (eds.).- *idem*, págs 37-52.

Tabla nº 1. Clasificación de los principales partidos políticos de Rusia

Denominación del Partido	Tipología	Elecciones
Partido Democrático de Rusia	Nacionalista	1991 a 2008
Partido Liberal democrático de Rusia	Liderazgo personal	1991 a 2007
Partido Comunista de la Federación de Rusia	Comunista	1993 a 2007
Opción Democrática de Rusia – Unión de Fuerzas de Derecha	Liderazgo personal	1993 a 2007
Partido democrático ruso «Yabloko»	Liderazgo personal	1993 a 2007
Nuestra Casa Rusia	Intereses de Grupo	1995 a 1999
Partido Agrario de Rusia	Intereses de Grupo	1993 a 2007
Movimiento interregional «Unidad»	Intereses de Grupo	1999 a 2007
Solo Rusia	Conservador	2007
Rusia Libre – Poder Civil	Liberal	2004 a 2007

Fuente: Elaboración del autor

vativación, especialmente durante el período de 1996 a 2000 denominada de las «guerras mediáticas» (12).

De este modo la principal cadena soviética de televisión *GTRK Ostankino* se transformó en 1994 por Decreto Presidencial en la cadena pública ZAO ORT (Televisión Pública Rusa) aunque el Estado mantuvo el 51% del capital y el resto se participó por diversas empresas privadas. También se mantuvo como cadena pública la *RTR* heredada de la última época soviética. Junto a estas se constituyeron varias cadenas privadas como *NTV* (1993); *TV-6 Moscú* (1993); *Canal San Petersburgo*; *2x2* y *Universidades Rusas*.

El impacto político y social de este proceso de liberalización y privatización mediática se había podido constatar en las campañas de las

(12) DUBINA, Tatiana. «An Economic Analysis of the Russian Television System». *Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics at the University of Cologne*, nº 259 (junio 2009). Véase: www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/25909.pdf consultado el 8 de noviembre de 2010. FOSSATO, Floriana; KACHKAEVA, Anna. *Russian Media Empires V*. Ver en: <http://igs-norderstedt.lernnetz.de/schule/projekte/medien/deutsch/meduown.htm> consultado el 8 de noviembre de 2010. FOSSATO, Floriana; KACHKAEVA, Anna. *Russia. Media empires Continue to Change Shape and Influence Politics*. Ver en: <http://www.rferl.org/content/article/1088665.html> consultado el 8 de noviembre de 2010.

elecciones presidenciales (1996) y legislativas (1995 y 1999), así como en la cobertura de la primera guerra de Chechenia y de las actividades terroristas desatadas por los rebeldes chechenos en diversas ciudades rusas incluida Moscú.

A mediados de la década de los 90 los grupos oligárquicos privados habían tomado el control de importantes cadenas de radio y televisión, diarios y revistas periódicas como parte de su estrategia para condicionar las elecciones de los más altos dirigentes del país, con la finalidad de influir en sus políticas económicas y de lucha contra la corrupción, pero también para participar en el negocio de la publicidad que sólo en la televisión supuso en 1995 unos 313 millones de \$USA, a lo que habría que agregar la financiación estatal para radio y televisión, estimada en unos 337 millones de \$USA (13).

Al frente de dos poderosos grupos empresariales figuraban Berezovski y i, ambos vinculados directamente con el Presidente Yeltsin, que pasaron a controlar una mayoría de los medios de comunicación a través de sus redes de empresas. Berezovski controlaba directamente, a través de su empresa *Logovaz*, los diarios *Nezavisimaya Gazeta* y *Noviye Izvestiya*, así como las revistas *Matador* y *Ogonyok* junto con el 60% del canal TV-6 Moscú y el 11% de ORT, porcentaje que ampliaría en un 38% a través de la editorial *Kommersant* y de un consorcio de bancos comerciales.

Por su parte Gusinskiy controlaba la emisora de radio *Echo Moskvi*; la editorial *7Dnei* propietaria del diario *Segodnya*, el semanario *Itogi* y la cadena de TV *7Dnei*, junto con un 51% de la cadena televisiva *NTV* propietaria, a su vez, de *NTV+*.

A la luz de estos datos, resulta cuestionable que el proceso de privatización de los medios de comunicación hubiese sido acompasado con una paralela instauración de la libertad de información y de prensa, sobre todo en lo relativo a la denuncia de los casos de corrupción, política y económica, que se estaban produciendo y que terminaron llevando a la quiebra la economía rusa.

Pero donde más se apreció la tensión entre los derechos humanos y la seguridad fue en las intervenciones militares rusas en Chechenia y en la política antiterrorista. En efecto, siguiendo políticas heredadas de la etapa soviética y enfrentados a la amenaza independentista chechena, los

(13) DUBINA, Tatiana.- *op. cit.*; págs. 39-74.

dirigentes rusos, con el presidente Yeltsin al frente, y las fuerzas de seguridad iniciaron una estrategia de restricciones progresivas de algunos derechos civiles (libertad de información y expresión; libertad de asociación y reunión; libertad de circulación; derecho a un juicio justo; etc.).

Inicialmente estas restricciones se circunscribieron, con carácter general, a los temas relativos a la seguridad nacional, incluyendo todo lo relativo a las guerras de Chechenia y la reestructuración militar y policial que se realizó durante la década de los 90, así como a determinados sucesos (huelgas mineras en Siberia) o regiones (Cáucaso Norte) (14). Más tarde y con la llegada del Presidente Putin, las restricciones generales se redujeron para ser complementadas con una estrategia combinada de control mediático, propaganda oficial y limitaciones selectivas de derechos y libertades según los sucesos (guerra de Georgia, 2008), los sectores sociales (homosexuales) y las amenazas a la seguridad del Estado (terrorismo, crimen organizado) (15).

No obstante, conviene precisar que las denuncias recogidas en los medios de comunicación y los informes periódicos elaborados por organismos internacionales y agencias gubernamentales occidentales abordan este tema desde una perspectiva muy alejada de la percepción dominante en la sociedad rusa. Para amplios sectores de la población el conflicto o tensión entre derechos y libertades civiles respecto de la seguridad (económica, laboral, pública, etc.) se resuelve a favor de ésta última. (16) La continuidad histórica de regímenes

(14) Hasta mayo de 2009 la Corte Europea de Derechos Humanos había sentenciado 100 casos de violaciones de derechos humanos relacionadas con la Guerra de Chechenia, quedando pendientes de sentencia otros 112 casos.

Por otra parte el Pulitzer Center señala que entre 1993 y 2009 han muerto en Rusia 35 periodistas de los que 14 fueron asesinados en Chechenia, el Cáucaso Norte o San Petersburgo. Ver datos en: <http://pulitzercenter.org/projects/eastern-europe/caucasus-russia--journalism-censorship-harassment?qclid=CPWmnO6mlKUCFQzS4woddkpVNg> consultado el 8 de noviembre de 2010.

ABRHAM, Shara. «Chechnya: between War and Peace». *Human Rights Brief*, vol. 8, nº 2 (2001). Ver en: <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/08/2chechnya.cfm> consultado el 8 de noviembre de 2010.

(15) FREEDOM HOUSE.- *Country Report Russia 2010*. Ver en: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7904> consultado el 8 de noviembre de 2010.

(16) Los datos de la reciente encuesta realizada por el Pew Research Center son reveladores: de los principios democráticos indicados sólo el 27 % de los rusos consideran muy importante el control civil del poder militar, porcentaje que asciende al 37 %

autoritarios, unida a la percepción de amenaza durante el medio siglo de bipolaridad, han generado una actitud colectiva de sumisión a la autoridad del Estado muy alejada de la que impera en las sociedades democráticas occidentales. Este es un factor psicológico que no puede ser ignorado en un análisis realista de la situación política interior de Rusia.

La violencia guerrillera y terrorista, las organizaciones criminales y la corrupción

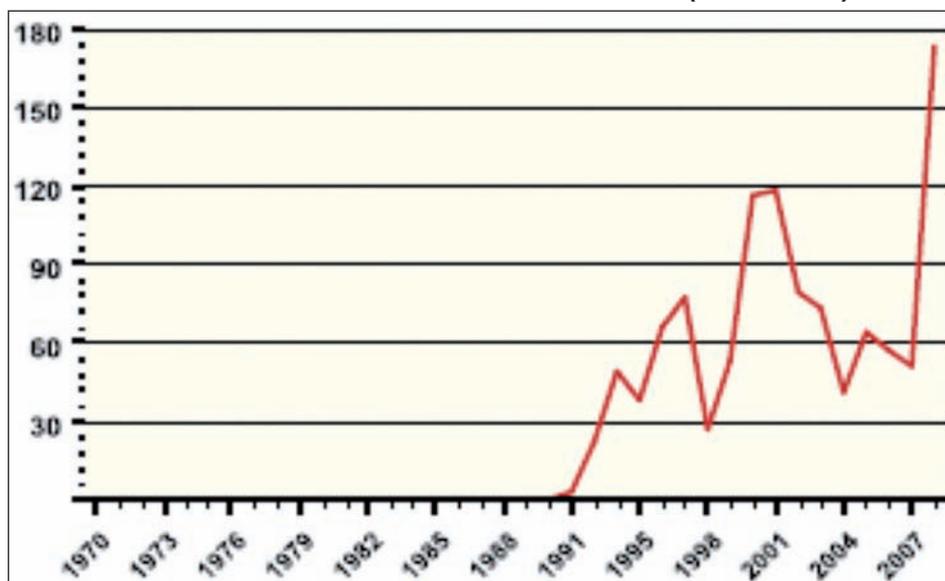
La primacía de la seguridad frente a la defensa de derechos humanos y libertades civiles en Rusia se ha reforzado durante la transición política debido al auge de la violencia asociada a los grupos rebeldes independentistas, especialmente chechenos, y a la proliferación de organizaciones criminales. Ambas amenazas interiores, alimentadas por la crisis económica y la quiebra del Estado durante la década de los 90, constituyeron un importante reto a la consolidación del nuevo régimen democrático y a la estabilidad política y social del país.

