
Rusia: ¿De potencia mundial a potencia regional?

Director de la Investigación:

Juan Carlos Guerrero

Investigador del Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)
de la Universidad Externado de Colombia
y profesor de la misma.

Carla Menza

Profesional en Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia y profesora
en técnicas de negociación de la misma Universidad.

Investigadores:

Carlos Carbonell

Nicolás Camacho

Silvia Juliana Mera

Clara Marcela Vega

Hildebrando Suescún

María Teresa Castillo

Claudia Navarro

Tatiana Low

Estudiantes de la Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales
de la Universidad Externado de Colombia.

Pese a haber transcurrido cinco años de la disolución de la antigua Unión Soviética, Rusia sigue captando hoy la atención de medios de comunicación, analistas de política internacional y formuladores de política exterior del mundo entero, especialmente de Estados Unidos y Europa. En medio de una transición difícil, y a veces oscura, hacia el capitalismo y la economía de mercado, no son pocos los interrogantes que suscita la reflexión sobre el papel y la posición de Rusia en el escenario internacional actual. ¿Sigue siendo Rusia, principal heredera de los recursos de poder de la antigua Unión Soviética (URSS), pese a todo, una gran potencia o es simplemente un país próximo a ingresar a las gruesas filas del tercer mundo? ¿Qué tan viable es que aquello que fue el "Imperio soviético" se convierta luego en el "Imperio ruso"? ¿Cuál será el futuro de la recién creada Comunidad de Estados Independientes (CEI)?

Estos interrogantes pueden resolverse, al menos en parte, a través de un análisis y una caracterización de la política exterior rusa de los últimos cinco años. Si bien en un comienzo se pensó que al derrumbe repentino e inesperado de la Unión Soviética, en diciembre de 1991, llevaría al declive inevitable del poder hegemónico de Moscú en el escenario internacional, a partir de

1993 puede apreciarse claramente cómo Rusia se muestra renuente a asumir un papel de segundo orden en un mundo que evoluciona hacia la multipolaridad.

Para abordar el tema de la actual política exterior rusa, se tomarán como ejes de reflexión a lo largo del ensayo tres dilemas en los cuales se debate Rusia desde la disolución de la URSS. En primer lugar, está el problema del derrumbe del imperio soviético versus la construcción de un nuevo espacio post-soviético. Es evidente que la disolución de la Unión Soviética obligó al gobierno ruso a replantear la política exterior que hasta entonces había caracterizado a la antigua superpotencia. Pero es un hecho también que la ruptura de los lazos del viejo imperio soviético no fue total, de manera que la historia marca las pautas de cualquier esfuerzo presente de construcción de un nuevo espacio post-soviético. Segundo, y como consecuencia de lo anterior, la política exterior rusa se debate permanentemente entre la restauración y el revisionismo. Se entiende por restauración el esfuerzo de reformulación de la vieja política exterior rusa, basada en la idea de una Rusia superpoderosa y contestataria frente a Occidente. La postura revisionista, en cambio, consiste en una serie de reacciones críticas a lo que se percibe como una "obediencia incondicional" o "postura servil" frente a los dictados de Occidente. Por último, hay también un dilema entre voluntad política y realidad objetiva. Rusia se muestra reticente a asumir una "posición de segunda" en el escenario internacional y de alguna manera quiere seguir siendo un gigante político. Sin embargo el derrumbe de la antigua Unión, la situación actual de su economía y los retos de la transición dificultan su capacidad de proyección en el escenario internacional. En suma: "reclamos sobre la grandeza del Estado [ruso] proliferan continuamente cuando la



autopercepción y la percepción internacional coinciden en diagnosticar que el *status*, poder e influencia [de Rusia] en los asuntos exteriores han declinado"¹.

Es imprescindible, entonces, definir en qué términos se ha reorientado la política exterior rusa, caracterizando sus principales lineamientos, principios y prioridades en cada momento de transición, y los cambios de posición de Rusia a nivel internacional.

I. LA SUPERPOTENCIA REFORMULA SU POLÍTICA EXTERIOR

A. El ascenso de Gorbachov: comienza la restauración

Antes de analizar la reformulación de la política exterior rusa emprendida por Gorbachov a partir de 1985 y el impacto del derrumbe de la antigua Unión Soviética sobre la capacidad de proyección de Moscú en el escenario internacional, conviene caracterizar brevemente el *status* de Rusia durante los cuarenta y cinco años de Guerra Fría y bipolaridad.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética (URSS) comenzó a recorrer el camino hacia su paulatina consolidación como potencia en el escenario internacional. Con sorpresa, a pesar de los costos que implicó la guerra, en pocos años la URSS resurgió de las cenizas bajo el liderazgo de Stalin, y se convirtió, primero, en una gran potencia mundial (1945-1962) y, luego, en una verdadera superpotencia (1962-1991).

¹Hannes Adomeit, "Russia as a great power", en *World Affairs*, N° 71 (1), enero, 1995.

Tal como lo afirma Rafael Calduch Cervera, una gran potencia se caracteriza por su "capacidad para proyectar sus estructuras políticas y económicas, mediante complejos vínculos de dominación o cooperación que extiende a una parte significativa de la sociedad internacional"². Una gran potencia impone a otros países un cierto orden institucional jerárquico, unos valores y una ideología determinada, de los cuales ella misma es la principal garante y beneficiaria. Por esa razón, el orden que ella establece, siempre cuestionado por los países subordinados, tiene que ser preservado con un gran potencial material y una gran voluntad de intervención³. Es decir que "ser potencia" es mucho más que la simple posesión de unos recursos de poder determinados (recursos naturales, recursos demográficos, ejércitos, industrias, etc.); debe entenderse como potencia, "la capacidad de hacer, de impedir hacer y de negarse a hacer"⁴, lo cual exige una óptima utilización de los pocos o muchos recursos de poder que se poseen y una voluntad política de proyección en el escenario internacional.

Durante los primeros años de la Guerra Fría, varios factores le permitieron a la Unión Soviética convertirse en una gran potencia mundial. Por supuesto, tenía una gran potencialidad material. Gracias a una extensión de 22.402.200 km² (dos veces y media los Estados Unidos), lo que la convertía en el país más grande del mundo, la URSS contaba con un inventario inmenso de recursos naturales que le permitían mantener una depen-

² Rafael Calduch Cervera, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1991, pp. 151-163.

³ *Ibid.*, p. 163.

⁴ Serge Sur, "La puissance: définition et caractères", en *Le trimestre du monde*, tercer trimestre, 1995, p. 12.

dencia escasa con el exterior a nivel de abastecimientos⁵. Disponía además de recursos demográficos cuantitativa y cualitativamente importantes. Antes de disolverse, la Unión Soviética tenía una población de 285 millones de habitantes (tercer país en población después de la China y la India); su ingreso per cápita era de 8.700 dólares y su tasa de alfabetismo del 99 por ciento. Esa base demográfica permitió expandir la capacidad productiva y militar del Estado soviético. Así la potencialidad material soviética se expresó en una gran capacidad militar disuasoria, que le permitió participar, directa o indirectamente, en numerosos conflictos y proferir amenazas convincentes a terceros países. Por ejemplo, en 1955, como respuesta a la creación de la OTAN, la URSS creó su propia alianza militar, conocida como el Pacto de Varsovia. Sin contar las fuerzas de dicha alianza, los soviéticos tenían en 1990 el ejército convencional más grande del mundo, con 3.700.000 efectivos, frente a los 3.000.000 de la China⁶.

Desde luego, toda esa potencialidad material habría sido inútil para los propósitos de proyección de la Unión Soviética, si la dirigencia soviética no hubiera desarrollado un aparato político-administrativo y tecnológico capaz de movilizar los recursos disponibles, lograr una cierta autosuficiencia tecnológica y mantener por algunos años el proceso de expansión económico

⁵ La URSS fue un gran productor de alimentos y recursos energéticos, y se convirtió en un exportador importante de petróleo y sus derivados, gas natural y electricidad. En 1977, la OCDE hizo un estudio de las 21 materias primas no energéticas vitales para la economía de un Estado, y concluyó que la URSS disponía de un total del diez por ciento de las reservas mundiales de once de esos minerales (hierro, manganeso, vanadio, plata, antimonio, plomo, cobalto, níquel, tungsteno, mercurio y plátano).

⁶ Francois Joyaux, "Tendances", en Francois Joyaux (comp.), *Actualité stratégique*, Paris, Fayot, 1992.

y militar. Aunque hoy se critica la ineficiencia en el manejo de los recursos que resultó de la aplicación del sistema de planificación centralizada, no puede negarse el papel clave que jugó el Partido Comunista soviético para mantener, no obstante la diversidad, cohesión y estabilidad político-ideológica internas. Sin estos dos elementos, difícilmente podría explicarse la capacidad soviética para volcar sus recursos en grandes empresas que le merecieron el reconocimiento internacional, como el lanzamiento al espacio de los dos primeros satélites (1957) y del primer vehículo espacial tripulado por un ser humano (1961).

La URSS no sólo tenía una gran capacidad de movilización de recursos sino también una clara voluntad de ejercer su papel de potencia. Hay quienes afirman que dicha voluntad fue impuesta por los Estados Unidos, ya que la URSS se vio obligada a comportarse como potencia inmediatamente después de la segunda posguerra, por el solo hecho de ser el adversario de una verdadera potencia (Estados Unidos) y cabeza de un sistema político y socio-económico antagónico al capitalismo. La URSS sólo consiguió ser superpotencia a finales de los cincuenta y principios de los sesenta, aunque desde los cuarenta recibió ese tratamiento de Estados Unidos⁷. Alcanzó una elevada capacidad

⁷ Las superpotencias, a diferencia de las grandes potencias, afirma Rafael Calduch Cervera, tienen una potencialidad militar muy cualificada (armamento nuclear estratégico) y, por lo tanto, una capacidad de disuasión total frente al enemigo. Las grandes potencias pueden generar conflictos mundiales debido a su dimensión intercontinental o a su capacidad para incorporar a terceros países como partes beligerantes. En cambio, el carácter mundial del conflicto entre dos superpotencias no se deriva de la participación mayoritaria de otros Estados como beligerantes, sino de los efectos que tendrá que soportar toda la humanidad con una guerra nuclear, independientemente de su grado de participación en el conflicto. La eventual utilización del armamento nuclear estratégico entre dos superpotencias desencadenaría "automáticamente" un conflicto de escala global. Calduch, *Op. Cit.*, p. 153.

estratégica militar cuando pudo situar sus arsenales nucleares en zonas geográficas más amplias y desarrollar misiles de alcance intercontinental, lo que impedía la destrucción total y simultánea de su arsenal militar.

Lo cierto es que, forzada o voluntariamente, los soviéticos adquirieron una voluntad de potencia, manifiesta en una capacidad increíble para "emitir sentido" y constituir verdaderas áreas de influencia. En la segunda posguerra, la ideología comunista comenzó a ganar adeptos, no sólo en Europa Occidental y Oriental sino también en los países del Tercer Mundo que se descolonizaron en la década de los sesenta. Además, a medida que la URSS comenzaba a gozar de un poderío económico importante, se constituía un área internacional, cuyas relaciones económicas —comerciales y financieras— giraban en torno a Moscú. Una considerable cantidad de Estados entró a depender de la potencia, cuyo modelo se reprodujo en una porción no despreciable de la sociedad mundial⁸.

Durante la Guerra Fría, ambas superpotencias debieron mantener permanentemente su capacidad disuasiva total. Por eso, el enfrentamiento bipolar se tradujo en una carrera entre Estados Unidos y la Unión Soviética por asegurarse una estructura económica y tecnológica que les permitiera, de modo autónomo, equilibrar cualquier incremento en el poderío militar

⁸ Al respecto, vale la pena traer a colación el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), instituido en 1949 para promover la integración económica y la cooperación, y del cual formaron parte no sólo los países de Europa Oriental, sino también países como Cuba y Vietnam. Tampoco hay que olvidar el papel de la URSS como referente de múltiples movimientos de liberación nacional (Argelia, Mozambique, Vietnam, Cuba, etc.)

estratégico del Estado rival. Sólo así podía resultar convincente la amenaza total. Por supuesto, una carrera armamentista de esta naturaleza supone costos y exigencias muy elevados para cualquier país. Aunque los Estados Unidos también padecieron, y aún hoy padecen, esos costos, a comienzos de la década de los ochenta la economía soviética se mostraba incapaz de sostener una carrera armamentista más sofisticada, como la que en su momento planteó el presidente norteamericano Ronald Reagan bajo el nombre de la *Guerra de las Galaxias*.

Ya desde los sesenta, bajo el mandato de Nikita Krushev, una corriente reformadora, partidaria de introducir ajustes en el modelo soviético de planificación centralizada, se fue consolidando en el seno del Partido Comunista. A mediados de los ochenta, no sólo los reformistas sino también los más ortodoxos del Partido reconocieron que el modelo económico soviético había entrado en un período de senilidad y agotamiento, lo que ameritaba su reforma⁹. La dirigencia soviética entendió que su estabilidad, basada en la planificación y el excesivo centralismo, estaba pagando un alto precio en forma de estancamiento económico y apatía pública, que no le permitiría al país conservar su rango de potencia mundial. Así, en 1985, producto de una alianza entre ortodoxos y reformistas, Mijail Gorbachov, un fiel representante de la nueva generación

⁹ Desde los años setenta, el modelo de crecimiento extensivo soviético comenzó a mostrar signos de senilidad y agotamiento. Los indicadores del ingreso nacional, de la inversión, de los ingresos por habitante y de la producción industrial y agrícola empezaron a crecer por debajo del cinco por ciento. Así, la URSS de los años ochenta presentó una escasez muy grande de factores de producción (mano de obra, materias primas y capital), una modernización muy lenta de su aparato productivo y una base exportadora constituida fundamentalmente por materias primas y algo de material militar. Hugo Fazio Vengoa, *La Unión Soviética: de la Perestroika a la disolución*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1992, pp. 57-74 y 79-100.



de *apparatchiks* tecnocráticos, fue promovido como secretario general del Partido Comunista soviético, para iniciar el período de reformas en la Unión Soviética¹⁰.

