

EL COMPROMISO DE RUSIA

Informe para la Comisión Trilateral

ROBERT D. BLACKWILL

RODRIC BRAITHWAITE

AKIHIKO TANAKA

Prólogo

ANTONIO GARRIGUES WALKER

INSTITUTO DE CUESTIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA EXTERIOR (INCIPE)
ENSAYOS INCIPE N° 7

1995

Al igual que la versión original del informe, titulada *Engaging Russia* (The Triangle Papers, nº 46, Junio de 1995), esta edición en español, realizada por el INCIPE, se publica bajo los auspicios de la Comisión Trilateral.

Los Ensayos Incipe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior ni de sus patrocinadores

Ensayos INCIPE N° 7

EL COMPROMISO DE RUSIA

Informe para la Comisión Trilateral

ROBERT D. BLACKWILL

Profesor de Ciencia Política, Universidad de Harvard

RODRIC BRAITHWAITE

Asesor de Morgan Grenfell

AKIHIKO TANAKA

Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad de Tokio.

Prólogo a la edición española

ANTONIO GARRIGUES WALKER

Socio Director de J & A Garrigues

Diciembre de 1995

El Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE) es una fundación cultural privada sin finalidad de lucro, reconocida por el Ministerio de Cultura (B.O.E. 23-6-88). El objetivo primordial del INCIPE es contribuir a un mejor conocimiento en España de las grandes cuestiones internacionales a través de la investigación, la publicación y el debate. En 1995 ha recibido aportaciones económicas de Argentaria, el Banco Central Hispano, la Fundación BBV, Repsol, Telefónica y Teneo. El INCIPE recibe además ayuda desinteresada de otras entidades públicas y privadas y de los miembros de la Fundación.

Traducción: Agustín Vergara Sharp y Miriam Rodríguez

Edita el Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior
Almirante 30, 28004 Madrid. Teléfonos: 532 66 61 y 522 77 50. Fax: 532 96 28.

Maquetación y composición: microPRINT Ibérica

Los autores

ROBERT D. BLACKWILL es profesor de Política Exterior y de Defensa en el Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, donde también ejerce como director de los programas de enseñanza para oficiales rusos y miembros de la Duma Estatal. El embajador Blackwill, que fue diplomático de carrera entre 1967 y 1990, es miembro del Council on Foreign Relations de Nueva York, donde dirige el programa sobre los intereses nacionales de Estados Unidos después de la Guerra Fría. Durante los años que ejerció como diplomático, fue Director para Asuntos de Europa Occidental en el Consejo de Seguridad Nacional, Subdirector General para Asuntos Político-militares y Subdirector General para Asuntos Europeos en la Secretaría de Estado, y Embajador jefe de la delegación estadounidense durante las negociaciones con el Pacto de Varsovia sobre fuerzas convencionales en Europa. En 1989-1990, volvió al Consejo de Seguridad Nacional como Asesor Especial del presidente George Bush para Asuntos Europeos y Soviéticos. Su libro más reciente (junio de 1994) es *Damage Limitation or Crisis? Russia and the Outside World*, editado con Sergei Karaganov.

RODRIC BRAITHWAITE fue asesor de política exterior del Primer Ministro británico John Major en 1992-93 y Embajador en la Unión Soviética, y posteriormente en la Federación Rusa, entre 1988 y 1992. En la actualidad es asesor en el banco mercantil Morgan Grenfell, con especial participación en los negocios de la entidad con Rusia. Sir Rodric, que estudió en el Christ College de la Universidad de Cambridge, estuvo por primera vez destinado en Moscú como primer secretario entre 1963 y 1966. También ha estado destinado como diplomático en Yakarta, Varsovia, Roma y Bruselas (Comunidad Europea), y en Washington entre 1982 y 1984. Fue Vice-secretario Adjunto de Estado para Asuntos Económicos en el Foreign and Commonwealth Office entre 1984 y 1988. En 1972-73, Sir Rodric estuvo becado en el All Souls College de la Universidad de Oxford.

AKIHIKO TANAKA es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Tokio. En 1994-95 ha sido becario Ushiba en la

Universidad de Oxford, con la colaboración del St. Anthony's College y el Nissan Institute of Japanese Studies. En 1986 estuvo en la Ruhr Universität, en Bochum, Alemania, con una beca de intercambio. El profesor Tanaka se licenció en la Facultad de Artes y Ciencias de la Universidad de Tokio en 1977, y obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas por el Massachusetts Institute of Technology en 1981. Antes de incorporarse al profesorado de la Universidad de Tokio, en 1984, trabajó en el Research Institute for Peace and Security, con sede en Tokio. Entre las últimas publicaciones del profesor Tanaka destacan: *Sekai Shisutemu [El sistema mundial]* (1989); *Nitchu Kankei 1945-90 [Las relaciones sino-japonesas 1945-90]* (1991); y *Senso to Kokusai Shisutemu [Guerras y sistema internacional]* (1992, coeditado con Yoshinobu Yamamoto). Su artículo sobre "La política de seguridad japonesa en los años 90" fue publicado en la *Japan's International Agenda* (1994, editado por Yoichi Funabashi).

El proceso trilateral

Aunque los autores son los únicos responsables del análisis y las conclusiones de este informe, han contado con la colaboración de otras muchas personas, entre quienes se incluyen altos funcionarios, expertos y otras personas de países de la Trilateral, que fueron consultadas en el transcurso de visitas a Tokio, Ottawa, Washington, Londres, Bonn, Roma y Viena. Braithwaite y Blackwill también viajaron en dos ocasiones a Moscú (en octubre de 1994 y febrero de 1995), y Braithwaite visitó Varsovia y Kiev (febrero de 1995). Los autores quisieran expresar su especial agradecimiento a Sergei Karaganov, quien preparó las entrevistas en Moscú junto a sus colegas del Instituto de Europa y el Consejo de Política Exterior y de Defensa. Los autores agradecen al Consejo de Asesores del Parlamento de Ucrania y a la Embajada del Reino Unido la organización de las reuniones que tuvieron lugar, respectivamente, en Kiev y Varsovia. Los nombres de las personas que fueron consultadas en Moscú, Kiev y Varsovia se indican a continuación:

Moscú

Alevtina Aparina, *miembro de la Duma Estatal.*

Alexei Arbatov, *miembro de la Duma Estatal.*

Igor Blatov, *Director Adjunto, Departamento de Cooperación Europea (OSCE), Ministerio de Asuntos Exteriores.*

Anatoli Dolgolaptev, *Vicepresidente del Consejo de la Federación.*

Michael Emerson, *Embajador de la Comisión Europea en la Federación Rusa.*

Brian Fall, *Embajador de S. M. Británica en la Federación Rusa.*

Otto von der Gablentz, *Embajador de Alemania en la Federación Rusa.*

Yegor Gaidar, *miembro de la Duma Estatal; ex Primer Ministro.*

Sergei Glaziev, *Miembro de la Duma Estatal; presidente de la Comisión de Política Económica de la Duma.*

Igor Ivanov, *Viceministro de Asuntos Exteriores.*

General Gennadi Ivanov, *Ministro de Defensa. (Asesor del Ministro para la reforma del ejército)..*

Fred Hiatt, *Corresponsal*, Washington Post.

Sergei Kalashnikov, *miembro de la Duma Estatal; presidente de la Comisión de Trabajo y Protección Social de la Duma*.

Fred Kaplan, *Director de la oficina de Moscú*, Boston Globe.

Sergei Karaganov, *Director Adjunto del Instituto de Europa; miembro del Consejo Presidencial*.

Andrei Kokoshin, *Viceministro de Defensa*.

Andrei Kortunov, *Instituto de Estados Unidos y Canadá, Academia Rusa de las Ciencias*.

Andrei Kózirev, *Ministro de Asuntos Exteriores*.

Alexander Livshits, *Asesor presidencial (Asuntos Económicos)*.

John Lloyd, *Corresponsal*, Financial Times.

Vladimir Lukin, *miembro de la Duma Estatal, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Duma; ex Embajador en los Estados Unidos*.

Georgi Mamedov, *Viceministro de Asuntos Exteriores*.

General Valeri Manilov, *Secretario Adjunto, Consejo de Seguridad de la Federación Rusa*.

Mark Masarski, *Presidente de la Asociación de Directores de Empresas*.

Sergei Mitrokhin, *miembro de la Duma Estatal*.

Pierre Morel, *Embajador de Francia en la Federación Rusa*.

Thomas Pickering, *Embajador de los Estados Unidos en la Federación Rusa*.

Valeri Podmazko, *miembro de la Duma Estatal*.

Alexei Pushkov, *Subdirector, Noticias de Moscú*.

Francis Richards, *Segundo jefe de misión, Embajada de S. M. Británica en la Federación Rusa*.

Ivan Ribkin, *Presidente de la Duma Estatal*.

Dimitri Riurikov, *miembro del Consejo Presidencial*.

Georgi Satarov, *Asesor presidencial (Asuntos Internos)*.

Vitali Tret'iakov, *Director, Nezavisimaia Gazeta*.

Koji Watanabe, *Embajador del Japón en la Federación Rusa*.

Grigori Yavlinski, *miembro de la Duma Estatal*.

Konstantin Zatulin, *miembro de la Duma Estatal; presidente de la Comisión de Asuntos de la CEI y Relaciones con Compatriotas de la Duma*.

Ludmila Zavadskaia, *miembro de la Duma Estatal; miembro de la Comisión de Reforma Judicial de la Duma y presidenta de su Subcomité de Derechos Humanos.*

Gennadi Ziuganov, *miembro de la Duma Estatal; dirigente del Partido Comunista.*

Kiev

Anders Aslund, *miembro del Carnegie Endowment for International Peace.*

Anton Bouteiko, *miembro de la Rada Suprema; jefe del Grupo Parlamentario Centrista; ex Asesor para Asuntos Exteriores del presidente Kravchuk.*

Oleg Chornousenko, *miembro de la Rada Suprema; Vicepresidente de la Comisión de Defensa y Seguridad del Estado.*

Viatcheslav Chornovil, *miembro de la Rada Suprema; dirigente del Rukh.*

Natalia Feduschak, *Corresponsal en Kiev, The Wall Street Journal.*

William Green, *Embajador de los Estados Unidos en Ucrania.*

Paul Grod, *Director de programas, Consejo de Asesores del Parlamento de Ucrania.*

Bohdan Hawrilishin, *Presidente, Consejo de Asesores del Parlamento de Ucrania.*

General Vadim Hrechaninov, *Asesor presidencial (Asuntos Militares).*

Richard Jenkins, *Segundo jefe de misión y Cónsul General, Embajada de S. M. Británica en Ucrania.*

Matthew Kaminski, *Corresponsal en Kiev, The Financial Times.*

Marta Kolomaiets, *Director adjunto, El Semanario de Ucrania.*

Zenon Kowal, *Director General, Consejo de Asesores al Parlamento de Ucrania.*

Bohdan Krawchenko, *Director, Instituto de Administración Pública y Gobierno Local, Consejo de Ministros.*

Vladimir Kuznetsov, *Director del Departamento Económico en la Oficina del Presidente.*

Francois Mathys, *Embajador del Canadá en Ucrania.*

Igor Mitiukov, *Viceprimer Ministro.*

Volodimir Mukhin, *miembro de la Rada Suprema; presidente de la Comisión de Defensa y Seguridad del Estado.*

Boris Oleinik, *miembro del Presidium de la Rada Suprema; presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores.*

Ron Popeski, *Director de la oficina en Ucrania, Reuters.*

Anna Reid, *Corresponsal en Kiev, The Economist.*

Boris Sobolev, *Viceministro de Finanzas.*

Boris Tarasiuk, *Primer Viceministro de Asuntos Exteriores.*

Dmitro Vidrin, *Asesor presidencial (Asuntos Internacionales); Director del Instituto Internacional para la Seguridad Mundial y Regional.*

Roman Waschuk, *Consejero de la Embajada de Canadá en Ucrania.*

Varsovia

Ali Ramazan Ampukajew, *Representante oficial de la República de Chechenia en Polonia.*

Andrzej Ananicz, *Ministro de la Presidencia.*

Waldemar Bogdanowicz, *ex Voivode de Lodz; Profesor, Universidad de Lodz.*

Jaroslav Bratkiewicz, *Director adjunto de Planificación Política, Ministerio de Asuntos Exteriores.*

Piotr Chruszczinski, *Asesor del Gobernador del Banco Nacional.*

Andrzej Drawicz, *Profesor, ex Director de Radiotelevisión Polaca.*

Bronislaw Geremek, *miembro del Sejm polaco; presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Sejm.*

Robert Gordon, *Segundo jefe de misión, Embajada de S. M. Británica en Polonia.*

Jaroslav Guzi, *Director, Atlantic Club, Varsovia.*

James R. Hooper, *Segundo jefe de misión, Embajada de los Estados Unidos en Polonia.*

Piotr Jeglinski, *Presidente, Publicaciones Spotkania.*

Andrzej Kaniewski, *Redactor jefe de Internacional, Zicie Warszawi.*

Andrzej Karkoszka, *Director del Departamento de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.*

Yuri Kashlev, *Embajador de la Federación Rusa en Polonia.*

Jan Kiewicz, *ex Embajador de Polonia en España; Profesor, Universidad de Varsovia.*

Jacek Kuron, *miembro del Sejm.*

Michael Llewellyn Smith, *Embajador de S. M. Británica en Polonia.*
Adam Michnik, *Director, Gazeta Woborcza.*
Jerzi Milewski, *Ministro de Defensa en funciones.*
Zdzislaw Najder, *ex Presidente, Atlantic Club, Varsovia.*
Yubun Narita, *Ministro, Embajada del Japón en Polonia.*
Potr Ogrodzinski, *Director de Planificación, Ministerio de Asuntos Exteriores; Instituto Polaco de Asuntos Internacionales.*
Janusz Oniszkiewicz, *miembro del Sejm; presidente de la Comisión de Defensa; ex Ministro de Defensa.*
Jan Paris, *ex Ministro de Defensa.*
Longin Pastusiak, *miembro del Sejm.*
Daniel Passant, *Columnista, Politika.*
Mieczislaw Rakowski, *Presidente, DZIS; ex Primer Ministro.*
Zbigniew Romaszewski, *miembro del Senado.*
Andrzej Towpik, *Viceministro de Asuntos Exteriores.*

RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES DEL GRUPO DE TRABAJO

26-27 de agosto de 1994: Braithwaite y Blackwill se reúnen en la Universidad de Harvard para analizar el esquema del informe y establecer un programa de trabajo.

6-11 de octubre: Braithwaite y Blackwill se reúnen en Moscú.

3 de noviembre: Braithwaite y Blackwill se reúnen con altos funcionarios británicos en Londres. (A continuación viajan a Viena para participar en la reunión de los miembros europeos de la Comisión Trilateral que tiene lugar los días 4-6 de noviembre).

18 de noviembre: Braithwaite y Tanaka se reúnen en Londres para cambiar impresiones.

7 de diciembre: Braithwaite se reúne en Bonn con miembros, expertos y altos funcionarios del gobierno de Alemania.

8-9 de diciembre: Blackwill se reúne en Ottawa con miembros, expertos y altos funcionarios del gobierno de Canadá.

15-16 de diciembre: Braithwaite se reúne en Washington con miembros, expertos y altos funcionarios del gobierno de los Estados Unidos.

10 de enero de 1995: Braithwaite se reúne en Roma con miembros, expertos y altos funcionarios del gobierno de Italia.

13 de enero: Braithwaite, Blackwill y Tanaka se reúnen en Londres para estudiar los primeros borradores.

25-27 de enero: Braithwaite y Blackwill hablan con miembros, expertos y altos funcionarios del gobierno de Japón en Tokio.

6-10 de febrero: Braithwaite reúne información en Varsovia y Kiev.

13 de febrero: Braithwaite, Blackwill y Tanaka se reúnen en Londres para estudiar los segundos borradores.

15-17 de febrero: Braithwaite y Blackwill prosiguen sus reuniones en Moscú.

27 de febrero-1 de marzo: Braithwaite, Blackwill y Tanaka se reúnen en Washington para discutir aspectos del borrador del informe y para hablar con altos funcionarios del gobierno estadounidense.

24 de abril: Se discute el borrador final del informe durante la reunión anual de la Comisión Trilateral que se celebra en Copenhague.

Mayo y principios de junio: Se finaliza la revisión de los informes individuales para su publicación.

Prefacio de los directores

Este volumen consta de tres informes individuales seguidos de una breve nota conjunta en la que se exponen las ideas comunes de los autores. Al empezar este proyecto, el reparto de trabajo se llevó a cabo con el propósito de realizar un informe conjunto. A medida que el trabajo fue avanzando, resultó evidente que sería más apropiado optar por informes individuales, y en cierta medida paralelos.

Charles Heck, Paul Révay, Tadashi Yamamoto

INDICE

PRÓLOGO

Antonio Garrigues Walker

RUSIA Y OCCIDENTE

Robert D. Blackwill

I. El contexto de la política exterior rusa	
Las tradiciones de la política exterior rusa	
Los intereses nacionales de Rusia	
El contexto interno	
II. Intereses de la Trilateral en el futuro de Rusia ..	
III. La política de la Trilateral respecto a Rusia	
Axiomas cruciales	
Cuestiones nucleares	
La arquitectura europea	
Ucrania	
El Cáucaso y Asia Central	
Problemas de índole mundial	
Rusia y la economía internacional	
Derechos humanos y políticos	
Asistencia económica y técnica a las reformas rusas	
IV. Conclusión	

EL FUTURO DE RUSIA Y LA POLITICA OCCIDENTAL

Rodric Braithwaite

I. Introducción.....	
II. La perspectiva histórica.....	
El pasado de Rusia	
Por qué se hundió la Unión Soviética	
III. Hacia una nueva Rusia.....	

Los antecedentes de las reformas	
Los progresos de Yeltsin	
La nueva economía	
La nueva política	
IV. Perspectivas de estabilidad y reforma	
V. La asociación con Rusia	
El apoyo a las reformas rusas	
La doble ampliación	
La red de obligaciones mutuas	

LA REGION ASIA-PACIFICO Y RUSIA

Akihiko Tanaka

La región Asia-Pacífico y Rusia.....	
Rusia y el Lejano Oriente.....	
El contexto general de la región ...	
Intereses trilaterales en Rusia en la región Asia-Pacífico ..	
La política trilateral hacia Rusia	

NOTA CONJUNTA

PRÓLOGO

Antonio Garrigues Walker

La lectura del informe adjunto es un ejercicio sumamente útil. Blackwill, Braithwaite y Tanaka han realizado un magnífico trabajo sobre la realidad y las perspectivas de una nación en la que se está desarrollando -en un nivel de máxima dificultad- el experimento más fascinante de nuestra época: el tránsito político, económico, social y cultural desde el marxismo al capitalismo democrático.

Ese tránsito -que se está generalizando en todo el mundo en vías de desarrollo- va a ser mucho más complejo e incluso arriesgado de lo que suponíamos en un principio. El fracaso del marxismo como método de análisis de la realidad puede interpretarse como el primero de los fracasos de una larga lista de dogmatismos ideológicos, económicos, religiosos, culturales y sociales que el ser humano se había impuesto pretendiendo evitar el caos o el vacío. Esta situación abre las puertas a una nueva era en la que vamos a necesitar vaciar nuestros cerebros de muchas dialécticas tradicionales sobre la verdad y el error, sobre lo bueno y lo malo, y desde luego sobre lo posible y lo imposible. Como ahora pide Richard Rorty, un filósofo ex-marxista, tenemos que iniciar esta era negando "que sepamos algo o deberíamos saber algo sobre las fuerzas profundas e inmanentes que determinan los destinos de las comunidades humanas".

La dialéctica capitalismo-marxismo fue, a pesar de sus muchas consecuencias deplorables, sumamente útil para mantener un equilibrio o al menos una sensación de equilibrio en un mundo que acabó acostumbrándose a creer que ambas doctrinas eran eternas siendo perversa la contraria y ortodoxa la propia. Las cosas afortunadamente no eran tan simples y las famosas "contradicciones internas" se aplicaron de forma inexorable a quien las predijo para el sistema opuesto.

El capitalismo democrático ha sobrevivido hasta el momento porque en ninguna de sus distintas fases de implantación ha pretendido asentarse en bases filosóficas rígidas y asimismo porque ha sabido utilizar con inteligencia los planteamientos morales y religiosos

manteniendo una tensión flexible entre el ser y el deber ser, sin asumir en ningún momento una aspiración utópica terrenal. Ha sido, y muy posiblemente seguirá siendo, un mecanismo inteligente de adaptación al juego vital de un ser humano que se ve o se cree obligado a confundir el ser con el tener y que no encuentra o no se permite el lujo de encontrar el tiempo, las ganas, o los medios para conocerse a sí mismo.

El capitalismo democrático es en todo caso la única ideología o por mejor decir el único sistema de convivencia que va a prevalecer en esta fase de la historia pero paradójicamente la muerte del marxismo va a obligarle a un nuevo proceso de ajuste porque el hombre occidental parece cansado e incluso hastiado de que se le dirija con la burda espiral de consumismo hacia "el imperio de lo efímero" del que habla Gilles Lipovetski. Esa terrible soledad del capitalismo como sistema predominante, como sistema hegemónico, va por de pronto a elevar dramáticamente los niveles de exigencia en cuanto a calidad democrática en el terreno político y en cuanto a pureza y transparencia en el terreno económico. El irresistible y deprimente avance de la corrupción, tanto en el mundo rico como en el mundo pobre, debe hacernos reflexionar y asumir nuevos compromisos. Si lo único que podemos ofrecer al resto del mundo no desarrollado es este género de democracia y este género de economía de mercado, nuestra capacidad de exigencia será muy pobre y nuestra autoridad moral prácticamente nula. He ahí un primer reto del que tenemos que ser conscientes al tratar este tema.

Los autores del informe adjunto analizan el tránsito ruso del marxismo al capitalismo democrático desde las distintas perspectivas trilaterales, la norteamericana, la japonesa y la europea y exponen con buena franqueza y buen rigor sus criterios (no siempre coincidentes lo cual añade interés y atractivo al informe) sobre los muchos problemas actuales y potenciales de las relaciones con Rusia y los nuevos estados independientes. Entre esos problemas destacan: el control del armamento nuclear y la especial situación de Ucrania; los obstáculos de todo género al desarrollo económico con especial referencia a la proliferación de mafias; las dificultades y riesgos del proceso democrático; la ampliación de la OTAN y el origen y el sentido de los recelos rusos frente a la misma; el conflicto de

Chechenia y su posible trasvase a otras regiones; el papel de Rusia en el área del Pacífico; y los escenarios posibles a medio y largo plazo.

Los tres autores en su declaración conjunta final coinciden en resaltar, de un lado, la profunda y decisiva importancia que tiene para el mundo trilateral el comportamiento de Rusia y de otro el inadecuado e intermitente compromiso de la política trilateral para mejorar las relaciones con ese país y entender mejor sus objetivos e intereses. Parece claro que tenemos que dedicar más tiempo, más interés y más estudio y asimismo controlar ciertas tendencias -sobre todo en algunos sectores norteamericanos- a buscar la confrontación permanente o la radicalización de las relaciones argumentando que Rusia nunca estará dispuesta a cooperar y sí a competir en todos los órdenes*. La idea de que Rusia, que no es ni Europa ni Asia, está condenada a ser imperio, puede tener su base pero no puede justificar actitudes negativas al diálogo y a la cooperación. La globalización económica, la revolución tecnológica y los profundos cambios culturales nos obligan a abandonar estas actitudes peligrosamente simplistas.

Las elecciones parlamentarias en Diciembre de 1995 y las generales de 1996 pueden sin duda empeorar o mejorar significativamente la situación actual pero el problema de Rusia no va a ser un problema a corto plazo. Yeltsin, Chernomyrdin, Lebed, Gaidar, Zhirinovski, Kózirev, Korsakov, Yavlinski, Ziuganov, son nombres importantes pero no decisivos. Representan, como Gorbachov en su día, una fase inicial del proceso. Falta aún mucha historia. Cualquiera que sean los resultados de los próximos comicios, incluyendo los más favorables y positivos, el Occidente tendrá que prepararse para afrontar un largo proceso hacia la estabilidad y la madurez política y económica, proceso que puede verse interrumpido o desviado por incidentes y circunstancias de muy diverso género.

Sobre este tema he venido manteniendo, en los últimos meses, conversaciones con miembros del Gobierno ruso, parlamentarios de distintas fuerzas política y representantes de medios de comunicación privados. Del conjunto de esas conversaciones las dos ideas claves serían las siguientes:

* En un reciente artículo se ha llegado a aludir a la existencia de un documento secreto ruso en el que se planea la invasión de los Estados Bálticos en el supuesto de que Polonia entrara en la OTAN.

- No habrá marcha atrás. Es absolutamente cierto que la sociedad rusa está en su conjunto profundamente desilusionada y desorientada pero también es cierto en la misma medida que esa sociedad no acepta la posibilidad de volver a un régimen marxista. Ni siquiera los comunistas y sus aliados se atreven a defender abiertamente esta opción y aunque hablan de nacionalizar limitan esta posibilidad a aquellas propiedades "injustamente obtenidas". Es muy probable, sin embargo, que en estos momentos o en algún momento, tengan aceptación generalizada fórmulas "a la chilena" que impliquen y aseguren un mayor grado de autoridad política unido a un cierto control de la vida económica aunque siempre dentro de un sistema de mercado. Alrededor de este planteamiento tendrán que girar con mayor o menor radicalismo, con mayor o menor énfasis en lo político o en lo económico, las próximas elecciones, porque el grado de caos, de desorden, de inseguridad y de confusión se agrava día a día y está poniendo en grave peligro la propia convivencia civil.

- El problema decisivo será, en todo caso, el desarrollo económico o, en términos más concretos, el crecimiento económico, un crecimiento capaz de generar un mínimo de confianza en el futuro y en el mismo sistema. "No aspiramos ni siquiera -me dijo un universitario- a ver la luz al final del túnel. Nos basta con que alguien nos asegure que hay luz y que el túnel no es infinito".

En un reciente artículo, Otto Lacis, miembro del Consejo Presidencial de la Federación Rusa, llega a decir que un ciudadano ruso se ofendería gravemente o pensaría que le hablaban en broma, si alguien le preguntara si vive ahora mejor o peor que antes puesto que es tan obvio como visible que se ha producido un grave empeoramiento del nivel de vida.

La única minoría grandemente beneficiada ha sido la formada por las numerosas mafias y bandas de malhechores (se calcula que existen entre 3.000 y 4.000) que ocupan a unas 100.000 personas y que han penetrado casi todas las áreas de la actividad económica no sólo en Rusia sino en todos los estados independientes y que están empezando a operar en Norteamérica y en varios países europeos, entre ellos España.

Otro dato negativo lo constituye el bajo índice de inversión de capital extranjero privado, tanto en términos absolutos como en términos relativos a su extensión, su población y sus circunstancias. La causa fundamental está sin duda en la inseguridad global que ofrece Rusia y en concreto la inseguridad jurídica, la política, la financiera y la propia inseguridad ciudadana. El tema es importante porque en el tránsito económico hacia el sistema de mercado, el ahorro exterior y en especial las inversiones directas, podrían ser, además de un motor de lanzamiento, un ejemplo vivo del nuevo sistema. Cuando se piensa, sin embargo, en el esfuerzo inversor de la Alemania "rica" en la Alemania "pobre" y se extrapola ese esfuerzo, aplicando cualquier tipo corrector a la baja, a las necesidades rusas, es difícil evitar una profunda sensación de pesimismo, sensación frente a la que hay que reaccionar sin pérdida de tiempo. Al margen de sus problemas actuales, Rusia tiene atractivos más que suficientes para el capital extranjero, y los empresarios de Europa, Estados Unidos y Japón tienen la doble obligación de apostar por el futuro y al mismo tiempo hacer el futuro, fabricarlo paso a paso. Es una obligación ética que puede tener una alta rentabilidad.

El informe adjunto pretende ser un instrumento útil en este sentido. Leyéndolo se obtiene una visión objetiva de una gran nación y de un gran pueblo que están dispuestos a comenzar una nueva historia y que van a ser una clave importante en el destino europeo y occidental de España.

Debemos ser conscientes de que España es un país que cuenta en la opinión pública rusa. Hace algunos años la transición española era el modelo básico de referencia y en torno a esa transición se organizaron numerosas reuniones y seminarios para examinar nuestra experiencia y nuestros logros. En los últimos meses, aunque algunos, en concreto el General Lebed, prefieren aludir al General Pinochet, la transición española vuelve a estar de moda en los círculos políticos e intelectuales. A pesar de las diferencias de partida entre una y otra situación, nuestra transición sigue siendo la referencia más cercana, más válida y más útil.

España debe y puede hacer más cosas, muchas cosas, en ese gran país. Además de una buena imagen -que siempre es cosa positiva- tenemos un nivel económico y tecnológico que permite un entendimiento y una colaboración fácil y eficaz. En concreto podemos y debemos hacer

tres cosas: aumentar sensiblemente los intercambios comerciales en unos momentos muy favorables para la compra de productos rusos; aumentar asimismo las inversiones directas, en especial en sectores básicos, contando con el apoyo de la Administración en lo que fuera preciso; aumentar, finalmente, nuestra participación en los programas TACIS y PHARE de la Unión Europea.

Estos programas europeos de asistencia técnica en estudios macroeconómicos, jurídicos e institucionales podrían ser una magnífica vía para conocer más a fondo, sin asumir de inmediato riesgos ni dinero, tanto los problemas reales como las magníficas oportunidades que ofrecen Rusia y los nuevos estados independientes. Nuestra participación hasta el momento ha sido prácticamente simbólica y sería irresponsable que continuara siéndolo. En el período 1991-1995 sólo el Programa TACIS va a representar una inversión superior a los 2.200 millones de ecus y para el período 1996-1999 el presupuesto, precisamente presentado por España, es del orden de 2.750 millones de ecus.

Estos datos y la lectura del informe adjunto quizá sirvan para modificar ciertas conductas y generar una actitud más positiva y más comprometida por parte española.

27 de octubre de 1995

RUSIA Y OCCIDENTE

Robert D. Blackwill

I. EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA

LAS TRADICIONES DE LA POLITICA EXTERIOR RUSA

En su lucha por debatir, formular, adoptar y ejecutar una serie coherente de medidas políticas exteriores, Moscú se topa inevitablemente con su historia, antigua y reciente, zarista y soviética. Este largo y complejo legado ruso proporciona una parte importante del contexto político, económico, geopolítico y emocional a partir del cual los líderes y los ciudadanos rusos de a pie se plantean sus problemas actuales y sus retos futuros. Sin duda, no hay nada inevitable en este proceso, y una mirada a los actuales debates políticos rusos demuestra que todavía queda mucho que discutir sin salirse de este contexto. Pero cada vez hay un mayor acuerdo entre las élites rusas sobre la dirección de la brújula que marcará el pensamiento y el comportamiento de Moscú a medida que se vaya enfrentando con su contexto exterior post-Guerra Fría.

La historia de Rusia está llena de gloriosas victorias e ignominiosas derrotas. Pero, a lo largo de los siglos, la política exterior rusa ha tenido siempre cierto instinto expansionista. Extendiéndose a lo largo de una docena de franjas horarias en su configuración más reciente, Rusia (y después la Unión Soviética) buscó la seguridad a través de la dominación sistemática de sus territorios adyacentes, y a menudo también de las naciones vecinas a esas tierras. Sin duda, las causas de este comportamiento son muchas, y no sólo patológicas. Al no tener fronteras naturales, Rusia fue invadida una y otra vez a lo largo de la historia desde oriente y occidente. Aunque todos los intrusos fueran finalmente derrotados o asimilados, medir el bienestar de Rusia mediante conceptos de inseguridad exterior y comportamiento imperial se ha convertido en algo usual para el pensamiento estratégico ruso. Como dijo Sergei Witte a principios de siglo, "no existe tal cosa como Rusia, sólo existe el Imperio Ruso". Resumiendo, durante cientos de años ha resultado mucho más seguro controlar los límites de Rusia y los territorios que se extienden aún más allá que confiar en la bondad de sus potenciales adversarios.