Al impacto provocado en la sociedad rusa por las dos guerras chechenas, ya aludidas, debemos agregar el desarrollo de las actividades terroristas realizadas por organizaciones musulmanas de raíces independentistas o yihadistas. De acuerdo con los datos del *Global Terrorism Database* entre 1991 y 2008 se produjeron en Rusia 1.107 atentados terroristas, destacando los atentados de Beslan (01/09/2004) con 344 muertos y 727 heridos; Moscú (23/10/2002) con 129 muertos y un número indeterminado de heridos; la cadena de atentados contra bloques de apartamentos en Moscú durante el mes de septiembre de 1999 con 218 muertos y más de 180 heridos; la toma de 700 rehenes en el teatro Dubrovka de Moscú (23-26/10/2002) que se saldó con la muerte de 129 civiles y 41 terroristas junto con el asalto a la Alcaldía y el hospital de Budennovsk (14/06/1995) con 121 muertos.

Aunque no resulta sorprendente que los períodos de mayor número de atentados coincidiesen con las dos guerras chechenas, sí resulta significativo que se produjera un incremento de los atentados terroristas

para la libertad de expresión y la libertad de prensa; en cambio un 69 % estima muy importante un sistema judicial justo y un 41 % las elecciones honestas. PEW RESEARCH CENTER. *End of Communism Cheered but Now with More reservations* (2 noviembre 2009). Ver: <http://pewglobal.org/2009/11/02/end-of-communism-cheered-but-now-with-more-reservations/> consultado el 8 de noviembre de 2010.

Gráfico n° 1 – Atentados terroristas en Rusia (1991 – 2008)



Fuente: Global Terrorism Database - <http://www.start.umd.edu/gtd/>

indiscriminados contra la población civil durante los años posteriores a la segunda guerra de Chechenia, demostrándose con ello la progresiva degradación de las guerrillas rebeldes chechenas en grupos terroristas que han terminado vinculándose operativamente con organizaciones yihadistas de la red de Al Qaeda, como lo demuestran los atentados realizados en Moscú por el grupo *Islambouli Brigadas de Al Qaeda* la semana anterior al ataque checheno a Beslan, y en los que murieron 101 personas y 50 resultaron heridas.

No menos grave es la amenaza para la estabilidad del Estado y el orden social que suponen las organizaciones criminales cuyo número, poder económico y uso de la violencia han comprometido seriamente la seguridad interior del país desde el inicio de la transición. Según los datos del Ministerio del Interior ruso en 1993 se estimaba en 5.000 los grupos criminales que estaban operando en el país con un total de 100.000 miembros y unos 18.000 dirigentes.

Por otro lado y de acuerdo con los datos de la *Oficina de Drogas y Criminalidad de Naciones Unidas*, el número de delitos en Rusia pasó de una tasa de 1.458 por cada 100.000 habitantes en 1990 a 2.022 en el año 2000, lo que supuso un incremento del 139% durante esa década,

correspondiendo a los homicidios intencionados un incremento desde el 9,7 por 100.000 habitantes en 1991 hasta el 19,8 en 2000 (17).

En otras palabras, la criminalidad organizada se potenció con la desorganización y la debilidad de las instituciones estatales de la Federación de Rusia, especialmente de las fuerzas armadas y de seguridad, alimentándose del caos económico provocado por el capitalismo emergente y del empobrecimiento de amplios sectores sociales. Todo ello generó la emergencia de un sector oligárquico que al amparo de la corrupción de los dirigentes políticos provocó un deterioro del orden público que amenazó directamente la continuidad del propio Estado. Este riesgo, tratándose de una potencia mundial con arsenales nucleares estratégicos, constituyó un problema de seguridad tanto para Europa como para el resto del mundo que explica, en buena medida, el escaso apoyo que los gobiernos occidentales concedieron a estos oligarcas cuando durante la época del Presidente Putin se inició su persecución legal y real (18).

Sin embargo las enérgicas actuaciones contra los oligarcas aunque redujeron determinadas formas de alta corrupción política, imperantes durante la presidencia de Yeltsin, distan mucho de haber acabado con la corrupción como una de las principales formas de ilegalidad arraigadas en el funcionamiento de la Administración y de la política del país.

Según el Informe de *Transparency International* de 2007 las principales formas de corrupción en Rusia se aprecian en la utilización de medios públicos, la recaudación de impuestos y la solicitud de préstamos, aunque en términos generales también se aprecian elevados índices de corrupción en las actividades políticas, las intervenciones judiciales y en las actividades empresariales. La corrupción se convierte así en uno de los principales obstáculos a las inversiones extranjeras y en una fuente de inseguridad tanto política como jurídica que,

(17) LUNGREN, Daniel E. *Russian Organized Crime*. Ver en: <http://www.fas.org/irp/world/para/docs/rusorg1.htm#tc>

OFFICE ON DRUG AND CRIME. *United Nations Surveys of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (1990-2000)*

(18) RUTLAND, Peter. «Putin and the Oligarchs». HERSPRING, Dale R. (ed.). *Putin's Russia. Past Imperfect, Future Uncertain*. Lanham. Edit. Rowman & Littlefield Publisher Inc., 2ª ed. 2005; págs. 161-184.

GOLDMAN, Marshall I. «Putin and the Oligarchs». *Foreign Affairs* (noviembre-diciembre 2004). Ver en: http://www.cfr.org/publication/8018/putin_and_the_oligarchs.html consultado el 10 de noviembre de 2010

Tabla n.º 2. Relación de los principales oligarcas rusos (1997)

Nombre	Núcleo de empresas iniciales
Boris Berezovski	ORT (canal TV); Logovaz (concesionario automóviles); Aeroflot (Aerolínea)
Vladimir Potanin	Interros (Metalúrgica)
Mijail Jodorlovski	Rosprom (Holding industrial); Menatep (Banca)
Vladimir Gusinsky	Banca Most; NTV (Canal TV)
Oleg Deripaska	Rusal (Aluminio)
Vladimir Vinogradov	Inkombank (Banca)
Mijail Fridman	Grupo Alfa (Banca)
Pyotr Aven	Banco Alfa
Alexander Smolensky	SBS – Agro (Banca)
Rem Vyajirev	Gazprom (Gas Natural)

Fuente: RUTLAND, Peter.- «Putin and the Oligarchs». WEGREN, Stephen (ed.) *Putin's Russia*. Lahman, Edir. Rowman and Littlefield, 3rd edition, 2009.

necesariamente, genera importantes costes sociales, además de los económicos, dificultando la consolidación del Estado de derecho y la legitimación de la democracia (19).

La sustitución de la vieja legitimidad comunista por una creciente ideología nacionalista

Naturalmente con la desaparición de la URSS también surgió un creciente descrédito hacia la ideología comunista como elemento cultural de legitimación política y de cohesión social. Su vacío fue ocupado progresivamente por una recuperación de la identidad nacional rusa proyectada cada vez más en un discurso ideológico nacionalista y reivindicativo, destinado a legitimar el nuevo régimen político y el protagonismo de Rusia como potencia mundial.

Los elementos centrales de este discurso nacionalista ruso se encuentran en una combinación variable de las raíces culturales eslavas, la religión ortodoxa, el imperialismo ruso de los siglos anteriores; la per-

(19) En 2009 tan sólo un 37 % de los rusos consideraba que el funcionamiento del Estado beneficiaba al pueblo, y aunque este porcentaje supone un avance de un 10 % respecto de 1991, demuestra que la mayoría de la población desconfía de la acción del Estado. PEW RESEARCH CENTER. *Op. cit.*, pág. 31.

cepción del poder político, económico y militar ejercido por la URSS a escala mundial durante el siglo XX y una idea autoritaria y paternalista del poder del Estado (20).

Este nacionalismo ruso ha servido como poderoso instrumento de cohesión social, facilitando la implantación de las reformas políticas y económicas y, sobre todo, garantizando la estabilidad del país. No obstante y puesto que en Rusia conviven numerosas minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, el auge nacionalista ruso ha desencadenado una apreciable tensión interior con tales minorías que las autoridades difícilmente han podido controlar hasta el presente (21).

LOS PRINCIPALES DILEMAS INTERNACIONALES PARA RUSIA

Si hasta ahora hemos analizado los principales retos internos que tuvo que enfrentar la sociedad rusa tras la disolución de la Unión Soviética y que, en muchos casos, todavía no ha logrado superar, tampoco podemos ignorar los dilemas básicos que Rusia, como potencia mundial, debe dilucidar en el contexto de una sociedad internacional globalizada surgida del fin de la bipolaridad.

(20) Los datos de las encuestas revelan que la mayoría de los rusos con una edad superior a los 30 años consideran que Rusia debería ser para los rusos, que resulta natural que Rusia tenga un imperio y que es una desgracia que no exista ya la Unión Soviética. PEW RESEARCH CENTER. *Op. cit.*, págs. 55-56.