Rápidamente los reformadores, con Gorbachov a la cabeza, concluyeron que para poder llevar a cabo las reformas económicas de modernización (*Perestroika*), era preciso consolidar el poder reformador en el seno del Partido mediante reformas políticas (*Glasnost*), y emprender una reorientación de la política exterior soviética (*Glasnost* internacional). La nueva interpretación de la política mundial que compartían los sectores reformistas rompió con la idea de una competencia o enfrentamiento intersistémico (capitalismo *versus* socialismo) y, en cambio, afianzó la percepción de una Unión Soviética integrada a una sola realidad "global" o "mundial". De allí su preocupación por encontrar la mejor forma de incorporar a la URSS en la división internacional del trabajo y en la economía mundial. Se concluyó, entonces, que debía abandonarse la política confrontacionista de la Guerra Fría, reconociendo implícitamente que la URSS se encontraba en posición de debilidad y que no podía mantener su posición anterior de superpotencia frente a Estados Unidos. Seguir manejando los problemas de seguridad con la lógica de la bipolaridad podía significar un obstáculo para realizar las reformas económicas internas, pues ello exigía la canalización de gran parte del potencial productivo y humano del país hacia los objetivos de política exterior y no interna. Es decir, lo que se buscó con la *Glasnost* internacional fue evitar el sobredimensionamiento de

¹⁰ Para profundizar sobre el ascenso de los partidarios del reformismo en el seno del Partido Comunista soviético y las reformas de *Perestroika* y *Glasnost*, véase: Hugo Fazio Vengoa, *Op. Cit.*

la política exterior soviética con relación a las fuerzas productivas de la economía.

Todo esto se tradujo en una nueva era de coexistencia pacífica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, caracterizada por nuevas formas de cooperación. "La URSS dejó de ser una potencia que se ubicaba en una posición de *exterioridad* frente a la comunidad internacional, para asumir una nueva posición de *interioridad* [...] De potencia contestataria la URSS se convirtió en una potencia como las otras"¹¹.

Por supuesto, las intenciones iniciales de los reformadores en la Unión Soviética no eran las de acabar con el socialismo y plegar a su país a los dictámenes de Occidente. Al contrario, su esfuerzo de reorientación de la política exterior buscaba la *restauración* del poder soviético sobre la base de una *economía socialista reformada* (economía socialista de mercado). "Restaurar" no significaba volver a lo antiguo, sino demoler lo viejo para volver a construir sobre los "restos útiles", conservando la vieja fachada socialista pero renovada. Se trataba, pues, de un esfuerzo de re inserción de la Unión Soviética en el escenario internacional sobre bases parcialmente nuevas, que tenían en cuenta las transformaciones globales en curso y el hecho de que la URSS no podía asumir una posición de polo marginal frente a ellas.

Cinco fueron los principios que orientaron la política exterior de Gorbachov¹², conocida como el paradigma del *New Thinking*, durante el período de transformaciones internas en la Unión Soviética:

¹¹ *Ibid.*, p. 174.

¹² Tomados de: Adornet, Op. Cit.

- 1) El uso del poder militar, el expansionismo geopolítico y la construcción del imperio no constituyen ya formas válidas del comportamiento internacional.
- 2) El poder y el *status* con respecto a los asuntos internacionales se determina por indicadores cualitativos, tales como la eficacia del sistema político, la eficiencia económica y la adaptación a los avances científicos y tecnológicos.
- 3) Los intereses de los estados deben ser promovidos de manera multilateral a través de la participación en las instituciones internacionales.
- 4) Los principales actores que le dan estabilidad al sistema internacional son los países que conforman el G7.
- 5) Los mayores factores de inestabilidad que amenazan la paz mundial son el nacionalismo, el conflicto étnico, el fundamentalismo religioso, las migraciones, el terrorismo y la proliferación de armamentos, entre otros.

El paradigma del *New Thinking* del mandato de Gorbachov se tradujo en acciones internacionales de la Unión Soviética sorprendentes, e incluso increíbles, para los líderes occidentales: el desplazamiento del centro de interés de la política exterior soviética del Tercer Mundo hacia los países más desarrollados y de reciente industrialización; la propuesta de poner fin a la carrera armamentista y emprender una política bilateral de desarme¹³; la modificación de las políticas de cooperación y

¹³ En abril de 1985 Gorbachov anunció la moratoria en la instalación de misiles SS-20 en el



asistencia soviéticas para procurar la racionalización de las relaciones con otros países socialistas y obtener así mayores beneficios de éstas; la no intervención en los cambios operados en Europa Central y el consentimiento para la unificación alemana; la solución a crisis regionales inscritas en la lógica de la Guerra Fría (no intervención en Centroamérica, África, Indochina y retiro de las tropas soviéticas de Afganistán).

B. El derrumbe de la Unión Soviética: cae el gigante

La disolución de la Unión Soviética fue un acontecimiento difícilmente previsto no sólo por los analistas internacionales sino también por los mismos impulsores de las reformas al interior de la Unión Soviética. Como ya se dijo, Gorbachov no pretendió poner fin al socialismo en su país y mucho menos desmembrarlo en quince nuevas repúblicas independientes. Los rusos insisten, con razón, en que al decirse "la disolución después de la Guerra Fría", no quiere significarse "la disolución como consecuencia de la Guerra Fría"¹⁴. La fuente de las desgracias rusas no está en el fin de la Guerra Fría –que para los soviéticos terminó mucho antes de la liquidación de la URSS con el encuentro soviético-estadounidense de Malta en 1989–, sino en la pérdida paulatina y progresiva del *status* soviético de superpotencia a partir de los años setenta, lo que obligó a

territorio europeo; en junio declaró una moratoria en los ensayos nucleares; en septiembre propuso una reducción del 50 por ciento del armamento nuclear estratégico; en 1988 anunció un plan de liquidación de todas las armas nucleares para el año 2000. Las propuestas unilaterales de Gorbachov dieron pie para la firma de acuerdos de cooperación y reducción de armamentos con los Estados Unidos: Ginebra (noviembre de 1985), Reykjavik (octubre de 1986), Washington (diciembre de 1987), Moscú (mayo a junio de 1988) y Malta (diciembre de 1989). Fazio Vengoa, *Op. Cit.*, p. 174.

¹⁴V. Kuvaidin, "Rusia post-soviética en el contexto euroasiático", mimeo, conferencia dictada en el Seminario "Diálogo entre dos continentes".



emprender una serie de reformas internas que adquirieron una dinámica no prevista y difícil de mantener bajo control.

La voluntad secesionista de las antiguas repúblicas de la Unión no se hacía sentir demasiado antes de que Gorbachov introdujera sus reformas políticas y económicas. De hecho, varias ex-repúblicas soviéticas (especialmente las de Asia Central), muy dependientes de Rusia, fueron partidarias de mantener la Unión, pues ésta les reportaba grandes beneficios en términos de acceso privilegiado a recursos naturales de los rusos y de transferencias financieras. Sin embargo la lentitud y el carácter contradictorio de las reformas políticas y económicas fueron desatando poco a poco fuerzas centrífugas que operaron sobre la base de un proceso particular, y tal vez inconcluso, de construcción nacional y de rivalidad entre elites nacionales y regionales. En otras palabras, mientras las manifestaciones más visibles de la crisis soviética parecían puramente económicas, las causas de la disolución podrían encontrarse sobre todo en el aspecto político, donde se manifestó un doble problema: por un lado, un conflicto vertical entre conservadores y demócratas al interior del partido; y por el otro, un conflicto horizontal entre el gobierno central y las quince repúblicas.

Para salvar el primer obstáculo, Gorbachov implementó una jugada astuta y peligrosa: trasladó el centro de gravedad de la toma de decisiones políticas del Partido al Estado mismo (reforma del artículo 6° de la Constitución) e introdujo una nueva institución, el Congreso de Diputados del Pueblo, cuyos miembros fueron elegidos popularmente. Así, el líder soviético le inyectó vida a las reivindicaciones de las "moribundas" repúblicas. Sin embargo, al demorar demasiado sus promesas

de reemplazo de la Constitución Federal, aceleró también las voluntades secesionistas en las repúblicas y aumentó la crisis del poderoso aparato "centralizador"¹⁵. En ese sentido, se afirma que tal vez Gorbachov subestimó una problemática nacional muy compleja y no del todo resuelta al interior de la ex-Unión Soviética¹⁶.

Lo cierto es que con las reformas de Gorbachov, el descontento y la frustración acumuladas comenzaron a explotar a través de las fisuras de la estructura estatal. La conciencia nacional que sobrevivió en muchas repúblicas a pesar de los largos años de imperio soviético, sirvió de eslabón a dispares preocupaciones económicas, ecológicas y culturales. A medida que la ideología oficial perdía terreno con las reformas de Gorbachov, las antiguas regiones y sentimientos nacionalistas empezaron a llenar el vacío formado. En ese momento, la emergencia de un nacionalismo masivo y movilizado constituyó un grave problema para

¹⁵ Para un análisis por memorizado de la dinámica de la disolución, ver: Fazio Vengoa, *Op. Cit.*
¹⁶ No son pocos los que afirman que la Unión Soviética pretendió ser progresista o vanguardista en cuanto a su evolución política, al querer escapar a la regla europea según la cual sólo el Estado-nación podía convertirse en la base para el ejercicio del poder del Estado y convertirse en el único ejemplo mundial de integración supranacional moderna. Por esto, la dinámica secesionista desatada por las reformas de Gorbachov generó una crisis nacional histórica sin precedentes, cuyo desarrollo es incierto. Mientras todos los pueblos de Europa del Este asisten hoy a un proceso de restablecimiento y reconstrucción, si se considera que siempre se han identificado con su territorio y con su Estado antes que con consideraciones étnicas, la conciencia rusa se ha distinguido por pretender una identidad nacional que no se forja sobre la base de pertenencia a un pueblo. Desde el siglo XVI, Rusia ya era un imperio multiétnico. En el siglo XIX, los rusos eran ciertamente mayoritarios, pero representaban menos de la mitad de la población total. Esta reflexión nos obliga a pensar que la evolución del Estado ruso ha sido y seguirá siendo en muchos aspectos contradictoria, si la comparamos con el proceso puramente lineal de los Estados-nación occidentales. No se puede ignorar, entonces, el hecho de que las ex-repúblicas de la Unión Soviética, en su mayoría reunidas en el seno de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), están transitando por primera vez hacia la reestructuración nacional. Gerbard Sunon, "La Russie: une hégémonie eurasiatique?", en *Politique Européenne*, N° 1, 1994.

la dirigencia en el centro. En la era del "pluralismo oficial", el nacionalismo se convirtió en un poderoso contradiscurso. Automáticamente se dio la oportunidad para que los agravios sufridos aparecieran en la prensa y las aspiraciones nacionales se centraron en la búsqueda del control efectivo de los instrumentos de poder local¹⁷.

Gorbachov asumió una tarea aparentemente imposible: mantener intacto el Estado multinacional más grande del mundo y, al mismo tiempo, llevar a cabo reformas políticas y económicas que amenazaron y dieron libertad a toda suerte de fuerzas centrífugas, hasta ese momento contenidas. Varios analistas internacionales explican la destrucción de la URSS por el proyecto de las elites locales-nacionales de convertirse en elites estatales-nacionales. A medida que las reformas políticas internas permitieron nuevas formas de legitimación, las élites locales comenzaron a percibir que la relación directa entre Moscú y la periferia se debilitaba, de manera que podían prescindir de las prebendas y la protección del centro, abandonando así su actitud de obediencia irrestricta¹⁸.

Podría afirmarse, entonces, que el imperio soviético se dislocó porque ya nadie quería mantener la cohesión, porque el poder

¹⁷ Zbigniew Brzezinski, "Post-Communist Nationalism", en *Foreign Affairs*, Vol. 68, N° 5, invierno, 1989/1990, p. 7.

¹⁸ El distanciamiento con respecto a las políticas del Estado central fue el primer recurso empleado por las élites locales para mostrar su nueva política y su sensibilidad hacia los problemas que aquejaban a las respectivas comunidades. Posteriormente, a medida que el referente cohesionador del comunismo perdía toda su contienda, se recurrió al nacionalismo porque era un principio que fácilmente podía identificar a la élite con su respectiva población y servir además para justificar el distanciamiento con respecto al centro político. Fazio Vengoa, *Op. Cit.*, p. 212.

soviético tampoco tenía los medios para hacerlo y porque ya no existía interés por mantener a cualquier costo una estructura imperial¹⁹. En ese sentido, no debe olvidarse que, después de la independencia de los países bálticos y de ciertas reivindicaciones nacionalistas en el Cáucaso, la misma Rusia fue una de las repúblicas que se pronunciaron en favor de la disolución de la Unión, tal vez como consecuencia, entre otros factores, del miedo a encontrarse en el centro de un desmembramiento incontrolable y costoso²⁰.

En suma, si bien los grandes cambios impulsados por Gorbachov, a partir de 1985, pretendían reformar el sistema y no acabar con él, tal como lo afirma Hugo Fazio:

el desconocimiento de los procesos y las fuerzas involucradas en ellos [los cambios] desencadenó una serie de consecuencias no previstas. Querían la reforma del sistema y terminaron transitando al capitalismo; querían modernizar la estructura política ampliando la participación ciudadana y terminaron polarizando a la sociedad y liberando fuerzas centrífugas portadoras de otras finalidades que destruyeron la

¹⁹ Jacques Chiffolle, "C.E.I. La recompositio, nouvelle communauté ou nouvel empire?", en *Revue Internationale et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994.

²⁰ Algunas fracciones de la misma Moscú sentían la necesidad también de liberarse de todas las regiones que resultaron una carga durante la era soviética. Durante la Guerra Fría, Rusia apoyó a sus aliados y "colonias" vendiendo a precios subsidiados o cambiando por productos primarios de poca calidad y utilidad recursos como el petróleo y el gas. Para muchos rusos, Rusia era víctima del sistema federal y después de trescientos años de expansión se comenzó a sentir la fatiga imperial. Se pensó, entonces, que la separación de algunas repúblicas soviéticas podía traer beneficios a los objetivos rusos de resurgimiento de la nación y de la potencia mundial. En mayo de 1990, las encuestas mostraron que un 43 por ciento de los habitantes de Rusia deseaba separarse de la Unión. Richard Pipes, "The Soviet Union Adrift", en *Foreign Affairs*, Vol. 71, N° 1, 1991, p. 26.



organización partidaria y estatal; deseaban recomponer los vínculos con las minorías nacionales y terminaron con una URSS disuelta; intentaron una nueva forma de vincularse con el mundo para reducir la tensión y racionalizar los vínculos externos y terminaron perdiendo el control de las situaciones y los atributos que elevaban a la URSS al rango de superpotencia²¹.