Este temor, y la suspicacia hacia el mundo exterior, aun prevalecen hoy día en Rusia, aunque la posibilidad de volver a emplear

los brutales procedimientos tradicionales rusos -coerción política y la amenaza, o el uso, de la fuerza- para enfrentarse a las amenazas exteriores, ya sean reales, supuestas o inventadas, es dramáticamente inferior de lo que lo ha sido durante los últimos doscientos años. Además, los costes que conllevarían estas formas de proceder resultan prohibitivos actualmente. Pero las inclinaciones imperiales de Moscú no han desaparecido.

La convicción compartida por la mayoría de los rusos de pertenecer a una nación especialmente grandiosa es inherente a este sentido del destino imperial ruso. Ya se mida en base a la extensión geográfica y la población, a los recursos naturales, los logros artísticos y científicos, la intensidad espiritual, o la cruda fuerza militar, los rusos ven en Rusia (y en la Unión Soviética) un país excepcional, un país diferente a todos los demás y, lo que es más, un país que posee claras prerrogativas que sobrepasan las de la mayoría de los demás países; desde luego sobrepasan las de sus vecinos. De nuevo, los acontecimientos cataclísmicos de los últimos cinco años y la actual debilidad interna han disminuido la frecuencia con la que los rusos expresan su confianza en la importancia intrínseca de su país, pero este intenso deseo de grandeza, de ser vistos como algo grande, y de ser tratados por los demás como algo grande, descansa en lo más profundo de la psicología rusa; ayer, hoy y mañana. Y en la actualidad, esta tendencia está en auge en Rusia. El presidente Boris Yeltsin ha dicho que "en lo que a las relaciones con los Estados Unidos respecta, queremos que haya igualdad en todo, como si se tratase de dos grandes potencias. Las concesiones, de cualquier tipo, humillan nuestros sentimientos patrióticos...".

Otro factor que ejerce una gran influencia actualmente sobre las élites de la seguridad nacional y los ciudadanos rusos es la experiencia soviética. A pesar del derrumbamiento de la URSS, muchos de los hábitos de pensamiento y de los procedimientos operativos usuales del comunismo soviético siguen presentes en las instituciones de seguridad nacional del actual gobierno ruso. Esto no debería sorprender a nadie; los repertorios organizativos cambian lentamente, especialmente si los máximos líderes proceden en su mayoría, o por completo, de esa vieja guardia que está a la ofensiva en todos los ámbitos de la administración rusa. Esto puede observarse claramente en el pequeño círculo que rodea a Yeltsin, y que, a menudo, decide la

política rusa sin tener en cuenta lo que pueda pensar la Duma o la mayoría del país; en las mentiras fáciles a las que recurre el gobierno para enmascarar su brutal uso de la fuerza en Chechenia; en el extremo secretismo que se ha reinstaurado en la mayoría de las facetas de la política de seguridad nacional rusa; y en la firme reemergencia de los servicios de seguridad interna. Si las instituciones rusas de seguridad nacional hacen lo que les resulta natural, lo que les resulta natural es, a menudo, y quizá cada vez más, la retórica y el comportamiento autoritario de tipo soviético.

Desde esta perspectiva, los gobiernos extranjeros no tienen ni diferencias honestas con Moscú ni preocupaciones estratégicas razonables; montan provocaciones calculadas contra Rusia. Los gobiernos extranjeros sólo quieren fortalecer a los vecinos de Rusia para debilitar a Rusia. Los gobiernos extranjeros no son espectadores bondadosos; conspiran para provocar la caída de Rusia. Por supuesto, no todos los funcionarios rusos comparten estos modos soviéticos (y zaristas) de pensar y expresarse, y la nueva Rusia no es la única que piensa a veces que el mundo se está organizando contra ella. Pero estas corrosivas tendencias soviéticas están reemergiendo en la formulación y la articulación de la política exterior rusa.

La mayoría de la actual élite de seguridad nacional rusa cree que la política de Gorbachov supuso una enorme catástrofe para la Unión Soviética (y por tanto para Rusia). Estos patriotas perdieron su país, su ideología, su forma de gobierno, su sistema económico, sus valores sociales y, lo que es más, su capacidad de garantizar la seguridad de su nación. Y todo esto, que normalmente suele ir ligado a una derrota militar absoluta y a la ocupación del país, sucedió sin que se disparase un solo tiro. Imagínese el enorme golpe psicológico que sufrieron quienes dominaban los organismos de seguridad nacional del gobierno ruso. Imagínese la sensación de humillación y pérdida. Imagínese el grado de resentimiento hacia los vencedores, sobre todo porque éstos no siempre han disimulado su regocijo ante la defenestración de la URSS. En unos pocos años, gran parte de lo que estos hombres defendieron a lo largo de toda su vida profesional desapareció, y fue reemplazado por la confusión, el caos y el derrumbamiento de la nación. Muchos de ellos están decididos a restaurar la influencia de Rusia en el exterior mediante los únicos métodos que conocen: la persuasión, la coerción, la fuerza.

Las probabilidades de que se produzca una reforma política y económica interior que pueda apuntar hacia un enfoque distinto de las relaciones internacionales son inciertas. A pesar de los increíbles cambios que se han producido durante los últimos tres años, Rusia no ha heredado prácticamente nada de su pasado que le pueda ayudar a convertirse en un miembro responsable y democrático de la comunidad internacional: ni tradiciones ni valores democráticos; ni una sociedad civil; ni el respeto por los derechos humanos; ni elecciones libres y limpias; ni un estado de derecho; ni la separación de poderes; ni el control legislativo; ni el escrutinio público, ni empresarial, de la política gubernamental; ni un espíritu genuino de compromiso; ni respeto por -de hecho hay fobias contra- quienes no sean blancos; ni una tradición de relaciones amistosas y pacíficas con sus vecinos (al contrario, una larga historia de intervenciones militares seguidas por la dominación política rusa).

Esto tampoco quiere decir que Rusia esté destinada a retornar plenamente a su pasado imperial. También existen tendencias democráticas en la sociedad rusa. Pero tendrá que superar la fuerte predisposición que ha heredado si pretende convertirse en un socio duradero de las democracias industrializadas. Todavía es demasiado pronto para saber si Rusia puede conseguir algo tan complejo y, de ser así, para saber cuánto tardará en lograrlo.

LOS INTERESES NACIONALES DE RUSIA

Antes de proceder a analizar los intereses nacionales de Rusia en el futuro, hay que hacer una advertencia. Citando a Dean Acheson, lo que viene a continuación resulta en cierto modo "más claro que la propia verdad". Rusia está sumida en una situación de inmenso desorden y confusión. Las consideraciones a largo plazo que se realizan desde dentro y fuera del gobierno a menudo sólo son válidas durante días. Los políticos y los funcionarios confían poco en sus posibilidades de mantener su cargo al día siguiente, y menos aún en que la política que está en vigor cada mañana dure hasta la puesta del sol. La mayoría de ellos se protege contra un futuro incierto respecto a nosotros (y más importante aún, respecto a ellos mismos). Aunque estos factores resulten propios de un cambio revolucionario y por tanto nada sorprendentes, convierten cualquier análisis de la orientación y la política exterior rusa en una cometido extraordinariamente precario.

A pesar de ello, los gobiernos de la Trilateral no pueden limitarse a decidir que Rusia es demasiado difícil de entender en la actualidad, y esperar a que la situación se aclare. En el mejor de los casos, puede que eso tarde años en ocurrir, y mientras tanto es necesario intentar analizar el caos que caracteriza actualmente a la Federación Rusa hasta conseguir darle cierto sentido. Lo que sigue es un intento por destilar la esencia de la visión del mundo exterior que tiene la élite rusa en sus circunstancias actuales, aunque los miembros de esta élite discutan entre sí sobre muchas de las cuestiones que se analizan a continuación. A este respecto, en efecto, este apartado puede resultar más claro que la propia verdad. No obstante, espero que el análisis que sigue capture la quintaescencia del modo en el que la mayoría (no todos) de los rusos que importan a la hora de debatir, formular e implementar la política exterior rusa ven su situación internacional.

Dado su tamaño y su geografía, y el número y las características de sus vecinos, la Federación Rusa tiene una posición geopolítica increíblemente compleja. Sus intereses se extienden de una punta a otra de Eurasia; se enfrenta a un gran número de peligros, reales o imaginarios, que amenazan estos intereses desde todas las direcciones; y ha encontrado escasos aliados exteriores en su intento de establecer su identidad post-soviética en lo que a la seguridad nacional respecta. En los primeros días de la nueva Rusia, a partir de finales de 1991, coexistieron varios enfoques sobre los intereses nacionales de la nueva Rusia. Muchos reformistas argumentaron que el futuro de Rusia estaba sin duda junto a los Estados Unidos y Europa Occidental, y que la política exterior rusa debía concentrarse principalmente en establecer una asociación estratégica con estos países; una idea que hallaba un eco, o que en algunos casos había surgido, en capitales del G-7. Otro enfoque veía a Rusia como una potencia euroasiática con importantes intereses tanto en Occidente como en Oriente. Este enfoque abogaba contra una excesiva dependencia en las relaciones con los Estados Unidos y Europa Occidental; hacía hincapié en que China representaría una variable de crítica importancia en el futuro de Rusia, y en que, por tanto, debería jugar un papel crucial en la definición de los intereses nacionales rusos que se estaba forjando en Moscú. Un tercer grupo se concentró en la periferia inmediata de Rusia, argumentando que los intereses nacionales rusos dependían ante

todo de lo que aconteciera en los nuevos estados de la antigua Unión Soviética. Y también estaban aquellos que creían que el reto más importante de la seguridad nacional rusa era de índole interna: mantener la integridad territorial de la propia Federación Rusa.

A principios de 1995 se había logrado algo parecido a un consenso en identificar y catalogar la importancia de los intereses de la seguridad nacional rusa a corto plazo, aunque sigue existiendo un fuerte debate interno sobre las medidas que se deben adoptar para perseguir dichos intereses y reducir o eliminar las amenazas a las que se enfrentan. La crisis de Chechenia, por encima de cualquier otra cosa, ha recordado a los rusos que su país es la única potencia del mundo que se enfrenta a amenazas inmediatas contra sus fronteras nacionales. Por ello, mantener el territorio actual de la Federación Rusa es el primero y principal objetivo nacional de la nueva Rusia; un objetivo compartido por una abrumadora mayoría de la élite política, militar, diplomática y de la inteligencia rusa.

El interés de Moscú por la estabilidad y la orientación pro rusa de los otros miembros de la Comunidad de Estados Independientes ocupa sin duda el segundo lugar. Los rusos están de acuerdo en que lo que ocurra en lo que llaman el "exterior próximo" tiene implicaciones de enorme importancia para la futura seguridad de la nación rusa. Como ha remarcado el ministro de Exteriores Kózirev, "los estados de la CEI y los países bálticos conforman el área en la que se concentran los intereses vitales de Rusia". Existe una preocupación especial por el destino de los 25 millones de rusos que viven en estos países; un problema que ningún gobierno ruso, por muy reformista que sea, puede ignorar. En abril de 1995, Kózirev anunció que Rusia estaba dispuesta a usar la fuerza para proteger los derechos de los rusos que viven en las antiguas repúblicas soviéticas, incluyendo de forma implícita a los países bálticos. En palabras del propio Kózirev, "pueden darse casos en los que el uso directo de la fuerza militar pueda ser necesario para proteger a nuestros compatriotas en el exterior". Un torrente de refugiados rusos procedentes de estos turbulentos estados aumentaría aún más la presión sobre la economía rusa, y también aumentaría el riesgo de que el proceso político ruso se radicalizase. En Moscú se debate políticamente sobre la mejor forma de proteger los intereses de Rusia en las naciones de su periferia, pero casi nadie

duda de que la mayoría de las amenazas inmediatas a las que se enfrenta Rusia emanan de estas nuevas naciones.

Aunque siguen siendo importantes, las buenas relaciones con Occidente, y en particular con los Estados Unidos, han caído hasta el tercer puesto en la lista de prioridades del gobierno ruso. Volveremos a esta cuestión más adelante, pero por el momento basta con decir que la mayoría de los expertos de la seguridad nacional rusa cada vez se sienten más decepcionados respecto a las relaciones con los países de la Trilateral (al igual que la mayoría de los ciudadanos de a pie). La cumbre celebrada en Moscú el 10 de mayo de 1995 entre Yeltsin y Clinton incrementó esta tendencia, cada vez más marcada. Los rusos han aprendido a esperar, no sin amargura, mucho menos de Occidente de lo que esperaban en los embriagadores años 1991-1992, y también se han dado cuenta de que los lazos con Occidente ofrecen poca ayuda a Rusia para abordar los dos principales intereses nacionales del país que hemos mencionado anteriormente. Por otra parte, los rusos están convencidos de que, al menos a corto plazo y con la posible excepción de la ampliación de la OTAN y el futuro de Ucrania, los países del G-7 no representan una seria amenaza contra los intereses de Rusia.

Otro de los principales intereses de Rusia consiste en mantener su influencia histórica sobre Europa Oriental en general y sobre Polonia en particular. Aunque desde la Guerra Fría han cambiado muchas cosas, Moscú sigue pensando que la zona gris que hay entre Rusia y Alemania -especialmente Polonia- debe mantenerse fuera del sistema de seguridad occidental al que la Unión Soviética se enfrentó durante cuatro décadas. Es decir, que estos países no deben convertirse en miembros de la OTAN a no ser que Rusia se incorpore a la Alianza al mismo tiempo, y que Rusia debería tener poder de veto sobre la política exterior de Polonia.

Los intereses nacionales rusos por contener el creciente poder de China y evitar la emergencia de un Japón hostil, aun siendo consecuentes a largo plazo, no ocupan un lugar preeminente en los debates políticos de Moscú: en el caso de China, por la gran cantidad de incertidumbres que rodean el futuro tanto de la propia China como de Rusia, y la interacción entre ambos; y en el de Japón, porque las relaciones bilaterales entre Moscú y Tokio se topan con el impedimento de la disputa sobre los territorios septentrionales. Además, los

beneficios potenciales de participar en la dinámica región Asia-Pacífico están muy lejos de los debates que tienen lugar a diario en las altas esferas moscovitas.

Por supuesto, Rusia también persigue otros muchos intereses nacionales: tener un peso específico en la economía internacional (aunque siga siendo un sueño lejano); reducir los peligros de una proliferación nuclear que podría amenazar a la propia patria rusa; aumentar la transferencia de armas convencionales que contribuyen a los ingresos de defensa y fortalecen la industria militar; restablecer lazos con antiguos países clientes como Irak, Siria y Libia, que deben a Moscú decenas de miles de millones de dólares; intensificar las relaciones con los países balcánicos para aumentar la influencia rusa en la región; y proyectar la influencia diplomática rusa en la crisis yugoslava, Oriente Medio (incluyendo el problema israelí-palestino) y las Naciones Unidas. (La preocupación internacional por los derechos humanos, excepto en el caso de los rusos que viven en países de la antigua Unión Soviética, y los retos medioambientales tanto regionales como mundiales no parecen tener sitio en la actual percepción rusa de sus intereses nacionales).

Rusia y su periferia

Las preocupaciones y las medidas políticas rusas respecto a las naciones pertenecientes al antiguo territorio de la URSS merecen una atención especial. Con la única excepción de los tres países bálticos, que están en una categoría diferente por la protección especial que reciben de Occidente, son dos los principios generales que parecen alentar la percepción rusa de estas naciones, vulnerables y recientemente independientes, en las que Rusia tiene desplegados en la actualidad unos 130.000 soldados: a largo plazo, estas naciones deberán dirigir sus medidas políticas en una dirección que resulte conveniente para Rusia; y, de nuevo con el paso del tiempo, deberán ser "reintegradas" inevitable y sólidamente a la esfera rusa de intereses, si es que no se incorporan directamente a la propia Federación Rusa en determinados casos. Resumiendo, estas naciones no llegarán a ser realmente independientes si eso implica que puedan adoptar una política que parezca a Moscú perjudicial para los intereses rusos. Como dijo el presidente ruso de la Comunidad de Estados Independientes, Ivan Kootchenia, el 22 de mayo de 1995 en la

televisión rusa, a largo plazo la CEI será cuestión realmente de "un solo ejército, un solo sistema fronterizo, un solo espacio económico".

Esto no significa que debamos esperar necesariamente una intensificación a corto plazo de medidas rusas para forzar una "reintegración". Actualmente, los recursos de los que dispone Rusia para este objetivo son escasos, y los resultados electorales sugieren que, en vista de los enormes problemas internos, el pueblo ruso muestra poco entusiasmo por posibles aventuras exteriores. Pero si Rusia volviese a tener la capacidad suficiente para llevar a cabo una empresa así, los resultados electorales también muestran que la mayoría de los rusos creen que el antiguo territorio de la Unión Soviética, con la excepción de los países bálticos, es parte natural del dominio ruso, aunque estos estados ondeen sus propias banderas o canten sus propios himnos nacionales.

Con el XIV ejército en Moldavia, y Bielorrusia próxima a reintegrarse a la Federación Rusa -con o sin bandera nacional- tras el referéndum del 14 de mayo de 1995, este sentimiento tiene una significación especial en el caso de Ucrania. A los rusos les incomoda saber que Occidente está muy interesado por el futuro de Ucrania. Les resulta difícil entender y aceptar este interés, como demuestra el hecho de que la prensa rusa se llenara de comentarios suspicaces sobre la visita del presidente Clinton a Kiev en mayo de 1995. Son pocos los rusos que realmente creen que Ucrania debe ser un Estado independiente, cosa nada sorprendente. La historia rusa y la psicología nacional han estado estrechamente ligadas durante un milenio al área que ahora comprende el territorio de Ucrania. Los orígenes del Estado ruso se remontan a los rus de Kiev, en el siglo XI, y los rusos han visto a los habitantes de este territorio como carne de su carne al menos desde 1654, cuando los cosacos ucranianos buscaron la protección del zar contra los polacos y los turcos. Aunque la mayoría de los ucranianos tengan una visión diferente, eso no disminuye la convicción rusa de que una Ucrania separada de Rusia es algo anormal, y de que esta situación antinatural sin duda encontrará remedio antes o después.

No obstante, y hasta el momento, esto no ha hecho que Rusia proponga medidas encaminadas a socavar explícitamente la integridad territorial de Ucrania. De hecho, desde 1991, el comportamiento ruso hacia Ucrania ha sido bastante comedido. Moscú ha colaborado con Kiev

y los rusos de Crimea para evitar que se produjera una crisis desintegradora en dicho territorio. Ha continuado vendiendo energía a Ucrania a precios inferiores a los del mercado libre, aunque el suministro se interrumpa frecuentemente desde el lado ruso, entre otras cosas porque Ucrania tiene una deuda con Rusia de más de 4.000 millones de dólares. Rusia aceptó la puesta en marcha del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (CFE), que dejaba en manos de Ucrania miles de las armas convencionales más sofisticadas de la Unión Soviética. Y, por lo general, Moscú se ha mantenido al margen de las luchas políticas internas de Ucrania, aunque no disimuló su alegría cuando Leonid Kuchma, más favorable a los objetivos rusos, accedió a la presidencia en julio de 1994.

Algunas de las razones de este moderado comportamiento ruso resultan obvias, mientras que otras son motivo de debate. El principal objetivo a corto plazo de Moscú respecto a Ucrania es el traslado de las 2.400 armas nucleares que había en territorio ucraniano cuando la Unión Soviética se disolvió. Si Ucrania intentase hacerse con el control operacional de estas armas, Rusia se enfrentaría a una amenaza vital de enormes proporciones. Así que la diplomacia rusa, en colaboración con la de los Estados Unidos, ha dirigido todos sus esfuerzos a convencer a Kiev de que firme el Tratado de No Proliferación Nuclear, y a acelerar la salida de armas nucleares de Ucrania. Cualquier crisis violenta en Crimea, que se podría extender fácilmente a otras zonas de Ucrania, pondría en peligro la seguridad de este armamento y, por tanto, la de la propia Rusia. Una crisis de esta clase pondría también en peligro a los doce millones de rusos que viven en Ucrania.

Además, gran parte de Occidente ha hecho saber a Moscú que la moderación del comportamiento ruso respecto a Ucrania es un requisito indispensable para el establecimiento de unas buenas relaciones mutuas y, en última instancia, para la asistencia económica internacional a la Federación Rusa. A todo esto hay que añadir que son muchos quienes temen en Moscú que cualquier intento temprano por reincorporar a Ucrania de forma segura a la órbita rusa implicaría inevitablemente la importación de los inmensos problemas económicos de Ucrania, que podrían destrozar las perspectivas de recuperación económica y por tanto de reforma política en Rusia. La elección de Kuchma confirmó la teoría de la élite de la seguridad nacional rusa respecto a que el

camino más sabio consiste en conseguir la "reintegración" de Ucrania a más largo plazo. Y, por último, la guerra en Chechenia ha desviado la atención rusa de Ucrania. Convencido de que Occidente no dedicará los recursos necesarios para mantener a Ucrania como una nación independiente, y dudando de que Ucrania tome las medidas necesarias para sanear su economía, Moscú espera pacientemente a que la atracción gravitatoria de Rusia conduzca a Ucrania de vuelta a la Madre Rusia a un ritmo que minimice la posibilidad de que surjan divisiones internas en Ucrania, de que se produzca un perjuicio serio para la economía de Rusia y de que las relaciones con Occidente se vicien. El comportamiento que tenga con Ucrania una Rusia más fuerte, cuando todas las armas nucleares abandonen el territorio ucraniano en 1996, sigue siendo un serio interrogante.

La interacción entre Rusia y los pueblos del Cáucaso tiene menos que ver con lazos étnicos. Los rusos han estado presentes en la región durante un milenio. Tienen una conexión romántica con el paisaje y las gentes del Cáucaso, tan celebrados en su literatura. Pero con una población rusa de algunos cientos de miles de personas en la región, los principales intereses de Moscú en el Cáucaso estriban en su posición estratégica en los límites de Irán y Turquía. Las montañas del Cáucaso son lo más parecido que tiene Rusia a una frontera natural, y Moscú tiene un gran interés por mantener el control directo del margen septentrional de la región. De ahí la determinación rusa por dominar a los chechenos y a los demás montañeses que habitan la zona. De ahí también los esfuerzos inflexibles por vigilar a las pequeñas naciones del margen meridional: Georgia, Armenia y Azerbaiyán. Además, Rusia quiere asegurarse de que el conflicto allí existente (de nuevo endémico tras la disolución de la Unión Soviética) no se extienda a la propia Federación Rusa; y, en este mismo contexto, también pretende reducir la amenaza que representa el extremismo islámico -personificado para los rusos por los luchadores chechenos- para una Rusia que cuenta con 20 millones de ciudadanos musulmanes. La solidaridad mostrada por otros musulmanes hacia los chechenos durante la intervención militar rusa es una buena prueba de esta amenaza potencial para la seguridad de Rusia. Estas preocupaciones fueron las que llevaron a Moscú a intervenir en la guerra civil de Georgia en 1992-93, en parte mediante el despliegue de unos pocos cientos de soldados rusos. Gracias a ello, Rusia consiguió ejercer una influencia

decisiva sobre la política de Georgia y, tras un largo tira y afloja, llegó a conseguir que Tblisi accediera a la presencia de bases militares rusas en su territorio.

Con algunos de los mismos motivos en mente, Moscú también intervino directamente en el largo y sangriento conflicto entre Armenia y Azerbaiyán sobre el enclave de Nagorni Karabaj. De nuevo, Rusia no disparó este agrio conflicto étnico, cuyos orígenes se remontan a un remoto pasado, pero una vez empezada la guerra, Moscú trabajó duro para asegurarse un desenlace que favoreciese el dominio estratégico ruso de la región del Caspio. Este objetivo a largo plazo ha adquirido más importancia ante las inmensas reservas energéticas que se han encontrado durante los últimos años en el mar Caspio y sus alrededores, y por el hecho de que los oleoductos para transportar estos recursos al mundo exterior pasan por Rusia. (En Kazajstán puede haber hasta 35.000 millones de barriles recuperables de petróleo; Azerbaiyán, al igual que Kazajstán, posee uno de los diez mayores yacimientos petrolíferos del mundo; y Turkmenistán ha heredado una de las mayores reservas de gas natural del planeta, estimada en unos 10 billones de metros cúbicos). La cuestión de quién explotará estos recursos energéticos necesita una solución urgente. Argumentando que la Unión Soviética desarrolló estos recursos, los rusos han insistido en que Lukoil y Gazprom, los gigantes rusos del petróleo y del gas, participen en el consorcio de compañías locales y occidentales que pretenden explotar estos recursos energéticos, que pueden resultar vitales, tanto para Rusia como para los países de la Trilateral, a lo largo del próximo siglo. No hay duda de que los rusos están decididos a controlar la distribución de estos vastos recursos. Al margen de la escasa disposición mostrada por Moscú a considerar la posibilidad de algún tipo de mediación de la OSCE en los problemas del Cáucaso, estas reservas energéticas también han fortalecido la determinación rusa de no permitir que ni Occidente -incluyendo a Turquía-, ni Irán, ni cualquier otra influencia exterior quite a Rusia el papel de árbitro principal de las relaciones entre Azerbaiyán y Armenia.

Con 6,2 millones de rusos viviendo en Kazajstán (el 37 por ciento de la población), Moscú persigue una delicada estrategia diplomática encaminada a establecer unas relaciones cada vez más estrechas con Kazajstán, pero teniendo cuidado de no presionar al líder kazajo, Nursultan Nazebaiev, hasta el punto de hacerle reaccionar acelerando

un proceso que ya está bastante avanzado: la exclusión gradual de los rusos de los puestos de poder del gobierno kazajo. Una interferencia frontal de los rusos en los asuntos internos de Kazajstán probablemente resultaría contraproducente a corto plazo, pero gran parte de la élite de la seguridad nacional rusa prevé que Kazajstán volverá a estar bajo el control estratégico de Moscú, o que, como a veces se dice en Moscú, volverá al espacio geopolítico ruso, al que ha pertenecido durante más de un siglo.

Como ya hemos dicho anteriormente, las preocupaciones rusas en Asia Central se centran en los recursos naturales, en contener el extremismo islámico exportado desde Afganistán e Irán y en proteger a los 11 millones de rusos que viven en la región. Además de la gran población rusa de Kazajstán, existen otras muchas minorías rusas en diferentes naciones centroasiáticas. El 36 por ciento de la población de Turkmenistán es rusa. Uzbekistán es la única nación en la que el grupo étnico epónimo es abrumadoramente mayoritario; incluso aquí, el 20 por ciento de la población es rusa.

El interrogante de la futura política china en esta región no parece inquietar actualmente en Moscú, aunque los rusos sí están preocupados por la distante amenaza de una mayor influencia a largo plazo de China en Kirguizistán y Kazajstán. Hoy en día, las preocupaciones de Rusia se centran en la guerra civil de Tayikistán, donde hay 25.000 soldados rusos atrapados en un conflicto de guerrillas al que no se le ve ninguna salida, ni militar ni negociada, a corto plazo. Con la ayuda de tayikos y *muyahidin* simpatizantes de Afganistán, la oposición dentro de Tayikistán parece lo suficientemente fuerte como para prolongar la guerra durante años. Moscú ha llegado a la conclusión de que si no detiene a los fundamentalistas islámicos aquí, pronto estarán a las fronteras de la propia Rusia. Y el importantes flujo de drogas, que entran a la Federación Rusa desde esta región, también constituye un problema cada vez mayor para Rusia.

En lo que a las amenazas procedentes del sur y el este se refiere, los rusos mantienen que no tienen más remedio que establecer una línea defensiva, y que ésta no debe ser trazada en la frontera de Asia Central y Rusia, desprotegida y totalmente permeable, sino en la frontera meridional de la antigua Unión Soviética, donde ya existen mecanismos de control. Pero estas medidas políticas rusas en su

periferia meridional no presagian necesariamente la recreación de la unidad geopolítica y la organización política de la Unión Soviética en esta zona. Al contrario, fueron muchos los rusos que se mostraron contrarios al flujo de recursos, en forma de infraestructuras, servicios sociales y desarrollo económico, desde el Moscú soviético a estas regiones meridionales. A lo largo de la década de 1980, la Unión Soviética ofreció inmensos subsidios -una estimación los sitúa en 50.000 millones de dólares anuales- al resto de las repúblicas soviéticas a través de asistencia presupuestaria directa y materias primas baratas, especialmente energía. Esta situación empezó a cambiar a medida que la Unión Soviética se desintegraba. Así, en 1992, Rusia concedió entre 17.000 y 20.000 millones de dólares a otros miembros de la antigua Unión Soviética en subvenciones y préstamos libres de intereses. En 1993, la aportación de Moscú disminuyó a una tercera parte, y en 1994 a aproximadamente una décima parte del nivel de 1992. Aunque muchos subsidios aún continúan, la mayoría de los rusos desean que cesen.

Rusia podría intentar valerse del territorio de estos estados recientemente independizados como territorio de contención para que los conflictos no se extiendan hasta ella; para mantener o crear bases militares con propósitos de defensa (incluyendo la de los rusos que residen fuera de la Federación) y proyección de poder; y para controlar la explotación de los recursos naturales de varios de estos países. Aun está por ver si Rusia se empleará enérgicamente para lograr todos estos objetivos. Pero existen claros indicios de que ya se está procediendo a cierta "reintegración" estratégica, a la que Ucrania se resiste con especial fuerza. (Véase el acuerdo ratificado por Bielorrusia que permite la presencia de tropas rusas en su suelo durante 25 años, cuando antes insistía en que todas las tropas rusas debían retirarse antes del fin de 1995; el acuerdo logrado entre Rusia, Bielorrusia y Kazajstán, a principios de este año, para establecer un área estratégica militar común; el comunicado realizado en enero de 1995, según el cual Rusia y Kazajstán empezarán a crear una fuerza militar conjunta este mismo año; el acuerdo en el seno de la CEI -y especialmente entre Rusia y Ucrania- para crear un sistema conjunto de defensa aérea; y el acuerdo provisional entre Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Armenia, Georgia y Tayikistán en la cumbre de la CEI de Minsk, el 26 de mayo de 1995, para emplazar

guardas rusos en las fronteras exteriores de estos países. Dada su variedad de recursos y pujanzas, el punto hasta el que podrá llegar Moscú en esta dirección, aunque dedique a ello todo su esfuerzo, resulta incierto. Pero los objetivos del actual gobierno ruso están claros. El presidente Yeltsin hizo hincapié durante la cumbre de Minsk en que la CEI debería adoptar "una protección conjunta (dirigida por Rusia) y eficaz de las fronteras de la CEI", "una utilización común de instalaciones militares ... y operaciones conjuntas de producción de defensa". Y el primer ministro Víktor Chernomirdin lo puso en estas palabras en Minsk: "Nadie está usurpando ninguna soberanía, pero nadie podrá detener nuestra unificación".

Y, por último, ¿qué ocurre con los países bálticos? La costa báltica ha sido objeto de la ambición estratégica rusa durante al menos cuatrocientos años. Y sigue siéndolo. Además, como resultado de la política de Stalin y sus sucesores, Letonia y Estonia tienen un alto porcentaje de habitantes rusos (30-40 por ciento), a quienes, a ojos rusos, se les niegan plenos derechos de ciudadanía. Y lo que es más, Estonia mantiene reclamaciones territoriales en Rusia. Aunque las tropas rusas abandonaron los países bálticos más o menos según lo acordado, Moscú seguirá manteniendo que los acontecimientos que tengan lugar en estos estados tienen importantes implicaciones estratégicas e internas para la Federación Rusa.