(21) La composición étnica de Rusia se distribuye en un 79,8 % de rusos, 3,8 % de tártaros; 2 % de ucranianos; 1,2 % de baskires y un 13,2 % de otros grupos étnicos minoritarios. En cuanto a la composición religiosa se configura con 15-20 % de ortodoxos, 10-15 % de musulmanes y un 2 % de católicos, junto con otras religiones minoritarias (judíos, protestantes, animistas, etc.) y una amplia mayoría que se declara no creyente. A estos datos habría que agregar las importantes minorías rusas establecidas en las nuevas repúblicas independientes: Armenia 0,5 %; Azerbaiyán 1,8 %; Bielorrusia 11,4 %; Estonia 25,6 %; Georgia 1,5 %; Kazajistán 30 %; Kirgizistán 12,5 %; Letonia 37,5 %; Lituania 6,3 %; Moldavia 5,8 %; Tayikistán 1,1 %; Turkmenistán 4 %; Ucrania 24 %; Uzbekistán 5,5 %. Datos obtenidos de CIA.- *World Factbook* 2009. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>

SHLAPENTOKH, V.; SENDICH, M.; PAYIN, E.- *The New Russian Diaspora: Russian Minorities in the Former Soviet Republics*.- Edit. M.E. Sharper. Nueva York, 1994.

WILLIAMS, C.- *Empirical data on the issue of ethnic minorities in Russia*.- http://www.ucema.edu.ar/ceieg/download/Ethnic_Minorities_in_Russia.pdf

SMITH, M.A.- «Islam in the Russia Federation».- *The Conflict Studies Research Centre. Russian Series Publications*, nº 53 (November 2006).

Estos dilemas afectan a la definición de las prioridades de su política exterior, los medios utilizados, las estrategias de acción y, finalmente, los resultados alcanzados.

Las prioridades: entre Occidente y Oriente

Durante la etapa de bipolaridad, incluido el período de la *perestroika*, la Unión Soviética mantuvo como principal prioridad de su agenda exterior las relaciones con sus aliados del Pacto de Varsovia y su enfrentamiento con Estados Unidos y el resto de sus aliados occidentales. La dinámica de antagonismo político-ideológico y disuasión nuclear que dominó las relaciones Este-Oeste, distorsionaron la política internacional hasta el punto de que la intervención diplomática, económica o militar soviéticas estaban determinadas por las relaciones que Moscú mantuvo con Estados Unidos.

El fin de la bipolaridad y la desintegración de la URSS impusieron la necesidad histórica de redefinir las prioridades de la política exterior de la nueva Federación de Rusia. Durante la etapa del Presidente Yeltsin los objetivos fueron:

a) El reconocimiento de que Rusia, como heredera de la URSS, seguía constituyendo una potencia de alcance mundial que debía hacer valer sus intereses en los diversos foros y organismos internacionales.

La cuestión radicaba en que dichos foros y organismos internacionales estaban controlados por el conjunto de países occidentales con Estados Unidos al frente. Ello significaba que la política exterior rusa debía potenciar la aproximación a las potencias occidentales en detrimento de su proyección en otras áreas (África; Oriente Medio; Asia Central y Sudeste Asiático o Mediterráneo o Europa Central y Oriental) o respecto de otros países, especialmente India y China.

Sin embargo, la aproximación con Estados Unidos y Europa Occidental mantenida por el Kremlin, chocaba con la realidad de la dimensión territorial de Rusia y con la concentración de sus recursos energéticos y mineros más allá de los Urales. Este difícil equilibrio entre las dos dimensiones de Rusia, la europea y la asiática, no se mantuvo durante la etapa de Yeltsin y, cada vez más, la política exterior rusa se concentró en potenciar las relaciones con Occidente. (22)

(22) DAVIDOV, Vladimir M. «El papel cambiante de Rusia en el contexto internacional (de Yeltsin a Putin)».- MARCH, Josep M.; SÁNCHEZ, Antoni (eds.). *op. cit.*, pág. 97.

En 1993 se firmó un *Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas* (START II) con Estados Unidos. Se reforzó la participación de Rusia en la OSCE. (23) La incorporación al Programa TACIS en 1991 abrió el camino para la adopción del *Acuerdo de asociación y cooperación* con la UE, firmado en 1994 y que entraría en vigor en 1997 (24). Ese mismo año se firmaba el *Acta de relaciones mutuas, cooperación y seguridad* con la OTAN que le permitió a Rusia alcanzar una posición diferenciada de las que mantenían el resto de países asociados (25). No obstante, aunque esta política de aproximación a Occidente facilitó la transición rusa no pudo impedir la expansión hacia el Este europeo de la OTAN, propiciada por la Administración Clinton, y de la UE que ya se había iniciado con la reunificación alemana.

b) La implantación de una zona de seguridad en las fronteras de la Federación de Rusia.

Esta zona de seguridad pretendía restituir, con otras fórmulas, la función estratégica desempeñada anteriormente por los países del Pacto de Varsovia. Para ello había que garantizar la nueva hegemonía rusa en Europa Oriental; el Cáucaso Sur y Asia Central. La creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), por el Acuerdo de Minsk del 8 de diciembre de 2010, respondió a esta prioridad rusa, aunque la evolución de esta organización desde sus inicios distó mucho de alcanzar las expectativas que habían depositado los dirigentes rusos (26).

(23) Ver el documento en: <http://www.state.gov/www/global/arms/starthtm/start2/st2intal.html> consultado el 13 de noviembre de 2010.

(24) Ver el documento en: <http://www.state.gov/www/global/arms/starthtm/start2/st2intal.html>

Acuerdo de colaboración y cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra. - Diario Oficial n° L 327 de 28/11/1997 p. 0003-0069. Ver el documento en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997D0800:ES:HTML> consultado el 13 de noviembre de 2010

(25) Ver el documento en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm consultado el 13 de noviembre de 2010

(26) El 8 de diciembre de 1991 Rusia, Bielorrusia y Ucrania firmaron en Minsk el Acuerdo por el que se creaba la Comunidad de Estados Independientes, al que se incorporaron en Alma Ata, el 21 de ese mismo mes, otras ocho repúblicas independientes: Armenia; Azerbaiján; Kazajistán; Kirguistán; Moldova; Tayikistán; Turkmenistán y Uzbekistán. BRZEZINSKI, Zbigniew; SULLIVAN, Paige (eds.).- *Russia and the Commonwealth Independent States. Documents, Data and Analysis*. Nueva York. Edit. M.E. Sharpe Inc., 1997. Ver el documento en: http://www.dipublico.com.ar/english/?p=639&upm_export=pdf consultado el 14 de noviembre de 2010.

Efectivamente, tanto el Presidente Yeltsin como la cúpula gubernamental rusa consideraban que la CEI permitiría articular una futura confederación euro-asiática dirigida por Rusia y destinada a compensar el impacto de la desintegración soviética. Aunque este objetivo sólo se alcanzó de forma muy limitada, contribuyó a potenciar la percepción, que ya existía en las cancillerías occidentales y centroeuropeas, de que la nueva Federación de Rusia mantenía las aspiraciones hegemónicas y militaristas de la extinta Unión Soviética sobre las nuevas repúblicas independientes y los antiguos aliados centroeuropeos. Esta percepción se reforzaría con el apoyo diplomático y económico de Moscú a las intervenciones militares serbias durante las guerras balcánicas.

En realidad la creación de la CEI respondía tanto al objetivo de garantizar los mercados de estos países como a facilitar el crecimiento económico del nuevo sistema capitalista ruso junto a la finalidad de mantener seguras sus fronteras.

c) La protección de las minorías rusas en el exterior

Una parte nada despreciable de la seguridad en las fronteras rusas, tenía mucho que ver con la protección de las importantes minorías rusas existentes en las nuevas repúblicas independientes. En gran medida, para Moscú este objetivo era prioritario por dos razones: porque afectaba directamente a la credibilidad de su política exterior y de defensa, pero también porque daba credibilidad a la nueva ideología nacionalista que legitimaba sus instituciones estatales.

El problema de este objetivo radicaba en que la propia Rusia tenía numerosas minorías dentro de sus fronteras y, por tanto, al proclamar su *doctrina del extranjero vecino* estaba legitimando también el intervencionismo de otros países en defensa de sus minorías, como en el caso del apoyo concedido por regímenes musulmanes a los rebeldes chechenos, y propiciando las iniciativas norteamericanas y europeas para amparar las todavía inestables transiciones en Centroeuropa y el Cáucaso Sur.

Los medios: «poder blando» o «poder duro»

El segundo dilema surgido en el desarrollo de la política exterior rusa afectaba a los medios que podían emplearse. Este dilema no era exclu-

HOPF, T. (ed.). *Understandings Russian Foreign Policy*.- Edit. Pennsylvania State University, 1999; págs. 1-15.

LYNCH, D. «La Russie face a l'Europe».- *Cahiers de Chaillot*, nº 60 (Mai 2003)

sivo de la Federación de Rusia sino que también afectaba a otras potencias mundiales, como Estados Unidos, tal y como lo demostraría la obra de Brzezinski (27). Sin embargo, en el caso ruso la desvertebración del Ejército resultante de la retirada de las tropas estacionadas en los países del Pacto de Varsovia y, más tarde, de la propia desintegración soviética, se conjugó con la crisis económica y la progresiva desorganización institucional del Estado para impedir la continuidad de una proyección internacional basada en el *poder duro* (hard power) tal y como había ocurrido durante la etapa de la bipolaridad (28).