El desmembramiento de la Unión Soviética, el 25 de diciembre de 1991, en quince nuevos estados sucesores y sujetos de derecho internacional, tuvo implicaciones importantes en la formulación de la política exterior rusa. La crisis rusa, que culmina con el derrumbe de las estructuras estatales construidas por siglos, necesariamente se reflejó en la posterior evolución de la política exterior de Moscú, desde 1991 hasta hoy.

La consecuencia inmediata del derrumbe soviético en términos de la política exterior rusa fue la pérdida inmediata de una proporción no despreciable de la capacidad de proyección de Moscú en el escenario internacional. Pese a ser la sucesora de la URSS, la Rusia de hoy no es exactamente la URSS de ayer. La disolución de la URSS, sin lugar a dudas, significó la degradación irreversible del espacio soviético y, por consiguiente, la pérdida de su antiguo *status* de superpotencia.

Si bien la disolución significó para Rusia la pérdida de una cuarta parte de su antiguo territorio, de una tercera parte de su potencial económico y de la mitad de su población, este no fue el factor fundamental que explica la pérdida del viejo *status* de

²¹ Fazio Vengoa, *Op. Cit.*, p. 214.

Moscú en la escena internacional. De hecho, pese a todo, el deterioro de los recursos materiales que antiguamente poseía Moscú fue menos grave de lo que se piensa, pues a comienzos de 1992 la república de Rusia aún conservaba el 90 por ciento del petróleo soviético, el 80 por ciento del gas natural, el 62 por ciento de la electricidad, el 70 por ciento de la producción de oro, el 80 por ciento de las exportaciones y el 70 por ciento de la mano de obra calificada de toda la Unión. Con estas cifras es claro que Rusia no necesita de su imperio para convertirse en un Estado impresionante con grandes recursos de poder²².

El factor fundamental que explica la pérdida de capacidad rusa para proyectarse en la política internacional es la disminución en la capacidad del Estado para movilizar recursos disponibles. La disolución acabó con la cohesión y la estabilidad político-ideológica anterior, y dio paso a un fraccionamiento político, ideológico y social total, que reduce la capacidad decisoria del gobierno y sus posibilidades para volcar recursos hacia el exterior.

A veces los consensos en Rusia sólo pueden mantenerse por la fuerza, lo que absorbe enormes recursos. Prueba de esto es la república superpresidencial, de enormes poderes para el jefe de Estado, que edificó Boris Yeltsin, el líder nacionalista ruso y presidente de la república desde la disolución, a partir de octubre de 1993 con su golpe sangriento al Parlamento²³. Pese a todos sus intentos por concentrar el poder, Yeltsin ha tenido

²² Dimitri Simés, "Russia Reborn", en *Foreign Policy*, N° 85, invierno, 1991/1992, p.41.

²³ Anne Deubenton, "Russie. Quelle victoire pour Eltsine?", en Varios Autores, *L'Etat du Monde, Edition 1995. L'annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, Editions La Découverte, 1994, pp. 66-77.

que enfrentar de manera continua divisiones internas, como las que surgen entre las diferentes repúblicas y nacionalidades que hoy conforman Rusia cuando se debate el contenido de las propuestas de descentralización política -muchos líderes regionales han optado incluso por reivindicaciones de independencia, como en el caso de Chechenia o el Tatarstán-. Es decir, el fraccionamiento de la nueva Rusia ha dificultado la formulación y el ejercicio de una política exterior activa. La aparente estabilidad política reinante en la URSS durante más de setenta años, se derrumbó en los últimos tiempos.

Además, la disolución no hizo más que agravar el proceso de "tercermundización" de la economía soviética que ya se venía dando con los primeros síntomas de crisis económica en los setenta. Todo el espacio post-soviético se caracteriza por el deterioro de los niveles de vida y el surgimiento de crisis económicas multilaterales simultáneas, enmarcados en un contexto de lucha interina y semi-regulada por el poder y la riqueza. La Rusia actual es un país inestable macroeconómicamente (la inflación en 1993 fue del 940 por ciento; el déficit fiscal aún está lejos de controlarse; sólo entre enero y marzo de 1994, el rublo perdió más de la tercera parte de su valor) y de bajos índices de crecimiento y bajo ingreso per cápita²⁴. Los rusos están también endeudados (la deuda alcanza los 130 000 millones de dólares, siendo Rusia uno de los mayores deudores del

²⁴ El crecimiento anual promedio del PNB ruso entre 1988 y 1992 fue del -7,3 por ciento, en 1993 fue del -13 por ciento y en 1994 del -15 por ciento. Esto significa que sólo entre 1988 y 1992 hubo una reducción del PIB ruso de prácticamente el 50 por ciento. Además de los factores extrafuera de la crisis, la ruptura del antiguo espacio soviético ha influido notablemente en este decrecimiento. El PNB por habitante en 1993 era de aproximadamente 2.510 dólares.

mundo) y dependen cada vez más del exterior²⁵. Lejos de ser un país con exportaciones de alto valor agregado y con todas las características propias del desarrollo económico, Rusia exporta principalmente materias primas (petróleo, gas, metales no ferrosos y madera) y tiene una economía informalizada²⁶ y con enormes desigualdades económicas y sociales²⁷. Un país con una crisis económica de tales proporciones y con una desorganización casi total de su mercado interno tiene muy pocas posibilidades de proyectarse en el escenario internacional como una gran potencia.

Ahora bien, por otra parte, la disolución también significó una pérdida de capacidad para asumir posiciones contestatarias frente a Occidente. No sólo por la dificultad para movilizar los recursos internos disponibles y por la crisis económica, sino

²⁵ Frente a unos 50.000 millones de dólares anuales que se necesitarían en inversión extranjera, al país llegan tan sólo unos mil millones, fundamentalmente orientados a la extracción de recursos energéticos y a los servicios. La URSS ha tenido que sujetarse parcialmente a los dictámenes del FMI para poder conseguir préstamos internacionales. Por ejemplo, el famoso plan de estabilización económica de 1992, denominado Plan Gaidar, contenía en buena medida todas las recomendaciones usuales del Fondo Monetario Internacional.

²⁶ El desempleo no es todavía un fenómeno masivo según las estadísticas oficiales (apenas alcanza el 1 por ciento de la población). Sin embargo los salarios son una miseria y fenómenos como la corrupción, la economía subterránea y criminal siguen aumentando desproporcionadamente. Rusia ya cuenta con agrupaciones criminales bien organizadas y equipadas, que, incluso, practican la globalización con otros grupos de la misma naturaleza.

²⁷ La distancia entre el 20 por ciento de la población más rica y el 20 por ciento de la más pobre se incrementó diez veces desde la disolución. Se estima que hoy una tercera parte de los rusos viven en la pobreza. El derecho consumista de los nuevos ricos es evidente en las importaciones de productos de lujo y la salida de capitales por 20.000 millones de dólares anuales. Igualmente, las disparidades entre las zonas ricas productoras de petróleo y de gas y los espacios más pobres se ha incrementado. Las primeras han intentado establecer sólidas barreras jurídicas que les permitan proteger sus riquezas de la rapacidad de Moscú, incrementando así el déficit del presupuesto federal. Dado el tamaño del territorio ruso y de las duras condiciones climáticas, estas prácticas hacen más difícil reestablecer el equilibrio regional en favor de los más desfavorecidos, ya penalizados por la desorganización de las estructuras de la época soviética. Kivaldin, Op. Cit.

también porque Rusia ha perdido una buena proporción de su capacidad de disuasión militar. Primero, por la descomposición total del bloque militar del Este. El Pacto de Varsovia se disolvió en julio de 1991; desde ese momento los países del Este pudieron orientar autónomamente sus políticas de defensa y Moscú quedó privada de fuentes humanas y materiales importantes. Además comenzó a preocuparse por la posibilidad de penetración de la OTAN a través de la ex-cortina de hierro, en la medida en que ya no tiene un cinturón estratégico de seguridad compuesto por sus viejos Estados aliados. Segundo, por las negociaciones de desarme emprendidas desde la llegada de Gorbachov al poder, que siguieron su curso después de la disolución²⁸. Y tercero, por la pérdida de capacidad militar que significó el desmembramiento de la URSS. Al principio, las nuevas repúblicas independientes de la ex-URSS pretendieron mantener su capacidad de disuasión militar estableciendo un Comando Militar Común, bajo el marco de la Comunidad de Estados Independientes -CEI- (cfr. Cuadro 1). Pero dicho Comando no resistió la creación de las armadas nacionales, que se repartieron los restos del Ejército Rojo. La reorganización del ejército en repúblicas independientes, generó una especie de

²⁸ En 1987, se firmó el Tratado de Washington que preveía el desmantelamiento para 1991 de las fuerzas nucleares intermedias (500 a 5500 km). En 1991, se firmó el Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa para poner freno a la superabundancia de armamento clásico en la región. En 1991, el START negoció no sólo la limitación sino también una reducción del 30 por ciento de las armas nucleares estratégicas de ambas superpotencias. Disuelta la URSS, en 1992, Yeltsin y Bush firmaron un acuerdo de desarme más ambicioso que el START que estipulaba que para el año 2000 había que reducir el número de ojivas estratégicas de cada lado a unas 3.000 o 3.500 (en 1992 se calculaban entre unas 10.000 y 12.000 ojivas instaladas). En un comienzo, se pensó que la puesta en práctica de los acuerdos sobre desarme iba a ser aleatoria, pues había sido firmada por la URSS y las obligaciones habían sido adquiridas por Rusia, mientras que la ejecución tenía que hacerse junto con las repúblicas herederas del 30 por ciento del armamento nuclear (Ucrania, Bielorus y Kazajstán). No obstante, Washington y Moscú han logrado comprometer paulatinamente a las otras repúblicas a desmantelar sus arsenaletos. Joyau, Op. Cit., pp. 9-14.

caos caracterizado por falta de moral –ante la pérdida de prestigio del Ejército Rojo– e indisciplina en las filas. Comenzaron a presentarse antagonismos entre los altos mandos privilegiados y los subalternos, partidarios de introducir algunos cambios en la organización del ejército. Además, con la disolución, Rusia perdió una buena parte de sus fuerzas nucleares tácticas y estratégicas, de sus centros de investigación, fábricas de armamento, sitios de experimentación, cantones navales (como la base de la flota del Mar Negro o la del mar Báltico), etc.

CUADRO I
LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

La Comunidad de Estados Independientes se creó el 8 de diciembre de 1991, como resultado de un acuerdo de federación celebrado cerca de Minsk (Bielarus) entre los presidentes de las repúblicas soviéticas de Rusia, Ucrania y Bielarus. El 21 de diciembre de 1991, las cinco repúblicas de Asia Central (Kazajistán, Uzbekistán, Tadjikistán, Kirguistán y Turkmenistán) y tres de las cuatro repúblicas del Cáucaso (Moldavia, Armenia y Azerbaiján) solicitaron ingresar a la Comunidad. En octubre de 1993, obligada a reconocer la presencia de la armada rusa, Georgia se sometió a las exigencias de la CEI. Así, de las antiguas repúblicas de la URSS, solo los países bálticos permanecen por fuera de la Comunidad.

El objetivo inicial de la CEI fue el de favorecer una transición pacífica de los nuevos Estados a su condición de independencia. Se dispuso crear mecanismos de concertación de los estados miembros para resolver sus diferencias, desarrollar temas de mutuo interés y se llegó a acuerdos de principio preliminares para definir la interrelación en el campo de la defensa y de la seguridad, las políticas financieras y el curso de las reformas económicas (Fazio, 1994: p. 92). Rusia fue la impulsora de la creación de la CEI, esperando mantener y controlar el arsenal nuclear desarrollado durante la Guerra Fría por la URSS, aunque también vinculó temas económicos con el objetivo de mantener el tejido del campo ex-soviético. Fesó a que el objetivo de unión económica y de defensa no se ha podido realizar en la práctica, la CEI continúa existiendo más que nada para impedir la desarticulación total de la antigua Unión Soviética. Por eso, la Comunidad es considerada como un mecanismo para lograr un "divorcio civilizado" entre las repúblicas de la ex-URSS. Basta recordar que fueron dos los factores que sirvieron de impulso integrador de la CEI: la dependencia de varias repúblicas frente al suministro energético por parte del Estado ruso y la necesidad de no fragmentar una región en cuyo seno se presentan relaciones de dependencia mutua. Tal es el caso de la ex-república de Bielarus considerada, por su vocación agrícola, como la despensa de la ex-URSS, o las repúblicas del Cáucaso con grandes yacimientos de petróleo que eran procesados por Rusia.

La CEI fue un mecanismo de supervivencia adoptado por los nuevos Estados que resultaron de la disolución de la URSS. Por eso, existe una gran dificultad para aplicar los análisis funcionalistas de la integración desarrollados por la teoría de las relaciones internacionales al proceso integrador de la CEI, pues en ella no se ve como el desarrollo de la colaboración en un campo técnico puede llevar a un comportamiento conjunto de otros campos técnicos (teoría de la especialización). Por ejemplo, la unión monetaria a través de la creación de una "zona rublo", en vez de fortalecerse se ha ido debilitando frente a la creación en muchas repúblicas de nuevas monedas nacionales. Lo mismo ocurre con la unión económica, de la cual son miembros solo nueve de los doce estados y que parece debilitarse cada vez más con la firma de otros acuerdos de integración entre estados miembros de la CEI.

De acuerdo con esto, la CEI resalta una comunidad integrada no tanto por la presencia de herramientas que buscan la cooperación en temas técnicos, sino más bien gracias a la preponderante y unilateral voluntad política del Estado ruso. Las otras repúblicas se han caracterizado más por su pasividad, pues de esa manera buscan ganar tiempo para explorar otras opciones externas de integración (Turquía e Irán) y así frenar el hegemotismo ruso. No hay que olvidar que la misma comunidad carece de una autoridad central real, razón por la cual la gestión comunitaria y la elaboración de estrategias compartidas ha reposado en los acuerdos y compromisos que se sellan entre los líderes políticos de cada uno de los miembros integrantes. Entonces, la integración, entendida como proceso de aumento de la interacción y de la interpenetración que borra las fronteras y disminuye el poder soberano de los países que integran una comunidad, parece no aplicarse muy bien a la CEI. La CEI parece más un espacio de cohabitación que de integración, en el seno del cual se firman diversos tipos de acuerdos no siempre entre los mismos estados. Por ejemplo, un acuerdo de integración entre Rusia, Bielarus y Ucrania, firmado en enero de 1995, podría ser el tréce de una integración más extensa, en la cual ya han manifestado su interés Kazajistán, Kirguistán y Uzbekistán.