Rusia, los Estados Unidos y Europa Occidental¹

Aunque las relaciones de Moscú con Washington siguen estando a la cabeza de esta categoría de intereses, los lazos de Rusia con los países de la Trilateral, y especialmente con los Estados Unidos, han ido decayendo lentamente desde mediados de 1993; una tendencia que no varió durante la cumbre celebrada en Moscú, en mayo de 1995, entre Clinton y Yeltsin. Puede que esto resultara inevitable en vista de las expectativas poco realistas que albergaban ambas partes mientras la Guerra Fría tocaba a su fin, la URSS se derrumbaba y Rusia luchaba por encontrar su sitio en la nueva Europa y el transformado contexto internacional. Por parte rusa, se esperaba mucho más apoyo material y comprensión política. Estas expectativas se vieron reforzadas por la

¹ Se puede encontrar un análisis de la visión rusa de Asia Oriental en el ensayo de Akihito Tanaka incluido en este mismo informe.

serie de comunicados realizados en las cumbres del G-7, que anunciaban la transferencia de inmensas sumas de dinero a Rusia (billones de dólares) para apoyar las reformas democráticas y de mercado. Los Estados Unidos fueron quienes más insistieron en ello en sus declaraciones, y también fueron los menos comedidos, tanto en cantidad como en intensidad, a la hora de aconsejar al gobierno ruso (tanto desde el gobierno como desde instancias privadas) sobre la mejor manera de reformar su economía.

En cualquier caso, el G-7 prometió de más y dio de menos. Una de las razones esgrimidas para ello -que el dinero sería malgastado hasta que las reformas de mercado se hubieran afianzado realmente- resultaba respetable. Los fondos sólo se concedían bajo estrictas condiciones macroeconómicas, y los rusos a menudo no estaban dispuestos o preparados para cambiar su política tal y como se lo exigían el G-7 y sus agentes en el FMI y el Banco Mundial. Pero, mientras el G-7 anunciaba a bombo y platillo paquetes de ayuda de 24.000 millones de dólares en 1992 y 28.000 millones en 1993, las cantidades entregadas durante esos años estuvieron más próximas a los 16.000 y a los 8.000 millones de dólares respectivamente. El resultado fueron innumerables hojas llenas de cuentas y mucho menos dinero real de Occidente del que los gobiernos de la Trilateral quisieron proclamar. En concreto, estas sumas incluían préstamos a corto plazo a tipos de mercado y créditos de países occidentales concretos concedidos en parte para mejorar su penetración en el mercado ruso. La Unión Europea se mostró letárgica a la hora de conseguir ayuda para Rusia, y extremadamente reacia a abrir sus mercados de forma significativa a los productos rusos. Como se decía en *The Economist* del 6 de mayo de 1995, "decir que la respuesta ha sido inadecuada apenas expresa la extensión de su fracaso con Rusia". Los Estados Unidos también tuvieron una salida lenta. Y el FMI y el Banco Mundial se atascaron durante largos períodos en atolladeros burocráticos internos.

Y, lo que quizá sea igual de importante, por regla general, la mayoría de la ayuda que de hecho llegó a Rusia no tuvo ningún efecto tangible para el ciudadano ruso de a pie. Muchos rusos sí vieron la ayuda humanitaria recibida -principalmente de Europa Occidental- durante los difíciles inviernos de 1991 y 1992. Se mostraron debidamente agradecidos, pero también se sintieron humillados al ver que su presidente alargaba la mano pidiendo ayuda y que su país, en

otros tiempos grande, parecía tener que acudir a sus antiguos enemigos para poder alimentarse. Estos sentimientos ayudaron a remachar los últimos clavos en el ataúd político de Gorbachov.

Muchos rusos también se mostraron escépticos ante los consejos económicos que Occidente ofrecía con tanta liberalidad. Los asesores occidentales que llegaron en tropel a Moscú cobraron grandes cantidades de dinero procedente de fondos de asistencia que los rusos creían destinadas directamente a ellos. Gran parte de la ayuda parecía irrelevante e inaplicable. Parte de ella, por ejemplo la defensa del libre comercio y el libre establecimiento de bancos y empresas occidentales parecía hipócrita cuando provenía de ciudadanos de países occidentales que estaban ocupados en levantar barreras contra las exportaciones rusas. Pocos de los "expertos" se quedaron el tiempo suficiente como para comprender las complejidades del escenario económico y político de la Rusia post-comunista. Los que lo hicieron se convirtieron a su vez en objeto de envidias e intrigas políticas.

Así, los ciudadanos rusos llegaron a una serie de conclusiones llenas de cinismo: Occidente nunca tuvo intención de ofrecer la asistencia y por tanto todo la iniciativa era una farsa, o parte del dinero sí llegó a Rusia pero fue robado inmediatamente por las élites políticas y económicas, o, lo que sería todavía peor (una idea que surgió del paranoico pasado ruso), el propósito de la ayuda occidental -prometida y enviada- era debilitar a Rusia, producir un estado ruso impotente que Occidente pudiera manipular a su propio antojo para servir sus propósitos. Desde 1991, en fin, la experiencia general de la asistencia del G-7 a la Federación Rusa ha producido entre algunos rusos un sentimiento antioccidental y sobre todo antiamericano. Esta tendencia está en ascenso.

Sin embargo, la creciente frustración respecto a la exclusión de Rusia de los procesos claves de toma de decisiones europeos posteriores a la Guerra Fría se ha dejado sentir más entre la élite moscovita de seguridad nacional que entre el ciudadano ruso de a pie. Al principio, la nueva Rusia fue bombardeada con promesas de Occidente, y especialmente de Washington, sobre una asociación estratégica que otorgaría a Rusia un papel crucial en la creación del "nuevo orden mundial". Las expectativas se dispararon en los ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa de Moscú, mientras las élites esperaban propuestas concretas de los Estados Unidos y las

principales capitales de Europa Occidental sobre la manera en la que se podría llevar a cabo esta noble misión. En lugar de ello recibieron una retórica vaga y reiterada y una serie de pasos excluyentes - calculados o inadvertidos- que reflejaban la ambivalencia occidental sobre la incorporación sistemática de Rusia a sus procesos de toma de decisiones.

Los motivos de queja de Rusia sobre la política occidental -de nuevo centrados en los Estados Unidos- son muchos, y de diversa índole. Hasta que se creó el grupo de contacto para abordar el problema de la guerra en la antigua Yugoslavia, y para satisfacer la insistencia rusa en ser incorporada a los procesos de toma de decisiones y los esfuerzos negociadores encaminados a resolver esta crisis, Moscú fue dejado de lado mientras Occidente abordaba la tragedia bosnia de forma incompetente. La OTAN amenazó reiteradamente con atacar a los serbios de Bosnia a pesar de la clara oposición de Moscú. El hecho de que las bombas de la OTAN raramente cayeran sobre los serbios de Bosnia no mitigó el malestar ruso sobre las decisiones de la Alianza Atlántica, ni su falta de voluntad para tener en cuenta realmente la opinión de Moscú. El programa Asociación para la Paz de la Alianza trató a todos los países del Este como iguales, cuando estaba claro que Rusia buscaba un lugar de privilegio en sus relaciones con la OTAN. Las conversaciones occidentales sobre un tratado entre la Alianza y Rusia se quedaron precisamente en eso: en conversaciones. Mientras el gobierno de Yeltsin esperaba las sugerencias de la OTAN, y especialmente de los Estados Unidos, sobre el contenido concreto de dicho acuerdo, Rusia no recibía nada tangible de sus supuestos "socios estratégicos" -ni siquiera durante la cumbre celebrada en mayo de 1995 entre los Estados Unidos y Rusia-, y el acuerdo del 31 de mayo de 1995 sobre un reforzamiento de las consultas entre la OTAN y Rusia sigue siendo muy parco en detalles.

Las propuestas que Moscú presentó en la cumbre de Budapest, en diciembre de 1994, para llevar a cabo grandes reformas institucionales en la CSCE, que fueron concebidas para dar a Rusia una mayor influencia estructural en cuestiones de seguridad europea, fueron rechazadas por Occidente. Los Tratados START II y CFE resultan injustos a ojos de Rusia, pues le fueron impuestos a Moscú cuando su gobierno era vulnerable e incompetente. El intento ruso por redefinir las limitaciones de equipamiento establecidas en 1990 en el Tratado

CFE fue rechazado de plano durante años por Occidente. Los Estados Unidos obtuvieron de Bielorrusia, en circunstancias poco claras, el sistema de defensa aérea más avanzado de Rusia, el S-300, lo que puede haber costado a Rusia miles de millones de dólares en ventas al exterior. Washington se ha opuesto a la venta de armas rusas a Irán o cualquier otro lugar mientras, a ojos rusos, se vendían armas estadounidenses por todo el planeta; y Washington también se opuso a una transacción de tecnología nuclear rusa a Irán que era perfectamente legal. Los rusos se preguntan por qué los gobiernos occidentales, que tanto se preocupaban en los viejos tiempos por las violaciones soviéticas de los derechos humanos, ahora parecen indiferentes a los abusos de esa índole contra ciudadanos rusos que viven en otros países de la antigua Unión Soviética. La élite de la seguridad nacional se pregunta quién otorgó a Estados Unidos el papel de amenazante policía mundial en la antigua Yugoslavia, Haití, Somalia, Irak y Corea del Norte. Esta élite sospecha que, cuando los occidentales promueven la conversión de Rusia en materia de defensa, lo que realmente buscan es su desarme unilateral. Los rusos se quejan de que Occidente no entiende que Rusia está luchando contra el extremismo islámico en su límite meridional. Además, y ante la presión de los Estados Unidos, la OTAN ha dado a conocer su intención de ampliar su número de miembros con la incorporación de países de Europa Oriental al tiempo que se muestra claramente decidida a excluir a Rusia de la misma oportunidad de incorporarse a la principal institución de seguridad europea.

Resulta difícil exagerar la profunda oposición de la élite rusa hacia una ampliación de la OTAN que incluya a Polonia y excluya a Rusia. Moscú tiene numerosos argumentos para defender lo que llama, en términos soviéticos, su posición de principios. La incorporación de nuevos miembros a la OTAN establecería nuevas fronteras en Europa, reimplantando una división del continente que desapareció con la Guerra Fría. Dejaría a Rusia fuera de la principal institución de seguridad de Europa, creando inevitablemente tensiones duraderas entre Moscú y la Alianza Atlántica. Probablemente conllevaría el despliegue de fuerzas de la OTAN, y quizá de armas nucleares, en las fronteras de Rusia. Llevaría a Polonia y a otros países de Europa Oriental a la imprudencia en sus relaciones con Moscú, creyendo poder parapetarse tras el escudo de la OTAN. Por todo ello, desestabilizaría lo que en

la actualidad es una Europa Oriental perfectamente estable. Privaría a Rusia de importantes socios potenciales para su transición económica y política. Obligaría al Estado Mayor ruso a empezar a trazar planes de contingencia frente a Europa Oriental, una actividad que en la actualidad no forma parte de los planes de defensa rusos. Conduciría inevitablemente a un aumento de los gastos de defensa y podría provocar una nueva carrera de armamentos en Europa, para la que se emplearían recursos que de otra manera estarían dirigidos a necesidades internas. Fortalecería el papel y la influencia de las agencias militares y de inteligencia en los procesos de toma de decisiones de Moscú.

Desde el punto de vista de Moscú, la incorporación de nuevos miembros a la OTAN animaría a aquellos que desde el seno del gobierno ruso desean devolver a Ucrania rápidamente a la dominación rusa. Provocaría una mayor presión rusa sobre los países bálticos. Precipitaría una fuerte reintegración militar de las fuerzas de los países de la CEI. Debilitaría a los movimientos de reforma democrática que existen en Rusia, y fortalecería a los fascistas y los comunistas que desean recrear el espacio geopolítico de la URSS. Ignoraría insensiblemente los sentimientos de pérdida y humillación que embargan a los rusos como consecuencia de los cambios que han hecho temblar a la Unión Soviética y a Rusia durante los últimos cinco años. Y, a efectos reales, negaría a Rusia la posibilidad de ejercer su legítima influencia sobre el futuro de Polonia, un país con el que ha mantenido profundos lazos durante siglos. En resumen, los rusos favorables a la apertura sostienen que la malévolamente ampliación de la OTAN hacia Europa Oriental desencadenaría una profecía anunciada: una Rusia hostil y revisionista resuelta a deshacer el sistema emergente de seguridad europeo, que a ojos rusos resultaría absolutamente contrario a sus principales intereses nacionales. ¿Por qué -se preguntan los rusos pro-occidentales- iba a desear eso la OTAN?

Desde 1993, una vez finalizado el período de idilio con Occidente, toda la élite de seguridad nacional de Moscú ve a una OTAN fuerte y coherente como algo cada vez más contrario a los intereses rusos. Esto ha dado lugar a cierta vacilación respecto a la participación rusa en la iniciativa de la Asociación para la Paz, a una actitud poco entusiasta del Estado Mayor ruso respecto a una posible cooperación militar con la Alianza Atlántica, y a la creciente

convicción de que una Alianza débil y fragmentada resultaría beneficiosa para Rusia. No es probable que este principio geopolítico ruso, que por supuesto también se nutre de poderosos antecedentes soviéticos, cambie a corto plazo.

Aunque menor, la crisis de Bosnia también ha tenido bastante importancia en el devenir de las relaciones de Rusia con Europa Occidental y los Estados Unidos. Las élites rusas simplemente no aceptan que los serbios sean los villanos de la película. Llevada por sus lazos históricos con la región, por su identificación emocional con sus hermanos eslavos y su aversión hacia los bombardeos por la OTAN -el enemigo durante casi medio siglo- de aliados tradicionales de Rusia, Moscú no aceptará una salida de la crisis bosnia que castigue con dureza a los serbios o reduzca la influencia rusa en los Balcanes.

Como consecuencia de todo lo mencionado anteriormente, los rusos cada vez se preocupan más por si mismos. En la actualidad, la mayoría de ellos creen que su país tendrá que valerse por si solo, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Aunque el grado de dificultad que alcanzarán las relaciones de Rusia con Estados Unidos y Europa Occidental durante los próximos años resulte incierto en el momento de escribir este informe, el mayor nivel de cooperación se alcanzó en 1992, y durante los próximos años estas relaciones estarán cargadas de dificultades, y quizás incluso salpicadas por crisis periódicas. Esto resulta especialmente cierto en el caso de las relaciones entre Washington y Moscú; en gran medida por las esperanzas que ambas partes albergaban al finalizar la Guerra Fría sobre las características de sus futuros lazos.

No obstante, y a pesar del sombrío contexto mencionado anteriormente, Rusia sigue teniendo razones de peso para que sus relaciones con Occidente sean lo más cordiales posible. Desea ejercer su influencia en las decisiones transatlánticas relacionadas con los futuros programas de defensa nuclear y convencional, con la evolución de la OTAN, con la manera de abordar los conflictos que puedan surgir en Europa, con el funcionamiento de las Naciones Unidas, etc. Es consciente de que los Estados Unidos y los países de la Unión Europea pueden minimizar el papel de Moscú en la cambiante arquitectura de las organizaciones europeas. Y, lo que es más, unas relaciones hostiles con Occidente incrementarían las voces a favor de aumentar considerablemente los gastos rusos de defensa; una perspectiva nada

atractiva para muchos en Moscú. La comunidad trilateral decidirá el nivel del futuro apoyo económico occidental a Rusia y sentará las bases que determinarán el volumen de inversión privada occidental en la Federación Rusa. Además, una Rusia aislada y alienada, sin amigos, se adentraría en el próximo siglo de forma poco alentadora. Que estos importantes incentivos moderen las tendencias cada vez más preocupantes del comportamiento exterior ruso es algo que aún está por ver.

EL CONTEXTO INTERNO

Como se ha dicho anteriormente, las decisiones rusas de seguridad nacional se verán profundamente afectadas por la política interior rusa. Y a este respecto, las perspectivas no son alentadoras. Como hemos visto en el caso de Chechenia, el gobierno ruso es capaz de tomar decisiones que impliquen el uso de una fuerza brutal sin el beneficio de los procesos democráticos, y contra la voluntad de la gran mayoría de la población. Ni la Duma ni la opinión pública han parecido tener el menor impacto sobre el devenir de la guerra en Chechenia.

Además, en las elecciones de diciembre de 1995 a la Duma, las perspectivas para los partidos democráticos no son nada buenas. Los comunistas y sus aliados agrarios están mejor organizados a nivel local, y no dudarán en aprovechar las cuestiones que más preocupan a los votantes rusos: las serias privaciones económicas que sufren gran parte de los ciudadanos, el creciente desequilibrio entre ricos y pobres y el problema del crimen y la corrupción. Estos dos partidos y sus simpatizantes parlamentarios podrían obtener la mayoría en la nueva Duma. Zhirinovski y sus partidarios también están preparados para hacerse con entre el 10 y el 15 por ciento de los votos. Ante estas tendencias electorales, los partidarios de reformas radicales se muestran desorganizados, profundamente divididos y enfrentados por rivalidades personales. La mayoría del dinero de la mafia, que tendrá un importante impacto en las elecciones, no estará destinado a estos partidos democráticos.

No parece probable que el presidente Yeltsin pueda unir a estas fraccionadas facciones reformistas antes de las elecciones a la Duma, entre otras cosas porque la mayoría de ellas no apoyarían su candidatura si decidiera presentarse a la reelección en las elecciones

presidenciales de junio de 1996. Los esfuerzos de Yeltsin por crear un bloque electoral de centro derecha encabezado por el primer ministro Chernomirdin y un grupo de centro izquierda encabezado por el portavoz de la Duma, Iván Ribkin, también se enfrentan a unas perspectivas muy inciertas. De ello se deduce que la nueva configuración de la Duma probablemente contará con menos demócratas que la actual; que la nueva Duma estará menos comprometida con los valores occidentales, incluyendo los derechos del individuo frente al Estado; que dedicará más esfuerzos a la reintegración del espacio geopolítico de la CEI; que desconfiará más de las intenciones de la Trilateral respecto a Rusia; y que, por lo general, mantendrá una actitud que dificultará aún más el desarrollo de una cooperación estrecha entre cualquier gobierno ruso y Occidente.

En lo que a las elecciones presidenciales del año que viene se refiere, casi todo resulta incierto, incluso la posibilidad de que se lleven a cabo. Según muchas encuestas, el presidente Yeltsin es muy impopular actualmente en Rusia, y son muchos los que le achacan la responsabilidad de gran parte de los males del país. Por todo ello, no está nada claro que Yeltsin pudiera ganar unas elecciones libres y limpias el año próximo. Por esta razón, y por la preocupación existente sobre la inestabilidad interna, han surgido importantes voces en Rusia que sostienen que las elecciones presidenciales deberían retrasarse al menos hasta 1998. Y, con independencia de que Yeltsin decidiera presentarse o no, es muy probable que si se celebraran elecciones libres en junio de 1996 el vencedor fuese un antidemócrata de un tipo u otro.

Pero ocurra lo que ocurra con estas dos elecciones, en el mejor de los casos, la actual tendencia interna ligeramente autoritaria de Rusia aumentará en alguna medida durante los siguientes tres a cinco años. Esto daría lugar a que la toma de decisiones recayera en manos de un pequeño círculo de asesores presidenciales, gozando así de un escaso control público; a un mayor debilitamiento de las facciones políticas partidarias de las reformas y al fortalecimiento de los comunistas y los grupos nacionales patrióticos; a una mayor influencia de la vieja guardia a lo largo y ancho del aparato burocrático ruso; a una mayor influencia de las agencias internas de inteligencia; a que cada vez fueran más los asuntos que el gobierno considera como información clasificada (lo último, como en el período soviético, son

las estimaciones de las cosechas); a fraudes electorales generalizados a favor de quienes ya ostenten el poder y a la postergación de futuros comicios electorales; a una corrupción endémica en el gobierno y todas las instancias políticas; a una estrecha colaboración entre las fuerzas políticas no democráticas y el sector criminal; a prácticas autoritarias por parte de las élites regionales; y a unos esfuerzos cada vez mayores por acallar a los medios de comunicación. (Aunque menos probable, no hay que desechar la posibilidad de que el futuro ruso también incluya un brutal intento de control autoritario, un golpe militar, el caos y la desintegración del país, o incluso un fuerte resurgir de las tendencias políticas reformistas).

Que durante los próximos años se produzca una evolución política moderadamente autoritaria no implica que Rusia esté perdida para siempre para los principios y los usos democráticos. Incluso aunque este triste panorama resultase ser cierto, muchas tendencias pluralistas estarán trabajando al mismo tiempo en el propio seno de Rusia. Actualmente, sólo se pueden hacer conjeturas sobre el contexto interno de la política de seguridad nacional rusa avanzado el próximo siglo. Lo que sí se puede decir con mayor seguridad es que, al menos durante los próximos años, la política interior rusa influirá negativamente en los esfuerzos por mejorar las relaciones entre Rusia y Occidente.

II. INTERESES DE LA TRILATERAL EN EL FUTURO DE RUSIA

Tardamos en darnos cuenta de que todo el orden y la estructura mundial que habíamos heredado ... había desaparecido ...

Dean Acheson, Present at the Creation

Dean Acheson estaba escribiendo sobre el segundo período de posguerra de este siglo, ante el cual él y otros, en países de la Trilateral, reaccionaron con mucha mayor previsión y éxito que sus antecesores después de la Primera Guerra Mundial. Actualmente nos encontramos en medio del tercer período de posguerra, y hasta la fecha nuestras respuestas no han estado a la altura de los retos a que nos enfrentamos y los intereses que hemos contraído.

La dirección que adopte la política exterior rusa es la más importante incertidumbre a la que se enfrentará la política internacional durante la próxima década. Dejando a un lado la improbable posibilidad de que los Estados Unidos adopten una petulante política unilateral de corte aislacionista, o de que la Unión Europea se desintegre de forma tormentosa -especialmente la relación franco-alemana-, la futura orientación de la política exterior rusa será la variable que afecte de forma más crítica, para bien o para mal, a los principales intereses de seguridad nacional de Europa y Norteamérica. (La orientación internacional de China puede llegar a convertirse en otra variable crítica para los gobiernos transatlánticos, y ya es de gran importancia para Japón).

Una Rusia cooperadora facilitaría la resolución de los principales problemas regionales y mundiales, desde el futuro del nordeste asiático hasta el reto planteado por las nuevas naciones poseedoras de armas nucleares y la prevención o la contención de conflictos étnicos en Eurasia, incluyendo los Balcanes. Una Rusia hostil se resistiría a los esfuerzos occidentales por lograr una Europa Oriental estable y democrática, complicaría la búsqueda de una solución equitativa del problema árabe-israelí y dirigiría los recursos del G-7 hacia un incremento considerable de los gastos de defensa, en vez de dedicarse a la renovación interna.

Por todo ello, es necesario analizar de forma sistemática nuestros intereses en el futuro de Rusia. Las preferencias abstractas y sentimentales -incluyendo los comunicados cargados de retórica de las cumbres- respecto a los futuros acontecimientos internos y la política exterior en Rusia no son un buen baremo de los intereses que los países de la Trilateral han contraído realmente en el contenido de las medidas políticas rusas. Los problemas internacionales a los que los gobiernos del G-7 pueden dedicar su atención y sus recursos son limitados. Y ya que no pueden hacerlo todo ni en todas partes, se verán tentados de emplear una retórica inflamada donde quiera que no consideren que están en juego sus intereses vitales, o siempre que no sean capaces de corresponder a su percepción de sus intereses con medidas políticas adecuadas. Esta última actitud ha caracterizado a la política occidental hacia Rusia desde 1991 y es el eje de este informe. Por tanto, lo primero que hay que hacer es aclarar la razón por la que Rusia debería situarse en el primer nivel de las preocupaciones y las medidas políticas del G-7.

El interés de importancia vital al que la mayoría de los norteamericanos y muchos otros dan preferencia es el futuro del inmenso inventario de armas nucleares de la antigua Unión Soviética. Quedan decenas de miles de dispositivos nucleares en Rusia y Ucrania. Para ilustrar lo que el G-7 se juega en este campo, basta con decir que si uno cualquiera de estos dispositivos fuera detonado por terroristas en Nueva York, París o Tokio, mataría a cientos de miles de personas, heriría a muchas más, contaminaría amplias extensiones del planeta y empeoraría críticamente la situación de la seguridad internacional. Imagínense los sucesos de la ciudad de Oklahoma o los ataques de gas en Tokio elevados a la enésima potencia.

A pesar de la gran suerte de que Rusia, como nación, ya no plantee una amenaza nuclear para los países de la Trilateral, el peligro actual de detonación de una bomba nuclear de la antigua Unión Soviética probablemente es mayor de lo que lo ha sido desde la crisis de los misiles de Cuba. (El peligro de que un arma nuclear explote en Occidente es mayor; el peligro de que 1.000 armas nucleares exploten en objetivos occidentales es, por supuesto, mucho menor). Esto se debe a que el mando, el control y la custodia de estas armas siguen siendo objeto de duda, y lo seguirá siendo al menos durante algunos años. La integridad territorial de la Federación Rusa todavía podría

fragmentarse, poniendo en peligro las armas nucleares repartidas por todo el país en silos protegidos por pequeños destacamentos de tropas rusas. Además, como ha demostrado de forma dramática la crisis chechena, la élite de las fuerzas armadas rusas está dividida por tensiones y rivalidades internas que, en momentos de gran inestabilidad interior en Rusia, o durante una convulsión del sistema político del país, podrían poner en peligro el control del material nuclear. Además, la corrupción generalizada por toda Rusia, que alcanza al estamento militar, plantea la posibilidad de que uno o más de estos dispositivos nucleares puedan ser vendidos, o ya lo hayan sido, al mejor postor. Y lo que es más, hasta que todas las armas que aún permanecen en Ucrania sean devueltas a territorio ruso, la frágil y vulnerable Ucrania podría decidir convertirse en un país con armas nucleares, algo a lo que Rusia se opondría con casi absoluta seguridad, incluso recurriendo a la fuerza si fuese necesario. Ninguna de estas posibilidades está más allá de lo imaginable. Y si cualquiera de ellas llegase a tornarse real, los intereses del G-7 se verían profunda y negativamente afectados.

Otra dimensión del problema nuclear es el gran interés de Occidente por mantener la cooperación de Moscú en sus intentos por reducir la difusión de armas de destrucción masiva. Naciones proscritas, como Irak, Irán, Libia o Corea del Norte ya han intentado o están intentando construir, comprar o robar armas nucleares, químicas y biológicas. Como hemos visto en el caso de la pretendida venta nuclear de Moscú a Irán, sin una intensa cooperación por parte de Rusia este problema -que ya resulta más que arduo intrínsecamente- empeoraría de forma crítica. Por último, nuestros países deben preocuparse seriamente por la seguridad de los reactores nucleares civiles rusos. Con docenas de estas vetustas y peligrosas instalaciones en funcionamiento en la Federación Rusa, no se puede desechar la posibilidad de que se produzca otra catástrofe del tipo de Chernóbil. Si hay una próxima vez, el viento podría llevar la contaminación nuclear en una dirección que resultase más letal para los países de la Trilateral. Y este factor tiene tanta importancia como el problema de las armas nucleares a la hora de convertir el futuro nuclear de Rusia en una prioridad vital para Occidente.

Otro interés prioritario de Occidente en el futuro de Rusia es el de la seguridad europea. No existe ningún problema de seguridad en

Europa que no resultara más manejable con la cooperación rusa, ni ninguno que no resultase más dificultoso si Moscú define sus intereses de manera contraria a los objetivos occidentales. Es difícil concebir una Europa Oriental estable con la oposición de Rusia. El futuro bienestar de los países bálticos se complicaría enormemente si Moscú emprendiera una política decididamente hostil hacia estos tres países. En los Balcanes, incluyendo la antigua Yugoslavia, el obstruccionismo ruso, o algo aún peor, como el envío de armas y "voluntarios" a la zona, podría extender el conflicto a toda la región. Si Rusia se resistiera de forma agresiva a la integridad territorial de Ucrania se podrían producir tres crisis simultáneas: entre Rusia y Ucrania (con una posible dimensión nuclear); entre Rusia y Occidente; y entre los Estados Unidos y Europa Occidental por los posibles desacuerdos sobre la forma de afrontar las dos crisis anteriores. Resumiendo, ningún sistema de seguridad estable tiene posibilidades de subsistir en Europa sin la participación y la estrecha cooperación de Rusia. Aunque Occidente no puede garantizar que Moscú de hecho colabore en la seguridad europea a largo plazo, para los países de la Trilateral resulta de una importancia crítica que lo haga.

Los intereses de la Trilateral respecto al papel de Rusia en el Lejano Oriente se analizan en el informe de Akihiko Tanaka que se incluye al final de este volumen. Al contrario que en el caso de Europa, el poder ruso no es el problema central en el Lejano Oriente. No obstante, se podrían obtener beneficios potenciales si se obtuviera el compromiso positivo de Rusia en esta región.

La postura que mantenga Rusia también influirá en gran medida en el éxito o el fracaso de los esfuerzos por resolver otra serie de problemas. Si Moscú vende armas convencionales modernas (incluyendo tecnología de proyectiles balísticos, aviones de combate, sistemas de defensa aérea, helicópteros de ataque, tanques, artillería, munición avanzada, submarinos y buques de guerra) en los puntos más problemáticos del planeta, resultará mucho más difícil manejar y contener las disputas regionales de estas zonas de manera que no perjudiquen los intereses de la Trilateral. Este es el caso en Oriente Medio, especialmente en Siria, Irán e Irak; en el Magreb; en Corea del Norte; en el subcontinente indio; en el sudeste asiático; en los Balcanes; y en el Africa sub-sahariana. Los esfuerzos anti-terroristas de la Trilateral también se verán menoscabados si Moscú no contribuye

a ellos de forma activa. Si, por el contrario, Rusia llegase a ayudar ocasionalmente a organizaciones terroristas como ocurrió durante el período soviético -por ejemplo en misiones dirigidas contra objetivos estadounidenses, con el objetivo de hacer que los Estados Unidos volvieran la atención hacia el interior de sus fronteras, y dejaran así a un lado las políticas desfavorables para Moscú en Europa y Asia-, el G-7 tendría que enfrentarse a nuevos y desconcertantes problemas internacionales.

Imagínese una Rusia que empleara sus recursos para promover la exportación de narcóticos ilegales a los socios de la Trilateral, que prescindiera de cualquier tipo de colaboración con el mundo exterior para abordar los inmensos problemas medioambientales de Rusia y se limitara a exportar todas las dificultades de este tipo que pudiera. Un obstruccionismo extensivo de Rusia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas socavaría los esfuerzos por mejorar la calidad de las actividades de las Naciones Unidas a lo largo y ancho del planeta y reduciría de forma drástica la posibilidad de que la comunidad Trilateral pueda valerse de las Naciones Unidas para adoptar medidas de provecho para los intereses occidentales: desde una Agencia Internacional para la Energía Atómica eficaz, pasando por sanciones de las Naciones Unidas a Irak, hasta posibles nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad respecto al comportamiento de Corea del Norte, nuevos esfuerzos por emplear los instrumentos que aportan las Naciones Unidas para promover la paz en la antigua Yugoslavia, intentos de las Naciones Unidas por contribuir al desarrollo de las instituciones democráticas en Haití, o iniciativas para acelerar el progreso hacia la democracia en Cuba tras el final del régimen de Castro.

Esto no implica que nuestros países no fueran capaces de manejar durante los próximos años a una Rusia de estas características. Después de todo, la fuerza y la resolución de la Trilateral contuvieron a la Unión Soviética durante casi cincuenta años. Pero eso resultaría muy costoso por el aumento general del gasto militar y de seguridad nacional, especialmente para los Estados Unidos, en su calidad de líder de Occidente y única superpotencia mundial superviviente, en un momento en que nuestros gobiernos y nuestros ciudadanos se muestran ansiosos por dedicar más recursos a un urgente rejuvenecimiento interno. En resumen, la neo-contención resultaría muy costosa para la comunidad Trilateral.