Durante la mayor parte del mandato de Yeltsin los medios prioritarios para llevar a cabo la política exterior fueron esencialmente: la diplomacia tradicional, la diplomacia bilateral y multilateral al más alto nivel, una limitada ayuda económica materializada en facilidades comerciales con los países de la CEI y la participación militar en operaciones de pacificación (UNIKOM; MINURSO; UNTAC; las diversas misiones en los Balcanes; UNOMIG; UNAVEM III).

En definitiva, durante los años 90, la política exterior rusa se concentró, por necesidad, en el empleo de los medios del denominado *poder blando* (soft power), junto con la movilización mediante la agitación política y la propaganda de las minorías rusas establecidas en las nuevas repúblicas independientes (Ucrania; Bielorrusia; Países Bálticos; Georgia; etc.).

Este cambio en los instrumentos de la acción exterior rusa indujo un grave error de evaluación estratégica en las Cancillerías occidentales al estimar que los dirigentes del Kremlin seguían aspirando a la hegemonía mundial de la etapa soviética pero carecían de los medios y la voluntad para emplear sus maltrechas Fuerzas Armadas como garantía de la defensa de sus intereses internacionales. La consecuencia de esta errónea

(27) BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Choice. Global domination or Global Leadership*. Nueva York. Edit. Perseus Book Group. 2004 (traducción de Albino Santos Mosquera. *El dilema de EE.UU. ¿Dominación global o liderazgo global?*. Barcelona. Edit. Paidós. 2005)

(28) Durante la bipolaridad la URSS utilizó una amplia gama de medios para desarrollar y mantener su hegemonía como superpotencia: diplomacia tradicional; diplomacia *ad hoc*; ayuda económica y militar; propaganda; etc. pero sin duda los dos principales instrumentos de su política exterior fueron el control de los partidos comunistas y el uso de su capacidad militar convencional (Hungría en 1956; Checoslovaquia 1968; Afganistán entre 1978 y 1989) o la amenaza del uso de armas nucleares (crisis de los misiles de Cuba 1962).

apreciación era que Estados Unidos y las potencias europeas debían aprovechar esa ventana de oportunidad para expandir su influencia en las áreas de Europa Oriental; los Balcanes; el Cáucaso Sur; Oriente Medio y Asia Central, con la finalidad de reducir la influencia estratégica rusa a su mínima expresión.

La primera señal de que Rusia, aunque debilitada por su transición político-económica, mantenía la voluntad de recurrir al poder militar para hacer valer sus intereses se produjo con la aprobación por el Consejo de Seguridad Nacional, el 2 de noviembre de 1993, de las *Disposiciones Básicas de la Doctrina Militar de la Federación de Rusia* (29).

El 26 de diciembre de 1997 se publicó en Rossiiskaya Gazeta el *Proyecto de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia* en el que se reiteraba la posición mantenida en los siguientes términos (30):

The conservation or creation by major powers (and their coalitions) of powerful groupings of armed forces in regions adjacent to Russia's territory remains a threat to Russia's national security in the defense sphere. Even when there are no aggressive intentions with regard to Russia, these groupings present a potential military danger.

NATO's expansion to the East and its transformation into a dominant military-political force in Europe create the threat of a new split in the continent which would be extremely dangerous given the preservation in Europe of mobile strike groupings of troops and nuclear weapons and also the inadequate effectiveness of multilateral mechanisms for maintaining peace.

Un poco más tarde, durante la intervención de la OTAN en Kosovo (1999) realizada en contra de la posición del Kremlin, el 10 de junio los dirigentes rusos desplegaron una brigada, establecida en Bosnia-Herzegovina, para bloquear el aeropuerto de Prístina e impedir su uso por las tropas de la OTAN. Este incidente militar, aunque logró resolverse diplomáticamente, mostró de forma inequívoca la voluntad y capacidad de Moscú de recurrir a su poder militar para defender sus intereses en la zona (31).

(29) El documento puede verse en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html> consultado el 14 de noviembre de 2010.

(30) Ver el documento en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/blueprint.html> consultado el 14 de noviembre de 2010

(31) Este incidente estuvo a punto de provocar un conflicto bélico abierto entre la OTAN y Rusia cuando el Gral. Wesley Clark ordenó al Gral. Sir Michael Jackson, del mando

La experiencia de Kosovo propició un endurecimiento de la doctrina militar rusa claramente perceptible en el *Borrador de la doctrina militar rusa*, publicado por Krasnaya Zvezda el 9 de octubre de 1999 (32). En consecuencia, está claro que a finales de la presidencia de Yeltsin se había definido la posición rusa respecto del empleo de una combinación variable de medios de poder blando y de poder duro que dependería esencialmente de dos criterios: la naturaleza de las amenazas a los intereses nacionales de Rusia y la evolución de las relaciones con terceros países, en particular con las potencias mundiales.

Los resultados: hegemonía regional o liderazgo mundial

El condicionamiento de las prioridades en la agenda internacional de Rusia así como en los medios empleados para canalizar su acción exterior, tuvo unas consecuencias directas sobre los resultados. De una parte, el Kremlin aspiraba a mantener el reconocimiento como superpotencia a pesar de que carecía de las capacidades de la Unión Soviética y, sobre todo, operaba en un contexto internacional en pleno proceso de globalización. Por otro lado, la comunidad internacional no podía ignorar que la nueva Federación de Rusia se había erigido en sucesora política y jurídica de la URSS y como tal había pasado a controlar sus arsenales nucleares estratégicos, además de constituir el país más extenso del planeta con una población equivalente a las de Alemania y Francia juntas. En semejantes condiciones, ignorar o marginar a Rusia en los principales foros internacionales contribuía a la desestabilización del país y equivalía a condenar al fracaso las principales decisiones estratégicas que se adoptasen.

En esta coyuntura internacional la política exterior de Yeltsin consiguió el objetivo de mantener el reconocimiento de las grandes potencias mundiales, incluida China, y el apoyo exterior a la transición política y económica de Rusia. En cambio, fracasó en el objetivo de que se respe-

británico, enviar sus tropas para tomar el aeropuerto de Pristina. Afortunadamente, el general británico ignoró la orden.

BRUCE-NARDULLI; WALTER, L. Perry; BRUCE, R. Pirnie; GORDON, John; MC GINN, John G. *Disjointed War. Military Operations in Kosovo 1999*. Santa Mónica. Edit. Rand Corporation. 2002; págs. 99-122.

Ver documento en: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/2007/MR1406.pdf consultado el 14 de noviembre de 2010.

(32) Ver el documento en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/991009-draft-doctrine.htm> consultado el 14 de noviembre de 2010.

tasen los intereses nacionales rusos en los países de su entorno estratégico. En otras palabras, Rusia fue aceptada como potencia mundial pero ignorada como potencia hegemónica regional.

Semejante paradoja no fue sólo el resultado de una débil o errática política exterior rusa, sino que también fue la consecuencia de una sobrevaloración por Estados Unidos de su capacidad hegemónica mundial, del avance cualitativo iniciado por la Unión Europea en sus procesos de integración y ampliación, del papel central desempeñado por Naciones Unidas a través del sistema de seguridad colectiva y, finalmente, de un régimen chino concentrado en el desarrollo económico del país como base para evitar la quiebra política.

La confluencia de todas estas tendencias dio como resultado un sistema internacional funcionalmente multipolar, con una regulación incompleta y contradictoria, con un liderazgo militar norteamericano indiscutible pero con un renovado auge del regionalismo económico y una capacidad de interconexión financiera y comunicativa como nunca antes se había conocido.

No resulta extraño, por tanto, que los dirigentes rusos mantuvieran expectativas equivocadas sobre el papel de su país en el contexto mundial, pero tampoco que las potencias occidentales, con Estados Unidos al frente, creyeran erróneamente que Rusia no se recuperaría del golpe sufrido tras la desaparición de la URSS y que, por tanto, estaban llamadas a ocupar el «vacío» dejado por la extinta superpotencia que no sería cubierto por la nueva potencia rusa.

Esta apreciación fue reforzada por el protagonismo que tanto Estados Unidos como las potencias occidentales tuvieron que desempeñar en las transiciones centroeuropeas, las guerras balcánicas y Oriente Medio, especialmente en Irak tras la segunda guerra del Golfo de 1991. Sin embargo esta visión de la realidad internacional carecía de perspectiva histórica, lo que condujo a equivocadas conclusiones sobre cuales serían los principios y los actores que dominarían el orden mundial surgido tras la bipolaridad (33).

(33) Existen numerosos hechos y documentos que avalan el grado de confusión que imperó en las principales cancillerías sobre los fundamentos y la evolución que estaba experimentando el orden internacional. Entre los hechos más destacados podemos mencionar: la infravaloración económica y política de China; la sobrestimación de la capacidad y voluntad de liderazgo mundial de Estados Unidos; los errores en la gestión de los conflictos palestino-israelí e iraquí; la transformación de la CSCE en la

LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA RESPUESTA RUSA

Los desajustes económicos, políticos y militares experimentados por el Estado ruso durante la década de los 90, unido a la contradictoria posición internacional terminaron generando una reacción de amplios sectores de la sociedad rusa bajo el liderazgo de una elite articulada a partir del entramado de intereses del *complejo militar-industrial* generado durante el período soviético. Su objetivo era claro: desplazar del poder a la antigua clase dirigente y a sus aliados, los nuevos oligarcas, con la finalidad de evitar el colapso del Estado y la economía del país como condición previa para restaurar el protagonismo internacional de Rusia.

En resumen, se trataba de dar una respuesta rusa para la grave situación en la que se encontraba el país pero que, al mismo tiempo, debía ser aceptable para las potencias mundiales con el objetivo de impedir su injerencia durante el proceso de transición en el poder.