FUENTE: A partir de información tomada de Hugo Fazio Vargas, *Después del colapso de la URSS: Integración en Europa Central y Oriental*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2004. *El Día de Moscú* 1995/1996/1994. *América Suramericana* y *El Poder y el Control*, París, La Découverte, 1997, 1998, 1999.

Frente a esa desorganización de su sistema de defensa, Rusia dejó de calificar como superpotencia y revaluó su doctrina militar de seguridad, dándole a ésta una orientación defensiva y no disuasiva²⁹. Lo más grave de todo es que los sistemas de

²⁹ La declaración que se hizo en el acta de confirmación de la CEI decía que la URSS no desplegaría ejércitos militares contra otro Estado a no ser que fuera objeto de agresión militar; jamás emplearía en primera instancia su armamento nuclear; no tendría pretensión territorial sobre otros Estados y no consideraría a otros pueblos como sus enemigos; no buscaría más la superioridad militar y consideraría la reducción de armamentos nucleares y convencionales.

defensa de la vieja superpotencia no son siempre adecuados para lidiar con los conflictos internos de baja intensidad. Toda la lógica del equilibrio de fuerzas sobre el continente y del control de armamentos en Europa, pretendida en los acuerdos iniciales entre ambos bloques sobre la limitación de armamentos, quedó desvirtuada con el desmembramiento de la cortina de hierro y de la Unión Soviética. Hoy en día, Rusia posee en el balance global de armamentos en Europa cuatro veces menos de lo que poseía con la Unión Soviética. Por eso siente que comenzarán a presentarse importantes desequilibrios regionales de ponerse en práctica los compromisos iniciales del Tratado de Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa (FCE), pues las condiciones en las cuales se negoció este tratado han variado³⁰.

Finalmente, la disolución de la URSS también asestó un golpe muy duro a la capacidad de la nueva Rusia para "emitir un sentido" en el escenario internacional, es decir, para constituirse en paradigma de valores y modelos diferentes a los promovidos por el capitalismo y la democracia occidental, considerados hoy como los grandes triunfadores de la Guerra Fría. El fin de la Guerra Fría significó el fin de las utopías y de las ideologías, de manera que el comunismo y todas las ideas marxistas cayeron en un especie de desprestigio al dejar de ser tenidas en cuenta como una salida viable—incluso dentro de las fronteras mismas de la nueva Rusia— a las contradicciones del capitalismo.

como una misión de importancia histórica: detendría el curso de los armamentos en la tierra y prohibiría su extensión al cosmos; prohibiría los ensayos nucleares; liquidaría las armas químicas y prohibiría toda arma de destrucción masiva. Esta orientación estratégica defensiva inicial se basó en la concentración de todos los esfuerzos para la defensa del país dentro de las fronteras nacionales y en la prevención de la guerra. *Ibid.*

³⁰Vladimir Bannovsky, "La Russie et la sécurité européenne", en *Politique Étrangère*, N° 1, 1995.



Durante el primer año del gobierno del presidente Yeltsin hubo algunas modificaciones en las orientaciones de la política exterior rusa, a raíz de las circunstancias que rodearon la disolución de la Unión Soviética y la conformación de la Federación Rusa. La soberanía del Estado ruso exigía el desarrollo de una agenda distinta de la de la Unión Soviética, que se tradujo en una mayor orientación hacia el mercado y la democracia liberal occidental, y en una actitud mucho más proeuropea y proatlántica que la de Gorbachov. Desde diciembre de 1991, la Federación Rusa continuó y profundizó la línea del *New Thinking* en su política exterior. Se concretaron asuntos como la erradicación de la preponderancia militar en la región, el abandono de la estrategia de la paridad militar (en enero de 1993 se firmó en Moscú el Tratado START II sobre la reducción de fuerzas nucleares estratégicas), la decisión de establecer vínculos de cooperación con nuevos socios occidentales a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la participación en las instituciones económicas internacionales como el GATT y el FMI. Se consolidó también la idea de que la resolución de los problemas internacionales debía pasar necesariamente por intermedio de las principales organizaciones internacionales³¹. Toda esta orientación inicial de la política exterior rusa de Yeltsin se inscribe en una primera fase idealista, que buscaba el respeto internacional, acogiendo las normas de conducta del "mundo civilizado". Por ejemplo, durante este período Kozyrev, ministro de relaciones exteriores rusas, afirmaba que la violación de los derechos de las minorías rusas separadas de Rusia no era problema de la política exterior rusa sino un asunto de derechos

³¹Jean-François Thibault y Jacques Lesquesne, "La politique étrangère russe en ex-Yugoslavie, 1991-1995" en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 19, otoño, 1995.

humanos que debía ventilarse en las instituciones internacionales. Por las mismas razones, consideraba que era necesario evitar el cuestionamiento de las fronteras, aun las más injustas, heredadas de la disolución de la URSS. Por supuesto, esas mismas reglas se aplicaron a Serbia en el caso del conflicto yugoslavo, de manera que Rusia llegó a votar a favor de imponer un embargo total contra Serbia y Montenegro en el seno del Consejo de Seguridad el 3 de mayo de 1992³². Esta orientación inicial de la política exterior rusa después de la disolución, coincidía en apariencia con la política exterior no contestataria de Gorbachov, pero Occidente vería en poco tiempo cómo alteraría su curso.

II. RUSIA: ENANO ECONÓMICO, PERO GIGANTE POLÍTICO

A. El revisionismo: cuestionando a Gorbachov

Desde diciembre de 1991 la dirigencia rusa intenta construir una nueva política exterior que corresponda al nuevo Estado ruso democrático en proceso de formación y consolidación. No es de extrañar que la política exterior en gestación se vea llena de dilemas y aparentes contradicciones, ya que ella está ligada a la evolución de la política interna rusa, que en el curso de la transición ha visto numerosas luchas intestinas y cuestionamientos sobre la identidad rusa. Por supuesto, el determinismo entre política interna y externa no es de una sola vía, pues también los actores que hacen la política internase ven influenciados

³² *Ibid.*

por la posición que, según ellos, ocupa su país en el escenario internacional³³.

De todas maneras, es fundamental entender que las reformas políticas de Gorbachov tuvieron un impacto importante en la toma de decisiones de la política exterior rusa, que todavía se siente. Desde cuando se desencadenaron los procesos políticos internos pluralistas en la ex-Unión Soviética, la estabilidad política rusa no ha dejado de verse cuestionada por la aparición de fuerzas políticas divergentes. El consenso y el control que antes lograban los dirigentes políticos a través del Partido Comunista ya no es posible; hoy, en cambio, para poder gobernar, ellos tienen que apelar a mecanismos de captación de diversas fuerzas políticas. La coexistencia que deriva de este juego político de alianzas y resistencias conlleva situaciones en las que el poder político se comparte entre actores de diferentes tendencias. Por lo tanto, en comparación con los años del viejo comunismo, el proceso de toma de decisiones políticas (incluida la política exterior) se ha ido fragmentando y tornando cada vez más complejo al interior de Rusia. Desde las reformas de Gorbachov, son más los agentes internos que participan en la vida internacional rusa, de manera que la política exterior se ha hecho menos predecible y uniforme.

Desde 1991, en Rusia han logrado establecerse cuatro corrientes o tendencias políticas, agrupadas en dos coaliciones, por supuesto no necesariamente sólidas ni permanentes. Existe una orientación occidentalista, basada en la idea de que Rusia debe

³³ Bertrand Badie, "Réseaux Internationaux et Instabilité Mondiale", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 20, invierno, 1995.

mirar hacia los otros estados y modelos económicos que le permitan, por imitación, compensar su atraso. Esta orientación pone el acento en la necesidad del país de transitar hacia la democracia y la economía de mercado. Por otra parte, existe una tendencia populista notoria y muy bien representada, cuyo énfasis es otorgarle prioridad al pueblo sobre la nación y el Estado. También están los nacionalistas y, finalmente, una corriente conservadora, o "partidaria del Estado", que busca el orden estatal y la grandeza imperial, y que cuenta entre sus miembros a viejos comunistas ortodoxos³⁴.

Desde 1989, el apoyo a Boris Yeltsin provino de las corrientes occidentalistas y populistas que, sumadas, alcanzaron el 57 por ciento del total de votantes en las elecciones presidenciales de 1991. En estos primeros años, las victorias políticas de Yeltsin fueron relativamente fáciles, pues había una fuerte polarización electoral que enfrentaba a los rivales de Yeltsin con los representantes del régimen comunista anterior. Sin embargo la coalición presidencial (Partido Rusia Democrática) resultó débil, frente a un parlamento ruso no renovado y con mayoría de sectores conservadores. Hubo, pues, un enfrentamiento latente entre conservadores y la coalición que apoyaba a Yeltsin, que se tradujo en una lucha entre los poderes legislativo y ejecutivo, la cual debilitó y restringió la capacidad de acción presidencial. Dicho enfrentamiento alcanzó su máxima expresión en la crisis política rusa de 1993³⁵.

³⁴ Jerzy Remhardt, "Après Eltsine?", en *Politique Étrangère*, N° 2, 1994.

³⁵ Entre 1992 y 1993, el presidente Boris Yeltsin se encontró con serias dificultades para transitar por la vía legal lo que quedaba de la Rusia soviética. Las corrientes conservadoras y nacionalistas, fuertes en el parlamento ruso elegido en el antiguo régimen soviético, combatieron permanentemente la política económica de Edgor Gaidar, primer ministro encargado de las reformas económicas durante los primeros años del gobierno de Yeltsin. Este

Aunque esta crisis fortaleció el poder presidencial, las elecciones para la Asamblea Federal (compuesta de dos cámaras, la Duma y el Consejo de la Federación), realizadas el 12 de diciembre de 1993, confrontaron a Yeltsin con una nueva oposición: el Partido Liberal Demócrata de Rusia, de tendencia ultranacionalista y dirigido por Vladimir Zhirinovski, que obtuvo 70 de los 450 escaños y que, sumados a las 135 curules de los partidos comunistas y agrarios, dejaban a los reformadores del bloque presidencial (Partido "Elección de Rusia", dirigido por Edgor Gaidar) en clara minoría³⁶.

La victoria de los ultranacionalistas fue posible gracias a un cambio en la lógica de la contienda electoral. Puede decirse que el electorado de Zhirinovsky resultó de una combinación de demócratas y populistas nacionalistas que no se identificaban con ninguna de las fracciones demócratas y comunistas anteriores. Su discurso se orientó hacia la preservación de Rusia, velando por los intereses de los tecnócratas y algunos miembros del complejo militar-industrial.

último, no pudiendo adelantar las elecciones de diputados al parlamento ruso mediante un referéndum en abril de 1993, intentó en junio del mismo año establecer por decreto una constitución que instauraba una república presidencial. La oposición parlamentaria enfurecida destituyó a Yeltsin y declaró a Alexandre Rutskoi (vice-presidente) nuevo jefe de Estado, al tiempo que la Corte Constitucional reconoció la ilegalidad del decreto presidencial y propuso elecciones legislativas y presidenciales anticipadas. El gobierno, por su parte, y con el apoyo de los militares, declaró el estado de emergencia y se tomó sangrienta reente el parlamento en octubre de 1993, encarcelando a Ruslan Khasbulatov (presidente del Soviet Supremo) y a Rutskoi. Los partidos de oposición, reunidos bajo el Partido del Congreso de Diputados del Pueblo, fueron suspendidos y se instauró la censura. Además, Yeltsin logró disolver el Soviet Supremo y crear una república presidencialista, al fijar elecciones legislativas para el 12 de diciembre de 1993 y adelantar un referéndum constitucional. Bernard Cohen, "Russie: Les vnata conjoncture de la crise constitutionnelle", en *Viejos Autores. L'Etat du Monde 1994. Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1993, pp. 52-62.

³⁶ Salmine Aksou, "Les élections du 12 décembre 1993 dans la Fédération de Russie", en *Politique Étrangère*, N° 2, 1994, p. 359.

Los resultados de las elecciones parlamentarias obligaron a Yeltsin a darle una orientación nueva a su gobierno. En febrero de 1994, se anunció el mantenimiento de las reformas liberales, pero acompañadas del desarrollo de una política social, de la lucha contra la inflación, del apoyo a las empresas (especialmente las militares) y de la lucha contra la criminalidad y la corrupción. Edgor Gaidar, viceprimer ministro responsable de las reformas económicas, y Boris Fiodorov, ministro de finanzas, tuvieron que renunciar³⁷. Para ese momento, ya había sido nombrado como primer ministro Victor Chernomyrdine, impuesto en 1992 por el Congreso de Diputados del Pueblo en reemplazo de Edgor Gaidar. Chernomyrdine provenía del sector industrial y era activista de la ex-URSS, lo que le permitió un control sobre el nuevo parlamento, en particular sobre el Consejo de la Federación.

En ese contexto, desde 1992 el debate en torno a la política exterior ha estado dominado por una retórica que podría denominarse neo-imperial; es decir, poco a poco se consolida la convicción de que Rusia no es un Estado igual a los demás ex-miembros de la URSS, sino la encargada de asumir las funciones que tuvieron tanto el Imperio ruso como la Unión Soviética antes de diciembre de 1991. Es como si nuevamente algunos sectores quisieran reivindicar la "grandeza" de la historia rusa. Cada vez más, los dirigentes políticos hacen eco a la sensibilidad "Gran Rusia", expresada por el electorado de diciembre de 1993³⁸. Poco a poco, y tal vez para sorpresa de Occidente, los

³⁷ Reinhardt, Op. Cit.