Es obvio que muchos intereses prioritarios para la Trilateral se verán afectados de forma crítica por la política exterior de Rusia. Pero Occidente no debe preocuparse sólo por las actividades exteriores del gobierno ruso. Aunque las prácticas democráticas internas (como elecciones libres y limpias) no garantizan un comportamiento exterior favorable por parte de Rusia, lo hacen más probable a largo plazo. El hecho de que las reformas democráticas no llegaran a completarse en Rusia aumentaría de forma dramática las probabilidades de que el comportamiento de Moscú cada vez resultase más amenazante para los intereses de la Trilateral en Eurasia y otras zonas del planeta. Aunque Occidente se mantendrá al margen de la lucha política interna que se desarrolla actualmente en Rusia, podemos ejercer cierta influencia si dedicamos suficiente energía, sensibilidad, inteligencia y recursos. Y en vista de la inmensa importancia de los intereses que nuestros países tienen en juego en el resultado del esfuerzo reformador ruso, debemos intentarlo.

III. LA POLITICA TRILATERAL RESPECTO A RUSIA

Dada la importancia de los intereses en juego en el futuro de Rusia, lo lógico hubiera sido que las medidas políticas adoptadas por los países de la Trilateral para promover un desenlace propicio de esta última revolución rusa hubieran estado a la altura, tanto en intensidad como en envergadura, de dichos intereses. Pero no ha sido así. Por regla general, y desde 1991, los gobiernos del G-7 se han enfrentado al reto ruso distraídamente, con timidez y esperanzas poco realistas. Por lo general han evitado pensar en las posibles consecuencias de un desarrollo negativo de los acontecimientos en la nueva Rusia.

Agotada por la última partida de la Guerra Fría y la victoria militar sobre Sadam Husein, la administración Bush dio paso a la de Clinton, que se centró en la agenda política interna y prestó poca atención a una serie de cambios en el ámbito de la política exterior que pusieron en duda el liderazgo y la capacidad internacional de los Estados Unidos. Comprensiblemente, en la Alemania unificada, el gobierno se concentró en los problemas que emergían de la antigua República Democrática, mostrándose por tanto poco dispuesto a mantener su posición anterior, especialmente durante el largo período en el que Hans-Dietrich Genscher estuvo al frente del ministerio de Asuntos Exteriores, que le convertía en el gobierno europeo que influía de forma más enérgica y eficaz sobre la política de Washington hacia Moscú.

Los débiles gobiernos de París, Londres, Roma y Tokio no aprovecharon la posibilidad que ofrecía la relativa falta de atención y la retórica vacía de los Estados Unidos y Alemania para tomar la iniciativa de una gran política trilateral respecto a la nueva Rusia. El resultado fue una serie de cortos e intensos períodos de actividad antes de la celebración de cada cumbre, seguidos por meses de inactividad en que los líderes de la Trilateral dedicaban sus energías a rectificar perspectivas electorales poco favorables. Los electorados no mostraban entusiasmo con la perspectiva de realizar un gran esfuerzo para ayudar a Rusia; y las burocracias gubernamentales tenían poca capacidad organizativa, recursos inadecuados y un apoyo político

interno demasiado débil para ayudar a la transformación de regímenes comunistas en regímenes pluralistas de libre mercado.

El resultado de este fracaso del G-7 fue la pérdida de múltiples macro y micro oportunidades para comprometerse con Rusia de una forma que pudiera haber causado un efecto más positivo en la evolución interna y la política exterior de Rusia a partir de finales de 1991.

AXIOMAS CRUCIALES

Una Rusia en la incertidumbre, un Occidente comprometido y paciente

Pero eso era antes, y ahora estamos en el verano de 1995. Algunos se pueden preguntar por qué debería intentar la comunidad trilateral establecer una relación estrecha con Moscú si no resulta nada probable que Rusia se convierta en un interlocutor fácil durante los próximos años, e incluso es posible que vuelva de forma decidida a su pasado autoritario. Esta pregunta resulta válida si se tienen en cuenta algunas tendencias del comportamiento exterior ruso. Sin duda, existe cierta tensión interna en la política occidental sobre la conveniencia de comprometerse con una Rusia cada vez más problemática. Pero excluir a Rusia ahora de los procesos trilaterales de toma de decisiones por lo que pueda suceder en el futuro sería aún más arriesgado, pues podría incluso contribuir a la aparición de ese temido comportamiento problemático futuro. No hay duda de que si la política exterior de Moscú llegara a mínimamente dañina para los intereses occidentales, no habría lugar para ningún acuerdo amplio y duradero de cooperación entre Rusia y Occidente. Pero tampoco hay duda de que ése no es el caso actualmente. Hoy, los gobiernos de la Trilateral tienen que convivir con la compleja realidad de que Rusia no es ni un socio ni un enemigo de Occidente. En este punto, es crucial intentar desarrollar un conjunto completo de medidas para incentivar un comportamiento ruso responsable dentro y fuera de sus fronteras.

Por tanto, y para empezar a trazar la futura dirección de la política trilateral respecto a la Federación Rusa es necesario:

- 1) Reconocer que la sosegada Rusia de nuestros sueños y esperanzas de 1991-1993 -la que instauró inmediatamente instituciones democráticas y prácticas florecientes (y legales) de libre mercado- ya no existe, y que de hecho nunca existió;

- 2) Aceptar que la Rusia actual no es una democracia tal y como nosotros entendemos el concepto, y que no lo será en muchos años, si es que llega a serlo alguna vez; Y, por tanto,
- 3) Darse cuenta de que el resultado del proceso de reformas democráticas en Rusia y el carácter de sus relaciones futuras con las democracias industrializadas seguirán siendo objeto de dudas, en el mejor de los casos, hasta bien avanzado el próximo siglo. La política de la Trilateral debe diseñarse de forma que contribuya a fomentar la evolución democrática y un comportamiento exterior benévolo de Rusia a largo plazo. Ambos factores siguen siendo posibles actualmente, aunque también es posible que nuestros países se encuentren con una gran decepción al respecto.

Otra cuestión de importancia es la que concierne al equilibrio que Occidente busca entre las relaciones con la Federación Rusa y las relaciones con otros países de la antigua Unión Soviética. De hecho, los gobiernos de la Trilateral nunca han adoptado una política del tipo "sólo Rusia", ni siquiera en los días más eufóricos de 1992. Las aproximaciones del G-7 a las naciones surgidas de la antigua Unión Soviética se han caracterizado siempre por una preocupación especial por los países bálticos (por razones históricas), Ucrania (por razones de índole nuclear y geopolítica) y, en menor grado, Kazajstán (por la cuestión nuclear y su gran potencial energético), Georgia, Armenia y Azerbaiyán. La cuestión no estriba en si el G-7 debería adoptar un rumbo caracterizado por el "sólo Rusia", sino en si el enfoque debería ser del tipo "primero Rusia". El breve análisis llevado a cabo en el capítulo anterior sobre los múltiples intereses vitales de los países de la Trilateral que pueden verse afectados por Rusia debería responder de forma automática a esta pregunta. Ningún otro país de la CEI se acerca a Rusia en lo que a su importancia para los países occidentales se refiere.

Pero una política del tipo "primero Rusia" no tiene por qué implicar necesariamente que los lazos con Moscú siempre predominen sobre los intereses del G-7 en otros países de la antigua Unión Soviética. Por ejemplo, un asalto político y económico ruso a la independencia o la integridad territorial de Ucrania -o de los países bálticos- pondría en peligro todas las relaciones de Moscú con Occidente, o al menos con los Estados Unidos. No obstante, este

enfoque implica que Occidente debe dedicar la máxima atención posible a sus relaciones con Rusia, aunque en ningún caso debe dejar de sopesar los intereses individuales y concretos que hay en juego en Moscú con los relacionados con Kiev, Riga, Almaty, Tbilisi, etc.

Con tanta incertidumbre y turbulencia rodeando el futuro de Rusia, los gobiernos de la Trilateral han de mostrarse firmes y pacientes. De hecho, deberíamos pensar en la política occidental hacia Rusia en términos de décadas. Para ello, será necesario distinguir entre las acciones rusas que nos irritan y las que nos horrorizan, pero sin afectar a nuestros principales intereses, y las que tengan un impacto perjudicial sobre cuestiones de gran importancia para nuestros países. Además, tenemos que distinguir entre las cuestiones en las que necesitamos la cooperación o al menos el beneplácito de Rusia a corto plazo (la incorporación de nuevos miembros a la OTAN y la imposición de sanciones a Irak) y aquellas en las que el plazo sea mayor (enfrentarse al extremismo islámico durante la próxima década o a una China cada vez más poderosa durante los primeros veinticinco años del próximo siglo).

Y lo que quizá sea aún más difícil desde el punto de vista analítico, debemos esforzarnos por discernir, de forma rutinaria, entre las tendencias a largo plazo y cualquier acción concreta llevada a cabo por Rusia. Actualmente, hay tal caos en el gobierno ruso que, a pesar del consenso general existente entre la élite de la seguridad nacional rusa que comentamos anteriormente, muchas de las actividades rusas en el exterior dependen de acontecimientos inmediatos, y no están ligadas entre sí por ningún concepto estratégico necesariamente duradero o coordinado. En parte por la situación cuasi-revolucionaria del país, la política exterior rusa todavía no se guía por patrones permanentes. Todavía tenemos la oportunidad de influir sobre la política exterior de la nueva Rusia. Las cartas todavía no están echadas.

Un enfoque activo y coherente de la Trilateral

El segundo axioma es que ninguna política de la Trilateral respecto a Rusia puede tener éxito a largo plazo si no está consolidada previamente. Desafortunadamente, las relaciones transatlánticas se encuentran en el peor momento de las últimas décadas; los lazos entre los Estados Unidos y Japón han perdido fuerza durante los últimos

años; y la interacción entre Europa y Japón sigue siendo insuficiente. Las razones de este empeoramiento de la calidad de la cooperación entre los países de la Unión Europea y los Estados Unidos (y en menor medida entre Washington y Tokio) estriban, principalmente, en la profunda alteración de la estructura política internacional en Europa y Asia, en las profundas dificultades con que se enfrenta la administración Clinton y en las preocupaciones internas y la debilidad política de los gobiernos de la Unión Europea (y del Japón).

Se ha dicho reiteradamente que la sustancia que mantenía unida a la comunidad Trilateral durante la Guerra Fría se ha diluido hasta tal punto que el desacuerdo, y no la concordia, se ha convertido en el orden del día entre los Estados Unidos y sus principales aliados. Hay mucha verdad en ello; el final de la amenaza soviética ha alterado de forma fundamental la naturaleza de las relaciones de los Estados Unidos con Europa y el Japón. Aunque mantengan lo contrario, los europeos a menudo se comportan como si la presencia y la fuerza americana en el continente fuese mucho menos necesaria ahora que durante los días de la amenaza militar soviética. Desde las cuestiones de la OTAN a los problemas comerciales, pasando por la situación en Bosnia o el funcionamiento de las Naciones Unidas, es indudable que los aliados europeos ya no se muestran tan dispuestos a inclinarse ante las preferencias de Washington. Hasta cierto punto, también se podría decir lo mismo de Tokio.

Esto no quiere decir que Europa Occidental prefiera que los Estados Unidos se mantengan al margen de los asuntos europeos. Los Estados Unidos siguen interpretando un papel útil, proporcionando una fuerza disuasoria residual contra un posible giro de Rusia hacia la vía hostil; atenuando los miedos históricos de los vecinos de Alemania respecto a su influencia en Europa; ayudando a resolver la plétora de disputas y conflictos étnicos que se extienden actualmente desde el Atlántico a los Urales; y manteniendo una de las relaciones comerciales más importantes de la Unión Europea. Pero los gobiernos de la Unión Europea no están dispuestos a pagar como antes por mantener a los norteamericanos felices en lo que a estas cuestiones concierne, ya que ninguna de ellas tiene la inmediatez que tenían treinta divisiones soviéticas en Europa del Este.

Lo que antes era un interés vital para los europeos occidentales -mantener una profunda implicación norteamericana en los asuntos del

continente- se ha convertido en una prioridad importante dentro de la cotidiana interacción transatlántica, pero una prioridad que debe competir con otras muchas en las capitales de la Unión. Después de todo, muchos europeos parecen creer que los rusos ya no representan una amenaza, que los alemanes siguen fieles a la construcción europea, que los estadounidenses ofrecen demasiada poca ayuda a la hora de abordar los conflictos étnicos y que, a falta de una cooperación transatlántica más amplia, los Estados Unidos comerciaría con la Unión Europea por su propio interés. Los gobiernos europeos siguen refiriéndose a su relación con Washington con las mismas palabras de siempre, pero la realidad es otra.

Cualquier administración de los Estados Unidos se habría tenido que enfrentar a este cambio de actitud por parte de Europa y Japón al acabar la Guerra Fría, y habría tenido problemas a la hora de hacerlo. Pero los procesos de toma de decisiones y la política de la administración Clinton han hecho las cosas más difíciles. Al tomar posesión de su cargo con la intención declarada de concentrarse en los asuntos internos, algo poco tranquilizador para los inquietos europeos y japoneses, la administración Clinton se ha desviado a menudo a problemas periféricos como la reconstrucción nacional en Somalia o el cambio de gobierno en Haití, al tiempo que modificaba constantemente y sin realizar las consultas pertinentes su enfoque respecto a Bosnia, Corea del Norte, China, Irán, el futuro de la OTAN, etc. La falta de constancia ha sido el sello de la política de seguridad nacional de la actual administración. Los gobiernos europeos dudan instintivamente de que el equipo de Clinton sepa lo que está haciendo, y luego hay que convencerles de lo contrario. Y el nuevo Congreso republicano está mostrando algunas tendencias unilaterales y aislacionistas. Todo esto no contribuye a mantener el tipo de autoridad estadounidense que durante los últimos cincuenta años ha requerido la resolución de los problemas más graves por la comunidad transatlántica.

Los europeos son igual de culpables de este debilitamiento de los lazos transatlánticos. En las cuestiones comerciales han permitido en más de una ocasión que las prioridades políticas internas condujeran la política de la Unión Europea. En cuanto a Bosnia, las oscilaciones de los Estados Unidos han encontrado su par en la confusión y la discordia entre europeos. Aunque sin duda tienen una importancia intrínseca, las disputas sobre los procedimientos internos de la Unión

Europa desvían continuamente a sus miembros de los principales retos transatlánticos: definir un futuro de utilidad para la OTAN; restablecer los presupuestos de defensa occidentales; enfrentarse a la proliferación mundial de armas de destrucción masiva; afianzar los gobiernos democráticos en Europa Central y Oriental (y afrontar los costes financieros y políticos reales de éstos); contener la guerra en Bosnia; defender los intereses occidentales en el Magreb y el Medio Oriente; asegurar la eficacia de los sistemas financieros y comerciales mundiales; y -el objeto de este informe- apoyar las reformas rusas al tiempo que se elaboran las políticas occidentales con respecto a la política exterior de Rusia.

Los gobiernos de Europa Occidental, y especialmente el de Bonn, concentraron su atención en sus problemas internos, políticos, económicos y sociales. Aunque estas dificultades internas suscitaron una legítima preocupación en los gobiernos de la Unión Europea, que en general se mostraban políticamente débiles en aquel momento, provocaron también una nueva situación de insularidad en Europa Occidental, lo cual dificultó las relaciones transatlánticas e hizo más ardua la labor de afrontar los retos del Este.

El declive de las relaciones entre los Estados Unidos y los gobiernos de la Unión Europea, y entre Washington y Tokio, y el empeoramiento de la situación de seguridad en Eurasia continuarán inevitablemente si no se acaba con estas tendencias negativas de la comunidad trilateral. Ello resultaría extremadamente peligroso para todos los países de la Trilateral. Pero, con la voluntad política suficiente, existen bases para cimentar una cooperación occidental más productiva y armoniosa, y una actitud más activa y coherente de la Trilateral hacia Rusia.

Aunque la amenaza soviética haya desaparecido, Rusia sigue siendo una gran nación continental -aun estando debilitada- con la mayor población y extensión de Europa, el mayor ejército y decenas de miles de armas nucleares. Europa Occidental y Japón necesitan el contrapeso indispensable de los Estados Unidos al poder actual y potencial de Rusia en Eurasia. Durante los próximos años, la Unión Europea y Japón no tienen ninguna alternativa realista a este papel de los Estados Unidos como factor de equilibrio. La posibilidad de que Europa Occidental y Japón no tengan en cuenta esta realidad estratégica en sus relaciones cotidianas con los Estados Unidos representaría una

enorme falta de visión por su parte. No obstante, el impacto negativo que la alteración de la estructura de las relaciones internacionales después de la Guerra Fría ha tenido sobre las relaciones entre los distintos países de la Trilateral estará presente durante mucho tiempo, gobierne quien gobierne en las capitales occidentales.

Después de dos años de indecisiones, la administración Clinton parece haber aceptado que el presidente no puede evitar involucrarse en las principales cuestiones internacionales. Además, la fijación de la administración Clinton por los derechos humanos en el mundo y por el activismo de las Naciones Unidas también parece encontrarse en claro declive; Washington parece hoy más dispuesto a concentrarse en los principales retos geopolíticos de Occidente. La insistencia del Presidente en que su administración debe aprender de los errores pasados podría dar como resultado una serie de medidas políticas más coherentes y consistentes y una diplomacia diaria más eficaz en cuestiones de especial interés para Europa Occidental y Japón. (Para que se produzca un giro positivo de esta índole en la administración Clinton se requiere una dirección fuerte y capaz por parte de la Casa Blanca en el futuro inmediato, algo que en ningún caso está asegurado. Esta posibilidad también depende de que, con un Congreso republicano, los Estados Unidos consigan evitar durante los próximos 18 meses una lucha abierta entre el poder ejecutivo y el legislativo respecto al papel de los Estados Unidos en el mundo). No es probable que pueda emerger ninguna estrategia convincente ni consolidada de Occidente respecto a Rusia sin un liderazgo fuerte, sostenido y eficaz de los Estados Unidos y la atención diaria de su presidente; y ese supuesto sigue siendo bastante incierto.

Existen razones para mostrarse más optimistas respecto al lado europeo de la ecuación. (Parece poco probable que Japón emerja pronto de su etapa de gobiernos débiles). Con los países de la Unión Europea saliendo de la recesión, sus gobiernos deberían poder dedicar más tiempo, energía y dinero a los principales problemas estratégicos del continente. Es de esperar que el nuevo presidente de Francia adopte medidas políticas más vigorosas y creativas desde París. Y hay señales que parecen indicar que el gobierno de Kohl está dejando atrás su largo período de preocupación sobre la unificación alemana, para volver a ocupar un lugar destacado entre los miembros de la Unión Europea a la hora de abordar los problemas de inestabilidad existentes

en Europa; véase la actitud estratégica y pública del canciller sobre los acontecimientos en Chechenia. También es de esperar que la Conferencia Intergubernamental de 1996 no vuelva a dirigir la atención de los miembros de la UE hacia sí mismos, dando lugar a nuevas y agrias disputas internas que socavarían los esfuerzos transatlánticos por resolver a los problemas regionales y mundiales.

Resulta oportuno realizar un comentario especial sobre el papel de Japón en el compromiso de la Trilateral con Rusia. A pesar de los problemas existentes en la relación ruso-japonesa, que emanan de la disputa sobre los territorios septentrionales, durante los últimos dos años Tokio ha maniobrado para abrir hasta cierto punto sus relaciones con Moscú. Es una buena noticia para Occidente. Pero los instintos estadounidenses y europeos respecto a la implicación de Japón en el futuro de Rusia tienden a empezar y a acabar con peticiones a los japoneses para que subvencionen iniciativas transatlánticas relacionadas con la antigua Unión Soviética, iniciativas en cuya gestación, por lo general, Tokio no tuvo nada que ver. Eso tiene que cambiar. Si se pide a Japón que contribuya sustancialmente en términos monetarios a la política de la Trilateral respecto a Rusia, Japón debe estar presente y profundamente involucrado desde el principio en las deliberaciones estratégicas occidentales. Para ello, también es necesario que Japón amplíe su perspectiva en cuanto al papel de la Trilateral en la reforma rusa.

Ninguna de las iniciativas políticas que se proponen de manera somera a continuación tendrán éxito sin una cooperación trilateral mucho más estrecha y eficaz que la de los últimos 30 meses. La posibilidad de que los gobiernos de Norteamérica, la Unión Europea y Japón encuentren la voluntad y los medios necesarios para llevar a buen fin una ambiciosa agenda caracterizada por la cooperación resulta, en el mejor de los casos, muy incierta a mediados de 1995. Si no lo consiguen, el futuro de la Trilateral será, sin duda, menos esperanzador.

Relaciones con el gobierno de Yeltsin

Algunos han criticado a los gobiernos occidentales por centrarse en las relaciones con Boris Yeltsin, en vez de preparar el camino de su sucesión, especialmente desde que el poder de Yeltsin parece debilitarse. Pero esas críticas van descaminadas por varias razones.

Las embajadas de los países de la Trilateral en Rusia tienen contactos con todas las facciones políticas de Moscú y conocen a todos los posibles candidatos presidenciales que se barajan en la capital, que no son pocos. Pero ocurra lo que ocurra en el futuro, ahora sólo hay un presidente ruso y un gobierno ruso con los que Occidente ha de tratar, y debe hacerlo firmemente y con franqueza. Con el presidente Yeltsin hay que hablar claro. Pero, ¿cuántos de los objetivos políticos occidentales que se discuten a continuación podrían hacerse realidad si Boris Yeltsin llegase a la conclusión de que estamos intentando socavarle a él y a su gobierno? Los gobiernos occidentales deben seguir preparándose, por lo que pueda ocurrir, para el siguiente presidente ruso, pero sin dejar de mantener intensivos y sinceros contactos con el actual presidente.

¿Qué tipo de comportamiento ruso resulta razonable?

Antes de proceder a analizar en detalle la política occidental hacia la nueva Rusia, ¿qué tipo de comportamiento exterior ruso debería anticipar Occidente si las relaciones entre Moscú y los países de la Trilateral llegasen a florecer con el tiempo? No sería razonable pensar que Occidente puede pedirle a Rusia que esté siempre de acuerdo con las preferencias de la Trilateral. En algunos casos, Rusia tendrá intereses legítimamente distintos a los de Occidente. Los Estados Unidos quieren mantener las sanciones contra Bagdad por razones válidas; Moscú, aun compartiendo algunas de las mismas posiciones, también tiene que tener en cuenta que Irak debe a Rusia más de 5.000 millones de dólares, y que ni siquiera podrá empezar a pagarlos mientras las sanciones sigan en pie. Por ello, resulta razonable que Washington intente convencer a Rusia de la importancia de su actitud hacia Irak, pero el hecho de que Moscú no se muestre de acuerdo no debería provocar un gran desencanto en Occidente, entre otras razones porque Francia comparte hasta cierto punto la visión rusa respecto a Irak. Dado que los países de la comunidad trilateral a menudo difieren entre sí sobre cuestiones políticas concretas, no sería justo exigir que Rusia siguiera ciegamente las directrices de Occidente, sobre todo las de los Estados Unidos.

Pero las democracias industrializadas pueden insistir en que si Rusia aspira a establecer una relación de colaboración con la comunidad trilateral, debe acatar cuatro principios fundamentales

dentro y fuera de sus fronteras. Aunque, en el mejor de los casos, se encontrará con muchos obstáculos en el camino, Rusia debe proseguir el proceso de reformas internas dirigidas a la creación de instituciones y prácticas democráticas. Debe respetar la independencia y la integridad territorial de todos los países. Debe cumplir las normas del derecho internacional. Y, aunque en ocasiones pueda tener diferencias políticas con algún país de la Trilateral, debe adoptar un comportamiento que reduzca las tensiones regionales en lugar de avivarlas. Si Moscú cumple en términos generales estos cuatro principios elementales, Occidente debe darle la bienvenida a la comunidad de naciones. En tal caso, las propuestas de amplia cooperación entre Rusia y las democracias industrializadas que se esbozan a continuación serán posibles siempre que los gobiernos demuestren tener la voluntad, la energía y la competencia necesarias. Si no, el comportamiento ruso obligará a Occidente a adoptar, en contra de su voluntad, una política de neo-contención.

CUESTIONES NUCLEARES

El principal interés de la Trilateral al respecto de Rusia estriba en que el mando, el control y la custodia de las armas nucleares en Rusia y, mientras permanezcan ahí, en Ucrania, ofrezcan todas las garantías. Según altos funcionarios rusos, el inventario nuclear soviético llegó a su punto álgido en 1986, cuando alcanzó la cifra de 45.000 armas de todo tipo. Hoy, las estimaciones occidentales oscilan entre 20.000 y 35.000 dispositivos nucleares en la Federación Rusa, a los que hay que añadir los de Ucrania y Kazajstán. (El gobierno ruso no ha aportado ninguna información sobre esta cifra). Para empezar, hay que hacer hincapié en que los Estados Unidos han obtenido grandes progresos en este terreno, trabajando con Moscú y con los líderes de Kiev y Almá Atá. Las condiciones necesarias para que el Tratado START I -cuyas negociaciones comenzaron en 1982- entrase en vigor se completaron finalmente en Budapest a finales de 1994. (El START I fue ratificado por el presidente Bush, pero su aplicación fue aplazada cuando se deshizo la Unión Soviética y las armas nucleares soviéticas quedaron separadas en territorio de Rusia, Ucrania, Kazajstán y Bielorrusia). El paso decisivo necesario para que el tratado entrase en vigor se dio unas semanas antes de la Cumbre de Budapest, cuando la Rada ucraniana ratificó el Tratado de No Proliferación con una mayoría abrumadora. Si

todas las armas nucleares abandonan el territorio de Ucrania (donde había unos 2.400 dispositivos nucleares en el momento de la independencia) tal y como se ha acordado, antes de que finalice 1996, como ocurrió con las casi 1.800 de Kazajstán antes de la primavera de 1995, las administraciones de Clinton y Yeltsin habrán obtenido un extraordinario logro diplomático en colaboración con estos otros gobiernos. Si todo prosigue según lo planeado, estos líderes habrán conseguido que del colapso de la URSS sólo emerja un estado con armas nucleares (Rusia). Este afortunado desenlace no era ni mucho menos algo inevitable, y resulta difícil exagerar su importancia histórica.

El propio Tratado START I reduce las armas estratégicas nucleares de los arsenales estadounidenses y rusos en casi un 40 por ciento, hasta unas 6.000 cabezas nucleares "justificables" por bando. Y el Tratado START II, cuyo proceso de ratificación puede pasar ya por el Senado de los Estados Unidos y la Duma rusa, reduciría estas armas estratégicas en ambos bandos hasta un número no superior a las 3.500. (Es muy posible que este acuerdo no sea aprobado por la Duma como consecuencia de la preocupación rusa por quedar en desventaja estratégica frente a los Estados Unidos). Si estos dos tratados llegan a aplicarse, se eliminarían unas 14.000 armas estratégicas nucleares (una reducción de dos tercios desde el punto álgido de la Guerra Fría) de los inventarios activos de los Estados Unidos y la Federación Rusia, y todo ello con procedimientos de verificación muy estrictos y elaborados. Esto se añade a las 6.400 armas nucleares tácticas estadounidenses y las 5.000 y 12.000 rusas eliminadas en anteriores acuerdos de Moscú y Washington. Por último, hay que felicitar a la administración Clinton por su éxito al comprar 1.300 libras de uranio enriquecido a Kazajstán, eliminando así el peligro de que pudiera ser vendido en el mercado negro internacional.

Por desgracia, retirar estas armas de la categoría de activas en el inventario nuclear ruso no acaba con la amenaza potencial. En enero de 1995, *Newsweek* denunció que el Instituto de Energía Atómica Kurchatov de Moscú, que según los Estados Unidos es el lugar de la antigua Unión Soviética del que más fácilmente se podría robar material nuclear -del que alberga cientos de kilos-, no tenía ningún tipo de control mediante inventarios ni sistemas internos de seguridad, ni siquiera un vallado adecuado hasta diciembre de 1994, cuando los Estados Unidos llevaron a cabo una operación secreta para

salvaguardar este vulnerable almacén nuclear ruso. Hacen falta unas 33 libras de uranio enriquecido para uso militar o 11 libras de plutonio para fabricar un arma nuclear; la Unión Soviética produjo cientos de toneladas de estas materias. En Occidente se han aprehendido tres alijos importantes de material preparado para uso militar procedente de Rusia.

Según el Departamento Ruso para la Protección de Objetivos Estratégicos, desde 1991 han sido condenadas 19 personas por robar material nuclear y otras 16 están siendo investigadas. ¿Quién puede creerse que todos o siquiera la mayor parte de los ladrones han sido atrapados? Mientras el destino de este material fisible no se haya resuelto definitivamente, seguirá siendo vulnerable a la inestabilidad interior rusa o susceptible de ser comprado o robado por regímenes proscritos o terroristas, e incluso de ser reintegrado en la fuerza nuclear de Moscú si las relaciones de Rusia con Occidente se deterioran fuertemente. De los países de la Trilateral, los Estados Unidos es el único que se ha enfrentado a esta amenaza con la suficiente seriedad como para gastar recursos, habiendo dedicado expresamente 1.200 millones de dólares al control y la seguridad de las armas nucleares en la antigua Unión Soviética; aunque la mayoría de este dinero aún esté por gastarse.

Según datos de Moscú, los rusos están desmantelando cabezas nucleares a un ritmo de 2.000 a 3.000 al año. (Nuestros países no tienen medios para corroborar estas cifras, que en cualquier caso no incluyen previsiones cruciales como el almacenaje seguro y la futura eliminación del material fisible que contienen estas armas). La falta de seguridad respecto al destino de estos dispositivos surge del debilitamiento del sistema de custodia nuclear soviético; del extraordinario secretismo con el que Moscú sigue abordando esta cuestión; de la falta de recursos para llevar a cabo esta labor; de la corrupción existente en el seno del personal ruso; de la lasitud; de la ineficacia; y de la convicción existente en algunas instancias de la seguridad nacional rusa de que estas cabezas nucleares representan el gran legado de la Unión Soviética. Occidente debe realizar un esfuerzo mucho mayor para ayudar al gobierno ruso a apartar estas armas nucleares definitivamente de toda posible tentación presente o futura.

En concreto, los líderes del G-7 deberían elevar esta cuestión hasta los primeros lugares de sus agendas para convencer a la élite de la seguridad nacional rusa de que prevenir la fuga de armas y material nuclear del inventario ruso interesa tanto a Moscú como a Occidente. Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia deben desechar algunos de sus propios hábitos de estricto secretismo nuclear para intentar convencer a Rusia de que haga lo mismo. Las actuales negociaciones de los Estados Unidos con Rusia para compartir datos restringidos son un buen principio, y deberían acelerarse. Además, la preocupación natural de la armada estadounidense por mantener su información reservada no debería impedir una discusión seria con los rusos sobre los muchos reactores inseguros de los buques, los astilleros y las instalaciones de almacenaje y producción de la armada rusa. Por regla general, la coordinación de la Trilateral sobre este problema debe mejorarse. Quizás se pudiera usar a la IAEA, de forma "ad hoc" y a nivel de expertos, para establecer áreas de duplicidad, reunir información, establecer las medidas específicas que deben tomarse, etc. Otras tres ideas: un inventario mundial de todas las armas y el material nuclear, empezando por los Estados Unidos y Rusia; asistencia financiada por el G-7 para consolidar las reservas nucleares rusas en instalaciones seguras; y la vigilancia, que no el control, internacional de los silos estadounidenses y rusos de armas y material nuclear para reducir la posibilidad de robos. En cualquier caso, Europa Occidental y Japón deberían dedicar mucho más dinero y asistencia técnica a esta cuestión, y los Estados Unidos tampoco deben quedarse atrás. Por último, es necesario que Occidente reconozca que, aunque Rusia se convierta en una potencia hostil, para la comunidad trilateral sigue siendo crucial intentar seguir progresando en este terreno. Apoyar a Rusia en la cuestión nuclear no tiene nada que ver con un acto de caridad.