La respuesta a escala nacional

El primer paso en la estrategia por arrebatar el poder al grupo de políticos y oligarcas que apoyaban a Yeltsin se inició con la vertebración de un poderoso grupo integrado por miembros que habían ocupado cargos de segundo y tercer nivel en el PCUS, los servicios de seguridad, las fuerzas armadas, los órganos de planificación económica y los grandes complejos industriales y energéticos del país, a los que se sumaron jóvenes tecnócratas formados y promocionados durante la época de la *perestroika* y la *glasnost*. Se configuró así una *nueva elite dirigente*, defensora del nuevo régimen instaurado durante la transición como garantía última de la continuidad de sus intereses y de su poder pero también de la seguridad y el bienestar de la mayoría de ciudadanos rusos.

OSCE o la ignorancia del auge que estaba adquiriendo el fundamentalismo islámico y su manifestación terrorista.

Entre los documentos merecen destacarse la formulación de dos conceptos estratégicos de la OTAN en menos de diez años; la revisión de las funciones de Naciones Unidas en el sistema de seguridad colectiva realizadas por el Secretario General en la Agenda para la Paz (1992) y el Suplemento al Programa de Paz (1995) o los tratados de Maastricht (1992) y Amsterdam (1997) en el proceso de integración europea. Esta profusión de documentos políticos y militares básicos, demuestra hasta qué extremo los cambios coyunturales de la realidad internacional fueron considerados cambios estructurales definitivos.

Poco a poco, esta nueva clase dirigente rusa logró ocupar las principales instituciones políticas (la Presidencia; el Consejo de Ministros; la Duma; la judicatura; las presidencias y parlamentos de las repúblicas federadas y de los oblast, etc.), los mandos de las Fuerzas Armadas y de los diversos servicios de seguridad e inteligencia (FSB; GRU; SVR; etc.), junto con la dirección de las principales empresas energéticas e industriales del país, hasta el punto de controlar el proceso de sucesión del Presidente Yeltsin y de consolidar la recuperación política y económica del Estado ruso que la sociedad estaba demandando (34).

El nombramiento de Vladimir Putin, miembro del antiguo KGB, como Primer Ministro tan sólo unos meses antes de las elecciones presidenciales del año 2000, permitió constatar que el cambio de poder en Rusia se había iniciado. Tras las elecciones, el nuevo Presidente inició una amplia campaña de reformas nacionales destinadas a potenciar las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad, recuperar la propiedad o el control estatal de los grandes complejos industriales, energéticos y financieros del país; centralizar el poder en las instituciones federales; fortalecer la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado; limitar la influencia de los medios de comunicación y relanzar las políticas sociales y sanitarias (35).

(34) KRYSHYANOVSKAYA, O. «From Soviet *Nomenklatura* to Russian Elite». - *Europe-Asia Studies*, vol. 48, nº 5 (1996); págs. 711-733.

Un ejemplo significativo de uno de los grupos integrantes de esta nueva clase dirigente es el de los *siloviki*, funcionarios vinculados con los órganos de inteligencia y los cuerpos de seguridad del Estado que simbolizan, a los ojos de la sociedad rusa, el ejemplo de funcionarios incorruptibles dedicados a defender el orden público y la continuidad del Estado. De este sentido original se ha derivado un significado coloquial referido a todo grupo de políticos o altos funcionarios del estado que se articulan como un grupo de interés o de poder.

BREMMER, Ian; CHARAP, Samuel. «The Siloviki in Putin's Russia: Who they Are and What they Want». *The Washington Quarterly* (Winter 2006-2007); págs. 83-92.

(35) Para las reformas del sistema federal, véase: ALEXANDER, James. *Federal Reforms in Russia: Putin's Challenge to the Republic*. (<http://arapaho.nsuok.edu/~alexa001/Fedreforms03.pdf>) consultado el 14 de noviembre de 2010.

Para las reformas económicas del primer período de Putin, véase: SUTELA, Pekka. «Did Putin's Reforms catapult Russia to durable growth?». *BOFIT Online*, nº 6 (2005). Véase en: <http://www.bofi.fi/NR/rdonlyres/AF5FA8F7-3837-4879-9430-39EF1AD8747A/0/bon0605.pdf> consultado el 14 de noviembre de 2010.

Para las reformas en las Fuerzas Armadas rusas, véase:

RUIZ, Francisco J. «La reforma de las estructuras de las fuerzas armadas rusas». *Monografías del CESEDEN*, nº 113 (2010); págs. 140-167.

Como puede apreciarse, la nueva elite dirigente no pretendió cambiar el régimen político o el sistema económico capitalista, su estrategia se orientó a la reforma institucional del Estado para garantizar su primacía política, especialmente de la Presidencia, el cambio del funcionamiento económico y una renovada legitimación social basada en las mejoras del nivel de vida de la población y la identidad cultural rusa. Las críticas formuladas desde Estados Unidos y Europa Occidental al creciente autoritarismo instaurado durante la Presidencia de Putin a través de su programa de reformas, son interesadas e incompletas. Interesadas porque presuponen la existencia de una democracia más avanzada y consolidada durante la etapa del presidente Yeltsin y como ya hemos señalado para los medios de comunicación, el grado de concentración en manos de unos pocos oligarcas y su apoyo publicitario a Yeltsin en las campañas presidenciales tenía poco que ver con la democracia real.

Además estas críticas también son incompletas porque ignoran o minimizan el amplio apoyo que las reformas recibieron entre la población rusa. Este apoyo no fue sólo el resultado de unos partidos y medios de comunicación controlados desde el poder estatal, ni tampoco debido a la existencia de una creciente represión realizada por los servicios de seguridad. En buena medida el apoyo popular creció gracias a las mejoras reales en las condiciones sociales y económicas del país. Ignorar este aspecto crucial de la realidad rusa sólo contribuye a evaluar erróneamente las posibilidades y los límites de la evolución del país en los próximos años generando estrategias distorsionadas de relaciones con Rusia como ya ocurrió en los años 90.

Tal y como se reconoce por los propios analistas rusos en su país existe una *democracia dirigida* en la que el poder del Estado, personificado en su Presidente, alcanza a todos los ámbitos de la política, la economía y la cultura. Pero se quiera o no aceptar, Rusia ha logrado durante la última década consolidar las instituciones políticas, crecer económicamente y mejorar las condiciones sociales. Subsisten todavía serios problemas estructurales, como la corrupción y el terrorismo, pero la alternativa de una grave descomposición del estado ha desaparecido del horizonte inmediato abriendo la oportunidad para avanzar en el camino de la democracia a medio y largo plazo. Algo verdaderamente impensable en la década anterior.

La respuesta a escala internacional

Con la recuperación del estado y la economía rusas durante la presidencia de Putin, la política de Moscú se orientó a consolidar su lideraz-

go regional mediante tres líneas prioritarias de actuación: el incremento de su influencia política, económica y militar entre los países vecinos que mantenían una fuerte vinculación con Rusia (Bielorrusia; Ucrania; Kazajistán; etc.); una creciente presión militar, sobre aquellos países que se oponían a los intereses rusos de seguridad (países bálticos; Polonia; Georgia o Moldova) y una abierta oposición diplomática a las nuevas iniciativas de expansión de la hegemonía euro-atlántica, especialmente de Estados Unidos durante la Administración Bush.

El liderazgo de Rusia en las áreas de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central sigue constituyendo, por tanto, un objetivo esencial e irrenunciable de los dirigentes de Moscú que se mantendrá durante la próxima década. Desde la perspectiva rusa, ese liderazgo regional es la garantía de su seguridad militar, de su estabilidad política y de su crecimiento económico, por lo que difícilmente admitirá cualquier iniciativa europea o norteamericana que pretenda mermarla o anularla. A cambio de la garantía de los intereses rusos en estas regiones, Moscú está dispuesto a compartir su liderazgo a escala mundial y a respetar los intereses de las otras grandes potencias en sus respectivas zonas de seguridad geoestratégica, incluida la expansión ya alcanzada de la OTAN y la UE.

En el marco de esa política de liderazgo regional hay que situar las nuevas iniciativas adoptadas con la participación del Kremlin, como la creación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva en 2002, a partir de la transformación del Tratado de Seguridad Colectiva establecido entre los países de la CEI; así como de la Organización de Cooperación de Shanghai, para reforzar las relaciones económicas y estratégicas con las repúblicas centroasiáticas y la R.P. de China; la creación del grupo de los BRIC, cuya primera conferencia en la cumbre se celebró en Yekaterimburgo (2009) y, recientemente, la propuesta del Presidente Medvedev para alcanzar una Estrategia de Seguridad Europea (36).

(36) El 7 de octubre de 2002 se firmó en Tashkent la Carta fundacional de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Los miembros fundacionales fueron Armenia; Bielorrusia; Kazajistán; Kirgizistán; Rusia; Tayikistán a los que se adhirió Uzbekistán en 2006. Esta organización se constituyó como una actualización del sistema aliancista establecido por el Tratado de Seguridad Colectiva firmado el 15 de mayo de 1992 aunque Azerbaijón y Georgia no se incorporaron a la OTSC. http://untreaty.un.org/unts/144078_158780/5/9/13289.pdf consultado el 14 de noviembre de 2010. La Organización de Cooperación de Shanghai se constituyó formalmente con la firma en 2002 por China; Rusia; Kazajistán; Kirguizistán; Uzbekistán y Tayikistán de la Carta de Cooperación de Shanghai. <http://www.sectsc.org/EN/show.asp?id=69> En la actualidad son miembros observadores India; Pakistán; Irán y Mongolia.