³⁸ Mario Mondrago, "La Russie cherche-t-elle à reconquérir l'empire?", en *Revue Internationale et Stratégique*, N° 15, primavera, 1996.

rusos colocaron en un segundo plano, es decir a nivel de declaraciones oficiales, los valores universales a los cuales se refería la política exterior de Gorbachov y comenzaron un debate amplio sobre los intereses tanto estratégicos como inmediatos de la Federación. Una nueva tendencia que abogaba por la defensa del antiguo espacio soviético surgió como expresión de los intereses vitales de Rusia. No podía seguir negándose la interdependencia entre las antiguas repúblicas soviéticas y la existencia de un sinnúmero de problemas comunes que debían ser afrontados.

Una primera manifestación del viraje adoptado se dio en diciembre de 1992, durante la audiencia de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en Estocolmo. Allí, Rusia denunció la interferencia de Occidente en los Estados bálticos y solicitó a éste que se mantuviera retirado del territorio de las repúblicas ex-soviéticas. Simultáneamente se evidenciaron otras manifestaciones de la misma tendencia, que incluyeron la cancelación de la visita de Yeltsin a Japón en agosto de 1992, debido al conflicto por las islas Kuriles. A partir de 1993, los giros fueron más pronunciados y evidentes. De hecho, en las reuniones de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en Achjabad (diciembre de 1993) y en Moscú (abril de 1994) comenzó una fase más ofensiva y activa de la política exterior rusa. Rusia ya no quiere ser "la oveja desorientada del rebaño" y por momentos parece olvidarse de su enanismo económico, para asumir una posición de gigante político. Es como si a partir de 1993, la dirigencia rusa hubiera emprendido una serie de actos, unos de carácter simbólico otros más reales, que intentan revivir la vieja imagen del gran imperio que, se supone, aún yace en el inconsciente colectivo del pueblo ruso.

Estas tendencias de la política exterior rusa podrían verse reforzadas en parte con las recientes elecciones legislativas y presidenciales. En las legislativas de diciembre de 1995, entre 43 partidos que registraron candidatos, ganaron los comunistas, dando muestras claras de un voto de protesta contra el gobierno y la situación general del país. Por su parte, la campaña presidencial de 1996 tuvo lugar en abierta competencia, no sólo por los planteamientos sino también por el número de candidatos³⁹. La segunda vuelta, que enfrentó a Boris Yeltsin con Guennadi Ziuganov, permitió la reelección del primero en julio de 1996⁴⁰, pese a todas las dudas que pesaban sobre su salud y a las críticas formuladas en torno a su política económica y al manejo de la crisis chechena.

Si bien Occidente le brindó todo su apoyo a la campaña presidencial de Yeltsin —símbolo del no retorno a las viejas épocas y estructuras—, esto no necesariamente se traducirá en una política exterior rusa pro-occidental o pro-atlantista. Sobre todo porque Yeltsin debe su triunfo al apoyo de Lebed y Yavlinski, con quienes selló una alianza que le aportó sus votos de la primera vuelta. Ello significa que habrá cambios en el programa presidencial y en las políticas de gobierno, pues estos pactos y alianzas conducen a incorporar otras demandas en el proyecto político. Ya se habla del énfasis en el aspecto social de

³⁹ Diez candidatos se presentaron en la primera vuelta: Boris Yeltsin, buscando su reelección; Guennadi Ziuganov, candidato comunista; Vladimir Zhirinovski, líder de la campaña ultranacionalista rusa; Grigori Yavlinski, reformista moderado; Mijail Gorbachov, padre de la *Perestroika*; Alexander Lebed, general retirado de gran carisma; Vladimir Bryntsalov, comerciante; Svatoslav Fiodorov, oftalmólogo millonario; Yuri Vlasov, excampeón olímpico de pesos con vocación literaria; y Mark Shakkun, político desamuecido. *El Espectador*, Bogotá, 16 de junio, 1996, p. 2E.

⁴⁰ Yeltsin obtuvo el 53,2 por ciento de los votos, mientras Ziuganov recibió el 40,41 por ciento.

la reforma, el apoyo a la industria nacional y la formulación de una política exterior que reafirme de nuevo a Rusia como potencia. Yeltsin manifestó su preocupación por la seguridad nacional y el orden interno, y nombró al ex-general Lebed como jefe del Consejo de Seguridad Nacional. Tampoco hay que olvidar la renuncia de Andrei Kozirev al Ministerio de Relaciones Exteriores ruso el 5 de enero de 1996, quien le dio paso a Yevgeni Primakov. El nuevo canciller dirigía desde 1991 el Servicio de Inteligencia Exterior y su llegada al ministerio parece ser efecto directo de las elecciones legislativas de diciembre de 1995, ya que podrá seguramente complacer a ciertas fracciones políticas, en particular a nacionalistas y comunistas que demandan el endurecimiento de la política exterior rusa⁴¹.

Sin embargo vale la pena anotar, como tendencia política que puede influir también en la política externa, que pese a asistir a una mayor polarización, Rusia ha ido afianzando su sistema político, pues es claro que los partidos comunistas y nacionalistas están cada vez más dispuestos a entrar al juego del “establecimiento” y al de la democracia occidental. Por lo tanto, la discusión política se centrará en las diversas vías de transición, no en el retorno a la ortodoxia.

B. Una nueva política exterior rusa

Desde la finalización del conflicto Este-Oeste, la política exterior rusa ha oscilado entre dos tendencias: una preconiza el mantenimiento del *status* de potencia en el contexto internacional; mientras la otra reivindica la “normalización” de

⁴¹ Aivarre Sierra, “Un viejo zorro en la cancillería rusa”, en *El Tiempo*, 13 de enero de 1996, p. 11A.

Rusia como país importante en el contexto regional, pero que debe sus mayores esfuerzos a su consolidación y fortalecimiento estatal. Por ejemplo, Gorbachov renunció a una Rusia contestataria, pero al mismo tiempo todas sus reformas buscaban a la larga la "restauración" de Rusia. Yeltsin tampoco escapó al dilema pues, ante las presiones internas de excomunistas y grupos nacionalistas, su obediencia y cooperación con Occidente no han sido incondicionales. Por lo tanto, Rusia se debate permanentemente entre darle prioridad al fortalecimiento de su capacidad de proyección y cohesión o reconstruir sus viejas áreas de influencia.

Pese a haber perdido algunos de sus atributos de poder, los rusos mantienen una férrea voluntad política de proyección en el ámbito internacional, bien sea mundial o regional, en el corto o en el largo plazo. Desde luego, estos dilemas, siempre presentes, son producto de la ausencia de consensos al interior del país sobre las pretensiones nacionales en el ámbito internacional, ante la pérdida de ciertos atributos de poder desde la disolución.

Como producto de las oscilaciones señaladas, poco a poco se han ido delineando tres prioridades en la política exterior rusa: la defensa del interés nacional, entendida como el mantenimiento de la integridad territorial del Estado ruso, que garantice su viabilidad económica y política; la preservación de un cierto *status* de potencia, que le permita a Rusia recomponer una zona intermedia europea que la separe de los Estados occidentales; y la consolidación de un espacio geopolítico post-soviético, como zona de interés vital, que se corresponda con los intereses rusos. A pesar de las apariencias, estas prioridades no son del todo incompatibles y contradictorias. Todo depende de la

manera como ellas se ordenen y de los mecanismos a los cuales se acuda para alcanzar los objetivos trazados. Para quienes pensaron que el fin de la Guerra Fría significaría la sumisión total de Rusia frente a Occidente, el delineamiento paulatino de estas prioridades le ha imprimido un nuevo matiz a las relaciones de Moscú con el resto del mundo.

Todo lo anterior denota la voluntad política de mantener y aprovechar lo mejor posible la herencia rusa de la ex-Unión Soviética. Es como si Rusia, obligada a adaptarse a un territorio y a un potencial económico y militar reducido, no pudiera renunciar del todo a la conciencia nacional de proyección más allá de sus fronteras estatales⁴². Esto no significa que los rusos no desarrollen cada vez más un ejercicio pragmático sobre el carácter y la rentabilidad de la potencia, desechando las formas costosas que su ejercicio impone y transformando la búsqueda y el mantenimiento de una hegemonía en el sentido de la dominación no territorial. Dicho de otra manera, Rusia no olvida que es importante adaptar su voluntad imperialista a las condiciones que la realidad presente le impone. Por ejemplo, el refuerzo de las relaciones interestatales con las repúblicas pertenecientes a la Comunidad de Estados Independientes (CEI) opera conservando la distancia necesaria para no asumir una carga económica excesiva.

Los rusos saben que en todo caso conservan suficientes recursos de poder como para no mantener la cabeza baja. Si bien la disolución de la URSS obró en detrimento de la posición de potencia de la nueva Rusia, esta república es sin duda la mayor

⁴² Gerhard Siner, "La Russie: une hégémonie eurasiennne?", en *Politique étrangère*, N°1, 1994.

heredera de los recursos de poder del antiguo imperio y, por lo tanto, hoy ocupa un lugar no despreciable en absoluto dentro de la jerarquía estatal del sistema internacional.

Es cierto que Rusia ha perdido su capacidad para "emitir sentido" y movilizar recursos, pero su potencialidad material no puede despreciarse, así ésta opere simplemente como agente potenciador de un "poder de caos". La nueva federación rusa es mucho más que la simple heredera del puesto de la URSS en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, circunstancia que de por sí ya le otorga una serie de prerrogativas especiales obvias dentro del nuevo sistema internacional. No hay que olvidar que Rusia es aún un país enorme (17'075.400 km²), que conserva grandes riquezas materiales, especialmente recursos naturales energéticos, que le permiten una escasa dependencia con el exterior en materia de abastecimientos. Esta extensión territorial hace también de Rusia un país de enorme importancia geoestratégica y geopolítica, pues es el enlace entre Asia (la cuenca del Pacífico) y Europa (la cuenca del Atlántico) y la salida directa a todas las regiones de Euroasia, desde Europa occidental hasta el Extremo Oriente. Además, Rusia tiene recursos demográficos invaluables. No sólo numéricamente (149.48 millones de habitantes) sino cualitativamente (el 74 por ciento de la población es urbana y con elevados niveles de educación); razón por la cual se afirma que en cualquier momento, como ya ha ocurrido en el pasado, Rusia podría resurgir de las cenizas y de su amarga experiencia. No son pocos los que consideran que este país puede entrar en una era postindustrial, mucho más fácil que otros países, pues posee una cierta infraestructura básica y un gran capital humano, que sabe adaptarse a situaciones cambiantes. Así, aunque de manera reduccionista se diga que Rusia es hoy un país más del Tercer

Mundo, es lógico pensar que ella podría salir con mayor rapidez del Tercer Mundo que los otros tercermundistas.

Otro recurso de poder importante de los rusos es la interdependencia asimétrica que se mantiene a nivel económico en el espacio de la ex-Unión Soviética. El comercio intra ex-URSS sigue polarizado alrededor de Rusia (*cf.* Cuadro 2)⁴³. Rusia, dotada de importantes recursos energéticos, ostenta una posición privilegiada respecto de las demás repúblicas de la ex-Unión, muy dependientes todavía de los abastecimientos rusos.

Por otra parte, los rusos conservan una enorme capacidad militar, al punto de que pueden representar una verdadera amenaza. En 1993, su ejército convencional era de 2'030.000 hombres y, hasta diciembre de 1994, el grueso de las armas nucleares estratégicas no había sido retirado del territorio ruso, según lo estipulado previamente en los acuerdos de desarme⁴⁴.

⁴³ Véase Gerard Duchêne, "Les Relations économiques entre les Républiques de l'ex-URSS", en *Relations Internationales et stratégiques*, N° 13, 1994.

⁴⁴ El Tratado firmado en Alma Ata, el 21 de diciembre de 1993, entre Bielorus, Kazajstán, Rusia y Ucrania preveía que todas las decisiones relativas al empleo de las armas nucleares deberían ser tomadas bajo la responsabilidad del presidente de Rusia con el acuerdo de los jefes de Estado firmantes del acuerdo. Esto sugiere que atenuando los rusos heredaron el manejo nuclear, las ex-repúblicas firmantes del acuerdo ejercen un derecho de veto sobre el empleo de las armas en sus territorios. En mayo de 1994, todas las fuerzas nucleares fuera de Rusia (Ucrania, Bielorus y Kazajstán), ya habían sido repatriadas. Sin embargo la repatriación de las armas estratégicas fue aplazada hasta 1999, según un protocolo de aplicación del START firmado en Lisboa en esa misma fecha, en el que los Estados nucleares de la ex-URSS adhirieron al Tratado de No Proliferación y acordaron que Rusia sería la única potencia nuclear de la CEI. Por el momento, la principal preocupación, tanto de Washington como de Moscú, ha sido la regulación del armamento nuclear por fuera del territorio ruso (en el momento de la disolución correspondía aproximadamente a un 30 por ciento del total), sin que se hayan podido ratificar los dos acuerdos START. Por eso se piensa que, de ser posible, el desarme de las dos superpotencias sólo se logrará en un decenio más, aunque muchos se preguntan si Estados Unidos y Rusia admitirán reducir más su armamento nuclear sin que China, Francia y Gran

Asimismo el Tratado de Fuerzas Convencionales de Europa no pudo entrar en vigor en 1995, pues los nuevos Estados de la ex-URSS, deseosos de consolidar su independencia mediante ejércitos fuertes, no han respetado las limitaciones de armamento. Y Rusia, por su parte, ha expresado su intención de revisar los topes de efectivos y materiales militares autorizados, al considerar que los compromisos iniciales la ponen en desventaja estratégica, dados los cambios imprevistos en el antiguo bloque comunista. Además, el aparato de producción de armamentos ha sido muy difícil de parar en Rusia, sobre todo el de armamento convencional, pues ésta es una de las pocas industrias competitivas capaz de encarar la crisis económica y un sector que absorbe aproximadamente el 20 por ciento de la fuerza laboral rusa⁴⁵. El mismo Yeltsin le dio la mano a la industria militar, destinando parte del presupuesto nacional al alivio de sus deudas y a la reactivación de su producción. En la actualidad, Rusia sigue siendo uno de los grandes exportadores de armas convencionales.

En suma, Rusia, heredera natural de los instrumentos de poder de la antigua Unión Soviética, se percibe a sí misma como la receptora de un potencial que, aunque disminuido, le permite desplegar capacidades propias de una potencia.

Bretaña hagan lo mismo. Charles Ujewicz, "L'ex-empire soviétique, chronique des tensions nationales", en Varios Autores, *L'Etat du Monde, Édition 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994, pp. 561-563.