En otro aspecto nuclear, algo menos importante, de la política occidental respecto a la Federación Rusa, los países de la Trilateral (especialmente la Unión Europea y Japón) deberían involucrarse mucho más en la mejora de la seguridad de los reactores nucleares civiles rusos. (Un accidente en un reactor nuclear no es en absoluto comparable a una explosión nuclear). Hay docenas de accidentes nucleares potenciales esperando a ocurrir en Rusia, y Occidente puede tener que enfrentarse en cualquier momento a un desastre igual o peor

que el de Chernóbil. Hasta el momento, el desacuerdo transatlántico y la inadecuada atención prestada al asunto por el G-7 no han ayudado en nada a paliar el problema.

Al igual que en el caso de la destrucción del arsenal nuclear de la antigua Unión Soviética, esta inactividad del G-7 resulta peligrosamente corta de miras, sea cual sea la presión sobre los presupuestos internos de cada país de la Trilateral o la competencia entre sus industrias comerciales nucleares. Los jefes de gobierno de la Trilateral deben comprometerse de forma sostenida para acabar con la resistencia burocrática y dar un fuerte empuje a este esfuerzo.

No hay duda de que si se produce una detonación o un accidente nuclear en el arsenal o las instalaciones de la Federación Rusa, nuestros ciudadanos querrán conocer las medidas que intentaron tomar sus gobiernos para evitar la tragedia. Actualmente, la respuesta no ofrece lugar a dudas: no lo suficiente. Pero, en última instancia, ningún grado de compromiso del G-7 respecto a estos problemas puede sustituir a la voluntad de cooperación rusa, que ha sido escasa. El ministerio ruso de Energía Atómica ha resultado ser un gran obstáculo, oponiéndose virtualmente a cualquier tipo de colaboración con Occidente en esta importantísima cuestión. A no ser que el gobierno ruso, y especialmente Boris Yeltsin, se deshaga de estos obstruccionistas nucleares, y por ahora no hay ninguna señal de que eso vaya a ocurrir, serán lentos o nulos los progresos en esta materia.

LA ARQUITECTURA EUROPEA²

Otro importante y complejo problema al que se enfrenta actualmente Occidente en su relación con Rusia -y uno que preocupa mucho a los europeos- es el relacionado con el lugar que debe ocupar Moscú en el desarrollo (en el mejor de los casos) o la decadencia (en el peor) del nuevo sistema de seguridad europeo. Se trata en primer lugar de las relaciones entre Rusia y la Alianza Atlántica. Ya en junio de 1990, la OTAN dio a conocer su voluntad de modificar de forma fundamental su relación con Moscú. Durante la cumbre celebrada entonces en Londres, los líderes de la Alianza dieron un gran salto conceptual al pasar de

² Para más información sobre la política de la Trilateral respecto a Rusia en el contexto del Lejano Oriente veáse el informe de Akihiko Tanaka incluido al final de este volumen.

considerar a la Unión Soviética como una amenaza permanente contra los intereses occidentales en Europa y el resto del mundo, a intentar comprometer a Moscú en un esfuerzo sostenido de cooperación para superar la división de Europa y convertir el densamente militarizado continente en un espacio pacífico. Se invitó a Moscú, junto a sus aliados del pacto de Varsovia, a establecer misiones de enlace en la OTAN para empezar a redefinir los fundamentos de las relaciones entre la Alianza Atlántica y el Este. Es útil recordar que cuando se produjo esta iniciativa de la OTAN, hace casi cinco años, había un Pacto de Varsovia, una Unión Soviética militarizada y comunista y dos docenas de divisiones soviéticas desplegadas en Europa Oriental.

Decir que en Europa han pasado muchas cosas desde entonces no refleja adecuadamente la magnitud del terremoto estratégico que ha tenido lugar: uno de los acontecimientos que más ha trasfigurado el continente en los dos últimos siglos. Las tropas soviéticas desplegadas en Europa Oriental han vuelto a casa. El imperio soviético se ha perdido. La Unión Soviética se ha desintegrado, y ha sido reemplazada por quince países distintos. Rusia se ha retirado hasta unas fronteras más al este de lo que lo han estado desde las conquistas de Pedro el Grande, hace casi 300 años. La influencia mundial de la Unión Soviética ha desaparecido, así como la organización económica soviética. Han desaparecido también el brutal autoritarismo de la policía del Estado y el control estatal de los medios de comunicación.

Los lazos entre la OTAN y Rusia

Y a pesar de estos increíbles cambios, la OTAN, el único organismo viable para un sistema de seguridad más integrador en Europa, no ha alterado de forma esencial las bases conceptuales de su relación con Moscú desde 1990. Es cierto que la Alianza lleva tiempo declarando públicamente su voluntad de formar una "asociación estratégica" con la nueva Rusia; una nueva relación que un tratado solemne entre ambas partes podría consagrar. Sin embargo, esta oferta de la OTAN ha sido sobre todo retórica. Se trata de un envoltorio elegante, pero hasta el momento casi vacío, que el presidente Clinton no llenó durante la cumbre celebrada en Moscú en mayo de 1995, y que seguía siendo insuficiente cuando el ministro de Asuntos Exteriores Kózirov firmó el acuerdo consultivo con la OTAN a finales de mayo de 1995. Cuando Moscú

pregunta por los componentes concretos de una asociación de este tipo, la OTAN o se muestra evasiva o se limita a dar minúsculos pasos hacia una relación más estrecha. Las causas de esta actitud vacilante por parte de Bruselas y las capitales de la OTAN son múltiples. La precaución de los burócratas encuentra innumerables excusas para evitar una innovación institucional drástica que involucraría a Rusia en la toma de decisiones de la Alianza. (¿Cuándo se ha visto que incluso eficientes y dedicados empleados de una organización propongan cambios drásticos en los objetivos y las prácticas operativas de esa organización?). El liderazgo insuficiente y poco firme de Washington complica aún más el proceso. Los débiles gobiernos de Londres y París han dado la espalda a las cuestiones internacionales. Bonn ha estado ocupado en otros asuntos. Y a medida que pasa el tiempo y Moscú plantea nuevos problemas reales o potenciales a los gobiernos de la OTAN, surgen más razones -entre ellas la política presidencial de los Estados Unidos- para retrasar la incorporación central de Rusia en la reconstrucción de Europa.

Este es un grave error, puede que histórico incluso. Como se ha dicho anteriormente, no hay ninguna garantía de que Rusia desempeñe un papel positivo que contribuya a los esfuerzos de Europa Occidental y los Estados Unidos por exportar estabilidad y paz hacia el este en esta nueva era. De hecho, existen señales preocupantes -entre ellas Chechenia- sobre la dirección y los métodos de la política rusa. Pero es indudable que Rusia tendrá una gran repercusión en el futuro desarrollo de la nueva Europa, para bien o para mal. La OTAN puede excluir a Rusia por completo de las decisiones de la Alianza, pero no puede excluirla de la seguridad europea. ¿Sería posible que, después de intentar establecer una intensa relación consultiva con la Unión Soviética durante los 25 años que precedieron a 1991, Occidente ya no deseara hacerlo con la nueva y transformada Rusia; aunque la política rusa resulte problemática en ocasiones?

¿Qué se puede hacer para reconocer a Rusia como una gran potencia europea con la que la OTAN se comprometiera intensamente, al tiempo que se protegen las decisiones de la Alianza de un posible veto por parte de Rusia? La OTAN debería proponer a Moscú la creación de tres nuevos mecanismos de control entre Rusia y la Alianza, que no existirían para ningún otro país que no fuera miembro de la OTAN. Esto incluiría encuentros semanales entre representantes rusos y el Consejo

del Atlántico Norte, reuniones regulares con el Comité de Planes de Defensa y el Grupo de Planes Nucleares, y las correspondientes sesiones a nivel de ministros.

Dado que el Dieciséis más Uno -que al parecer pretende la OTAN- no resultaría particularmente eficaz para estas rondas consultivas, la OTAN podría estar representada por una *troika* rotatoria: quizás con los Estados Unidos como miembro permanente; Gran Bretaña, Alemania o, si fuera posible, Francia como miembros alternantes; y un tercer miembro, elegido entre el resto de la Alianza, que también rotaría. El objetivo de estos mecanismos consultivos sería doble. En primer lugar, garantizarían mediante intensas conversaciones semanales que el gobierno ruso obtuviera una explicación clara de la evolución de las posturas de la Alianza respecto al armamento convencional y nuclear y determinados aspectos de la seguridad europea. Además, servirían para que las opiniones de Moscú fueran tenidas realmente en cuenta por la OTAN antes de tomar decisiones que afectaran a intereses rusos. Pero esta iniciativa no pretende en ningún caso dar a Moscú un *droit de regard* sobre dichas decisiones internas de la OTAN. En segundo lugar, estos mecanismos consultivos ofrecerían a la OTAN la oportunidad de conversar de forma bilateral y rutinaria con Moscú: a través del Consejo del Atlántico Norte, sobre las posturas rusas respecto al desarrollo de la situación de seguridad desde el Atlántico hasta los Urales, incluyendo la CEI; en el contexto del Comité de Planes de Defensa, sobre la estructura, los planes, el desarrollo y el despliegue de las fuerzas convencionales rusas; y, en el marco del Grupo de Planes Nucleares, sobre los cambios que se produzcan en el arsenal nuclear ruso. Por todo ello, estas consultas serían sin duda un camino de doble dirección. Deberían ser desarrolladas en forma de tratado, aunque eso apenas garantizaría la concordia automática entre la OTAN y Rusia en todas las materias, importantes o secundarias; esto no ocurrirá de todas maneras. Pero este tipo de mecanismos formales contribuiría a evitar malentendidos al tiempo que reconocería implícitamente que Europa no puede llegar a ser estable sin el acuerdo y la participación directa de Rusia. Y si Rusia adoptara después una postura hostil, ¿desearía la OTAN entonces reducir la frecuencia de estos encuentros? Esa no es una de las lecciones de la Guerra Fría.

Algunos pueden argumentar que una innovación como ésta daría de hecho a Moscú poder de veto sobre las decisiones de la Alianza,

permitiendo así que Rusia se convirtiera en una especie de miembro de la OTAN por la puerta de atrás. Si ese resultara ser el caso, tal cambio en los procedimientos operativos de la OTAN obviamente no sería una buena idea. Pero ¿no podría la OTAN protegerse de una interferencia excesiva de Rusia en sus deliberaciones? Después de todo, las capitales de los países de la OTAN realizan consultas frecuentes y rutinarias con Moscú sin preocuparse por la posibilidad de que estos intercambios bilaterales comprometan la integridad de sus propios procesos de toma de decisiones. Además, la Alianza fue capaz de actuar de forma unida y disciplinada al tiempo que mantenía reuniones semanales con representantes soviéticos durante todos los años en los que mantuvo conversaciones con el Pacto de Varsovia (de hecho con Moscú) sobre el control de armas convencionales. ¿Acaso dudamos de la salud actual de la OTAN hasta el punto de temer que ya no seamos capaces de mantener un trato intensivo y sistemático con Rusia sin sacrificar intereses occidentales? Si la Alianza está tan enferma, las relaciones con Moscú son el menor de sus problemas.

Existe la posibilidad de que Moscú rechazara una proposición de este tipo respecto a sus relaciones con la OTAN. Actualmente, la Alianza es muy impopular entre la élite rusa, y como ya hemos visto en el caso de la participación de Rusia en la Asociación para la Paz, la política interior rusa tiene mucha influencia sobre la forma en la que el gobierno de Moscú aborda los asuntos relacionados con la OTAN. Moscú puede decidir no exponer su política al examen sistemático y semanal de los representantes de la OTAN. Rusia también puede optar por retirarse por completo de este tipo de interacción con las instituciones occidentales como resultado de sus problemas internos. Por último, la determinación de la OTAN por ampliarse puede hacer que Rusia rechace esta idea sin más consideraciones. Si Moscú eligiera el auto-aislamiento, sería su propia y desafortunada decisión. Pero la Alianza lo habría intentado.

La ampliación de la OTAN

Las relaciones entre la OTAN y Moscú deberían intensificarse con independencia de que la OTAN amplíe o no su número de miembros; una cuestión que pasamos a analizar en detalle. Los razonamientos a favor y en contra de la ampliación ya son sobradamente conocidos. Sin embargo, y dado que ésta es la decisión más importante de la OTAN en

décadas, merece la pena repasar brevemente ambos planteamientos. Quienes están a favor de una incorporación rápida, antes de que finalice el siglo, de Polonia, la República Checa y Hungría mantienen que la historia demuestra que Europa Oriental es inherentemente inestable; que si no se asocian plenamente a la principal organización de seguridad occidental, estos países podrían nacionalizar su política de defensa, hacerse inestables y volver a convertirse en un foco de enfrentamiento entre Rusia y Occidente; que la comunidad trilateral tiene el deber moral de liberar a estos países de su pesadilla de cincuenta años de ocupación soviética y de un futuro en una tierra de nadie situada entre el Este y el Oeste; y que Alemania, en concreto, se vería en una situación insostenible si su principal preocupación de seguridad -Europa Central y Oriental- no es resuelta urgentemente por la Alianza.

Los partidarios de esta opción también argumentan que se trata de una noble misión democratizadora que la OTAN está plenamente capacitada para llevar a cabo (al contrario que la obtención de la paz en Europa) y que los ciudadanos occidentales la entenderán y apoyarán; que, de hecho, la Alianza podría morir sin esta nueva y estimulante misión; que la ampliación de la Unión Europea no llegará a incorporar plenamente a estos países al menos en una década, lo cual representa demasiado tiempo en vista de la situación; que, para Washington, la ampliación de las organizaciones occidentales para incorporar a estos tres países debe incluir a la OTAN, una institución de seguridad a la que pertenece Estados Unidos; que, por tanto, la opción "UE-UEO primero" no promovería los intereses de los Estados Unidos en Europa y ataría a los Estados Unidos, mediante garantías de seguridad subrepticias, a los nuevos miembros de la Unión Europea Occidental (UEO) e incluso de la Unión Europea; que esta ampliación temprana de la OTAN cimentaría el compromiso de seguridad de los Estados Unidos hacia Europa durante las próximas décadas; que ayudaría a evitar la posibilidad de que se renovase la amenaza rusa; que la ampliación de la OTAN debería realizarse si es posible con la cooperación de Moscú o ante su oposición si es necesario; que si, como parece probable, Moscú se opone con determinación a esta iniciativa de la OTAN, es preferible para la Alianza ampliarse rápidamente, tanto para mostrar a Rusia que no hay discusión posible al respecto como para hacerlo antes de que se haga lo bastante fuerte para poner en peligro el proceso; que la

ampliación de la OTAN no tendrá un impacto decisivo sobre las perspectivas de las reformas en Rusia, que dependen casi exclusivamente de factores internos; y que otros países de Europa Oriental que no se incorporaran a la OTAN antes de que finalice el siglo, si es que lo hacen alguna vez (como los países bálticos), pueden ponerse informalmente bajo el paraguas político, económico y de seguridad de la OTAN (y la UE-UEO), tal como fue el caso de Yugoslavia durante la Guerra Fría.

Quienes se oponen a esta posibilidad sostienen que estos tres países de hecho van bastante bien; que las analogías históricas sobre su futuro son equívocas y que, por tanto, no hay ninguna prisa para su incorporación a la OTAN; que, dado que Polonia y Hungría están disminuyendo sus reclutamientos militares y que la República Checa está recortando sus fuerzas mecanizadas y de infantería, estos países no deben estar tan preocupados por su seguridad como dicen en Occidente; que resulta improbable que la OTAN tenga el dinero y la voluntad política necesarios para defender realmente a estos países; que la ampliación haría la toma de decisiones de la OTAN aún más ardua y dificultosa; que, una vez empezada, no habría ningún lugar apropiado para detener la ampliación antes de que el número de miembros se asemejase al de la CSCE; que la ampliación podría incorporar al ámbito de la OTAN nuevas disputas étnicas y regionales; que la ampliación trazaría nuevos límites en Europa, reproduciendo en potencia la división continental de la Guerra Fría (se incorporarían tres países pero se dejarían fuera nueve, incluyendo los países bálticos); que sería una invitación a Moscú para dominar a todas las naciones situadas en el otro lado de la línea, y pondría en especial peligro a Ucrania; que podría fácilmente inclinar la balanza contra las reformas en Rusia, haciendo realidad los temores occidentales: una Rusia hostil que, debido a la ampliación de la OTAN, haría a Europa menos y no más pacífica y estable; y que la incorporación de nuevos miembros a la Alianza sólo sería recomendable si, a pesar de la actual reticencia occidental hacia la ampliación, Rusia se convirtiera en una amenaza.

Dado que los partidarios de ambas partes del debate en el seno de la Alianza tienen argumentos sólidos, las futuras decisiones de la OTAN al respecto resultarán difíciles y extraordinariamente importantes. De hecho, lo apropiado hubiera sido estudiar profundamente el asunto antes de que la administración Clinton lanzara

su iniciativa de ampliación en enero de 1994. Pero no fue así. Al contrario, la OTAN se tiró del trampolín esperando que la piscina se llenase de alguna forma antes de caer en ella. La Alianza sigue en el aire, con sus altos funcionarios repitiendo sin cesar que la ampliación de la OTAN "no es cuestión de si, sino de cuándo y cómo"; una afirmación que cada vez resulta menos convincente tanto en Europa Central y del Este como en Rusia. Por ahora, la Alianza está estudiando la cuestión; pero tendrá que abordarla de nuevo en algún momento de 1995, ya que en Rusia se celebrarán elecciones en diciembre de 1995 (a la Duma) y junio de 1996 (presidenciales), y en los Estados Unidos el año siguiente.

¿Qué debe hacer la OTAN? En primer lugar, los principales miembros de la Alianza -Estados Unidos, Alemania, Francia y Gran Bretaña- deberían acabar con el actual rumbo a la deriva hacia un destino incierto. Durante la segunda mitad de 1995 deberían establecer una dirección estratégica clara que respondiera de forma concluyente y conjunta a las siguientes preguntas: 1) ¿Debe ser admitido como miembro de la OTAN algún país del Este antes del año 2000? 2) En tal caso, ¿qué países? 3) Y entonces, ¿qué medidas deberán adoptarse antes de admitir a estos nuevos miembros para garantizar que su participación en las actividades de la Alianza será total y activa, y que disfrutarán plenamente de la protección y las garantías defensivas de la OTAN? 4) ¿Cuándo deberán hacerse públicos los futuros nuevos miembros y sus fechas de admisión? 5) ¿Cómo se puede reducir al mínimo el daño que la ampliación causaría a las relaciones de Occidente con Moscú? 6) ¿Cómo se puede llevar a cabo la ampliación de manera que reduzca al mínimo los peligros para la independencia y la integridad territorial de Ucrania y los países bálticos?

Y en el caso contrario, ¿en qué momento después del año 2000 debería ampliarse la OTAN, si es que debe hacerlo? ¿De qué otra forma podría atender la Alianza a los intereses de seguridad de los países de Europa Oriental, incluyendo el uso de los instrumentos de la Unión Europea y la Asociación para la Paz? ¿Cómo podría evitar la OTAN la impresión (y la realidad) de que ha dado marcha atrás en su proyecto de ampliación como consecuencia de las presiones de Moscú?

Aun siendo un firme partidario de la temprana incorporación de estos tres países a la Unión Europea, creo que el peso de la balanza se inclina a favor de la temprana ampliación de la OTAN, y que, por

tanto, la Alianza debería anunciar durante la segunda mitad de 1996 - después de las elecciones presidenciales rusas- que Polonia, la República Checa y Hungría se incorporarán a la OTAN como miembros de pleno derecho el 1 de enero de 1999. Esta opinión se basa en ocho juicios de crítica importancia que no podemos analizar en detalle aquí: 1) La OTAN puede ampliarse a estos tres países durante esta década pero a ningún otro, y mantener el sentido de su función, su cohesión y su voluntad de actuar; en concreto, la OTAN debería romper el nexo entre la pertenencia a la Asociación para la Paz y a la Alianza, una conexión conceptual peligrosa que deja abierta la posibilidad de una ampliación sin final de la OTAN, y del fin de la propia Alianza tal como la hemos conocido, además de amenazar con cercar por completo a Rusia. 2) La incorporación de estos tres países a la OTAN es una misión realmente histórica, elevada y vigorizante para la Alianza durante los próximos años. 3) Los gobiernos pueden convencer a los parlamentos y los ciudadanos de los países de la OTAN del valor estratégico y moral de la ampliación, consiguiendo así que éstos apoyen el gasto de los fondos necesarios para proporcionar garantías reales, de acuerdo con el Artículo 5, a estos tres países. 4) Mediante esta ampliación se mantendrá un fuerte compromiso de los Estados Unidos con la seguridad de Europa. 5) La incorporación de sólo estos tres países en 1999, cinco años después de que la propuesta fuese aprobada en una cumbre de la OTAN, no puede ser tachada de apresurada. 6) Al mismo tiempo, la Alianza debe hacer todos los esfuerzos posibles por transformar sus acuerdos consultivos con Moscú. 7) La incorporación de Polonia, la República Checa y Hungría es una medida de protección prudente contra el posible resurgimiento de una Rusia hostil. (8) El éxito o el fracaso de las reformas rusas no depende principalmente de esta cuestión, y se producirá a tan largo plazo que la Alianza se pasaría décadas esperando si permitiera que el factor ruso retrasara la ejecución de su decisión de ampliarse.

Este último juicio merece una breve explicación. No hay duda de que la incorporación de nuevos miembros a la OTAN resulta universalmente impopular entre las élites rusas, y es poco probable que cambien de opinión al respecto. Si la ampliación de la OTAN fuese a resultar decisiva para la aparición de un régimen antioccidental en Moscú, todos los partidarios de la idea vacilarían en seguir adelante. Pero eso parece improbable por varias razones. En un contexto de

extraordinario desorden interno, la política exterior no es la principal preocupación, ni siquiera una de las primeras, para la mayoría de los políticos de Moscú, y fuera de la capital tiene aún menos relevancia. Como demuestran todos los sondeos, a los ciudadanos de a pie, que viven tiempos muy difíciles, les importa todavía menos. Al contrario, la política rusa está determinada por una dinámica interna que depende del crudo poder, la política palaciega y la calidad de vida de cada ciudadano y su percepción sobre su propio futuro y el de sus hijos.

Las elecciones parlamentarias de 1993 resultaron aleccionadoras al respecto; aunque el apoyo occidental a las reformas rusas se encontraba en su punto álgido, los votantes rusos rechazaron las reformas en las urnas. La razón no tenía nada que ver con el mundo exterior; el desenlace fue el resultado de la dinámica política y la insatisfacción de los votantes con las tendencias internas. Con o sin ampliación de la OTAN, es muy probable que vuelva a darse el caso en las elecciones de 1995 a la Duma y en la carrera presidencial de 1996, si es que no se retrasan, y en las consultas electorales que tengan lugar durante los próximos años. Y en el supuesto de que una cuestión de política exterior llegara a introducirse en el debate político ruso, es mucho más probable que se trate de la inestabilidad en las fronteras meridional y oriental de Rusia -y la seguridad de los rusos que habitan ahí- que de la ampliación de la Alianza. Por ello, y aunque por razones obvias los adversarios en Rusia de la expansión de la Alianza sostengan lo contrario, la oposición a la ampliación de la OTAN no tiene una base política significativa, y es improbable que se convierta en una variable importante que afecte a la evolución de Rusia a medio y largo plazo. En suma, aunque la ampliación de la OTAN puede dar un breve y superficial empuje a los extremistas rusos, los enormes problemas sociales que existen actualmente en Rusia minimizan el efecto de la ampliación de la OTAN sobre el futuro de las reformas rusas.

La segunda cuestión que surge a este respecto es si Rusia podría intentar dañar los intereses de la Trilateral en el caso de que la OTAN siguiera adelante con la ampliación. Se trata de una opción posible para Moscú, pero existen poderosas razones que desaconsejan un comportamiento tan destructivo. Una reacción de este tipo acabaría con el apoyo económico occidental, cuya cifra prevista de 14.000 millones

de dólares en 1995 aumentará en el futuro si el estado de la economía rusa lo permite. Reduciría de forma significativa las probabilidades de aumento del comercio y la inversión exterior y, por tanto, el ritmo de crecimiento económico de Rusia a largo plazo. Además, Occidente reaccionaría excluyendo a Rusia de la construcción de la nueva Europa, de sus instituciones y sus decisiones. En suma, traería consigo una serie de medidas políticas por parte de Rusia tendentes al autoaislamiento en el preciso momento en que el sistema internacional se muestra más abierto e interactivo que nunca. La incorporación de Polonia, la República Checa y Hungría a la OTAN podría incitar a Rusia a adoptar tales medidas, pero parece poco probable. Y si, de todas formas, Rusia decidiera infligirse esta herida a si misma, la comunidad trilateral podría afrontar las consecuencias mucho mejor que la propia Federación Rusa.

El papel de los países bálticos en la ampliación de la OTAN merece una mención especial. No hay duda de que estos tres países se encuentran en una categoría especial para Occidente. Para los países de la Trilateral representan el paradigma de las "naciones cautivas", la máxima expresión de este concepto acuñado por los gobiernos occidentales durante la Guerra Fría. Dada su historia, las razones por las que estos países desean incorporarse lo antes posible a la OTAN resultan fácilmente comprensibles.

Sin embargo, aunque no hay que rechazar la posibilidad de que los países bálticos acaben incorporándose como miembros de pleno derecho a la OTAN, esta posibilidad no debería plantearse a corto plazo. 1) La Alianza deberá poner a prueba, durante varios años, su capacidad para digerir la incorporación de Polonia, la República Checa y Hungría antes de plantearse nuevas incorporaciones. 2) Antes de aceptar a los países bálticos en el seno de la Alianza, la OTAN deberá estudiar con detenimiento la forma en la que defendería sus fronteras en cumplimiento de sus obligaciones relativas al Artículo 5. Dada su posición geográfica, su gran vulnerabilidad y la imposibilidad de defender sus fronteras con fuerzas convencionales, para proporcionar un elemento disuasorio real en los países bálticos parecería necesario desplegar tropas americanas con capacidad nuclear. En los Estados Unidos, esta ambiciosa idea exigiría un amplio debate, en el que tendría que participar el propio Senado. Por ello, la OTAN y la Unión Europea han decidido acertadamente establecer nuevas líneas

institucionales en Europa sin más demora. La cuestión principal estriba en dónde se deberían trazar estas nuevas líneas. Después de todo, sin ellas, prevalecerían las viejas de la Guerra Fría, algo absolutamente inaceptable por razones tanto geopolíticas como morales.

No obstante, Occidente debe colaborar con los tres países bálticos para establecer los lazos más estrechos posibles en el área política, económica y de seguridad. La colaboración debería llevarse a cabo por canales bilaterales, con los países nórdicos interpretando un papel especialmente relevante; a través de la Unión Europea, que debería moverse con gran apremio para fortalecer los lazos hasta llegar a alcanzar la plena incorporación báltica; y en el contexto del programa de la Asociación para la Paz. La cooperación a través de la Asociación para la Paz y el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, y la proliferación de declaraciones por parte de los gobiernos occidentales sobre la importancia que la independencia báltica tiene para ellos y sus ciudadanos, también deberían ser una prioridad de la política trilateral hacia estos países. Lo mismo debería ocurrir en el caso de Ucrania y, en menor grado, en el de otros países de Europa Oriental que no se incorporarán a la Alianza en los próximos diez años, si es que alguna vez lo hacen.

En el sentido más amplio de la cuestión, si la OTAN no cambia de actitud sobre la histórica cuestión de su ampliación, puede provocar el peor de los desenlaces posibles: hablar constantemente de la ampliación de la OTAN sin hacer nada al respecto ni declarar públicamente los nombres de sus nuevos miembros y sus fechas de incorporación. Este enfoque erróneo confunde tanto a los parlamentos como a los ciudadanos occidentales, aliena a los europeos orientales y alarma a los rusos. La OTAN debe definir de una vez por todas en 1995 sus intenciones para los próximos cinco años, y acabar así con el debate interno que existe en su seno. Por último, e independientemente de la decisión que adopte la OTAN respecto al tema de su ampliación durante este período, descartar de forma explícita la posible incorporación a largo plazo de Rusia a la Alianza resultaría desafortunado y poco sensato. Sería interpretado en Moscú como un acto hostil y no serviría a ningún propósito de utilidad, sobre todo porque hoy por hoy se trata de una cuestión absolutamente teórica y seguirá siéndolo durante décadas. De hecho, si Rusia fuese a incorporarse con

el tiempo a la OTAN, la Alianza cambiaría de forma tan esencial que ya no sería la misma organización.

Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia

Con independencia de la posible ampliación de la OTAN, la Unión Europea debe revitalizar e incrementar sus relaciones con Rusia. Rusia no es tan sólo uno más de los muchos países con los que la Unión Europea desea establecer lazos políticos y económicos saludables. Dejando a un lado a los Estados Unidos, Rusia es el país no miembro de la Unión Europea que más influirá sobre las agendas interiores y la política exterior de los países miembros. Que Rusia se muestre dispuesta a cooperar facilitará la resolución de los problemas europeos -tanto políticos, como de seguridad, medioambientales y, con el tiempo, económicos-, o al menos los hará más llevaderos. Una Rusia antagónica desviaría a la Unión Europea de sus prioridades internas, exigiría la dedicación de mayores recursos a gastos de defensa, reduciría la ayuda de la Unión Europea a los países en vías de desarrollo, sembraría la discordia en el seno de la Unión respecto a la mejor manera de enfrentarse a Moscú, y probablemente provocaría un desacuerdo transatlántico sobre casi todas las cuestiones enumeradas anteriormente.

Por todo ello, la Unión Europea tiene muchos intereses en juego en el futuro de Rusia. Y, sin embargo, a pesar de los ambiciosos objetivos incluidos en los acuerdos de asociación y cooperación alcanzados recientemente por la Unión Europea y Rusia, la UE no ha conseguido situar a Rusia ni tan siquiera cerca de las primeras prioridades de su agenda política, que, al contrario, ha estado dominada por el debate sobre ampliación o profundización y por discusiones sobre procedimientos internos de la UE. Aunque estas disputas internas tienen unas implicaciones reales e importantes para los países miembros y sus ciudadanos, este enfoque insular ha dado lugar a una apertura demasiado lenta de los mercados de Europa Occidental a los bienes rusos (un problema exacerbado por el hecho de que sean tan pocos los productos rusos que pueden competir en Occidente, además de por los grupos de presión nacionales en distintos países de la UE); a una ayuda económica tardía, insuficiente e ineficazmente distribuida de la UE a Rusia; y a consultas políticas con Moscú demasiado escasas y de bajo nivel. Decir que estamos ante un

comportamiento miope por parte de la UE no expresa suficientemente las consecuencias estratégicas que puede tener la falta de atención de la principal institución política y económica de la nueva Europa a Rusia. Esto debe cambiar cuanto antes. Para ello, es necesario un liderazgo mucho más sostenido por parte de los jefes de gobierno europeos y la Comisión Europea respecto al futuro de Rusia.

Un órgano director para la OSCE

La OSCE es otra organización en la que los esfuerzos rusos por que Occidente acepte el destacado papel al que Rusia tiene derecho en Europa se han visto frustrados. A pesar de las muchas deficiencias que se derivan de sus 53 miembros, de sus acuerdos sin consenso, de las rivalidades entre distintos miembros y de un apoyo político insignificante por parte de muchos de sus estados miembros más poderosos, la OSCE no deja de ser la organización de prevención de conflictos más creíble de Eurasia. Y lo que es más, se trata de una organización en la que Occidente puede reconocer a Rusia como una gran potencia europea sin poner en riesgo sus principales intereses. Por supuesto, la comunidad transatlántica no puede aceptar la propuesta rusa de que las actividades de la OTAN, la UE y la UEO (y la CEI) se subordinen a la OSCE. De hecho, resulta difícil creer que Rusia plantee seriamente esta posibilidad, ya que Moscú nunca estaría dispuesto a someter sus decisiones relativas a la CEI al estudio y el posible rechazo de la OSCE. Pero la sugerencia rusa de que la OSCE cree un órgano rector de aproximadamente una docena de miembros resulta más prometedora, y Occidente debería considerar esta posibilidad mucho más seriamente de lo que lo ha hecho hasta ahora. (Un importante periódico ruso interpretó el rechazo de la OTAN a esta iniciativa de Yeltsin durante la cumbre celebrada en Budapest, en diciembre de 1994, como una "humillación").