Parece evidente que los dirigentes rusos están desarrollando una activa política de liderazgo mundial basado en el multilateralismo que complementa y, llegado el caso, permite utilizar canales alternativos de proyección diplomática y económica a los desarrollados con Estados Unidos y la Unión Europea desde la época de la *glasnost* con Gorbachov. Desde la visión rusa, esta política de liderazgo mundial se basa y, al mismo tiempo, refuerza su liderazgo estratégico regional.

Precisamente porque el Kremlin sigue manteniendo su desconfianza respecto de las aspiraciones expansionistas de las potencias euro-atlánticas, a la par que es consciente de la potencial rivalidad de intereses económicos y estratégicos que subyace en las relaciones con la R.P. de China, la India, Pakistán e Irán, no renuncia a potenciar su capacidad militar.

Esta recuperación del poder militar como instrumento de la política exterior se pudo apreciar claramente en la formulación del nuevo concepto de seguridad nacional realizado en el año 2000 y la revisión de la doctrina militar realizada en 2003. La publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional en 2009 y de la doctrina militar revisada este mismo año 2010, muestran que se mantiene intacta la voluntad rusa de utilizar su renovado poder militar en la región que considera su área de seguridad nacional, algo que ya se puso en evidencia durante la intervención en la guerra de Georgia en agosto de 2008 (37).

El texto del proyecto de un Tratado para la Seguridad Europea se hizo público por la Presidencia de Rusia el 29 de noviembre de 2009. <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml> consultado el 14 de noviembre de 2010.

FROST, A. «The Collective Security Treaty Organization, the Shanghai Cooperation Organization, and Russia's Strategic Goals in Central Asia».- *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 7, nº 3 (2009) págs. 83-102 <http://www.chinaeurasia.org/images/stories/isdp-cefq/CEFQ200910/cefq7.3af83-102.pdf> consultado el 14 de noviembre de 2010.

(37) *National Security Concept of the Russia Federation*, aprobado por Decreto Presidencial nº 24 del 10 de enero de 2000. http://www.armscontrol.org/act/2000_01-02/docif00 consultado el 14 de noviembre de 2010.

La *Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia hasta el 2020*, aprobada por el decreto presidencial del 12 de mayo de 2009. Véase el documento en ruso: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> consultado el 14 de noviembre de 2010.

The Military Doctrine of the Russian Federation Approved by Russian Federation Presidential Edict on 5 February 2010.- Publicada por un edicto presidencial del 5 de febrero de 2010. http://www.sras.org/military_doctrine_russian_federation_2010 consultado el 14 de noviembre de 2010.

Al mismo tiempo, también manifiesta su decidida intención de utilizar los medios no militares (políticos, diplomáticos, legales, económicos, mediáticos, etc.) como los instrumentos prioritarios para fomentar la cooperación multilateral y, llegado el caso, resolver los conflictos de intereses con el resto de potencias. Desde esta perspectiva, hay que reconocer que la proyección internacional de Rusia durante la próxima década resultará mucho más compleja, multidimensional y pragmática que la mantenida por la antigua URSS y, por tanto, exigirá de los gobiernos europeos, incluido el español, eludir las interpretaciones simplistas o ideológicas de la política exterior y de seguridad rusa si desean evitar sus iniciativas o reacciones militares.

Los análisis anteriores nos permiten delimitar con mayor rigor el marco de referencia en el que los dirigentes rusos han definido durante la última década su política exterior y definirán para la próxima sus objetivos prioritarios y sus líneas de acción en el contexto mundial (38).

Perspectivas de futuro en las relaciones de Rusia con la UE y Estados Unidos

El ascenso a la Presidencia de Rusia de Dmitri Medvedev, tras las elecciones del 2 de marzo de 2008, y el posterior nombramiento de Vladimir Putin como Primer Ministro mostraron claramente la decisión de dar continuidad a los objetivos básicos establecidos en la etapa anterior tanto en el ámbito interno como en la política exterior.

Por su trayectoria personal y profesional el nuevo presidente representa la modernización del Estado ruso, la importancia política adquirida por los grandes consorcios energéticos e industriales, el peso adquirido por las elites ruso-europeas y la orientación pro-occidental que domina el proceso de construcción de la *nueva Rusia*. En este sentido su visión sobre Rusia y sus relaciones exteriores la expuso de forma oficial durante su primera visita a la R.F. de Alemania, el 5 de junio de 2008, en los siguientes términos (39):

(38) OLIKER, O.; CRANE, K.; SCHWARTZ, L.H.; YUSUPOV, C. *Russian Foreign Policy. Sources and Implications*.- Santa Mónica. Edit. Rand Corporation. 2009.

www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG768.pdf consultado el 14 de noviembre de 2010.

(39) *Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders* (5 junio 2008) http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml consultado el 16 de noviembre de 2010

A pesar de las declaraciones oficiales, durante los primeros meses de su Presidencia Medvedev tuvo que enfrentar la realidad de que las relaciones con Estados Unidos se hallaban en una situación crítica debido a la decisión de Washington de desplegar un nuevo sistema antimisiles en territorio europeo, la colaboración de Moscú con el programa nuclear iraní, los proyectos de ampliación de la OTAN a Ucrania y Georgia junto con el reconocimiento de la independencia de Kosovo por las potencias occidentales (40).

La posición de Medvedev en estos temas ha sido tan firme como la que había mantenido Putin. En efecto, al mismo tiempo que lanzaba una propuesta de acuerdo sobre la seguridad paneuropea, con la evidente pretensión de reforzar el entendimiento político euro-ruso en un momento de crisis en el seno del vínculo transatlántico, no dudó en intervenir militarmente en Georgia y consagrar la independencia de las repúblicas de Abjasia y Osetia del Sur (41).

En otras palabras, el Presidente ruso aspiraba a recuperar un marco de confianza y cooperación con Estados Unidos y Europa basado en el respeto de la legislación internacional y la igualdad en las relaciones. Sin embargo, para que esta aspiración pudiera materializarse hubo que esperar al relevo en la Casa Blanca. La elección de Barak Obama facilitó

(40) Sobre la importancia y características del sistema antimisiles, véase: «Obama's Remarks on Strengthening Missile Defense in Europe».- Council on Foreign Relations (September 17, 2009)

http://www.cfr.org/publication/20226/obamas_remarks_on_strengthening_missile_defense_in_europe_september_2009.html consultado el 16 de noviembre de 2010
BRUNO, G.- «Missile Defense Technology».- Council on Foreign Relations (September 17, 2009)

http://www.cfr.org/publication/18812/missile_defense_technology.html?breadcrumb=%2Fregion%2F255%2FUnited_states consultado el 16 de noviembre de 2010
Unclassified Statement of Lieutenant General Patrick J. O'Reilly, USA, Director, Missile Defense Agency Before the House Armed Services Committee. Subcommittee on Strategic Forces Regarding 'The Future of Missile Defense Testing'.- (February 25, 2009)

Director, Operational Test and Evaluation.- *FY 2008 Annual Report.*- (December, 2008); págs. 239-242.

(41) VAN HERPEN, M. H.- «Medvedev's Proposal for a Paneuropean Security Pact. Its Six Hidden Objectives and How the West Should Respond».- *Cicero Working Paper 08-03* (October 27, 2008).

http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_H_Van_Herpen_Medvedevs_Proposal_for_a_Pan-European_Security_Pact.pdf consultado el 16 de noviembre de 2010

la restauración de las vías de negociación requeridas para normalizar las relaciones ruso-americanas.

El equipo elegido por el Presidente Obama para dirigir la política exterior y de seguridad de Estados Unidos, habida cuenta de que la prioridad presidencial iba a ser la superación de la crisis económica y las reformas internas requeridas por el país, resultaba decisivo para recuperar la confianza y la negociación con el Kremlin. Los nombramientos de Joe Biden como Vicepresidente, Hillary Clinton como Secretaria de Estado y Robert Gates como Secretario de Defensa mostraron la firme voluntad de la Casa Blanca de llevar a cabo un cambio sustancial en algunos de los objetivos y prioridades establecidos por su predecesor, especialmente en las relaciones ruso-americanas.

La reacción rusa a este cambio de posición norteamericana fue inmediata y al más alto nivel. Durante la reunión del G-20, celebrada el 1 de abril en Londres, ambos dirigentes mostraron públicamente su intención de cooperar y alcanzar acuerdos en áreas tan importantes como las relaciones políticas y militares, la intervención en Afganistán, la lucha contra el terrorismo o el desarme nuclear (42). Este primer acercamiento fue muy significativo para Moscú ya que le permitió superar el rechazo que había suscitado entre las potencias euroatlánticas su intervención militar en Georgia.

Unos meses más tarde, en la cumbre Obama-Medvedev celebrada entre el 6 y el 8 de julio en Moscú, se alcanzaron importantes acuerdos como el que instauraba la creación de una Comisión Presidencial Bilateral, el establecimiento de un nuevo marco estratégico, el tránsito militar de tropas norteamericanas por territorio ruso o la colaboración tanto en el proceso de reconstrucción de Afganistán como en materia de seguridad y no proliferación nuclear.

El impulso al desarme nuclear estratégico, con la negociación del Tratado START III, despejó el camino a la decisión del Presidente Obama, del 17 de septiembre de 2009, de suspender el despliegue del sistema antimisiles en Polonia y la República Checa y revisar, en colaboración con las potencias europeas y Rusia, el desarrollo de un escudo antimisiles de alcance global.