⁴⁵Wan Changcai, "Rusia: vida difícil pero sin cese de vivir", en *Beijing Informa*, Corporación China de Comercio Internacional del Libro (Guoji Shidian), N° 42, octubre 20, 1992, pp. 11-14.

REPUBLICA	Importaciones provenientes de la CEE (en % sobre el total de importaciones)	Exportaciones dirigidas a la CEE (en % sobre el total de exportaciones)
Armenia	64,8	71,0
Azerbaiján	62,6	17,2
Georgia ¹	84,5	99,1
Kazajstán	89,5	60,9
Turkmenistán	49,2	31,1
Uzbekistán	53,5	37,5
Tadzhikistán	59,6	23,4
Kirguistán	67,5	45,9
Bielarús	67,5	59,6
Federación Rusa	21,9	22,7
Ucrania	76,0	37,1
Moldova	85,9	80,5
Estonia ²	20,9	31,2
Letonia ²	20,1	41,8
Lituania ²	7,5	6,7

¹ Datos de 1992 (antes de la disolución de la URSS).

² Las repúblicas bálticas en el territorio de la antigua URSS que se pertenecen todavía a la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

FUENTE: a partir de datos basados en "Estado Mundial 1995, Anuario económico y geopolítico mundial", París, La Découverte, 1995.

1. La defensa del interés nacional

Es obvio que en medio de la transición y de la crisis permanente, la defensa del interés nacional en Rusia se entienda, ante todo,

como la búsqueda de mecanismos y la realización de acciones que garanticen la viabilidad económica y política del país. Esto supone, por supuesto, el abandono de posiciones paternalistas de asistencia en su relación con otros Estados de menor o igual nivel de desarrollo y la racionalización permanente de sus relaciones económicas y políticas con el exterior, buscando sacar el mejor provecho posible de toda acción externa que signifique el uso de recursos internos escasos. Por eso, desde finales de los años ochenta, comenzaron a eliminarse las subvenciones que en sus relaciones comerciales Rusia extendía a países del ex-bloque comunista; no sólo los más lejanos como Cuba o Vietnam, sino también los más cercanos como los países de Europa Oriental. El Tercer Mundo dejó de ser una prioridad geográfica en la política exterior rusa, mientras que los países de reciente desarrollo en el Asia o los países desarrollados pasaron a ser el centro de atención. Con ellos, los rusos esperan lograr relaciones económicas y comerciales privilegiadas, que les permitan colocar sus productos en los grandes mercados del mundo, recibir gruesos flujos de inversión y propiciar la transferencia de tecnología. Además, los rusos buscaron con impaciencia su entrada al FMI y al GATT, para participar de beneficios económicos que les fueron esquivos durante los años de la Guerra Fría.

La racionalización de la política exterior también implica abandonar posiciones contestatarias en el escenario internacional que pueden resultar muy costosas a nivel interno, en particular las intervenciones y acciones militares de todo tipo. No de otra manera podría entenderse el retiro de las tropas rusas de países como Afganistán y Alemania Oriental. Esto no significa que los rusos hayan replegado todas sus fuerzas

militares al interior de sus fronteras estatales. De hecho mantienen operaciones costosas por fuera de sus fronteras, en especial en el espacio de la ex-Unión Soviética. Mas estas operaciones militares resultan comprensibles, ya que la viabilidad política del Estado ruso depende de la preservación de su integridad territorial; y ésta no se concibe sin la estabilidad del resto del espacio post-soviético. Los rusos estiman que la formación de nuevos Estados en el espacio de la ex-URSS sin fronteras legitimadas, con una población pluriétnica, economías débiles y desajustes en sus proyectos nacionales ha transformado el viejo imperio soviético en una zona de conflictos armados políticos y étnicos, hecho que atenta contra la propia seguridad nacional. Sobre todo porque Rusia en sí misma es un país que contiene más de 100 grupos nacionales que difieren en lenguaje, cultura, historia, religión y niveles de desarrollo económico y social. Así, los rusos temen que una explosión de la *bomba multinacional* en otras repúblicas pueda afectarlos, porque quieran reproducirse las reivindicaciones locales frente al centro en su propio país y debido al desplazamiento de refugiados de los conflictos.

De ahí que, pese a estar bastante ocupada solucionando sus propios problemas internos de seguridad nacional (demandas independentistas, aumento de la criminalidad y conflictos paralelos originados en la situación económica y política), Rusia también ha tenido que convertirse en el garante de la seguridad del espacio de la antigua Unión Soviética. La intención reguladora de los conflictos y de contención de las fuerzas centrifugas dentro y fuera de la Federación, pretende la estabilidad rusa y la conservación de las condiciones que favorecieron el surgimiento de la potencia soviética en el

escenario internacional. En ese sentido, la actitud política rusa concuerda con la lógica de racionalización de la política exterior rusa.

En un comienzo, quisieron repartirse los costos de mantener la seguridad en la región mediante la creación de un "comando militar común" en el seno de la CEI (cfr. Cuadro 1). Sin embargo, este intento fracasó con la creación de ejércitos nacionales independientes, cuya base fue el antiguo ejército rojo. En realidad, nunca fue posible crear un verdadero sistema de seguridad colectiva en el seno de la CEI. En marzo de 1992, se firmó otro tratado de seguridad colectiva entre Rusia, Armenia, Kazajstán, Uzbekistán, Kirguistán y Tadjikistán, al cual adhirió Bielarus en 1993. Este tratado declaraba al espacio post-soviético zona de defensa colectiva en donde se restablecían el sistema de seguridad y las garantías multilaterales. Moscú quiso inclusive que la CEI fuera reconocida por la comunidad internacional (ONU o CSCE) como una organización regional, parte del sistema europeo de seguridad. Pero los sistemas de seguridad que se echaron a andar inicialmente en la CEI no solucionaron el principal problema de los Estados miembros, en lo relacionado con la resolución de los conflictos armados y el mantenimiento de la paz. En la práctica, las estructuras militares de la CEI siguieron perdiendo importancia, hasta que en mayo de 1993 el puesto de comandante general de las fuerzas armadas comunes de la CEI se suprimió y las fuerzas estratégicas quedaron bajo jurisdicción rusa. La armada rusa, estacionada en diferentes regiones, se convirtió automáticamente en el único garante de la integridad y la estabilidad en la CEI. En esas condiciones, Rusia debió adaptar su aparato militar para sostener un sistema de garantías militares en el espacio post-soviético desintegrado.

Al mismo tiempo, algunos países no firmantes del tratado de seguridad colectiva buscaron abrirle espacios a las Naciones Unidas (ONU), la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea (CSCE) y la Alianza Atlántica (OTAN) para realizar operaciones de mantenimiento de la paz. Esto provocó la reacción de Rusia. En febrero de 1993, Yeltsin declaró que Rusia seguía teniendo un interés vital en la superación de los conflictos militares que había en los antiguos territorios soviéticos; solicitó a la ONU que se le otorgaran poderes especiales, en calidad de garante de la paz y de la estabilidad en la región⁴⁶.

Con acuerdo más o menos tácito de las organizaciones internacionales, Rusia ha impuesto su arbitraje en los conflictos de los países vecinos. La nueva doctrina militar emplea el término "esfera de influencia" para referirse al "extranjero próximo", es decir, a los vecinos de Rusia, donde los rusos se las juegan todas para convertirse en garantes y tutores de la paz. Moscú fue sede de la firma de los acuerdos de cese al fuego entre rebeldes abjazos y georgianos (14 de mayo de 1994) y entre armenios y azeríes en torno al conflicto del Nagorno-Karabaj (13 de septiembre de 1993 y 18 de febrero de 1994). En Abjazia una fuerza de interposición rusa de 30.000 hombres rusos se instaló desde junio de 1994 para garantizar la estabilidad de la república de Georgia. En Tadjikistán, el presidente Douchanbé, tuvo que apelar a los rusos para sostenerse en su puesto y contrarrestar la amenaza islámica: 20.000 hombres se encuentran hoy vigilando la frontera de este país con Afganistán, bajo la

⁴⁶ Discurso al Congreso de la Unión Cívica, alianza centro-derecha, febrero de 1993. TAR: TASS, marzo de 1993.

dirección de un Ministro de defensa de nacionalidad rusa. Armenia también se ha visto obligada a aliarse con Rusia para no perecer ante los turcos. En Moldava hay 12.000 soldados del ejército ruso estacionados en Transdnestrie y la cuarta parte del ejército moldavo está bajo el control directo de Moscú. Kirguistán depende militarmente de Rusia, que le ofrece formación a sus oficiales y el paraguas nuclear para protegerla de China. Asimismo, Rusia ha intentado colocar bases militares en Azerbaiján⁴⁷. Por otra parte, Andrei Kozyrev, ministro de relaciones exteriores de Rusia, solicitó en 1994, por razones de seguridad, un derecho de "observación" sobre los países bálticos, dado el establecimiento de importantes minorías rusas en esos tres países.

2. Entre la lógica contestataria y la de la cooperación

Para Rusia resulta importante asegurarse un cierto *status* en el sistema europeo en formación y en general en el sistema internacional. Sin embargo, al mismo tiempo que conservan un cierto grado de autonomía en cuanto a las posiciones por adoptar en el nuevo contexto internacional, los rusos continúan cooperando con Occidente.

Varias actitudes reflejan la voluntad rusa de no renunciar a su posición de país importante en la escena internacional. Primero que todo, Rusia ha sabido ganarse el reconocimiento internacional de país "imprescindible" para la búsqueda del equilibrio en ciertas regiones y en ciertos temas de la agenda internacional. Sobre decir que en las negociaciones sobre asuntos

⁴⁷ Urjewicz, *Op. Cit.*, pp. 66-68.

nucleares y de desarme Rusia juega un papel fundamental, no sólo por su carácter de potencia nuclear sino también por su capacidad para determinar el rumbo de las negociaciones en estos asuntos. Por ejemplo, desde la disolución ha sido el principal responsable de evitar la proliferación nuclear en el espacio de la antigua URSS; en 1996 el Grupo de los Siete (G7) le encomendó al Presidente ruso convencer a China de adherir a la prohibición de los ensayos nucleares; desde enero de 1992, junto con otras repúblicas de la ex-URSS, Rusia forma parte de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación Europea (CSCE), marco en el cual se certaron los acuerdos de Fuerzas Convencionales en Europa; y también participó del famoso "Grupo de Contacto" (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Rusia) que, desde abril de 1994 hasta diciembre de 1995, hizo todos los arreglos para llegar al acuerdo de paz de Dayton, que intenta darle solución definitiva al problema yugoslavo⁴⁸. La participación rusa en dicho Grupo le sirvió de trampolín para participar luego en las negociaciones internacionales sobre Yemen y Corea y para exigir una participación especial en la OTAN⁴⁹.

⁴⁸ Mientras la Unión Europea intentó darle solución al problema yugoslavo, la participación rusa fue absolutamente marginal. Una vez que el conflicto se le salió de las manos a los europeos, estadounidenses y rusos aprovecharon para asumir un papel protagónico. La participación de Rusia fue fundamental para lograr el acuerdo de paz firmado de Dayton. Por ejemplo, en el primer semestre de 1994, Yeltsin ejerció una fuerte presión sobre el Presidente serbio de Bosnia, Radovan Karadzic, para que retirara su artillería de las inmediaciones de Sarajevo, ofreciéndole como garantía de neutralidad y seguridad el envío de un contingente de rusos a la Joprolit, fuerza de paz de la ONU en Bosnia-Herzegovina, y la promesa de oponerse a cualquier bombardeo de la OTAN sobre las posiciones serbias. Si se consultar con los occidentales, Rusia convenció a los serbios de retirarse de las inmediaciones de Sarajevo. El buen éxito de Rusia, en un primer momento, en esta gestión de interlocutor con los serbios, le valió su reconocimiento como intermediario indispensable en la crisis yugoslava.

⁴⁹ En junio de 1994, un protocolo firmado entre el Ministro de asuntos exteriores de Rusia, Andrei Kozyrev, y el Consejo del Atlántico Norte determinó el papel de Rusia en la Alianza Atlántica. En él se estableció "que Rusia puede ofrecer un apoyo único e importante que

Por otra parte, los rusos buscan que la comunidad internacional reconozca la importancia de su país en ciertos foros y hablan de igual a igual hasta con la superpotencia triunfadora de la Guerra Fría. Desde el gobierno de Gorbachov, muchos rusos consideran que no debe ya existir duda sobre el derecho de su país de formar parte del proceso europeo y de las reuniones que delinean el futuro mundial. En varias ocasiones, los comunicados oficiales de Moscú que resultan de las cumbres anuales celebradas entre Estados Unidos y Rusia, han exigido la realización de una asociación estratégica entre ambos países fundada sobre la base de la igualdad y el reconocimiento de los intereses nacionales de cada una de las partes⁵⁰. De la misma manera, los rusos hicieron sus mejores esfuerzos para ser tenidos en cuenta por lo menos en la parte política de las reuniones del Grupo de los Siete (G7), grupo que reúne cada año a las siete economías más desarrolladas del mundo. Así, permanentemente Rusia logra incorporar en la agenda del G7 temas que le interesan y que trascienden la esfera política. Por ejemplo, en la reunión de Nápoles, en julio de 1994, los rusos hicieron que se tocara el problema de la crisis económica ucraniana. Tampoco hay que olvidar que tras la reunión del G7 de Halifax en 1995, en julio de 1996 Moscú fue sede de la cumbre que reúne a los siete grandes de la economía mundial. En dicha reunión los siete expresaron su preocupación por las elecciones presidenciales rusas y manifestaron su apoyo abierto a Boris Yeltsin en la campaña presidencial. Por lo tanto, aunque la

corresponde a su peso y responsabilidad en tanto que gran potencia europea, mundial y nuclear". Baranovsky, *Op. Cit.*, p. 48.

⁵⁰ En la última cumbre de los dos grandes de 1990, celebrada después de la reunión del G7, Bill Clinton declaró que el asunto de Chechenia era un problema interno ruso y prometió a Yeltsin que no habría sorpresas sobre la ampliación de la OTAN.

transformación del G7 en G8 nunca se produjo, tal como lo afirma Vladimir Baranovsky, hoy existe un G7 y medio⁵¹.