Este órgano rector estaría formado previsiblemente por Gran Bretaña, Francia, Alemania, Polonia, Ucrania, Rusia y los Estados Unidos como miembros permanentes, y por cuatro o cinco miembros alternantes elegidos entre el resto de los países miembros. Por supuesto, también podría plantearse la posibilidad de que determinados miembros de la OSCE rechazaran un cambio y una mejora tan importantes en el modo de operar de la organización. Pero si los siete países mencionados anteriormente ejercieran todo su peso diplomático en apoyo

de esta iniciativa, al menos tendría alguna posibilidad de triunfar. Y si fracasara, estos siete países, y otros que estuvieran interesados, podrían estudiar la posibilidad de crear nuevos acuerdos institucionales al margen de la OSCE para lograr los mismos objetivos. De hecho, estos siete países son el núcleo de un nuevo y pacífico orden de seguridad europeo.

Quizá debería considerarse una idea aún más radical y transformadora: un grupo separado compuesto únicamente por estos siete países que conformaría un nuevo directorio político informal para toda Europa, desde el Atlántico hasta los Urales. Junto a la indispensable OTAN y los posibles logros de la OSCE, este grupo intentaría calmar las turbulencias del continente. Aunque muchos puedan rechazar instintivamente una propuesta de esta envergadura (y quizá tengan razón), no hay que olvidar lo inmoderada y atípica históricamente que resultaba la idea de la OTAN cuando se propuso y debatió por primera vez. Puede que esta idea sea demasiado osada, pero sirve al menos para mostrar que los problemas del mundo de la Post-Guerra Fría necesitan de una mayor imaginación conceptual e institucional.

De todas formas, la OSCE también puede interpretar un papel importante en el intento de reducir la libertad de acción de las fuerzas militares rusas en los países de la antigua Unión Soviética que albergan conflictos étnicos. Para ello sería necesario que los países occidentales se mostraran dispuestos a desplegar un número mucho mayor (y más costoso) de fuerzas de observación y mantenimiento de la paz en los países de la CEI, algo que, desafortunadamente, no parece que vaya a ocurrir a corto plazo. No obstante, y a pesar de sus muchas frustraciones, Occidente no debería darse por vencido respecto a la OSCE. La organización ya ha sobrepasado con mucho los sueños más ambiciosos de sus creadores occidentales, y aún puede hacer más si los gobiernos transatlánticos se lo permiten.

Ideas finales

Resumiendo, la arquitectura organizativa europea no se ha revisado lo suficiente desde 1991, y se ha quedado muy por detrás de los inmensos cambios que han tenido lugar en el continente durante estos años. En concreto, el poder (tanto real como potencial) y las perspectivas actuales de Rusia no se han incorporado adecuadamente a las instituciones transatlánticas y europeas más relevantes. Aunque se

ofrecerán todo tipo de excusas para justificarlo, la historia demostrará posiblemente que la mayoría de ellas no resultan convincentes en vista de los intereses trilaterales, que están comprometidos de forma vital en sus relaciones con Moscú y la futura orientación de Rusia. A no ser que los líderes occidentales ya hayan decidido que Rusia se está convirtiendo en un adversario implacable que debe ser mantenido al margen de los concilios occidentales -un juicio que sin duda resulta tan prematuro como peligroso- la posibilidad de emprender reformas organizativas como las recomendadas aquí debería considerarse urgentemente en intensas consultas con Moscú.

Aún resta un último comodín en la baraja que atañe al futuro de la seguridad europea: la adhesión prolongada de Rusia al Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa de 1990. En Moscú, donde están convencidos de que este acuerdo discrimina gravemente a Rusia, están intentando modificar los techos numéricos de los distritos militares de Leningrado y el Cáucaso septentrional, las llamadas limitaciones de flanco. Hasta el momento, la Alianza se ha negado a ello, reflejando la inquietud de Ankara y Oslo y la preocupación general existente en el seno de la OTAN sobre la posibilidad de que la totalidad de este régimen de armas convencionales pudiera venirse abajo si se satisfacen las necesidades concretas de Rusia. La guerra de Chechenia está debilitando las bazas de quienes desde Occidente se muestran comprensivos con las posiciones rusas a este respecto. Si Rusia saliera de la crisis chechena para volver enérgicamente al camino de las reformas, Occidente, como dijo el presidente Clinton en la cumbre de Moscú en mayo de 1995, podría encontrar la forma de atender a los intereses rusos respecto al Tratado CFE en la conferencia de revisión del Tratado de mayo de 1996. Si Moscú viola el Tratado CFE en noviembre de 1995, como se desprende de las manifestaciones del ministro de Defensa Grachev, gran parte de las innovaciones estructurales propuestas anteriormente debería detenerse hasta que Rusia volviera a respetar el tratado. Tanto más por cuanto Moscú tampoco está cumpliendo plenamente con las disposiciones de verificación establecidas en la Convención de Armas Convencionales de 1993 y la Convención de Armas Biológicas de 1972.

UCRANIA

Al margen de la ampliación de la OTAN, ninguna otra cuestión plantea un peligro tan inminente para las relaciones entre Occidente y Rusia como el futuro de Ucrania. Hasta este año, cuando el presidente Kuchma comenzó el proceso de reformas, la evolución de Ucrania había resultado inquietantemente familiar: una política económica desastrosa hasta finales de 1994; importantes privaciones económicas en todo el país, con el 75 por ciento de la población viviendo en la pobreza; un sistema político fraccionado e ineficaz; constantes luchas entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno; momentos periódicos de gran tensión en Crimea; intranquilidad entre los doce millones de rusos de Ucrania; diferencias sin resolver entre Kiev y Moscú sobre la disposición de la flota del Mar Negro y la futura separación de los puertos; y disputas sobre los suministros energéticos rusos a Ucrania.

Durante este período, en el que Rusia se ha mostrado bastante comedido hacia Ucrania por las razones apuntadas anteriormente, el apoyo tangible de nuestros países a la independencia y la integridad territorial de Ucrania ha tardado en llegar. Ante la lógica preocupación por las amenazas que podían emanar de una Ucrania con capacidad nuclear, los Estados Unidos concentraron sus esfuerzos inicialmente en intentar evitar dicha amenaza. Pero desde 1993 Washington ha adoptado una política mucho más diversificada, y a finales de 1994 había comprometido 900 millones de dólares en ayudas a Ucrania, lo que convierte a este país en el cuarto mayor receptor mundial de asistencia de los Estados Unidos. Además, Washington intensificará su asistencia técnica bilateral a Ucrania, que incluye programas relacionados con la reestructuración económica, las privatizaciones, el desarrollo del sector privado, la reforma del sector energético, intercambios y formación, el medio ambiente y la sanidad, además de esfuerzos continuados relacionados con el desarrollo de las instituciones democráticas y del estado de derecho. Alemania también tiene un buen historial en la asistencia a Ucrania: es el principal donante de ayuda a Kiev, con 1.700 millones de dólares en créditos de exportación, asistencia técnica y otros proyectos. La Unión Europea, en cambio, se ha quedado atrás a la hora de acompañar la retórica sobre la importancia de una Ucrania independiente y estable con una asistencia palpable. Con la firma del acuerdo comercial entre la Unión Europea y Ucrania a principios de junio de

1995, la apatía de la UE parece estar llegando a su fin. Pero todavía queda mucho por hacer.

No resulta difícil imaginar como la inestabilidad en Ucrania podría repercutir negativamente sobre los intereses de la Trilateral y contaminar rápidamente nuestras relaciones con Rusia. El caos en Ucrania pondría en peligro la seguridad de las armas nucleares que aún permanecen en su territorio, probablemente se propagaría a Europa Oriental, plantearía dilemas políticos cruciales en Moscú, pondría en peligro las propias reformas rusas y provocaría la mayor crisis de seguridad europea para los gobiernos occidentales en muchas décadas. Por todo ello, Occidente tiene que transmitir, con la intención de cumplirlos, dos claros mensajes. Para Kiev, la idea central es que la comunidad trilateral proporcionará más apoyo político y más asistencia macro y microeconómica si la política económica de Ucrania lo permite. En cuanto a Moscú, los países occidentales deben ponderar la moderación con la que Rusia ha afrontado hasta el momento la situación de Ucrania, y reconocer que unos lazos económicos estrechos entre ambas naciones son un prerrequisito para la recuperación económica de Ucrania. Pero, si Moscú cambiara su política y amenazara la independencia de Ucrania (y de los países bálticos) las relaciones entre Rusia y Occidente se verían gravemente dañadas.

Cualquier mensaje menos firme de la Trilateral a Rusia respecto al futuro de Ucrania alentaría a quienes desde Moscú desean respaldar la convicción emocional general rusa de que Ucrania y Rusia son inseparables política, económica y estratégicamente.

EL CAÚCASO Y ASIA CENTRAL

Ahora que todas las armas nucleares han salido del territorio de Kazajstán, los países de la Trilateral no tienen ningún interés vital en el Cáucaso ni en Asia Central. El único interés de importancia que aún le queda a Occidente en estas regiones está relacionado con las grandes reservas energéticas de la cuenca del Caspio. Algunas empresas extranjeras ya están intentando ayudar a explotar estas reservas, y se están encontrando con una seria resistencia por parte de Rusia. Los gobiernos de la Trilateral deberían apoyar con vigor estos esfuerzos comerciales de índole privada, pues estas reservas pueden resultar especialmente importantes para Europa Occidental en el próximo siglo,

cuando empiecen a decaer las reservas de Oriente Medio. (Los Estados Unidos tienen otras opciones energéticas en su propio hemisferio).

¿Y qué ocurre con las actividades políticas y militares de Rusia en estas dos regiones? Aunque Occidente preferiría que la política rusa hacia ellas tuviese una naturaleza más benévola, la verdadera cuestión es si los gobiernos de la Trilateral deben estar dispuestos a dedicar recursos (incluyendo tropas de mantenimiento de la paz) y a arriesgar el buen devenir de las importantes cuestiones discutidas anteriormente para intentar ejercer una influencia decisiva sobre las actividades de Moscú en el límite meridional de su territorio. Al margen de los recursos energéticos, no parece haber ninguna razón para que Occidente recree el Gran Juego decimonónico que enfrentó a Gran Bretaña y Rusia en Asia Central. Occidente no puede pretender excluir a Rusia de Asia Central, ni debería desearlo a menos que la zona se tornase aún más inestable. Por todo ello, la cuestión no estriba en la implicación de Rusia en Asia Central, que es inevitable y al menos teóricamente beneficiosa, sino en la naturaleza de la política rusa en la región, que muestra rasgos preocupantes. Se trata de una cuestión que sin duda se verá influida por la política interior en cada país occidental.

Algunos sostienen que Occidente debe oponerse a cualquier señal de imperialismo ruso, surja donde surja, incluyendo estas regiones. Pero eso sigue siendo una mera proposición teórica, ya que nuestros gobiernos no se han mostrado dispuestos a hacer nada significativo mientras Rusia alteraba de forma decisiva el devenir de la guerra civil en Georgia mediante una modesta intervención militar; o tomaba el control del conflicto contra la oposición tayika, desplegando a 25.000 hombres en su territorio y nombrando a un general ruso ministro de Defensa; o intentaba apartar a la OSCE de las negociaciones entre azeríes y armenios. La cautela occidental se debe en parte al reconocimiento de que Rusia se enfrenta a verdaderos problemas de seguridad en su extremo meridional que no son culpa suya y de que las fuerzas a las que se enfrenta Moscú en estas regiones desconocen por completo las provisiones pacíficas establecidas en la Carta de las Naciones Unidas. (Las llamadas del presidente Clinton en 1994 para que Rusia sólo interviniese en estas regiones cuando fuese invitada de forma real y voluntaria y sólo de forma consistente con los principios de las Naciones Unidas resultaron especialmente curiosas, pues Moscú

ha estado violando estos dos supuestos durante bastante tiempo, y precisamente en estas regiones).

A pesar de lo poco que hay en juego para la Trilateral, dos cosas parecen claras. 1) No sería prudente permitir que el comportamiento ruso en el Cáucaso y Asia Central tuviera la misma importancia - excepto en lo relativo a la energía- para las consideraciones occidentales que la política de Moscú respecto al armamento nuclear y otras armas de destrucción masiva, los países bálticos, Ucrania, Europa Central y Oriental, el Nordeste de Asia y Oriente Medio. Esto no implica que se deba dar "mano libre" a Moscú en estas regiones, ya que eso es algo que no depende de Occidente, sino el reconocimiento de que, dejando a un lado la retórica admonitoria, pero vacía, las elecciones estratégicas de la Trilateral deberían basarse en los principales intereses de ésta. Por regla general, estos no incluyen el Cáucaso ni Asia Central. Puede que el comportamiento ruso en estas regiones no sea de nuestro agrado, pero, al margen de expresar su preocupación públicamente, resulta improbable que los gobiernos de la Trilateral estén dispuestos a hacer nada al respecto. 2) Sin embargo, es bastante probable que si el comportamiento ruso en estos lugares problemáticos llega a ser especial y notoriamente brutal, la opinión pública de nuestros países no permita que sus gobiernos prosigan normalmente su relación con Moscú. Es necesario conseguir que la élite de la seguridad nacional rusa entienda esta realidad.

De todas formas, las políticas occidentales hacia estas nuevas naciones de la periferia rusa deberían debatirse internamente para alcanzar un acuerdo antes de que nuestros gobiernos tengan que enfrentarse a un desarrollo poco deseable de los acontecimientos, ya que eso podría llegar a dividir fácilmente a la comunidad trilateral.

PROBLEMAS DE ÍNDOLE MUNDIAL

Aunque la influencia mundial de la Unión Soviética pertenezca felizmente al pasado, el impacto de la nueva Rusia va más allá de Eurasia, y, a medida que Rusia se vaya recuperando, esa influencia también lo hará. La proliferación de armas de destrucción masiva - nucleares, químicas y biológicas- es el problema de índole mundial en el que los intereses occidentales se verán más afectados por la política de Moscú. Hasta el momento, y por lo general, las posturas rusas han apoyado los objetivos occidentales al respecto, pero existen

indicios de que eso puede estar cambiando. En las Naciones Unidas, Rusia está pidiendo que se suavicen las sanciones contra Irak, algo que, a ojos de los Estados Unidos, permitiría que Sadam Husein volviera a reunir recursos para relanzar su programa nuclear.

Irán también ha estado cortejando a Rusia por su avanzada capacidad nuclear. En enero de 1995, Moscú concluyó un trato de 800 millones de dólares para instalar dos reactores nucleares en la instalación nuclear iraní de Bushehr; algo que resulta muy preocupante. Hasta el momento, el presidente Clinton no ha sido capaz de convencer al presidente Yeltsin de que cancele el contrato. En lo referente al largo contencioso entre Washington y Pyongyang sobre el programa de armas nucleares de Corea del Norte, Rusia adoptó una postura algo reservada y se mostró reacia a presionar demasiado a los coreanos del norte. Esto quizá se debiera a la simpatía política rusa hacia un viejo y cercano cliente soviético, y al deseo de mantener a Corea del Norte como un posible factor de equilibrio frente al poder chino (y japonés, potencialmente). En cualquier caso, Occidente debe comprometer a Rusia de la forma más intensa posible en los esfuerzos por evitar la proliferación nuclear.

Aunque Moscú no ha tenido mucho éxito hasta el momento, sus transferencias de armas convencionales representan otro importante reto a largo plazo para la política trilateral. Dado que los países occidentales no han progresado mucho en la coordinación de sus propias ventas de armas convencionales, no resultará fácil convencer a Moscú para que muestre moderación al respecto. Otros dos factores que dificultarán este objetivo son la fuerte presión interna a la que está sometida la industria rusa de armamento y los extraordinarios beneficios que obtendría Moscú si consiguiera vender un número elevado de sus armas convencionales en el extranjero. Eso le permitiría mantener sus líneas de producción, apoyar la investigación y el desarrollo, subvencionar la modernización y las operaciones de las fuerzas armadas rusas, evitar el cierre de industrias militares e incluso salvar a ciudades enteras del colapso. (El gran objetivo clásico de aumentar la influencia regional a través de la venta de armas queda necesariamente relegado por el momento a un segundo plano ante estas exigencias internas más inmediatas).

Rusia ha vendido cazas MIG-29 a precios rebajados a Malasia, que también está estudiando la compra de tanques T-72. China, la India,

Corea del Sur e Indonesia también han mostrado interés en los precios de saldo ofrecidos por Rusia.

A pesar de los numerosos obstáculos -incluyendo los que existen en Occidente- a los intentos de desplegar un nuevo esfuerzo por controlar la venta de este tipo de armas en las zonas conflictivas del planeta, este esfuerzo debe realizarse. Y el resultado nunca podría ser satisfactorio si Moscú no forma parte del proceso. A cambio, Rusia podría lograr una mayor comprensión por parte de la Trilateral hacia su pretensión de obtener una participación justa (y uno espera que responsable) en el mercado internacional de armas, que idealmente experimentaría una reducción de las ventas totales de todos los proveedores. Pero si nos limitamos a decir a Moscú que las ventas de armas occidentales son buenas y contribuyen a la estabilidad mientras que las ventas rusas son malas y desestabilizadoras, nunca conseguiremos nuestro objetivo.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aborda muchas cuestiones que implican directamente a Rusia. Occidente en general, y los Estados Unidos en particular, disfrutaron del favor instintivo de Rusia en las Naciones Unidas entre 1991 y 1993, que quedó reflejado en el importantísimo apoyo de Moscú durante la Guerra del Golfo. Pero ese ya no es el caso. Moscú se está convirtiendo en un interlocutor cada vez más difícil para los gobiernos de la Trilateral, y especialmente para los Estados Unidos, en cuestiones tan diversas como las sanciones contra Irak, el problema de Bosnia o el apoyo a las actividades militares rusas en la CEI. Para hacer frente a esta situación es necesario conseguir no sólo la cooperación continua de los miembros occidentales del Consejo de Seguridad sino también una mayor disposición de éstos a incluir a Rusia desde el principio en las deliberaciones informales de dicho Consejo de Seguridad. Si se encuentra con posturas negociadas de antemano en detalle por los miembros occidentales del Consejo de Seguridad, Rusia tenderá a crear dificultades, incluso aunque sus intereses más importantes no estén en juego.

El medio ambiente es otro campo en el que la cooperación con Moscú resulta extremadamente importante y difícil. Con la nueva Rusia sumida, como consecuencia de las irresponsables medidas políticas soviéticas, en innumerables problemas medioambientales,

desde vertidos de petróleo, ríos y lagos tóxicos (de los que muchos rusos beben), hasta ciudades con índices insostenibles de contaminación-, nuestros países tienen razones para preocuparse por la posible exportación de esta degradación medioambiental, además de por el terrible impacto que está teniendo sobre la propia Rusia. Con unos recursos insuficientes para afrontar estos problemas por sí sola, Rusia está obligada a acudir a la comunidad trilateral en busca de asistencia técnica y financiera. Pero Occidente se queja de que sus recursos también son limitados. Aún siendo verdad, con una actitud así se corre el riesgo de dejar las corrosivas dificultades medioambientales de Rusia a la próxima generación de los países de la Trilateral y a sus descendientes. No hay duda de que a Occidente le interesa que Rusia se incorpore plenamente a las deliberaciones internacionales sobre el medioambiente, aunque también es consciente de que no va a resultar fácil conseguir que Moscú preste a este problema una atención sostenida.

Otra cuestión que surge en el contexto mundial es el puesto que debe ocupar Rusia en el G-7. En la actualidad, la agenda del G-7, que fue creado para propiciar la coordinación entre las principales economías de la Trilateral, incluye muchas otras cuestiones, como el desarrollo de los acontecimientos geopolíticos, los conflictos regionales y las políticas medioambientales. La decisión de 1994 de incluir a Moscú en las deliberaciones políticas del grupo fue un importante paso hacia delante, y debería seguir en vigor aunque Rusia pueda resultar un socio difícil en determinadas ocasiones. En este, como en la mayoría de los casos, es mejor conocer los puntos de vista divergentes de Rusia y tenerlos en cuenta antes, mejor que después, de que Occidente decida y actúe.

Una vez admitida en las consultas políticas del G-7, es predecible que Moscú quiera también incorporarse a las discusiones económicas del grupo. Esto plantea un dilema a los líderes del G-7. Aunque no deseen perpetuar la costumbre de invitar a entrar a la sala al presidente ruso cuando ya se han discutido muchos de los asuntos a tratar, tampoco quieren maniatar el proceso del G-7, y les preocupa la posibilidad de que la plena integración de Rusia al grupo implicara precisamente eso. Al G-7 no le resultará fácil resolver este problema, por lo que retrasar la participación de Rusia en el ámbito económico de las deliberaciones probablemente sea la mejor solución. Sin

embargo, esto nos recuerda que, mientras que todas las instituciones occidentales afirman que Rusia debería acercarse más a Occidente, cada una de ellas encuentra buenas razones para que se mantenga a distancia de sus propias interioridades. Y ninguna pone reparos a que otras organizaciones tomen las medidas para acercarse a Moscú que cada organización concreta duda en adoptar. A los "otánicos" no les importa que el G-7 incluya a Rusia en sus conversaciones económicas, a los sherpas del G-7 les parece bien que la OTAN desarrolle un intenso diálogo estructural con Rusia, y los puristas de la OSCE son comprensivos respecto a las medidas que la OTAN y el G-7 adopten hacia Moscú. Pero nadie está dispuesto a traducir sus compromisos teóricos en cambios importantes dentro de su propia organización. Esto se llama NIMBY en Londres (*not in my backyard*) y me recuerda a la rima postcolonial norteamericana sobre los impuestos: *Don't tax you. Don't tax me. Tax that fellow behind the tree*³. Los jefes de gobierno de los países de la Trilateral son los únicos que podrán romper esta predecible oposición institucional.

RUSIA Y LA ECONOMIA INTERNACIONAL

Dicho sin tapujos, Rusia no tiene mucha importancia en la economía mundial. Su PIB es de unos 300.000 millones de dólares; aproximadamente como el de Brasil. Tanto sus exportaciones como sus importaciones rondan los 40.000 millones de dólares, una cifra cercana a los valores comerciales absolutos de Dinamarca. En 1994, las inversiones trilaterales en Rusia tan sólo alcanzaron los 1.800 millones de dólares aproximadamente (sólo una pequeña fracción de la fuga de capital). Aunque los recursos naturales y la población educada de Rusia pueden llegar a otorgarle un papel importante en la economía internacional (si su situación político-económica interna lo permite), ese momento todavía no está ni tan siquiera a la vista. Sin embargo, unas relaciones económicas mutuamente beneficiosas entre Rusia y la comunidad trilateral sirven a dos amplios propósitos. Aportan un modelo distinto y más constructivo de relaciones internacionales que el personificado por las tradiciones de la política exterior rusa, y

³ *Not in my backyard* quiere decir "en cualquier sitio menos en mi patio trasero". La "rima postcolonial" podría traducirse por "No te pongo impuestos a tí. No me pongas impuestos a mí. Pónselos a ese de ahí" (N. del T.).

contribuyen modestamente al progreso de las reformas internas rusas. Además, todo progreso material ruso contribuirá al progreso económico en Ucrania y otros socios comerciales rusos de Europa Central.

DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICOS

Tras la evolución de las relaciones interestatales en Europa a raíz del Acuerdo de Helsinki de 1975, ningún país de la OSCE puede sostener que el modo en que trate a sus propios ciudadanos es asunto suyo. La reacción occidental a la brutalidad con la que el gobierno ruso ha tratado a ciudadanos rusos en Chechenia es una buena prueba, tanto de este poderoso principio moral como de sus implicaciones políticas para las relaciones de Rusia con el mundo exterior. Además, como ya se ha dicho anteriormente, existe una clara interdependencia entre el desarrollo del pluralismo democrático ruso y el comportamiento exterior de Moscú. Por ello y por las razones geopolíticas, Occidente debe mantener la presión sobre el gobierno ruso para proteger los derechos humanos de todos los ciudadanos rusos. Y los reformadores rusos necesitan recibir un apoyo tangible y público de la comunidad trilateral si no queremos que se sientan abandonados en la monumental tarea que supone superar tantos siglos de pensamiento político ruso. Resulta indicativo al respecto que la práctica totalidad de los reformadores rusos estén a favor de una temprana incorporación de Rusia al Consejo de Europa, pues así se contribuiría a familiarizar a la élite rusa con los principios de la democracia.

Al mismo tiempo, Occidente también debe entender que incluso los reformadores rusos, especialmente los de la rama ejecutiva, tienen que lograr un equilibrio entre las cuestiones referentes a la libertad individual y la necesidad de proteger la estabilidad a largo plazo de la nación rusa. En esta cuestión, nuestros gobiernos deberían optar de forma rutinaria por el lado de los individuos, y no por el del Estado, ya que los hábitos heredados de la tradición rusa pecan profundamente de lo contrario. No obstante, si el caos y el colapso nacional llegaran a poner en peligro la misma esencia de Rusia, pueden llegar a producirse situaciones especiales en las que Occidente debería suspender durante un tiempo la pureza de su compromiso para con los derechos humanos en la Federación Rusa. A este respecto sólo se puede decir que es Occidente, y no el gobierno ruso, quien debe decidir si

una descomposición interna como la mencionada anteriormente es realmente una posibilidad seria en un momento dado, o tan sólo una excusa para la constricción de los derechos humanos en Rusia.

En lo que a los derechos políticos se refiere, la celebración regular de elecciones libres, limpias y frecuentes, a todos los niveles, resulta clave para consolidar la democracia en Rusia. La nueva Rusia tiene que incorporar a su cultura política la idea de que los políticos deben someter sus ideas a la voluntad del pueblo. Pero, dada la historia del país, retrasar las elecciones por temor a la reacción del electorado seguirá siendo una tentación para los políticos rusos durante algún tiempo. De nuevo, y siempre que no estemos ante una catástrofe nacional, Occidente no debería mostrar ningún tipo de simpatía por cualquier gobierno ruso que tema acercarse a su pueblo a través de las urnas. Esto sin duda es aplicable a las elecciones a la Duma de diciembre de 1995 y a las elecciones presidenciales de junio de 1996.

ASISTENCIA ECONÓMICA Y TÉCNICA A LAS REFORMAS RUSAS

El apoyo prestado por nuestros países a las reformas políticas y económicas rusas nunca ha estado a la altura de la importancia de la empresa, y cada vez es menor. Los recursos que los Estados Unidos dedican a este esfuerzo están disminuyendo, y otros países de la Trilateral también parecen estar perdiendo interés a medida que los acontecimientos en Rusia van poniendo en duda la solidez del proceso de reformas. Es demasiado pronto para que el G-7 pierda la esperanza. Sólo los románticos podían pensar que el camino hacia una Rusia democrática y con una economía de libre mercado sería fácil y rápido. Pasarán décadas antes de que las reformas echen raíces y lleguen a transformar la cultura política y comercial de Rusia, si es que alguna vez lo hacen. Teniendo en cuenta los enormes intereses en juego, no hay duda de que las democracias industrializadas no hicieron lo suficiente para apoyar el cambio pluralista ruso entre 1991 y 1994. Ahora, con las tendencias antidemocráticas que se están produciendo en Rusia, todo resultará más difícil. Pero eso debería hacer que Occidente redoblara sus esfuerzos.

Eso conlleva la prestación de asistencia técnica a mucha mayor escala para las jóvenes y futuras instituciones del pluralismo ruso (partidos políticos, la Duma, la función pública, los grupos de

interés, los medios de comunicación y el sistema judicial) y un nuevo esfuerzo por promover las instituciones democráticas a nivel local y regional, donde el progreso alcanzado hasta el momento ha sido insignificante. Algunas voces críticas sostienen que este proyecto es un intento occidental por llevar a cabo una labor de ingeniería social dentro de Rusia y que la idea debería ser abandonada. No es verdad. Aunque estos esfuerzos deben llevarse a cabo con un tacto extremado, están en la misma línea que la asistencia prestada anteriormente a Portugal, España, Grecia, Italia y muchos países en desarrollo. Los recursos que exige esta inversión en nuestro futuro no son tan grandes como se dice en todas esas cumbres del G-7; se necesitarían varios miles de millones de dólares al año, y no diez veces ese importe, para llevar a cabo una empresa de este tipo. Aunque no se puede obligar a los rusos a comprometerse con los países de la Trilateral en un proyecto de cooperación como éste, la posibilidad sigue abierta. Pero no sabemos durante cuánto tiempo lo estará, y Occidente debería preparar y desplegar esta asistencia con carácter de urgencia. Mejor tarde que demasiado tarde.

Los contactos de la Trilateral con los líderes de las Fuerzas Armadas rusas merecen una mención especial. Resulta difícil pensar en una élite rusa que tenga más necesidad de deshacerse de su perspectiva insular y su legado soviético. Estos hombres están completamente apartados de la vida política rusa, sospechan del pluralismo democrático y están indignados ante la desaparición de la ley y el orden, horrorizados ante los efectos de la despiadada economía de libre mercado, a la defensiva tras la actuación del ejército en Chechenia y resueltos a restaurar la grandeza de Rusia. Se trata de una combinación que podría crear serios problemas a las reformas rusas. Mejor cuanto mayor sea la interacción occidental con los generales rusos basada en el respeto mutuo.

El apoyo macroeconómico que se preste a Rusia a corto plazo depende principalmente de si el gobierno ruso puede adoptar una política económica -y sobre todo controlar la tasa de inflación y la emisión de moneda- lo suficientemente responsable como para convertir la asistencia financiera en un proyecto sensato. En 1995, las principales instituciones internacionales deberían estar preparadas, como lo han estado hasta ahora, para volver a ayudar a Moscú siempre que la política económica rusa lo permita.

Por supuesto, lo que más puede contribuir a la economía rusa es la inversión privada occidental, pero esa posibilidad todavía se enfrenta a la ausencia de un código de comercio y a la falta de voluntad rusa para proteger adecuadamente estas inyecciones de la Trilateral.

IV. CONCLUSIÓN

Resulta poco probable que las medidas políticas recomendadas anteriormente den lugar de inmediato a una relación armoniosa entre Rusia y la comunidad trilateral. Por el contrario, los acontecimientos en Rusia parecen augurar un camino aún más arduo durante los próximos años. Basta con recordar las marcadas diferencias durante la cumbre de Moscú entre Clinton y Yeltsin en mayo de 1995, en la que no se llegó a ningún acuerdo sobre la ampliación de la OTAN, ni sobre el trato nuclear de Rusia con Irán, ni sobre las limitaciones de flanco del Tratado CFE, ni sobre Chechenia. Se trata sin duda de la cumbre más espinosa que han celebrado los Estados Unidos y Rusia desde el colapso de la Unión Soviética en 1991. Al menos hasta el final de 1996, lo más probable es que las relaciones de Rusia con Occidente no mejoren, y es posible que empeoren considerablemente.

Una combinación de distintos factores -un pasado autoritario e imperial, prácticas e instituciones democráticas débiles o inexistentes, penuria y turbulencias económicas, extremismo político, inestabilidad en sus zonas fronterizas y la convicción cada vez mayor de que los intereses nacionales rusos difieren claramente en muchos aspectos de los de Occidente- dará lugar a la toma de medidas políticas por parte de Moscú que resultarán inquietantes para los gobiernos de la Trilateral. Y si Rusia se embarcara decididamente en un rumbo hostil para Occidente, la actitud de cooperación e integradora propuesta en este informe tendría que ser abandonada por la Trilateral y sustituida por una serie de medidas de neo-contención basadas en la asunción de que Moscú no desea ningún bien a las democracias industrializadas.