(42) *Remarks by Obama and Russian President Medvedev After Meeting (July 1, 2009)* www.america.gov/st/texttrans-english/2009/April/20090401124857eaifas0.0223614.html consultado el 16 de noviembre de 2010

Estas decisiones demuestran que Washington no está dispuesta a anteponer las relaciones con los países centroeuropeos a un entendimiento estratégico de alcance global con las principales potencias europeas y Rusia. La política de división interna de la UE y de enfrentamiento con Moscú practicada por la Administración Bush ha sido definitivamente abandonada por la Casa Blanca.

La respuesta del Presidente Medvedev ha sido clara y rápida. De una parte ha manifestado la voluntad rusa de colaborar con el futuro sistema antimisiles, como ya lo hiciera en el pasado, y al mismo tiempo ha abandonado la idea de proceder a un despliegue de misiles en el enclave de Kaliningrado. Se abre así una vía de colaboración ruso-americana que restaura el directorio mundial de la década pasada y cuyos efectos se dejarán sentir en otras áreas extraeuropeas como el Cáucaso sur, Oriente Medio, Oriente Próximo o Asia-Pacífico.

Por su parte la Unión Europea, durante estos últimos años, se ha concentrado en lograr la ratificación del Tratado de Lisboa y enfrentar la crisis económica. En este contexto, las características dominantes en las relaciones con Rusia han sido el estancamiento en el proceso de negociación del Acuerdo bilateral y las tensiones derivadas de tres importantes sucesos: el apoyo europeo a la independencia de Kosovo, la intervención militar rusa en Georgia y los cortes en el suministro energético.

Aunque tanto el propio Medvedev como el Presidente Sarkozy y la canciller Angela Merkel han colaborado para minimizar los efectos de tales sucesos, lo cierto es que las relaciones UE-Rusia se encuentran en un *impasse* que Moscú intentará superar una vez se ha despejado la incógnita de la ratificación del Tratado de Lisboa.

Puesto que los objetivos y prioridades de la política exterior rusa no se van a modificar sustancialmente durante los próximos años, resulta lógico concluir que la evolución de la acción exterior de Moscú estará guiada por la voluntad de cooperación multilateral con la UE y Estados Unidos. Sin embargo, este eje prioritario de actuación puede experimentar alteraciones en función de tres variables básicas:

1. La aplicación del Tratado de Lisboa, con el consiguiente desarrollo cualitativo que ocasionará en la PESC y la PCSD, y el grado de conflicto que ello provoque con los intereses nacionales y de seguridad rusos;
2. La evolución de la crisis económica y su impacto sobre los flujos comerciales y financieros euro-atlánticos con Rusia;

3. La adopción de iniciativas unilaterales de carácter político, militar, económico o energético que se realicen por alguna de ambas partes.

El gobierno ruso es perfectamente consciente de que su estabilidad económica y social interior depende en buena medida de sus relaciones con la UE. Ya no es tan evidente que Moscú considere prioritario alcanzar un nuevo Acuerdo Marco si los términos de dicho acuerdo abren la vía para que Bruselas o las potencias europeas puedan influir más de lo que ya lo hacen en la política doméstica rusa o la de sus países fronterizos, máxime cuando ha concluido un importante acuerdo comercial con China que le abre nuevas oportunidades de garantizar sus ingresos por exportaciones energéticas durante la próxima década reduciendo su dependencia del mercado europeo. Por su lado, la UE y sus principales potencias conocen perfectamente la importancia estratégica, energética y económica que representa Rusia para garantizar la paz, la estabilidad y el desarrollo del conjunto de la UE y sus áreas de vecindad.

Debido al alto grado de interdependencia que existe entre ambas partes y la complejidad de sus relaciones, parece razonable que traten de alcanzar un marco de entendimiento general cuyos principios y criterios de aplicación sean claros, públicos y políticamente vinculantes, con independencia de que lleguen o no a plasmarse en el nuevo Acuerdo UE-Rusia (43).

Rusia está demandando la adopción de un nuevo marco de relaciones políticas y estratégicas con las potencias euro-atlánticas basado en las medidas de confianza, la diplomacia multilateral y el respeto a la legalidad internacional. Este nuevo marco, desde la visión de Moscú, debería sustituir el vacío dejado tras el fin de la bipolaridad, evitándose con ello las erráticas variaciones de las políticas exteriores de Estados Unidos y las potencias de la UE que se han sucedido durante las últimas dos décadas. Rusia reclama ese acuerdo de seguridad precisamente para fundamentar en él la planificación de su política exterior y de defensa.

La posición de Rusia en el conflicto Afgano

Uno de los ejemplos más patentes de esa errática política exterior se ha podido apreciar en el conflicto afgano. Desde que Estados Uni-

(43) El mandato para iniciar las negociaciones con el fin de alcanzar un nuevo Acuerdo Marco UE-Rusia se adoptó en la Cumbre de Khanti-Masiynsk celebrada el 27 de junio de 2008. La primera ronda de negociaciones se celebró durante el mes de julio de ese mismo año, quedando suspendidas por la intervención rusa en Georgia.

dos lanzara su operación de *Enduring Freedom* en Afganistán, el 20 de septiembre de 2001, el Presidente Vladimir Putin ofreció la colaboración de Rusia y el apoyo diplomático, tanto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como ante los gobiernos de las repúblicas centroasiáticas, demostrando con ello la voluntad de contribuir a la solución del terrorismo yihadista de Al Qaeda y al derrocamiento del régimen talibán. Más tarde, el 27 de diciembre de 2001, se activó por mandato de Naciones Unidas la misión de la OTAN denominada *International Security Assistance Force* (ISAF) incrementándose la importancia del apoyo ruso.

El apoyo de Rusia a las misiones en Afganistán no respondió sólo al interés de mantener una colaboración con respecto a las potencias euro-atlánticas, también se debió a los propios intereses geoestratégicos del Kremlin. Por una parte la desarticulación del régimen talibán y de los grupos terroristas yihadistas ha contribuido decisivamente a evitar su expansión por las repúblicas islámicas del Cáucaso y Asia Central así como a la estabilización de Chechenia. En segundo término, Moscú también tiene interés en acabar con el tráfico de heroína procedente de algunas regiones afganas y que potencia el crimen organizado ruso. Por último, desea mantener su influencia en la región para compensar la presencia de Estados Unidos y los aliados en el difícil equilibrio entre China, la India, Pakistán e Irán (44).

No obstante, el unilateralismo de la política exterior norteamericana impuesto por la Administración Bush durante su segundo mandato, llevó a una seria crisis en las relaciones entre Washington y Moscú que afectó inmediatamente a la posición de Rusia respecto de los conflictos de Irak

(44) Sobre la evolución de las relaciones entre Rusia y Estados Unidos en Asia Central véanse:

McCAUSLAND, Jeffrey D. *Obama's War*. (17 agosto 2009). Carnegie Council http://www.cceia.org/resources/articles_papers_reports/0029.html consultado el 18 de noviembre de 2010

OLSON, Eric T. *State of Denial? NATO at 60 and the War in Afghanistan*. (17 agosto 2009). Carnegie Council. http://www.carnegiecouncil.org/resources/articles_papers_reports/0030.html consultado el 18 de noviembre de 2010.

LUZIANIN, Sergey. *Pakistani, Afghan and Iranian Factors of Influence on the Central Asian Region*. (17 agosto 2009). Carnegie Council. http://www.carnegiecouncil.org/resources/articles_papers_reports/0032.html consultado el 18 de noviembre de 2010.

MOROZOV, Yuri. *Prospects for US-Russia Cooperation in Central Asia*. (17 agosto 2009). Carnegie Council. http://www.carnegiecouncil.org/resources/articles_papers_reports/0031.html consultado el 18 de noviembre de 2010

y de Afganistán, además de propiciar el apoyo de Rusia al programa nuclear iraní (45).

Con el inicio de la Administración Obama y la restauración del entendimiento político con el Presidente Medvedev, se abrieron nuevos canales diplomáticos coincidiendo con una importante reestructuración de la estrategia norteamericana y aliada en Afganistán. Los objetivos de esta nueva estrategia son los de conjugar a medio plazo la progresiva retirada de tropas, comprometida por el Presidente Obama, con la consolidación de unas potentes fuerzas armadas afganas que garanticen la continuidad del régimen de Kabul impidiendo el regreso de los talibanes. Esta estrategia requiere importantes y eficaces operaciones ofensivas junto con un plan de alianzas con los dirigentes de las distintas etnias locales para debilitar de forma decisiva a la insurgencia talibán (46).

Los cambios políticos acaecidos en Pakistán y la decisión del gobierno de Kirgizistán de cerrar el acceso a la base aérea de Manás aconsejaban también una diversificación de las rutas de abastecimiento logístico. El gobierno ruso alcanzó un acuerdo con los Estados Unidos y los aliados de la OTAN para permitir la utilización de su territorio y sus infraestructuras de transporte (carreteras y vías férreas) para el suministro, excluido el armamento, de las tropas de la ISAF (47).

(45) ARBATOV, Alexei.- *Russia and the Iranian Nuclear Crisis*- Carnegie Endowment for International Peace (23 mayo 2006). <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18364> consultado el 18 de noviembre de 2010

GREG, Bruno.- *Iran's Nuclear Program*. Council on Foreign Relations (10 marzo 2010) http://www.cfr.org/publication/16811/irans_nuclear_program.html consultado el 18 de noviembre de 2010

(46) WHITE HOUSE.- *Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan*. 27 marzo 2009) <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/March/20090327121221xjsnommis0.1558496.html&distid=ucs> consultado el 18 de noviembre de 2010.