En veces este deseo de reconocimiento internacional va acompañado de posiciones contestatarias y autónomas frente a Occidente. Esto se explica, en parte, por las exigencias internas de las fuerzas nacionalistas rusas, fuertes en el parlamento desde las elecciones de 1993. Pero buena parte también de las presiones para retornar hacia políticas de "gran poder" tiene que ver con el peso y la importancia del complejo militar-industrial en la economía y en la estabilidad política de Rusia. Esto ha sido especialmente evidente en la posición rusa frente a la propuesta de la OTAN de crear una Asociación por la Paz con Europa Oriental y los países de la ex-URSS, que le permitiría a estos países participar en los ejercicios militares de la Alianza y en operaciones de mantenimiento de la paz, pero sin la garantía de defensa mutua automática. Los rusos han rechazado la Asociación por la Paz y consideran inadmisibles y peligrosos el acceso, directo o indirecto, de su antigua área de influencia a la OTAN. Aunque la batalla parece perdida, ellos preferirían que esta zona se constituyera en un espacio neutro, no bajo la égida de Occidente. Por ejemplo, frente a la posibilidad de ingreso de algunos miembros de la CEI a dicha asociación, el ministro de defensa ruso dijo que debía tenerse en cuenta el *status* de gran potencia de su país, para instaurar un sistema de consultas sistemáticas sobre seguridad entre los rusos y Occidente.

Incluso, la participación rusa en el problema de Bosnia-Herzegovina llegó a ser en varios momentos contestaria. No

⁵¹ Baranovsky, *Op. Cit.*, p. 30.

hay que olvidar que en febrero de 1994, antes de que Rusia ingresara al Grupo de Contacto, frente a la amenaza de la OTAN de bombardear las posiciones serbias, los rusos exigieron que Moscú fuera consultada antes de tomar cualquier decisión al respecto, pues de lo contrario, afirmaron, se verían obligados a contemplar la posibilidad de una defensa de sus hermanos serbios y de una guerra contra Occidente. La posición rusa era clara: los serbios no debían ser tratados como los únicos responsables del conflicto⁵².

Además, la doctrina de repliegue militar, formulada a finales de 1991, pierde cada vez más adeptos entre los militares rusos que, formados en la mística ofensiva, vieron cómo en la Guerra del Golfo un ejército a la defensiva puede ser fácilmente aplastado. En términos de seguridad nacional, hoy los militares rusos ponen el acento en la necesidad de mantener un ejército "suficiente, seguro y razonable". Rusia no sólo ha considerado la posibilidad de revisar los topes del tratado de Fuerzas Convencionales de Europa, sino que también ha emprendido una política de profesionalización de su ejército y perfeccionamiento de las armas. Basta con citar algunas cifras al respecto. Hasta 1992, los gastos del presupuesto militar no se habían reducido notablemente, sobre todo si se considera, como lo estiman algunos, que las cifras oficiales sólo reflejan la mitad de los gastos en defensa, pues ministerios y empresas civiles han contribuido notablemente al objetivo de la defensa

⁵² Ya desde diciembre de 1992, los diputados del Soviet Supremo ruso votaron para exigirle al ejecutivo que utilizara el derecho de veto de su país en las Naciones Unidas para impedir una intervención militar en los Balcanes, prevenir el levantamiento del embargo de armas sobre Bosnia y exigir que las sanciones internacionales se aplicaran por igual a todas las partes implicadas en el conflicto.

(cfr. Cuadros 3 y 4). Buena parte del presupuesto militar ruso se ha destinado a investigación y los recortes han sido fundamentalmente en gastos de funcionamiento. Así, en la actualidad, la industria espacial rusa emplea casi un millón de personas y un centenar de satélites se ha lanzado al espacio desde la disolución (se estima que dos tercios de los 100 lanzamientos anuales están ligados a programas militares). Los rusos siguen trabajando en un sistema de destrucción de satélites y de defensa antimisiles basado en rayos laser, y consideran que el espacio es prioritario en materia de defensa, ya que éste es un observatorio que permite vigilar todas las partes del mundo sin violar las leyes del derecho internacional y sin prestar atención a la soberanía de los Estados⁵³.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS MILITARES EN LA GUERRA
NORTH AMERICANOS Y SOVIÉTICOS

	1987	1988	1989	1990	1991
ESTADOS UNIDOS (millones de dólares)	274.000	282.000	295.000	287.000	278.000
EX URSS (millones de rublos)	nd.	nd.	77.300	71.000	96.000

FUENTE: *Traité de France (yux) (comp.) Actualité stratégique*, París, Édition Payot, 1992.
nd. Datos no disponibles.

Todo lo anterior ha determinado un viraje en la política exterior de Moscú pro-occidental a ultranza, que caracterizó los años transcurridos entre 1990 y 1993⁵⁴. Esto ha obligado a Occidente

⁵³ Guy Lewin, "Les politiques de défense des États-Unis et de la Russie", en François Joyaux (comp.), *Actualité stratégique*, París, Édition Payot, 1992, pp. 61-84.

⁵⁴ En esos años, Rusia votó en favor de las resoluciones de las Naciones Unidas sobre la Guerra

a enfrentarse a decisiones políticas difíciles, pues aquel período en el que Rusia aceptaba todas las iniciativas occidentales se acabó. Pero más que eso, en ocasiones la percepción que tiene Occidente de los rusos es de verdadero desafío. Por ejemplo, Rusia ha apoyado a Irak para el retiro del embargo económico impuesto después de la Guerra del Golfo y ha adelantado acuerdos de cooperación con Bagdad para emprender grandes proyectos de extracción de gas, refinamiento y transporte de petróleo. Por igual ha seguido vendiendo programas nucleares a Irán sin escuchar la oposición de Washington y mantiene una relación comercial con China, que en el mundo es el segundo comprador de armas rusas. Hay que entender que estos países con los que Rusia estrecha vínculos, constituyen para los rusos amenazas geoestratégicas y mercados potenciales. Por lo tanto el desarrollo de estas relaciones resulta de particular importancia así Occidente no las apruebe⁵⁵.

	ESTADOS UNIDOS	EX-URSS
Remuneraciones y cargas sociales	23	10
Vida corriente	35	18
Infraestructura	2	6
Equipos	29	47
Investigación y desarrollo	11	19

FUENTE: Dato de James Jaycox (comp.), *Global Strategy*, PWS-Kentico Publ., 1992.

del Golfo en 1990, aceptó la situación de la ex-Yugoslavia, firmó los Tratados START II y PCR (Fuerzas Convencionales Europeas); cumplió con el retiro de tropas en la mayoría de los países de Europa Central y del Este; y copatrocinó el proceso de paz para el Medio Oriente, que

Incluso, parece a veces que el deseo ruso de encontrar un espacio propio en el ámbito europeo se traduce en intentos por desarticular la Alianza Atlántica, buscando la ruptura del consenso entre Estados Unidos y sus aliados. Así, pese a que Rusia se muestra en cierto modo manipulable y débil, sigue siendo influyente⁵⁶.

Sin embargo es ostensible la prudencia del Estado ruso para manejar sus asuntos externos, pues evita casi siempre que sus posiciones autonómicas y contestatarias se traduzcan en un deterioro de las relaciones con Occidente. Por ejemplo, los rusos hacen todo lo posible para mostrarle a Occidente que su derecho a supervisar el territorio ex-soviético no es un intento de restauración del viejo imperio ni un abandono de la cooperación con Occidente. Ante el rechazo del secretario general de la ONU, Boutros-Ghali, en abril de 1994, de la solicitud rusa para que la CEI fuera reconocida como una asociación regional con mandato de la CSCE o de la ONU para mantener tropas en el Cáucaso y en Tadjikistán, Rusia lima sus asperezas y evita una política de ruptura con Occidente, buscando siempre legitimar sus acciones en el espacio post-soviético. Entonces esgrime la tesis de que no requiere de legitimación suplementaria para sus operaciones de mantenimiento de paz, más allá de las otorgadas en el marco de la CEI y de los acuerdos bilaterales firmados con varias repúblicas de la antigua Unión, y matiza sus intervenciones exponiéndolas de manera "civilizada". Rusia puede mostrarse como no dominadora con facilidad, pues no

comenzó con la conferencia de paz en Madrid. Robert Blacovil, "La Russie et l'Occident", en *Fabrique Étrangère*, N° 1, 1995.

⁵⁶ Jean Baptiste Naudet, "Le retour impérial de la Russie", en *Le Monde*, París, 27 de abril de 1995.

⁵⁷ Thibault y Levesque, *Op. Cit.*, p. 120.

necesita movilizar grandes recursos para modificar las situaciones y cumplir con el aumento de su influencia en las antiguas repúblicas de la URSS. Así, sin la aprobación pero tampoco sin el rechazo formal de la comunidad internacional, Rusia ejerce su labor de tutora y garante de la paz en el espacio post-soviético.

Por otra parte, cuando la autonomía puede resultar costosa, Rusia prefiere la cooperación y la ayuda de Occidente. No debe olvidarse que la estabilización económica y política rusa aún necesita de la inversión extranjera y del apoyo de las instituciones financieras internacionales. No es una coincidencia que poco antes de las elecciones presidenciales, en febrero de 1996, Rusia se convirtiera en miembro del Consejo de Europa –organismo creado en 1949 para promover la democracia y los derechos humanos en Europa Occidental– y firmara la Convención Europea de Derechos Humanos, que incluye entre otras cosas un apartado sobre protección a las minorías⁷⁷. El presidente Yeltsin desarrolló en 1996 una intensa agenda internacional que buscaba, al fin de cuentas, el apoyo occidental en época preelectoral.

3. Mirando hacia el "extranjero próximo"

El dilema de la política exterior rusa, entre volver los ojos exclusivamente hacia un Occidente lejano e indescifrable o arraizarse en el espacio natural de Euro-Asia, parece inclinarse cada vez más en favor de la segunda opción. Ya desde 1992 comenzó a hacerse evidente la importancia que para los rusos

⁷⁷ El *Times*, Bogotá, febrero 28 de 1996.

tiene el espacio de la antigua Unión Soviética. En ese año, el presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Soviet Supremo, Evgeni Ambarstsumov, presentó un informe al ministerio de asuntos exteriores que decía: "como heredera internacionalmente reconocida de la URSS, Rusia debe basar su política exterior sobre una doctrina que proclame todo el espacio geopolítico de la antigua URSS como una esfera de intereses vitales y obtener de la comunidad internacional la comprensión y el reconocimiento de sus intereses fundamentales en este espacio"⁷⁸.

Este voluntarismo ruso de proyección hacia las repúblicas que otrora formaran parte de la vieja Unión es explicable. Los rusos consideran que éste es su espacio "natural" de influencia y no ven por qué deban renunciar a él. Al fin y al cabo sobre esa área geográfica se construyó primero el imperio zarista y luego el imperio soviético, de manera que, con la caída de la URSS, los rusos sienten que perdieron lo que consideraban como su patria multinacional, sus fronteras naturales y su obra imperial⁷⁹. Pero

⁷⁸ Pascal Benifacé, "Une Doctrine Monroe pour la Russie", en *Revisions Internationales et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994, p. 57.

⁷⁹ Para entender el significado de la disolución para los rusos basta con recordar que Rusia ha tenido que seguir existiendo sin Kiev, la cuna de la cultura y del Estado ruso, que hoy se encuentra en Ucrania. Tampoco debe olvidarse que la población de la ex-Unión Soviética se mezcló fuertemente y hoy ninguna de las ex-repúblicas se encuentra libre de minorías significativas, así como muchos grupos se encuentran viviendo una diáspora sustancial el interior del territorio ex-soviético. Por ejemplo, los letones y los kazajos no conforman mayoría en sus propios Estados. Se considera que hoy existen más de 70 millones de ciudadanos soviéticos que viven en lugares diferentes a los de su origen. Entre éstos, más de 25 millones son rusos. Por supuesto, la madre Rusia no puede olvidarse de sus hijos diseminados como minorías en las otras repúblicas. A comienzos de 1994 se estableció dentro de las prioridades de la política exterior rusa la protección de los derechos de los rusos en el extranjero, en especial en Ucrania (22 por ciento de la población total), Estonia (30 por ciento de la población total), Letonia (33 por ciento de la población total) y Kazajistán (37,8 por ciento de la población total).

al mismo tiempo ellos perciben que el desmembramiento de la Unión Soviética no fue definitivo y total. Los lazos de interdependencia entre las repúblicas son todavía elevados a todo nivel. Desde luego, la interdependencia no es simétrica, pues Rusia tiene el mayor peso militar, económico, industrial y energético del espacio ex-soviético y, en esas circunstancias, los rusos pueden desarrollar nuevas formas de dominación, que pongan ese espacio al servicio de los intereses rusos. Los nuevos Estados independientes no se conciben ni como colonias ni como satélites de los rusos, pero tampoco son su "extranjero". Este nuevo espacio post-soviético se define más bien como el "extranjero próximo" o "cercano" (*blijnee zarubeje*); es decir, algo así como los fragmentos del patrimonio imperial.

La "conciencia nacional" rusa quiere evitar una mayor desarticulación y dislocamiento del viejo espacio soviético. Por eso, Rusia se erige como una especie de Estado protector, guardián y vigilante de los equilibrios en el área. Entonces, podría afirmarse que el espacio post-soviético se encuentra en una fase simultánea de descomposición-recomposición, cuyos actores son Estados reconocidos y soberanos. Así, parece como si la proyección rusa sobre la zona no operara sobre la base de una "absorción" a través de la violencia militar, sino más bien a partir de un consenso o consentimiento. Pero no es ni lo uno ni lo otro. Tal vez la mejor manera de caracterizar las nuevas formas de articulación entre Rusia y las ex repúblicas de la URSS después de la disolución sea con la imagen del "panóptico", introducida por James Der Derian: su estructura

Hugo Fazio Véziova, *Después del comunismo. La difícil transición en Europa Central y Oriental* Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994, p. 94.



anular, con una torre en el centro, observa todo a su alrededor y de manera no violenta controla el comportamiento de los actores en un círculo completo. El panóptico alude a un poder que se ejerce con discrecionalidad, a través de la vigilancia tecno-estratégica, disciplinaria y normalizadora⁶¹.