Sin embargo, esta inquietante posibilidad no supone un retorno a la Guerra Fría, ni nada parecido. Europa y el resto del mundo ya no están amenazados por ningún problema de rivalidad entre grandes potencias. La Unión Soviética pertenece a la historia, y su influencia mundial es sólo un recuerdo. El poder militar ruso ha desaparecido de Europa Oriental. Rusia ya no representa ninguna amenaza militar para Europa Occidental, Norteamérica ni Japón, y no podrá volver a serlo en

muchos años. Por primera vez en seis décadas, Europa no se enfrenta a ninguna amenaza de tipo hegemónico.

La capacidad rusa de proyección de poder ha disminuido drásticamente. El comunismo y el Estado policial han caído en descrédito ante millones de rusos. Los derechos humanos básicos y un grado considerable de libertad de prensa han ocupado un lugar central de la vida rusa. A pesar de la plaga de la delincuencia, la privatización está implantándose de forma rápida y transformadora. Millones de rusos buscan el futuro del país en la cultura democrática y las instituciones pluralistas. Y a pesar de la existencia de importantes diferencias con Occidente sobre cuestiones de política exterior, la nueva Rusia puede seguir avanzando por el camino que conduce a la democracia, alcanzándola durante los primeros veinticinco años del próximo siglo; o también puede no hacerlo.

Así pues, Rusia se encuentra en un momento de profunda transición, y su devenir resulta muy incierto en el mejor de los casos. A pesar de ello, las democracias industrializadas no son meros espectadores del proceso histórico que está teniendo lugar en la Federación Rusa, un proceso que simultáneamente está configurando el comportamiento exterior de Moscú. La política que adopte la Trilateral respecto a Rusia influirá, aunque sea marginalmente, en el desenlace de este extraordinario experimento interno, y tendrá un importante impacto en la forma en la que el comportamiento exterior de Moscú afecte a los intereses de nuestros países en todo el mundo. Aunque tratar con una superpotencia humillada y derrumbada no es una tarea fácil, hay que reducir el desequilibrio existente entre los intereses trilaterales en el futuro de Rusia y la atención y los recursos insuficientes que dedicamos a este trascendental reto; si es que ya no es demasiado tarde. Si la situación en Rusia, arrastrada por su legado histórico y sus problemas internos, se agravase hasta convertirse en un problema a largo plazo para la seguridad de Occidente, que la culpa recaiga enteramente sobre Moscú. Si, por el contrario, Rusia emerge de sus problemas actuales y ocupa el lugar que le corresponde entre las democracias industrializadas, la comunidad trilateral debe estar preparada para aceptar una modesta parte del mérito por la magnitud y la calidad de su compromiso con Rusia.

EL FUTURO DE RUSIA Y LA POLÍTICA OCCIDENTAL

Rodric Braithwaite

I. INTRODUCCIÓN

Si eres un optimista, el primer fracaso te paralizará. Si eres un pesimista, ya estás paralizado de todas formas.

Reformista ruso

Rusia está atravesando una revolución política y económica y, sobre todo, una revolución de carácter psicológico y cultural. Mijail Gorbachov fue el primero en utilizar el término revolución en lugar del de reforma al referirse a los cambios experimentados en la Unión Soviética. Pero el cambio ya había comenzado con sus predecesores, y continuará con sus sucesores. Gorbachov emprendió la Perestroika hace aproximadamente diez años. Durante esa breve década, el Partido Comunista y la Unión Soviética desaparecieron, Gorbachov perdió su cargo y Rusia su imperio; que el desorden continúe no debería sorprender a nadie.

La Unión Soviética fue la segunda nación más poderosa de la historia del mundo. Su desintegración ha sumido en el descrédito a la ideología comunista, que antes proporcionaba un grito de unión y un instrumento de coerción a la Unión Soviética y a todas aquellas naciones que deseaban desafiar el statu quo y el predominio de los valores económicos y políticos liberales cuyo máximo exponente son los Estados Unidos de América.

Todavía estamos sufriendo las consecuencias. A pesar de los miedos de la Guerra Fría, las cuatro décadas que precedieron al colapso de la Unión Soviética se caracterizaron por su simplicidad y un cierto atractivo perverso. Mientras duró, la solución de la Guerra Fría dio lugar a un sistema relativamente predecible. Estableció normas de conducta, entre las que destacaba que los países de la Trilateral debían dejar a un lado sus pequeñas disputas internas para hacer frente a la imperiosa necesidad de unir fuerzas contra la amenaza comunista. Y dio lugar a instituciones (la OTAN, la Unión Europea, la alianza nipona-estadounidense y el G-7) que permitían resolver estas disputas menores al tiempo que se ideaban y ejecutaban las grandes estrategias de la Guerra Fría. Las principales líneas de actuación política se trazaron durante las dos décadas que siguieron

al final de la Segunda Guerra Mundial. Los políticos occidentales necesitaron decisión, energía y visión de futuro para llevar a la práctica las decisiones políticas. Pero mientras duró el enfrentamiento mundial, casi nunca sintieron la necesidad de cuestionarse sus propias ideas políticas, ni de plantearse nuevas interrogantes.

Pero los fundamentos de la estabilidad del período de la Guerra Fría -las ambiciones mundiales políticas e ideológicas de la Unión Soviética, la división artificial de Alemania y la unidad impuesta a los países del Pacto de Varsovia- eran intrínsecamente inestables. Resultaban intolerables para los súbditos del imperio de Stalin, y representaban un peso que, con el tiempo, los propios rusos se negaron a seguir cargando.

El final de la Guerra Fría trajo consigo una euforia natural, y la creencia en un futuro sin complicaciones en el que las antiguas fuentes de conflictos habrían sido eliminadas y las nuevas podrían ser evitadas. Los países de la Trilateral vieron con satisfacción la aparición de una nueva Rusia, potencialmente liberal, que le había dado la espalda a los adornos imperialistas y a la opresión comunista. Ofrecieron libremente sus consejos, y en ocasiones su ayuda. Pero en algunos casos se comportaron como si creyesen que la nueva Rusia tenía que compartir necesariamente los mismos intereses que Occidente, y que por tanto apoyaría casi siempre las medidas políticas occidentales. De hecho, algunos expertos occidentales fueron aún más lejos: dieron por sentado que Rusia no tendría elección al respecto, y que al dejar de ser una superpotencia se limitaría a seguir el rumbo trazado por Occidente. De no ser así, podría ser ignorada sin ningún riesgo.

De esta forma, el final de la amenaza militar mundial anuló la urgencia de establecer una política con respecto a Rusia. Las políticas de la Trilateral tenían más fuerza retórica que real. Eso se debía en parte a las preocupaciones internas. Los países europeos estaban ocupados con los graves problemas que surgieron con el desarrollo y la ampliación de la Unión Europea. Japón y Canadá también estaban preocupados por los cambios políticos y económicos. Los Estados Unidos empezaron a concentrarse en las cuestiones internas ("¡La economía, estúpido!"), y su política exterior se concentraba en asuntos bilaterales: NAFTA, Haití, Cuba. Los Estados Unidos parecían estar menos preocupados por ejercer un liderazgo real en sus diversas

alianzas, y sus aliados no tenían los mismos incentivos que antes para seguir la dirección marcada por Washington.

En la política respecto a Rusia, la actual visión europea ha de diferir inevitablemente, por varias razones, de la de Estados Unidos y Japón. Rusia está emplazada físicamente en Europa. Los rusos y los europeos llevan un milenio relacionándose estrechamente. Aunque Rusia no tuvo una influencia sustancial en la conciencia de Europa Occidental hasta la época de Pedro el Grande, su relación con Europa Oriental se remonta a muchos siglos antes. Existe por tanto una divergencia lógica, aunque quizá cada vez mayor, entre la percepción europea y la estadounidense de los problemas que pueden surgir del cambio en Rusia y de la naturaleza de algunas de las posibles soluciones.

Esta nueva problemática en las relaciones entre los países de la Trilateral no es, ni sencilla ni principalmente, resultado de la existencia de gobiernos débiles en determinados países. Refleja la grandísima dificultad intrínseca de enfrentarse a cambios seculares; y exigirá un gran ejercicio de imaginación y decisión -incluso a los gobiernos más fuertes de la Trilateral- durante muchos años.

Mientras tanto, la actitud de los rusos hacia el mundo exterior también ha ido cambiando. Los rusos están dejando cada vez más claro que tienen la intención de decidir por sí mismos cuáles son sus intereses internacionales. Como consecuencia de ello, cada vez se pronuncian con más firmeza sobre problemas como Bosnia o Irak. Esta nueva actitud era inevitable y no debería sorprender a nadie. Pero ha sido interpretada por muchos como un abandono de las políticas pro-occidentales de Gorbachov y Shevernadze. Las incertidumbres que rodean la política interior rusa también han despertado antiguos temores sobre un posible retorno a la actitud autoritaria y expansionista del pasado. La relación entre Moscú y Washington se ha vuelto más tensa. El fantasma del antiguo enfrentamiento aun sigue vagando. Los vecinos más cercanos de Rusia, como Polonia y los países bálticos, que están llenos de amargos recuerdos del pasado, siguen mirando a los rusos con gran desconfianza. Estos países han procurado establecer lazos más fuertes con Occidente, y sobre todo con la OTAN y la Unión Europea, para asegurarse de que el pasado no se vuelva a repetir. Al hacerlo, han planteado preguntas que necesitan una contestación.

Los rusos se han mostrado poco comprensivos hacia estos temores. Mientras el resto del mundo ve a Rusia como un país que históricamente ha dominado implacablemente a sus vecinos, los rusos se ven a sí mismos como víctimas de sucesivas invasiones de tártaros, turcos, suecos, polacos, franceses y alemanes. Creen que sus vecinos deberían estarles agradecidos por haberles liberado de los alemanes; no pueden entender que para la mayoría de estos países la dominación soviética no fue mucho mejor que la ocupación nazi. Dejando a un lado el período de dominación zarista, los rusos sostienen que el pueblo ruso padeció el yugo comunista tanto como el que más.

La reacción de la mayoría de los rusos ante el colapso del Imperio Soviético es ambigua. La retirada de Afganistán se debió al menos en parte a la presión interna de una población desilusionada, cansada de la inacabable pérdida de vidas humanas en una guerra que no servía a ningún interés nacional. La población tampoco mostraba entusiasmo por prolongar la ocupación de Europa Oriental. Pero la pérdida de prestigio que siguió inevitablemente a la retirada resulta dolorosa para todos los rusos. Los militares la ven como una humillación casi inaceptable que los políticos no han sabido compensar mediante la adopción de una política nacional coherente y adecuadamente financiada, que resultara compatible con lo que ellos ven como las necesidades de seguridad de Rusia en un mundo distinto.

Algunos rusos mantienen que aunque la Unión Soviética pueda haber tratado injustamente a algunos de sus vecinos en el pasado, la "nueva Rusia" no tiene ninguna intención hostil o imperialista hacia ellos. Pero incluso ellos mismos temen que la política rusa pueda volver a inclinarse hacia el expansionismo autoritario del pasado. Sin embargo, tampoco comprenden la amenaza que incluso una Rusia amante de la paz puede representar a ojos de sus vecinos más pequeños.

Todos estos temores empiezan a cobrar sentido cuando miramos hacia el futuro de aquellos países que durante siglos han estado estrujados entre Rusia y Alemania: Polonia y Hungría, los países bálticos, Ucrania y las naciones de los Balcanes. Durante siglos, la paz en Europa se tuvo que enfrentar a las ambiciones y la rivalidad de Francia y Alemania. Ese viejo conflicto fue enterrado con la creación de la Unión Europea. Ahora, el desafío está en ver si la vieja rivalidad entre Alemania y Rusia en Europa Oriental y la necesidad

expansionista de la propia Rusia pueden ser enterradas con el mismo éxito.

En estas primeras páginas he abordado una cuestión fundamental. ¿Podrá Rusia liberarse del peso de su historia o está condenada al fracaso la revolución que empezó en 1985, al igual que lo han estado todos los intentos previos por reformar Rusia? Muchos observadores extranjeros, muchas naciones vecinas de Rusia e incluso muchos ciudadanos rusos responden sin esperanza a esta pregunta. No conciben que Rusia deje de ser la amenaza que para el mundo exterior y para sus propios ciudadanos ha sido durante tantos siglos.

Desde mi punto de vista, ese negro desenlace no es inevitable. Asumir que un país y su pueblo no tienen más elección que repetir los crímenes y los errores del pasado va en contra de la historia. Pero una revolución tan profunda como la que en estos momentos afecta a Rusia tiene que llevar consigo inevitablemente tanto graves retrocesos como avances significativos. No puede llevarse a cabo en unos pocos años; ni siquiera en unas décadas. Hará falta que pasen varias generaciones para que el pueblo ruso se libere de la opresión de las tradiciones del Estado autocrático, militarizado e introvertido del pasado, y las reemplace por hábitos políticos y económicos liberales más acordes con el mundo moderno y el lugar que Rusia debe ocupar en él. Por ello, Rusia probablemente seguirá sumida en un estado de mayor o menor confusión durante los próximos diez, veinte o cincuenta años. Quienes pensaron, durante la euforia vivida en 1991-1992, que Rusia se convertiría a corto plazo en una democracia política y económicamente estable y en un socio positivo y sobre todo dócil de Occidente estaban totalmente equivocados.

Pero el objetivo sigue siendo exactamente el mismo que durante aquel periodo de euforia: conseguir que Rusia se comprometa plenamente con la familia de naciones democráticas. Eso es lo que desean los reformistas rusos; por el bien de la propia Rusia, de sus vecinos y del resto del mundo. Se trata de una tarea que exigirá vigor y claridad de propósitos durante muchos años, y que, para tener éxito, deberá hacer caso omiso de los reveses que sin duda se producirán de tiempo en tiempo. Sin embargo, también debemos prever medidas políticas para hacer frente a la peor de las hipótesis posibles; medidas que ofrezcan verdaderas garantías a los vecinos de Rusia contra un posible resurgir del expansionismo ruso. Ambas tareas no

serán fáciles de combinar, ya que pueden llegar a requerir la remodelación, o incluso la transformación, de nuestras instituciones actuales para hacer frente a una situación radicalmente nueva. La segunda parte de este ensayo, que está escrito desde un punto de vista europeo, sugiere unas medidas políticas que podrían ofrecer las garantías necesarias al tiempo que promueven el desenlace más esperanzador.

Como el reformista ruso citado anteriormente acababa diciendo, si no se puede ser ni optimista ni pesimista, sólo queda una elección razonable: seguir haciendo lo que uno piensa que es correcto, pase lo que pase.

II. LA PERSPECTIVA HISTORICA

En verdad, ¿qué es lo que ha sostenido fundamentalmente al Estado ruso? Exclusivamente el ejército. ¿Quién creó el Imperio Ruso, transformando el zarismo semiasiático moscovita en la mayor, más influyente y más dominante potencia europea? Sólo el poder de la bayoneta. El mundo no se inclinó ante nuestra cultura, ni ante nuestra iglesia burocratizada, ni ante nuestra riqueza y prosperidad. Se inclinó ante nuestra fuerza.

Sergei Witte, Primer Ministro de Rusia, 1903-1906

EL PASADO DE RUSIA

Hasta el colapso de la Unión Soviética, Rusia estuvo gobernada durante medio milenio por una forma u otra de autocracia: un gran duque, un zar, un secretario general del partido. El autócrata en cuestión imponía su voluntad por la fuerza con la ayuda del ejército, la policía y una iglesia o un partido cautivos. Formalmente, y en la práctica, estaba por encima de la ley; cualquier cosa que hiciera era legal por definición. Pero, por supuesto, no era omnipotente. Era vulnerable a todos aquellos que le apoyaban de forma ostensible; a través de los siglos, los líderes rusos han sido depuestos más veces por golpes palaciegos que por revoluciones. Sus leyes y edictos a menudo eran ignorados a pesar de los horribles castigos que podía imponer a los desobedientes. En un sistema de este tipo, la sociedad civil no podía prosperar. No había libertad de prensa, ni estado de derecho, ni sensación alguna de que la supremacía de los derechos de los ciudadanos. La verdad y la justicia eran definidas por el autócrata en cuestión.

La gente corriente se las arreglaba como podía. El pueblo ruso adquirió una habilidad probada y sin igual para sobrellevar la pobreza y la adversidad y para aguantar los castigos brutales impuestos por sus enemigos y su propio gobierno. Se volvieron profundamente pesimistas sobre la posibilidad de que las cosas cambiaran para mejor; desde luego no cambiarían como consecuencia de ninguna acción que ellos pudieran emprender. Aprendieron a eludir los peligros de la responsabilidad pública y a engañar y a mentir a las autoridades cuando ello era necesario para sobrevivir, como a menudo era el caso.

Estas actitudes perduran. Hay pocas cosas más deprimentes, o más irritantes, que la típica reacción rusa a las dificultades políticas: "¿Qué le vamos a hacer? Sólo somos gente de a pie. Todo lo que podemos hacer es sufrir, como lo ha hecho siempre Rusia".

Hay muchas explicaciones posibles para este lamentable estado de las cosas: el rigor geográfico y climático, la vulnerabilidad de las fronteras o el atraso de la gente. Sea cual sea la explicación, la invariable naturaleza del régimen ruso -tanto bajo el comunismo como antes de éste- ha dado lugar a la visión arraigada entre muchos ciudadanos rusos y observadores extranjeros de que Rusia está condenada históricamente a seguir siendo una nación autoritaria, de que las formas políticas más democráticas son ajenas a los rusos y de que sus repetidos intentos de reforma -en 1825, en la década de 1860, en 1905, en 1917 y después de 1985- están condenados al fracaso. Hace mil años, Rusia no era tan diferente de otros estados de la periferia de Europa. Como la mayor parte de Alemania, gran parte de los Balcanes y toda Escandinavia, Rusia nunca formó parte del Imperio Romano, ni tampoco compartió las tradiciones lingüísticas e institucionales que Roma legó a todos sus antiguos súbditos. Pero la conversión de Rusia al cristianismo en el año 988 integró decididamente al país a una tradición europea de la que ya nunca se separaría. En esos tempranos días, Rusia no era una democracia. Tampoco lo era ningún otro país de Europa Occidental.

La invasión tártara del siglo XIII apartó a Rusia del Renacimiento europeo. Eso fue un gran golpe para el desarrollo de la cultura europea en Rusia. Pero, una vez más, Rusia no fue el único país en sufrir este destino. Los otros países de Europa Oriental que practican el rito cristiano ortodoxo también quedaron aislados de la oleada de innovaciones que recorrió el oeste del continente.

Una vez sacudido el yugo tártaro, Rusia comenzó a construirse un imperio. Otros estados europeos estaban haciendo lo mismo. Pero sus imperios estaban principalmente en ultramar. El Imperio Ruso se expandió por tierra. Hacia el oeste y el sur, los rusos se encontraron con estados maduros -Suecia, Polonia, Lituania, Turquía-, que eran al menos igual de sofisticados técnicamente que Rusia y muy capaces de salir bien parados de las interminables guerras que mantenían tanto entre ellos como contra los rusos. Al este, los rusos se encontraron tierras pobladas en su mayoría por nómadas incapaces de resistir su

avance. Cuando Catalina la Grande murió en 1796, la bandera rusa ya ondeaba en unos territorios asiáticos tan extensos que empequeñecían el núcleo europeo del país.

Sin embargo, la expansión hacia Asia no convirtió a Rusia en un país asiático. Rusia siguió siendo un país con innegables raíces europeas, aunque sus intereses principales, situados fuera del continente, tiñeron, y siguen tiñendo, la visión rusa del mundo. La cultura rusa, con sus creencias y símbolos judeocristianos, su filosofía, su literatura, su pintura y su música, es tan nítidamente europea como las culturas de otros países geográficamente más cercanos al centro del continente. No obstante, durante los dos últimos siglos, los rusos han estado debatiendo si su país es realmente "europeo" o si es "asiático" en virtud de su tradición despótica y su enorme extensión, o si realmente es una síntesis "euroasiática" única.

La discusión continúa en Rusia y más allá de sus fronteras. Sigue teniendo bastante resonancia en la escena política rusa. Pero resulta insuficiente como explicación de la tradición política rusa y como concepto para ayudar a predecir el futuro del país. El régimen de Hitler en Alemania, que fue otra temible forma de despotismo del siglo veinte, no tenía nada de asiático. De hecho, la visión determinista según la cual un país está inevitablemente condenado por su historia y su geografía a repetir las experiencias de su pasado no se ve corroborada por la experiencia. Durante los dos últimos siglos, Francia, Alemania y España han abandonado sus formas autoritarias de gobierno para instaurar democracias. En el siglo pasado se desmantelaron los imperios terrestres y marítimos de Europa Central y Occidental. En el transcurso de los últimos cincuenta años, los europeos occidentales han diseñado instituciones que tienen bastantes posibilidades de conseguir que sus países no vuelvan a enfrentarse nunca más en una guerra. Nada de eso fue sencillo, pero constituye un cambio histórico de enormes proporciones cualitativas.

No hay duda de que la historia ha colocado a Rusia más lejos de la tradición liberal europea que a los países de Europa Occidental. Pero no existe ninguna razón sólida para mantener que Rusia es incapaz por principio de romper con el pasado. Al igual que ocurrió en otros estados imperiales, con el tiempo, el peso del imperio llegó a ser mayor de lo que Rusia podía soportar. Rusia también descubrió que sus instituciones políticas y económicas eran inadecuadas para las

demandas del mundo moderno. Como cualquier otro país, Rusia tiene cualidades únicas y problemas únicos. Si consigue romper finalmente con su pasado, lo hará de manera muy distinta a las autocracias imperiales que la precedieron en el camino. Además, Rusia difiere de todos los demás países europeos en un aspecto muy importante. Por su inmensa extensión, recuerda a los Estados Unidos y a Canadá, otros dos grandes países con raíces indudablemente europeas, pero a diferencia de ellos Rusia está emplazada en el mismo continente que los demás países europeos, mientras que los Estados Unidos están separados de Europa por cinco mil kilómetros de océano. Este hecho geográfico ha tenido y tendrá siempre una influencia crucial en los temores, las aspiraciones y la política de los vecinos continentales de Rusia.

¿POR QUÉ SE HUNDIÓ LA UNIÓN SOVIÉTICA?

El fracaso de una tradición

El colapso de la Unión Soviética en 1991 no fue sólo un fracaso del sistema comunista, sino también de algo mucho más antiguo: la tradición política y económica que se desarrolló en Rusia a lo largo de muchos siglos. Al empezar el siglo XX, ya era patente que esta tradición rusa había dejado de ser adecuada. Rusia comenzaba a evolucionar hacia algo más parecido a las avanzadas sociedades políticas y económicas de Occidente. Más que derrocarla triunfalmente, los bolcheviques preservaron artificialmente la tradición rusa.

Los bolcheviques añadieron su propio estilo mesiánico a lo que siempre había sido una corriente oculta del pensamiento político ruso. Se propusieron proporcionar un modelo económico, político e ideológico para todo el mundo. Después de la Segunda Guerra Mundial, conseguir una paridad estratégica con los Estados Unidos se convirtió en el objetivo prioritario, en la prueba de fuego que determinaría el éxito de la Unión Soviética. Logró su objetivo y se rompió la columna. La Unión Soviética se hundió porque no pasó la prueba de la evolución. El partido único y la economía centralizada y militarizada, basada en una mezcla nociva de la tradición política rusa y la ideología marxista, fueron incapaces de satisfacer los desafíos económicos, tecnológicos, sociales y políticos de los últimos años del siglo XX.

La economía militarizada

Todos los reformadores rusos, desde Pedro I... hasta nuestros días, se han enfrentado a la tarea de convertir a Rusia en una potencia altamente desarrollada cuyo poderío no dependa únicamente de las fuerzas armadas.

Primer ministro Chernomirdin, 18 de julio de 1994

La economía rusa, y posteriormente la soviética, fueron desarrolladas principalmente por el Estado, y fundamentalmente para proporcionar recursos para la guerra. Iván III importó armeros daneses para forjar las armas modernas que necesitaba para repeler al invasor tártaro. Incluso antes de Pedro el Grande, los zares ya habían incentivado una fuerte industrialización para la producción de hierro, acero, textiles y armas. En el siglo XVIII ya dedicaban hasta tres cuartas partes del presupuesto del Estado al sector militar. A finales del siglo XVIII, Rusia era el mayor productor y exportador de hierro de Europa. Apoyándose en esta base económica, los rusos fueron capaces de desplegar enormes ejércitos. Tuvieron el mayor ejército permanente de Europa hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial. En 1829, el periódico *The Times* (Londres) escribía: "No hay nadie en su sano juicio en Europa que pueda observar con satisfacción el excesivo y rápido crecimiento del poderío ruso."

El tosco sistema estático de gestión económica en el que se basaba el poderío militar ruso debía muy poco a la iniciativa individual. Rusia nunca desarrolló los grandes ciudades mercantiles y los centros financieros del Renacimiento ni la burguesía que los acompañaba. Los mercaderes zaristas, al igual que los mercaderes medievales de la Europa prerrenacentista, comerciaban con mercancías y sencillos productos manufacturados, pero muy pocos se dedicaban a la industria o la banca. Hubo que esperar hasta el último medio siglo de la época zarista para ver como un pequeño grupo de comerciantes comenzaba a transformarse en algo parecido a los capitalistas de Europa Occidental y los Estados Unidos. Pero estos hombres fueron objeto del odio tanto de las clases gobernantes como de los revolucionarios que pretendían acabar con ellas. Mientras tanto, la gran masa de la población (el 80 por ciento) seguía dependiendo de una agricultura completamente arcaica. Incluso en 1914, menos del 2 por ciento del pueblo ruso trabajaba en la industria. Menos de un tercio sabía leer y escribir. Como ha escrito Paul Kennedy en *The Rise and Fall of the Great Powers*: "La escasez general de capital, la baja

demanda interna, la minúscula clase media, las grandes distancias y los climas extremos y la pesada mano de un Estado receloso y autocrático hicieron que la posibilidad de un "despegue" industrial resultara más difícil en Rusia que en prácticamente cualquier otro lugar de Europa".

A lo largo del período zarista, la iniciativa económica individual fue sofocada por una red de reglamentaciones estatales. La localización de la industria y la construcción de ferrocarriles dependieron de consideraciones estratégicas, no comerciales ni económicas. A principios del siglo XIX, Rusia tenía el mayor PNB de Europa. A finales de siglo, había sido superada por Gran Bretaña y Alemania, y Francia la seguía muy de cerca. Entre 1830 y 1890 el PNB per cápita ruso se redujo de la mitad a una cuarta parte del de Gran Bretaña. Casi todo lo que resultaba moderno y emprendedor estaba en manos extranjeras, mientras que la Rusia del siglo XIX exportaba cada vez más materias primas a cambio de sofisticados productos industriales occidentales. A finales del siglo XIX, la economía rusa crecía más rápido que la de los Estados Unidos. Pero eso sólo enmascaraba su atraso.

El gobierno soviético consiguió evitar algunos de los errores económicos de sus antecesores. Sabía que la gente ignorante y enferma era incompetente, ya fuera como soldados o como obreros. Así que emprendió un acertado programa educativo a gran escala que redujo la tasa de analfabetismo a prácticamente cero. Creó un sistema de sanidad pública que, al menos durante algún tiempo, mejoró lo conseguido anteriormente por los zares. Abolió el primitivo sistema agrario y fomentó los cultivos mecanizados a gran escala. Sobre todo, realizó una enorme inversión en tecnología y ciencias avanzadas y en la educación especializada y la formación que las acompañan. En consecuencia, el perfil del pueblo ruso cambió por completo. Al producirse la revolución el 90 por ciento de los rusos vivía en el campo. En la actualidad, el 73 por ciento vive en ciudades.

Hubo, y sigue habiendo, quien sostuvo que los fines justificaban los medios excepcionalmente brutales que se adoptaron. Se negaron (algunos todavía se niegan) a admitir que la revolución agraria fue un fracaso desde su inicio. En efecto, el régimen produjo una masiva expansión industrial y la tecnología militar que acabó con los alemanes y fue capaz de competir durante cierto tiempo con los

norteamericanos. La "paridad estratégica" fue un logro del que hasta muchos de los rusos que se oponían al sistema comunista se sintieron realmente orgullosos. Parecía demostrar que su país podía competir al fin con los mejores.

Pero el sistema resultaba extrañamente inadecuado para satisfacer los requisitos del mundo moderno. No es posible poner suficiente énfasis en la importancia de que en el sistema "económico" soviético nada funcionara como lo haría en una economía real. No había dinero, ni bancos, ni concepto de propiedad, ni un derecho mercantil viable, ni disposiciones sobre la quiebra, ni mercado de capitales. Lo que pretendían ser bancos y dinero no eran más que meros instrumentos administrativos para la distribución de recursos de acuerdo con criterios burocráticos, políticos o corruptos, o las tres cosas a la vez. La iniciativa privada se desalentaba de la manera más eficaz: la pena de muerte por "especulación". En cuanto a instituciones propias de una economía moderna, el sistema soviético estaba incluso más atrasado que su predecesor zarista.

Incluso los beneficios sociales con los que -según solían esgrimir los apologistas- el sistema compensaba sus obvios defectos resultaron ser un fraude. Valga un ejemplo como muestra de los muchos tipos de depredación ecológica y social con los que el régimen soviético castigó a su pueblo: en 1989, el ministro de Sanidad reveló que el 24 por ciento de los hospitales soviéticos no tenía desagües, y el 15 por ciento no tenía agua corriente; que 152.000 trabajadores del sector médico ganaban salarios por debajo del nivel de pobreza; y que la URSS gastaba menos en salud que cualquier otro país desarrollado.

Por encima de todo, la economía continuó sometida a los deseos de los militares. Al igual que la de los zares, la política económica soviética fue diseñada explícitamente para fortalecer el poderío militar del Estado. Los economistas extranjeros y rusos siguen discutiendo sobre las cifras, pero se podría decir sin riesgo de exagerar que más del 30 por ciento de la actividad de la Unión Soviética se destinaba directa o indirectamente a defensa.

A pesar de estas enormes deficiencias, el sistema político y económico soviético fue capaz de sobrevivir en el mundo que le legó la revolución industrial del siglo XIX: el mundo de la metalurgia pesada, de la industria química y de la maquinaria electromecánica relativamente sencilla. La inversión en formación técnica y

científica, y la desviación de una cantidad ruinosa de recursos a programas de la más alta prioridad, permitió a los soviéticos obtener grandes éxitos en el espacio y en campos avanzados de tecnología militar. Pero cada vez era mayor su retraso respecto a las democracias industrializadas, que se dirigían hacia economías de conocimiento intensivo, hacia el mundo del microprocesador, el motor a reacción, y sus aplicaciones prácticas: la comunicación instantánea, los viajes masivos y la aldea global. Los soviéticos quedaron muy por detrás de Occidente en estos nuevos campos; sus computadoras nacían anticuadas, los motores de sus aviones duraban poco, y sus industrias químicas y energéticas eran derrochadoras y venenosamente sucias.

Finalmente, durante los últimos años de la década de 1970 vieron también como se quedaban atrás en el campo al que mayor importancia habían atribuido; en cuanto se alcanzó la paridad estratégica, ésta demostró ser una carga insostenible. La Iniciativa de Defensa Estratégica del presidente Reagan fue la gota que colmó el vaso. La Iniciativa de Defensa Estratégica no podría haber proporcionado nunca la absoluta seguridad que deseaba Reagan contra un ataque nuclear, pero provocó un salto cualitativo en la tecnología militar -y civil- que hubiera requerido de la Unión Soviética una enorme inversión en un campo de tecnología avanzada en el que nunca podría competir con los Estados Unidos.