LAMEY, Jay (edit).- *The A to Z Guide to Afghanistan Assistance 2010*. Kabul. Afghanistan Research and Evaluation Unit. 2010.

http://www.humansecuritygateway.com/documents/AREU_A_to_Z_Guide_2010.pdf consultado el 18 de noviembre de 2010.

DEPARTMENT OF STATE USA.- *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*. 2010.

<http://www.state.gov/documents/organization/135728.pdf> consultado el 18 de noviembre de 2010

(47) Inicialmente el abastecimiento militar de las tropas norteamericanas se realizó a través de Pakistán con la autorización del Presidente Mussarraf, pero el cambio de la presidencia, el auge de la guerrilla talibán en las provincias fronterizas con Afganistán

La denominada *Northern Distribution Network* (NDN), una red de carreteras y ferrocarriles que transcurre desde los puertos de Riga, Poti y Bakú, a través de Uzbekistán, Kirgizistán y Tayikistán hasta las provincias nororientales de Afganistán, ha pasado a constituirse en una ruta alternativa por la que ya transcurre un 30% de los suministros (48).

Este cambio de planes logísticos ha revalorizado la importancia estratégica de las provincias nororientales explicando, en buena medida, el recrudecimiento de las ofensivas talibanes en estas regiones y afectando también a las regiones de Qala i Naw y Herat, donde están acuartelados los principales contingentes de las tropas españolas.

Previsiblemente la posición de Rusia en el conflicto afgano se mantendrá en los próximos años o evolucionará hacia un mayor compromiso político y militar (lucha contra el terrorismo, contra el narcotráfico, etc.) con la misión de ISAF siempre y cuando la OTAN y la UE mantengan una política de colaboración con Moscú y de reconocimiento de sus intereses estratégicos como ha venido ocurriendo en los dos últimos años. Si ello es así, la ruta NDN alcanzará una mayor importancia logística y con ella también se incrementará el riesgo para las tropas españolas (49).

El apoyo a los BRIC como parte de la respuesta internacional rusa

Ante este complejo sistema internacional el Kremlin ha establecido, de un modo explícito y coherente en diversos documentos y declaraciones políticas, su visión del papel que le atribuyen a la política exterior de

y la creciente inestabilidad interior del país aconsejaron el reforzamiento del apoyo logístico a través de las repúblicas centroasiáticas.

NICHOL, Jim. *Kyrgyzstan and the Status of the US Manas Airbase: Context and Implications*. Congressional Research Service. 1 julio 2009. Ver en: www.fas.org/sgp/crs/row/R40564.pdf

(48) El abastecimiento de las tropas aliadas en Afganistán se realiza en un 50 % a través de Pakistán; un 30 % por la NDN y un 20 % por aire. Entre mayo de 2009 y junio de 2010 el número containers que transitan mensualmente por la ruta NDN ha pasado de 500 a más de 3000.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *Northern Route eases supplies to US forces in Afghanistan*. 2010.

<http://www.iiss.org/EasySiteWeb/getresource.axd?AssetID=45813&type=full&serviceType=Attachment> consultado el 18 de noviembre de 2010.

(49) MINISTERIO DE DEFENSA. *El laberinto afgano*. Madrid. Edit. Ministerio de Defensa. 2010.

su país (50). Podemos, por tanto, interrogarnos sobre las motivaciones y los objetivos que han impulsado a los actuales dirigentes del Kremlin a fomentar una articulación de las potencias emergentes de las que depende la estabilidad política y económica a escala regional en diversas partes del mundo.

En efecto, la creación del grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, China e India) se formalizó en la Primera Conferencia en la Cumbre celebrada en junio de 2009 en la ciudad rusa de Yekaterimburgo, a la que ha seguido la Segunda Conferencia en la cumbre celebrada en Brasilia en abril de 2010.

Estas cuatro potencias representan en conjunto la mayor extensión territorial y demográfica del mundo lo que justifica sobradamente su participación en el G-20 como foro de coordinación de la economía mundial. No obstante, existen suficientes diferencias políticas, económicas y culturales para considerar que puedan lograr articular un marco de relación estable y suficientemente organizado para constituirse a medio plazo en un bloque alternativo al eje de potencias euro-atlánticas que domina el sistema internacional desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

En los últimos años no faltan los análisis que tratan de establecer de modo prospectivo la importancia de los BRIC en la economía mundial recurriendo a la mera proyección de la evolución histórica de la economía de estos países en las dos últimas décadas. Sin embargo, todos estos estudios omiten importantes aspectos políticos y sociales que permiten cuestionar seriamente su credibilidad científica (51).

Si reflexionamos sobre la incorporación de Rusia al grupo de los BRIC podemos observar fácilmente que sus relaciones se concentran sobre todo con China y, en mucha menor medida, con la India siendo absolutamente marginal con Brasil. Análogamente la India y China mantuvieron

(50) Discurso de Vladimir Putin en la *43rd Munich Conference Security Policy* (2007). http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=179& consultado el 14 de noviembre de 2010.

(51) YU Bin. «In Search for a Normal Relationship: China and Russia Into the 21st Century».- *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 5, nº 4 (2007); págs. 47-81. <http://www.chinaeurasia.org/images/stories/isdp-cefq/CEFQ200711/isnr-cric20071147-81.pdf> consultado el 15 de noviembre de 2010.
WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. «Dreaming the BRICs: The Path to 2050. *Global Economics*, Paper nº 99 (octubre 2003). Ver en: <http://antonioguilherme.web.br.com/artigos/Brics.pdf> consultado el 15 de noviembre de 2010.

un largo conflicto fronterizo que han tratado de mitigar diplomáticamente en los últimos años, aunque en el terreno económico su competencia industrial y comercial por los mercados de los países más ricos tenderá a incrementarse con el paso de los años. En cuanto a Brasil su desarrollo social y económico está directamente vinculado con Estados Unidos, la UE y los países de América Latina. No existe, por tanto, una base de intereses comunes entre los BRIC más allá de su voluntad conjunta de participar en las negociaciones multilaterales con los países más desarrollados para definir las estrategias económicas a escala global.

A pesar de todo, los dirigentes rusos consideran que el grupo de los BRIC constituye un foro que puede facilitar a medio plazo nuevos mercados alternativos para sus exportaciones energéticas y de minerales básicos, así como una oportunidad para extender las negociaciones desde el terreno económico al ámbito político y militar, al menos para determinadas áreas regionales como Asia Central, el Pacífico, Oriente Medio o América Latina.

No es probable que esta apuesta de Moscú se revele a largo plazo como una alternativa estratégica al eje Washington – Bruselas que, previsiblemente, seguirá concentrando el mayor poder comercial, financiero, tecnológico y militar del mundo durante las próximas dos décadas. Más allá de este horizonte cualquier escenario es posible, pero sería un error que tanto Rusia como la UE y Estados Unidos llegaran a creer seriamente que existen oportunidades reales a su inevitable entendimiento multilateral.

CONCLUSIONES

Del análisis realizado sobre la evolución nacional e internacional de Rusia desde el fin de la bipolaridad podemos extraer algunas conclusiones básicas:

a) Durante las dos últimas décadas Rusia ha tenido que enfrentar una serie de retos internos para alcanzar su estabilidad política y económica: la reordenación de las fronteras y el control del nuevo espacio ruso; el colapso de la economía estatal y la implantación de la economía de mercado; el desmantelamiento institucional del Estado soviético con la consiguientes pérdidas de autoridad política y estabilidad social; las actividades de violencia guerrillera, terrorista y de las organizaciones criminales y, por último, la sustitución de la vieja legitimidad comunista

por una creciente ideología nacionalista que dificulta la gestión de las minorías no rusas.

El fracaso parcial del presidente Yeltsin en superar tales retos llevó al país a una situación crítica que propició el relevo en el poder del Estado por una nueva clase dirigente integrada por dirigentes del aparato estatal de la etapa soviética y nuevos tecnócratas incorporados durante el período de la Glasnost al complejo militar-industrial del país.

b) La nueva clase dirigente ha realizado un amplio proceso de recuperación económica y un fortalecimiento del poder central del Estado, personificado en la Presidencia federal, que tiene un amplio respaldo social y que ha dado origen a una *democracia dirigida* claramente diferenciada de la democracia imperante en los países de Europa Occidental y Estados Unidos que es motivo de periódicos enfrentamiento y tensiones diplomáticas.

c) En el contexto internacional la expansión de la OTAN y la UE a los países de Europa Central y Oriental ha provocado una evolución de los objetivos y estrategias de la política exterior rusa desde las posiciones negociadoras y multilaterales de los primeros años de la Presidencia de Yeltsin hacia una reivindicación del espacio de seguridad estratégica de Rusia, incluso con el empleo de la fuerza, que Moscú considera compatible con una acción exterior orientada al entendimiento diplomático con las grandes potencias euro-atlánticas y asiáticas en las grandes cuestiones que afectan al orden político y económico mundial.

d) El impulso de Rusia a la creación de los BRIC, como un foro que fortalece su posición internacional, especialmente en el ámbito económico, y como un instrumento que propicia los acuerdos bilaterales no significa que los dirigentes del Kremlin ignoren las apreciables contradicciones y conflictos de intereses que distancian o dividen al propio grupo de potencias emergentes.

Por este motivo, durante la próxima década Moscú seguirá concediendo una prioridad máxima en su política exterior a las relaciones con Estados Unidos, la OTAN y la UE buscando el entendimiento político, económico y militar pero sin rehuir la defensa de sus intereses globales y regionales mediante el uso de la fuerza.