No cabe duda de que esta labor vigilante, reguladora y normalizadora del espacio post-soviético es ejercida por Rusia con cierta benevolencia de Occidente, que no quiere interceder en los conflictos de la ex-URSS. Los dirigentes occidentales han brindado apoyo permanente a Boris Yeltsin, más por temor a sus sucesores que por sus propios méritos, sin condicionar en ningún momento la ayuda occidental a una determinada política rusa hacia las ex-repúblicas de la URSS. Ni la ONU ni las potencias occidentales saben cómo lidiar con las complejas realidades que caracterizan el mundo post-soviético y prefieren dejarle esa tarea a Rusia. Y ésta aprovecha la imagen que proyecta en la escena internacional de reducción material de sus instrumentos de poder para ejercer una influencia discreta en el área de la antigua URSS. En esta forma, con relativa facilidad, Moscú ha afirmado su condición de regulador y guardián del espacio post-soviético.

Son múltiples los mecanismos y formas de proyección de Rusia sobre su "extranjero próximo". Sin embargo, el principal instrumento ruso de presencia activa en el espacio post-soviético -sobre todo en Asia Central- ha sido la Comunidad de Estados Independientes -CEI- (*cfr.* Cuadro 1), que para muchos no es

⁶¹ James Der Derian, "The (S) Face of International Relations: Simulation, Surveillance and Speed", en *International Studies Quarterly*, N° 34, pp. 295-310.

más que un proyecto ruso de reconstitución del viejo espacio imperial. Como ya se mencionó en otro aparte, uno de los objetivos iniciales de la CEI fue el de crear un mecanismo de seguridad colectivo que, al no funcionar como se había estipulado inicialmente, en la práctica dejó a Rusia como el único garante de la seguridad y de la paz en la región. Rusia aprovecha esta condición para ejercer presiones políticas sobre las demás repúblicas que, dotadas de nuevos Estados aún en proceso de formación y consolidación, no pueden impedir abrirle espacios de dominación a los rusos.

Por ejemplo, en el caso de la República de Georgia. Después de apoyar por mucho tiempo a los separatistas abjazos, Rusia sólo accedió a brindarle ayuda al gobierno georgiano justo en su momento de mayor debilidad (octubre de 1993), a cambio de la petición formal de adhesión de este país a la CEI. En un caso muy parecido al de Georgia, los rusos han jugado a una política de doble moral en el caso del movimiento secesionista de Crimea de la República de Ucrania. Pese a las declaraciones oficiales de Moscú que lo niegan, se piensa que el Presidente elegido por mayoría en Crimea en enero de 1994 (Yuri Mechikov) tenía franco apoyo del comandante ruso de la flota del Mar Negro. Una vez electo propuso una declaración de soberanía, con la posibilidad de establecer la doble nacionalidad (rusa o ucraniana), un *status* de amplia autonomía, el retiro de todas las fuerzas armadas ucranianas y el control de Rusia sobre la totalidad de la flota del Mar Negro⁶¹.

⁶¹ Nicolas Werth, "Ukraine. Humilliations et délabement économique", en *Varios Autores, L'Etat du Monde, Édition 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Éditions La Découverte, Paris, 1994, pp. 198-201.



Ahora bien, la CEI no sólo ha servido para legitimar oficialmente la permanencia de tropas rusas en el Cáucaso y en Asia Central. Esta mancomunidad política también ha sido útil para impedir la desarticulación económica total de las doce repúblicas que la conforman. Algunos argumentan que la lógica cooperativa que subyace a la CEI no es la de propender por una mayor integración económica sino la de impedir una mayor desintegración. Sin la CEI, la madre patria rusa se ve privada de muchas salidas comerciales a los océanos y de tierras fértiles durante la mayor parte del año; las otras repúblicas, en cambio, se privan de recursos energéticos importantes (petróleo y gas natural) y de su mercado exterior de más fácil acceso, pues casi toda la infraestructura que quedó de la antigua Unión (ferrocarriles, carreteras, líneas telefónicas, redes eléctricas y oleoductos) parece una telaraña con extensas ramificaciones cuyo centro es Rusia. La sola introducción de barreras arancelarias y la eliminación de tratamientos preferenciales comerciales, después de la disolución de la URSS, fue suficiente para generar situaciones de recesión y crisis económica en todas las repúblicas de la ex-URSS. Incluso las repúblicas más eficientes a nivel económico de la antigua Unión (los países bálticos), que hoy no forman parte de la CEI, se vieron afectadas.

Los rusos saben que la situación de interdependencia asimétrica es una fuente de poder sobre muchas repúblicas de la ex-URSS y quieren hacer de la CEI un instrumento para impedir que esa situación varíe. Sobre todo si las repúblicas recién creadas en Asia Central y el Cáucaso comienzan a desarrollar nuevos lazos económicos y políticos con países como Irán, Irak, Turquía, China o Japón. La CEI es una forma de mantener atadas a Moscú, en el plano económico y político, doce de las quince

repúblicas de la ex-URSS. No debe extrañar, entonces, la insistencia rusa en mantener esta comunidad que parece errática en su comportamiento y desprovista de medios. Tampoco debe sorprender que, ante la dificultad de lograr avances reales en términos de una unificación económica al estilo europeo, se exalten en el seno de la comunidad ciertos hechos simbólicos, como la adopción en 1994 de una bandera común –curiosamente inspirada en la de la ONU– y el nombramiento de un presidente con funciones más honoríficas que reales. Poco importan los avances reales sino más bien el mantenimiento de un *statu quo*, que le permite a Rusia seguir siendo el centro de un área de relaciones económicas internacionales.

En el marco de la CEI, y esgrimiendo siempre el arma de la dependencia económica, muchas ex-repúblicas de la URSS continúan sujetas a la buena voluntad de la banca central rusa y dependientes de la política económica de Moscú. Un acuerdo monetario fue firmado en el otoño de 1993, entre Rusia, Bielarus, Uzbekistán, Kazajistán, Tadjikistán y Armenia, para crear una “zona rublo”, donde la banca central de Moscú tiene el monopolio de la emisión monetaria⁶². Para convencer a Bielarus de que entrara en el acuerdo, Moscú se comprometió a financiar el déficit estructural energético de ese país. Un país como Ucrania, que no forma parte de esa zona, tiende a acercarse cada vez más a Moscú, después de haber afrontado un posible corte del gas proveniente de Rusia, durante el invierno de 1993. Al menos así lo reflejó el triunfo en las elecciones presidenciales de Ucrania

⁶² Los tres Estados bálticos (Lituania, Letonia y Estonia) junto con Ucrania y Kirguistán crearon su propia moneda, mientras que Georgia, Azerbaijón, Turkmenistán y Moldavia optaron por una independencia monetaria. Por supuesto, no siempre la independencia monetaria es sinónimo de independencia económica y política frente a Rusia.

de julio de 1994 de Leonid Koutchma, quien, al igual que Alexandre Loukachenko en Bielarus, ha sido partidario de una nueva integración con Rusia⁶³, mucho más ambiciosa que la contemplada en la CEI.

III. CONCLUSIONES

La reciente erosión del poder hegemónico ruso, que por tanto tiempo caracterizó a la gran superpotencia mundial, no significa necesariamente la pérdida de Rusia de su *status* de potencia regional y sectorial. Ninguno de los factores de ruptura ha sido totalmente definitivo para Rusia, que posee todavía instrumentos y capacidad de dominación. Sin embargo, es claro que a pesar de limitar la soberanía de sus antiguas repúblicas y frenar la emancipación total de su antigua esfera de influencia, Rusia no tiene una estrategia de expansión. Al contrario, busca replegarse en su “esfera de influencia”, luego de algunos años de apertura hacia Occidente.

No puede negarse que a pesar de la pérdida de *status* de superpotencia, la Rusia de hoy desea mantener una política exterior de alto perfil que tiende a convertirla en una potencia regional, es decir, en una potencia con intereses particulares o limitados. Tiene una política exterior con objetivos y actuaciones propias que, dentro de los límites establecidos por las potencias de hoy, logra imponer sobre terceros estados, como las otras repúblicas de la ex-URSS. Es decir, aunque Rusia depende de

⁶³ Urjewicz, *Op. Cit.*, p.68.

o ras potencias, goza de una cierta capacidad de hegemonía y dominación, no a escala mundial, pero sí en un área geopolíticamente más restringida. Además, Rusia también es una potencia sectorial, pues tiene una capacidad de influencia y hegemonía en un número restringido y definido de sectores de las relaciones internacionales, como el militar-nuclear.

Rusia es, pues, una potencia dispar, con grandes asimetrías en sus recursos y dificultad de movilización de los mismos, pero con una gran voluntad de ejercer un papel activo en las relaciones internacionales. Es, a la inversa de Japón y Alemania, un enano económico pero un gigante político. Es difícil llegar a pensar que un país que lleva siglos pensándose a sí mismo como potencia, pueda de repente dejar de serlo por completo. Hay corrientes en el país que intentarán una reconstrucción del poder ruso, pues se trata de una especie de convicción de carácter mesiánico, que puede ir más allá de los recursos objetivos. Así, Rusia, que ha sufrido más de una catástrofe nacional, siempre tiene la posibilidad de volver a resurgir de las cenizas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adomeit, Hannes. "Russia as a great power", en *World Affairs*, Vol. 71, Nº 1, enero, 1995.
- Alesandrova, Olga. "Le facteur russe dans la politique de sécurité ukrainienne", en *Politique Etrangère*, primavera, Nº 1, 1995.
- Alexei, Salmine. "Les élections du 12 décembre 1995 dans la Fédération de Russie" en *Politique Etrangère*, verano, Nº 2, 1994.
- Badie, Bertrand. "Réseaux Internationaux et Instabilité Mondiale", en *Relations Internationales Stratégiques*, invierno, Nº 20, 1995.
- Baranovsky, Vladimir. "La Russie et la sécurité européenne", en *Politique Etrangère*, primavera, Nº 1, 1995.
- Barwil, Robert. "La Russie et l'Occident", en *Politique Etrangère*, primavera, Nº 1, 1995.
- Bonifare, Pascal. "Une Doctrine Monroe pour la Russie", en *Relations Internationales et Stratégiques*, Nº 13, primavera, 1994.
- Brzezinski, Zbigniew. "Post-Communist Nationalism", en *Foreign Affairs*, Vol. 68, Nº 5, invierno, 1989/1990.



- Calduch Cervera, Rafael. *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1991.
- Cohen, Bernard. "Russie. Les vrais enjeux de la crise constitutionnelle", en Varios Autores. *L'Etat du Monde 1994, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1993.
- Chengcai, Wan. "Rusia: vida difícil pero sin caos serio", en *deqing Informe*, Corporación China de Comercio Internacional del Libro (Guojia Shudian), N° 42, octubre 20, 1992.
- Daubenton, Annie. "Russie. Quelle victoire pour l'Alsace?", en Varios Autores, *L'Etat du Monde, Edition 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994.
- Der Derian, James. "The (S) Pace of International Relations: Simulation, Surveillance and Speed", en *International Studies Quarterly*, N° 34.
- "Discurso al Congreso de la Unión Cívica, alianza centro-de-echa", febrero 1993, ITAR-TASS, marzo de 1993.
- Duchene, Gerard. "Les Relations économiques entre les Républiques de l'ex-URSS", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994.
- Fazio Vengoa, Hugo. *La Unión Soviética: de la Perestroika a la disolución*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.
- Fazio Vengoa, Hugo. *Después del comunismo. La difícil transición en Europa Central y Oriental*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.
- Gollet, Jacques. "CIS: La recomposition, nouvelle communauté ou nouvel empire?", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994.
- Joyaux, Francois. "Tendances", en Joyaux, Francois (comp.), *Actualité stratégique*, Paris, Edition Payot, 1992.



- Kulesa-Mietkowski, Ewa. "L'entêtement balte", en *Relations Internationales et Stratégiques*, primavera, N° 13, 1994.
- Kuvaldin, V. "Rusia post-soviética en el contexto Euro-asiático", mimeo, conferencia dictada en el seminario "Diálogo entre dos continentes".
- L'Etat du Monde 1994, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1993.
- L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1994.
- L'Etat du Monde 1996, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Paris, La Découverte, 1995.
- Lewin, Guy. "Les politiques de défense des Etats-Unis et de la Russie", en Joyaux, Francois (comp.), *Actualité stratégique*, Paris, Edition Payot, 1992.
- Merlin, Christian. "Fausses évidences slaves: Russie, Ukraine, Biélorussie", en *Relations Internationales et Stratégiques*, primavera, N° 13, 1994.
- Mondras, Marie. "La Russie cherche-t-elle à reconquerir l'empire?", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994.
- Naudet, Jean Baptiste. "Le retour impérial de la Russie", en *Le Monde*, abril 27 de 1995.
- Paris, Henri. "L'armée russe, témoin ou acteur", en *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 13, primavera, 1994.
- Pipes, Richard. "The Soviet Union Adrift", en *Foreign Affairs*, Vol. 70, N° 1, 1991.
- Reinhardt Jerzy. "Après l'Alsace?", en *Politique Etrangère*, verano, N° 2, 1994.
- Sierra, Alvaro. "Un viejo zorro en la cancillería rusa", en *El Tiempo*, 13 de enero de 1995, p. 11A.

OASIS 96

- Simes, Dimitri. "Rosia Reborn", en *Foreign Policy*, N° 85, invierno, 1991/1992.
- Simon, Gerhardt. "La Russie: une hégémonie eurasiennne?", en *Politique Étrangère*, primavera, N° 1, 1994.
- Sur, Serge. "La puissance: définition et caractères", en *Le trimestre du Monde*, tercer trimestre, 1995.
- Thibault, Jean Francois y Jacques Levesque. "La politique étrangère russe en ex-yougoslavie, 1991-1995", en *Relations Internationales et Stratégiques*, otoño, N° 19, 1995.
- Thual, Francois. "Les facteurs géopolitiques externes et la recomposition", en *Relations Internationales et Stratégiques*, primavera, N° 13, 1994.
- Urjewicz, Charles. "Ex-empire soviétique, chronique des tensions nationales", en Varios Autores, *L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994.
- Urjewicz, Charles. "Géopolitique interne de la Russie", en Varios Autores, *L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994.
- Urjewicz, Charles. "Georgia. Retour dans le giron russe", en Varios Autores, *L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994.
- Werch, Nicolas. "Ukraine. Humilliations et délabrement économique", en varios autores, *L'Etat du Monde 1995, Annuaire économique et géopolitique mondial*, Editions La Découverte, Paris, 1994.