III. HACIA UNA NUEVA RUSIA

LOS ANTECEDENTES DE LA REFORMA

Quien exija desde el principio que todo esté establecido punto por punto... es esencialmente contrario a la reforma de la sociedad... Porque, aparte de los charlatanes, ninguna persona ni escuela puede ofrecer un programa así. Es la sociedad quien debe encontrar la respuesta.

Mijail Gorbachov, 1991

Si la economía hubiese sido capaz de soportar la carrera estratégica con los Estados Unidos mientras ofrecía a la población un nivel de vida razonable y ascendente, la Unión Soviética podría haber sobrevivido durante muchos años. Pero a medida que el letargo del régimen de Breznev se impuso sobre el país en los años 70, la crisis se hizo cada vez más patente. Algunos pensadores rusos empezaron a llegar a la conclusión -y a compartirla en privado- de que el experimento que comenzara en octubre de 1917 había fracasado. En los primeros años de la década de los 80, incluso los líderes soviéticos más conservadores empezaban a admitir que el cambio era imprescindible. El problema era cómo salir del atolladero: el Politburó eligió a Gorbachov para hacerlo.

Gorbachov era, por supuesto, un burócrata del partido con una rápida y brillante carrera dentro del sistema. Su política condujo al colapso del Imperio Soviético, a la desintegración de la Unión Soviética, al eclipse del partido comunista y a la pérdida de su propio cargo. Por ello, se le ha acusado de ser corto de miras y de carecer de habilidad estratégica.

Como es lógico, Gorbachov niega estas acusaciones, alegando que su primer objetivo era atacar de raíz la crisis que estaba paralizando el país. Culpó a la economía militarizada de ser la causa principal del declive, poniendo fin al enfrentamiento estratégico con los Estados Unidos, a la confrontación convencional en Europa y a la guerra de Afganistán. Este objetivo apoyaba la política de cooperación con Occidente que él y Shevernadze habían diseñado, y de la que se benefició el resto del mundo.

Pero Gorbachov también comprendió que el sistema soviético tenía una responsabilidad más profunda en la crisis existencial de su país. El aparato de represión política había acabado con la iniciativa que tan fundamental es para que una economía moderna pueda funcionar. Esto le condujo a la reforma política: partiendo de experimentos cautos pero auténticos de democracia popular llegó hasta la *Glasnost*, que evolucionó rápidamente de ser un experimento controlado de liberalización hasta un nivel de libertad de expresión sin precedentes en ningún otro período de la historia rusa.

Gorbachov se negó a abandonar un "socialismo" que él entendía como algo bastante más parecido a la socialdemocracia occidental que a la temible brutalidad de Lenin y Stalin. No logró entender las tensiones étnicas que habían surgido en el seno del Imperio Soviético hasta que su mandato estaba a punto de concluir. Entonces fue demasiado tarde para instaurar la dispersa confederación que finalmente propuso. Empezó las reformas con valor, pero fue perseguido por el destino de Khrushchev, que había sido expulsado sumariamente del cargo por intentar llevar a cabo unas reformas mucho menos radicales. Así, se movió con una cautela y una ambigüedad que acabarían por costarle el puesto -como se ha visto con el paso del tiempo y como ya predijeron algunos observadores en el momento-. Pero, a pesar de sus fracasos, Gorbachov despejó el terreno para aquellos que le siguieron.

Gorbachov no fue el primer dirigente ruso en darse cuenta de que la economía soviética estaba al borde de una crisis absoluta. Khrushchev emprendió algunos intentos confusos de reforma a comienzos de los años 60. Los esfuerzos más serios fueron llevados a cabo a finales de la misma década por el primer ministro Kosiguin, que estaba aconsejado por el economista Liberman entre otros. Estos intentaron mejorar las decisiones de inversión mediante la imposición de una (minúscula) tasa de interés del capital, y mejorar los incentivos introduciendo un concepto burocrático de "beneficio". Estos intentos fracasaron porque no intentaron quebrar el poder de los políticos y los burócratas que se aferraban a intereses políticos, ideológicos y personales adquiridos, y porque tampoco quisieron crear verdaderos instrumentos de dirección macroeconómica ni un auténtico sistema bancario. Con Breznev en el poder, todos los esfuerzos por reformar la

economía fueron dejados de lado en una atmósfera extendida de apatía y corrupción.

Gorbachov retomó las reformas donde Kosiguin las había dejado, y prácticamente con los mismos consejeros. Sus primeros pasos resultaron excesivamente ingenuos, y no fueron más que un intento de actualizar las panaceas que habían fracasado en el pasado. Intentó fortalecer la disciplina laboral e incluso quiso apartar a los rusos de su vieja adicción al vodka, algo que resultó muy costoso tanto para su popularidad como para los ingresos del fisco. Introdujo los lemas de "aceleración" e "intensificación" para designar la activación de la actividad económica planificada y la adjudicación de inversiones estatales todavía mayores a los sectores más avanzados de la economía.

Estas anticuadas medidas pronto demostraron ser insuficientes. Una nueva ola de economistas -hombres como Abalkin y Bogomolov, que habían sido tachados de "radicales" en los años 60- propusieron medidas aún más ambiciosas para un mercado "socialista": una liberalización limitada de los precios, modestos experimentos con cooperativas y empresas mixtas con extranjeros. Un proyecto de "Ley de la Empresa", que pretendía ampliar el campo de acción de los directores de fábrica, despertó gran entusiasmo en la Unión Soviética y en Occidente. Todas estas medidas fueron sofocadas por la necesidad, a ojos de Gorbachov, de conciliar las opiniones del partido y la industria, lo que impidió profundizar en las cuestiones principales: la inexistencia de propiedad privada y de un auténtico sistema bancario, el poder de los planificadores burocráticos y las sumas ingentes que todavía se dedicaban a la defensa.

Lo tanteos de Gorbachov no podían resolver el problema. Pero socavaron aún más la confianza de los planificadores comunistas y los administradores industriales en su capacidad para conducir la economía. En el transcurso de 1990, la economía empezó a caer en picado. Una nueva ola de reformistas económicos empezó a apoyar la tesis de que un enfoque gradual estaba destinado a fracasar, y que la única solución era la adopción de medidas radicales. El joven economista Yavlinski, y Shatalin, un catedrático de más edad, se unieron para trazar un plan de "quinientos días" que proponía un rápido giro hacia una economía de mercado: un programa de choque de privatizaciones seguido por una rápida liberalización de los precios. Este plan estaba diseñado para toda la Unión Soviética. Pero fue

abrazado por Yeltsin, que ya presidía la "República Socialista Federativa Ruso-Soviética". Es posible que Yeltsin creyera en la importancia del libre mercado, pero no hay duda de que vio la cuestión económica como un instrumento contra su viejo rival Gorbachov.

El conservador primer ministro de Gorbachov, Rizkov, se opuso resueltamente a las nuevas ideas y presentó su propio (y muy anticuado) plan. Gorbachov, como siempre, intentó llegar a un acuerdo de compromiso. Pidió a sus consejeros que combinaran los planes de Yavlinski con los de Rizkov. El proyecto fue descrito sarcástica y acertadamente por Yeltsin como un intento de "cruzar un erizo con una serpiente". Durante el último año del mandato de Gorbachov no se produjo ningún otro intento de reformar la economía.

LOS PROGRESOS DE YELTSIN

La reforma económica radical sólo fue posible en Rusia tras la derrota sufrida en agosto de 1991 por el viejo aparato del partido y los intereses industriales y agrarios asociados a él. El mayor logro de Yeltsin fue reunir el suficiente coraje para apoyar a los radicales y jóvenes reformistas liderados por Gaidar, acabar de destruir el antiguo sistema económico y empezar a construir una economía de libre mercado a partir de sus restos. No había nadie, ni en el este ni en el oeste, con alguna experiencia práctica en transformar la deteriorada administración marxista de un continente entero en una economía de mercado eficiente. El mercado tenía que crearse prácticamente a partir de cero. Los instrumentos económicos y las técnicas financieras y comerciales eran casi inexistentes. A pesar de los setenta años de "socialismo", no había ninguna de las garantías sociales desarrolladas por la economía capitalista para proteger a sus ciudadanos de los estragos de la fortuna.

Gaidar pensó que no duraría mucho en el cargo, y decidió aplicar primero las medidas más impopulares. Liberalizó la mayoría de los precios y recortó el presupuesto de defensa en más de dos terceras partes y las subvenciones a otros sectores de la industria en más de la mitad. Reformó el sistema impositivo, introduciendo un alto porcentaje de IVA. Persuadió al Banco Central para que aumentase el nivel de reservas y los tipos de interés. Por primera vez desde la revolución, un gobierno ruso estaba empleando instrumentos políticos macroeconómicos.

Pero seguían existiendo importantes disensiones políticas. Algunos insistían en que un control monetario y presupuestario más riguroso era la única vía para detener la inflación y enderezar la economía rusa. Otros creían que las consecuencias sociales e industriales del declive económico debían afrontarse de forma más directa. Pero, a pesar de las presiones divergentes, el gobierno ruso se mantuvo fiel a sus objetivos estratégicos: estabilizar la economía y reestructurar la industria y la actividad agraria. Algunos de los primeros reformistas abandonaron el gobierno como resultado de las sucesivas crisis políticas. Muchos temían que el gobierno pudiera ser remodelado con la incorporación de "centristas" y de opositores a las reformas situados aun más a la derecha. Pero los reformistas consiguieron conservar su influencia en el gobierno.

Además, al principio, las reformas políticas obtuvieron un éxito apreciable. El déficit presupuestario se redujo a cero en los primeros meses de 1992, aunque la inflación se disparó cuando los precios se liberalizaron en enero de 1992. Aún siendo irregular, la tendencia inflacionaria fue descendente durante varios meses. Pero después, y a pesar de los esfuerzos de Gaidar y su sucesor, Chernomirdin, la inflación comenzó a subir de nuevo como consecuencia de las presiones sufridas por el Banco Central y el propio gobierno para renovar las subvenciones a los sectores militar, agrario, de la construcción y energético. A pesar de que la inflación (mensual) fuese de un solo dígito durante algunos meses, según el Deutsche Bank la tasa anual en 1992 fue del 2.300 por ciento. La tasa anual cayó hasta el 900 por ciento en 1993 y el 240 por ciento en 1994, y está previsto que en 1995 sea del 180 por ciento. El fantasma de la hiperinflación se ha alejado, pero todavía no ha desaparecido.

Pero, a pesar de la falta de estabilidad macroeconómica, la presión del rigor presupuestario cambió la estructura económica casi desde el principio, sobre todo en sectores relacionados con la defensa, el espacio y la industria pesada. En un corto período de tiempo, las empresas que habían sido los abanderados de la economía soviética tuvieron que despedir a trabajadores, buscar nuevos clientes, cambiar sus líneas de producción y, en algunos casos, cerrar. Tras el recorte del gasto en defensa de Gaidar, los clientes más importante de estas empresas -los militares- quedaron desesperadamente escasos de liquidez. Consiguieron hacer frente a sus

gastos a duras penas, limitándose a adquirir lo estrictamente necesario para cubrir sus necesidades básicas. Y sorprendentemente, encontraron menos apoyo en el Parlamento del que esperaban. Parecía que el problema que todos los anteriores reformadores rusos habían sido incapaces de resolver al fin estaba siendo manejado con éxito; la militarización de la economía estaba desapareciendo.

LA NUEVA ECONOMÍA

La privatización masiva ha contribuido a crear un sector privado que producirá casi el 60 por ciento de los ingresos rusos de este año. Rusia ahora tiene un sector público menor que el de Italia.

The Economist, 12 de noviembre de 1994

Estos dolorosos cambios originaron una serie de pronósticos catastrofistas por parte de la oposición, que mantenía que la economía rusa se encontraba en un declive terminal. Dichos pronósticos incluían cifras catastróficas sobre el declive de la producción industrial y el PNB. No obstante, las cifras oficiales eran más sobrias: la Comisión de Estadística rusa informó en enero de 1995 de que el PNB había disminuido un 15 por ciento desde 1993, y un 39 por ciento en total desde 1991.

Ninguna de estas cifras resulta fiable. Durante el período soviético, los directores de empresa eran premiados por sobrepasar las previsiones del plan estatal. Tenían todo tipo de razones para exagerar sus logros. En las nuevas circunstancias tienen razones igual de importantes (y más comprensibles desde un punto de vista occidental) para limitar sus obligaciones impositivas declarando una actividad inferior a la real. Y, desde el punto de vista económico, tiene sentido cerrar fábricas cuya función consistía en producir armas inútiles y reducir el valor de las escasas materias primas a cero. Eso es, siempre que se pueda controlar el coste político y social del cambio. Además, el declive del sector industrial tradicional es compensado por el crecimiento del sector privado. Por varias razones, que incluyen el temor a una inspección tributaria, este sector también declara una actividad inferior a la real.

De todas formas, según la Comisión de Estadística rusa, en 1994 el 60 por ciento del PNB provino del sector privado. Esto constituye un logro extraordinario. Después de todo, y a pesar de los numerosos intentos habidos, hace cuatro años no existía ninguna iniciativa privada en la Unión Soviética, de no ser las tierras privadas de los agricultores. El programa de privatización iniciado por Yeltsin en julio de 1992 tan sólo está en su tercer año. Pero más de dos tercios de las empresas industriales soviéticas han sido privatizadas, y más de cuarenta millones de rusos poseen acciones. Estas cifras, y las mencionadas por el *The Economist*, pueden ser engañosas, si no enteramente sospechosas. Hasta el momento, la mayoría de las privatizaciones rusas sólo se han producido sobre el papel. Es posible que las fábricas sean nominalmente independientes del Estado, pero, dada la estructura del sistema económico soviético, muchas de ellas eran, y siguen siendo, monopolios que carecen de la competencia necesaria para obligarlas a funcionar con más eficacia que en el pasado. Y muchas de ellas siguen bajo el control real de sus antiguos directores, que han hecho todo lo posible por conservar su autoridad persuadiendo a aquellos trabajadores que tienen acciones para que no las vendan, y poniendo verdaderos obstáculos a las personas ajenas a las fábricas para que no adquieran acciones ni ejerciten sus derechos como accionistas.

A pesar de ello, está apareciendo un mercado secundario de acciones. La primera bolsa rusa abrió sus puertas en el verano de 1991. Ahora hay 70 bolsas autorizadas, que negocian con una gama cada vez más amplia de papel comercial. Al margen del mercado organizado de acciones, existe un importante intercambio de acciones al contado. Ambos mercados carecen casi por completo de cualquier tipo de regulación. Sin duda surgirán más escándalos como el caso MMM, que provocó que decenas de miles de pequeños inversores perdieran sus ahorros o se endeudaran gravemente. Las disposiciones para registrar las acciones son primitivas, y a menudo están manipuladas por directores deseosos de mantener el control de sus empresas. Los decretos presidenciales diseñados para remediar esta situación han tenido poco éxito hasta el momento.

Pero estos problemas no han desanimado ni a los inversores nacionales ni a los extranjeros. A pesar de la incertidumbre política, el capital sigue fluyendo hacia Rusia. Algunos extranjeros esperan

obtener grandes beneficios comprando y vendiendo acciones infravaloradas de empresas rusas de servicios. Otros, por el contrario, creen que se puede hacer dinero a largo plazo comprando participaciones en empresas prometedoras -especialmente en industrias de extracción- que pueden modernizarse gracias a la influencia de sus accionistas extranjeros. Estos últimos siguen invirtiendo en Rusia a pesar de la resistencia xenófoba de aquellos que se oponen a la penetración extranjera en la economía rusa; a pesar de la conmoción causada por la breve guerra civil de octubre de 1993; por el resultado de las elecciones celebradas en diciembre de ese mismo año; por la caída del rublo en octubre de 1994; y, por lo que se ha podido ver hasta el momento, incluso a pesar de la guerra en Chechenia. Pero, en términos absolutos, las cifras son, por supuesto, bajas en comparación con las inversiones que se realizan regularmente en los "mercados emergentes" del mundo subdesarrollado, o incluso en los mercados post-comunistas más dinámicos de Europa Oriental. Y, excepto en otoño de 1994, cuando se produjo un periodo de flujo neto de capital extranjero en Rusia, la mayoría de los escasos beneficios han sido contrarrestados por la fuga de capital. Aunque incluso la inversión extranjera más modesta puede constituir una transferencia útil de conocimientos, ninguna inversión privada, ni extranjera ni nacional, puede reequipar a las obsoletas empresas industriales ni proporcionar la infraestructura necesaria para modernizar la agricultura.

El relativo éxito del programa de privatizaciones en la industria y las pequeñas empresas no se ha extendido al sector agrario, donde la tradición empresarial tiene una base aún más débil que en los sectores industrial y comercial. La tradición campesina rusa siempre ha sido un obstáculo para el progreso de las prácticas agrarias, aunque, ya en los últimos años del régimen zarista, se empezó a intentar variar esta tendencia. El actual gobierno ha dictado muchos decretos presidenciales, además de ofrecer un extenso y caro asesoramiento extranjero. Pero el cambio se ha visto gravemente obstaculizado por la inadecuada infraestructura física, por la ausencia de instituciones financiera y arreglos de marketing cooperativo adecuados para los pequeños granjeros, por la preferencia de la mayoría de los campesinos por el sistema colectivo que conocen y por la oposición, tanto de los directores de las explotaciones agrarias estatales y colectivas como de sus partidarios en Moscú. No obstante, una consecuencia importante

de las reformas del mercado es el hecho de que, actualmente, Rusia se abastece mediante productos nacionales e importaciones extranjeras; ya no se puede hablar de hambre al acercarse el invierno.

El establecimiento de un auténtico sistema bancario es, como mínimo, tan importante como el programa de privatizaciones. Los primeros bancos "comerciales" se establecieron con Gorbachov; la mayor parte de ellos como sucursales del banco estatal que actuaban meramente como oficinas de contabilidad de los principales sectores de la industria soviética. Otros fueron creados, partiendo desde cero, para sanear los fondos del partido comunista cuando el sistema se hundía. Y, otros pocos, fueron desde el inicio, o se convirtieron al poco tiempo en, auténticos bancos comerciales.

El nuevo Gobierno de Yeltsin dio luz verde a la banca comercial. El número de bancos comerciales se disparó. A mediados de 1994 ya había más de 2000. Muchos son pequeños, poco capitalizados y de dudosa competencia profesional y moral. Otros son instituciones creadas por los gigantes de la industria durante los últimos años del sistema soviético para proveerse a sí mismos de créditos baratos. El control bancario es débil, y sólo unos cuantos bancos han sido cerrados por las autoridades. Parece inevitable que se produzcan una serie de escándalos bancarios, cuyas implicaciones políticas podrían llegar a repercutir sobre el proceso de reformas. De todos modos, gracias a la ayuda del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), del Banco de Inglaterra y de otras instituciones, el sistema bancario ruso está madurando. Existe un programa reciente de reformas dirigido a la creación de un núcleo de 30 a 40 bancos capaces de cumplir con los normas internacionales de prudencia, que, en recompensa, recibirán ciertos privilegios. Según el BERD, el mejor banco ruso es tan bueno como cualquier nuevo banco comercial de las economías más avanzadas de Europa Oriental.

Es obvio que aun queda un largo camino por recorrer antes de que Rusia tenga unas instituciones legales, comerciales y económicas capaces de cumplir con las exigencias de la sofisticada economía de mercado. La falta de una regulación estricta de los derechos de propiedad y de un sistema efectivo de derecho mercantil desalientan el espíritu empresarial e incitan al crimen. El sistema tributario todavía es primitivo. La carga impositiva es alta, y los cambios del reglamento fiscal son frecuentes. Sin embargo, las exenciones fiscales

están muy extendidas, y la organización para la recaudación y aplicación de impuestos es inadecuada, por lo que la evasión de impuestos está muy extendida, pudiendo alcanzar incluso el 50 por ciento de los ingresos previstos. Además, no existe un sistema bien definido para repartir los ingresos entre el gobierno central y las regiones, que todavía están negociando sus respectivos presupuestos con el Ministerio de Finanzas, y tienen escasos incentivos para elevar los ingresos locales y distribuir eficientemente los recursos de los que disponen.

En última instancia, el éxito de las reformas económicas depende de la disposición que muestre la gente común a tomar riesgos para enriquecerse: John Maynard Keynes insistió en que los sistemas económicos avanzaban principalmente gracias al espíritu animal del empresario. Según una creencia muy extendida, los rusos -al contrario que los chinos- no tienen espíritu empresarial. El régimen zarista no fomentó esta mentalidad. Durante el período soviético no había cabida para ningún tipo de iniciativa comercial. Las personas ambiciosas y capaces ingresaban en el partido, la administración, el ejército o las fuerzas de seguridad. Aquellos que no se veían seducidos por estas opciones iban a parar a las instituciones académicas o científicas que abundaban en el sistema soviético, pero que tenían un exceso de personal. Quienes trabajaban en estas instituciones a menudo se sentían frustradas por la escasez de trabajo. Pero, al mismo tiempo, estas instituciones protegían y alimentaban su talento.

Con el hundimiento del sistema soviético aparecieron nuevas oportunidades para la gente emprendedora. El nuevo empresariado no estaba formado sólo por gente procedente del sistema soviético: la llamada "mafia soviética", representantes del gobierno y del partido cuyas carreras estaban amenazadas y los directores de fábrica que obtuvieron el control de sus empresas durante la primera oleada de privatizaciones. Un número cada vez mayor de jóvenes capaces procedentes del mundo científico y académico también se dedicaron a los negocios. Su capacidad era grande, no les afectaban ni los prejuicios, ni las experiencias ni los miedos de sus mayores y encontraban trabajo con facilidad en las nuevas empresas, tanto rusas como extranjeras.

Y, a pesar de lo que pueda parecer, muchos directores de empresas industriales eran capaces y estaban dispuestos a cambiar hacia una

economía de mercado. Quienes antaño alcanzaron los puestos de responsabilidad de la industria soviética habían dirigido la segunda industria de defensa más eficaz de la historia. Estos hombres comprendieron que los antiguos métodos ya no servían. Quien se aferrase a ellos condenaría a su empresa al cierre y acabaría por quedarse sin trabajo. Cuando el valor real de las subvenciones disminuyó -ya fuera como consecuencia de las medidas políticas adoptadas o de la inflación- la presión sobre estas personas aumentó. Muchos de ellos adoptaron líneas de producción novedosas y más beneficiosas, buscaron nuevos clientes, redujeron sus excesivas plantillas y buscaron asociaciones mutuamente ventajosas con empresas extranjeras tecnológicamente avanzadas.

Pero los empresarios también comprendieron los obstáculos a los que se tendrían que enfrentar las reformas. Sus responsabilidades resultaban conflictivas: no sólo debían mantener las fábricas abiertas, sino que además debían mirar por los intereses de sus desorbitadas plantillas y de las instituciones sociales de bienestar que ellos y los sindicatos, y no el Estado, garantizaban bajo el sistema soviético. Si fracasaban en esta tarea, secundaria pero vital, aumentaría el riesgo de que se produjese un levantamiento popular que diese marcha atrás al proceso de reformas.

Todas estas personas -incluso la mafia, cuyo dominio sobre la vida comercial empezaba a alcanzar un nivel peligroso- estaban motivadas por el afán de dinero y poder. Muchas ya lo han satisfecho. La cuestión es si estos motivos egoístas pueden contribuir al bienestar general, como ocurre en los sistemas capitalistas maduros.

LA NUEVA POLÍTICA

La Rusia actual ha dado un giro hacia la democracia. Existe plena libertad de opinión, de reunión y de prensa. En 1989, la mayoría de los ciudadanos de la Unión Soviética tuvieron la oportunidad real de ejercitar su derecho al voto por primera vez desde 1917. Desde diciembre de 1993, Rusia tiene una Constitución respaldada -al menos aparentemente- por el conjunto del electorado. El presidente y el Parlamento han sido elegidos por sufragio universal. El anterior presidente fue el primer ex-líder de Rusia que pudo reemprender su vida privada, en vez de tener que enfrentarse a la desgracia, el olvido, el exilio, o a algo peor.

Estas instituciones democráticas representan un avance cualitativo de gran importancia histórica. Todavía están evolucionando, no están arraigadas firmemente y aun les queda un largo camino por recorrer antes de que consigan superar la nociva herencia de la tradición política rusa. En los siguientes apartados examinaré con detenimiento la situación actual de las nuevas instituciones: el papel del presidente y su entorno, la ley y la Constitución y el Parlamento y los partidos políticos, además del comportamiento gubernamental. Después, procederé a analizar algunas fuerzas que pueden obstaculizar la evolución de la democracia rusa durante los próximos años: las fuerzas armadas, la policía, los servicios de inteligencia y el amenazante fantasma del crimen organizado. Por último, me ocuparé de los factores que empujan en la dirección opuesta: el proceso electoral, los medios de comunicación y la actitud del pueblo ruso, cuya acción -u omisión- resultará determinante.

El Presidente y su aparato de gobierno

Nicolás II y sus predecesores gobernaron Rusia gracias al poder otorgado por Dios. Creían que no eran responsables ante nadie más. En la práctica, estaban rodeados de un séquito oscuro y estrechamente unido de funcionarios -procedentes en su mayoría de la policía y el cuerpo militar- que les aconsejaba e implementaba sus decisiones. En nombre de la historia, los líderes del Partido Comunista de la Unión Soviética siguieron gobernando de la misma forma a través de las deliberaciones secretas del Politburó. Todos ellos eludían deliberadamente las endeble disposiciones constitucionales que habían concedido, ya fuera bajo presión o para dar una falsa imagen de respetabilidad a sus acciones.

Gorbachov intentó romper con esta tradición abriendo el proceso de gobierno y sentando las bases de un Estado basado en la ley (*Rechtsstaat*). Comparecía regularmente ante el Soviet Supremo para defender las medidas que emprendía, e incluso permitió que este órgano opinara sobre el nombramiento de sus ministros. Se sorprendió al darse cuenta de que eso le exponía a críticas molestas y le restaba popularidad, en vez de aumentarla.

A partir de 1991, el proceso de gobierno de la nueva Rusia siguió siendo transparente durante cierto tiempo. Durante el último año, y a partir de la transferencia de poderes del Parlamento al presidente que

fue aprobada con la nueva Constitución, esta transparencia ha vuelto a desaparecer. El Consejo de Seguridad cada vez toma más decisiones sobre una amplia gama de asuntos internos y de seguridad. Este órgano no electo fue establecido mediante un decreto presidencial en junio de 1992, pero todavía no ha recibido la aprobación formal del Parlamento que exige la nueva Constitución. Entre sus miembros se incluyen el primer ministro, el ministro de Exteriores y los presidentes de las dos Cámaras. Los ministros de Defensa y de Asuntos Internos y el director del Servicio Federal de Contrainteligencia (es decir, de seguridad) también pertenecen al Consejo: los "ministerios del poder" que sostuvieron el régimen comunista, y cuyos predecesores rodearon siempre al zar.

El Consejo de Seguridad delibera en secreto, y a menudo hace caso omiso de los consejos de los ministerios pertinentes; dio el visto bueno a la operación militar en Chechenia. Más que el gobierno, quien traza las medidas políticas es el Consejo; y el círculo de los consejeros personales del presidente. El Consejo también es el responsable del confuso torrente de decretos presidenciales que a menudo se contradicen entre si, y que son ignorados, prácticamente con la misma frecuencia, por la gente y las instituciones a las que están dirigidos. Más que en las nuevas instituciones democráticas parlamentarias, la lucha por obtener poder e influencia tiene lugar en el entorno presidencial.

El Consejo de Seguridad cada vez es descrito con más frecuencia por la prensa rusa como una nueva versión del Politburó, o de las camarillas de las cortes zaristas. Parece reflejar un retroceso hacia una forma autocrática de gobierno difícilmente compatible con la evolución de una democracia saludable en Rusia.

Como consecuencia de todo ello, el liderazgo del presidente cada vez resulta más incierto. Cuando se agudizó el conflicto entre los reformistas y los conservadores, Yeltsin respaldó a los primeros. En marzo de 1995, su decisión de implantar decretos duros sobre disciplina presupuestaria y un régimen de comercio exterior contribuyó materialmente a que el gobierno alcanzase un acuerdo con el FMI. Pero Yeltsin no siempre ha sido partidario de un programa de reformas coherente y a largo plazo, sino que ha preferido mantener las distancias para conservar su libertad de maniobra. Esta falta de

compromiso, y las continuas incógnitas sobre su salud, han debilitado el proceso de reformas.

La ley y la Constitución

Gorbachov no fue el primero en intentar instaurar un *Rechtsstaat* en Rusia; ya se había intentado al menos en dos ocasiones durante el siglo XIX. Pero esas tempranas tentativas fracasaron ante la ausencia de una tradición arraigada de respeto por la ley, y al no existir la idea de que los gobernantes -ya fuera el zar o el partido- eran responsables ante ella. Para los gobernantes rusos, la ley era un instrumento para gobernar y para preservar el poder. A menudo resultaba cruelmente punitiva, y estaba sujeta a cambios arbitrarios a manos de la burocracia o el autócrata de turno. Esta situación no provocó tan sólo una gran injusticia, sino también incertidumbre y confusión administrativa; como advirtió un observador ruso a finales del siglo XIX, la severidad de las leyes rusas sólo era mitigada por la imposibilidad de ponerlas en vigor.

Los intentos de Gorbachov por dar cuerpo a su idea del *Rechtsstaat* en un orden constitucional revisado fracasaron, entre otras cosas porque tendían a emprenderse como respuesta táctica a cada nuevo giro de una situación política que se deterioraba rápidamente. La nueva Constitución, aprobada en las elecciones de diciembre de 1993, pretendía formular de una forma más coherente y duradera las relaciones entre el ejecutivo y la legislatura, y entre el Estado y los ciudadanos. Tomando el modelo francés como ejemplo, otorgaba un poder considerable a la presidencia a expensas de la Duma. Esta era la respuesta natural al punto muerto que habían alcanzado bajo la antigua Constitución las relaciones entre el presidente y el Soviet Supremo. Pero fue criticada por dejar abierta la posibilidad de que uno de los sucesores de Yeltsin pudiera implantar una nueva dictadura.

Hasta el momento, la experiencia de la nueva Constitución resulta ambigua. Durante 1994, el Parlamento se dedicó seriamente a la labor de producir una nueva legislación, y su relación con el presidente fue más constructiva de lo que lo ha sido en cualquier otro momento del pasado reciente. Pero la situación se ha deteriorado. La acumulación de poder en el entorno presidencial, el desprecio mostrado por el presidente y el gobierno ante numerosas disposiciones de la nueva Constitución y el fracaso del Parlamento a la hora de ejercer su

influencia de forma eficaz en la crisis chechena han llevado a muchos a la conclusión de que lo más probable es que la nueva Constitución se muestre tan ineficaz a la hora de controlar al ejecutivo como ya lo fueron sus predecesoras soviéticas y zaristas.

Así que las viejas tradiciones perviven. Un informe reciente del Consejo de Europa advertía que los principios del derecho todavía no habían sido establecidos en Rusia: "la idea de que el poder judicial debería proteger al individuo por encima de todo todavía no es una realidad en Rusia."

El Parlamento y los partidos políticos

Actualmente, los parlamentarios rusos remontan el origen de sus actuales instituciones a la Duma instaurada tras la revolución de 1905, que fue abolida por los bolcheviques en 1917.

No es una tradición de la que puedan sentirse especialmente orgullosos. Una década después de verse obligado a establecer instituciones parlamentarias contra su voluntad, el zar modificó la Constitución y el Código Electoral para limitar el poder de la Duma y asegurarse una mayoría del trono. A pesar de tener cierto éxito originalmente, estas medidas, que fueron apoyadas incluso por políticos progresistas temerosos del desorden que creían que acompañaría a la democracia, no evitaron que la Cuarta Duma votara para deponer al zar en marzo de 1917.

Los últimos acontecimientos recuerdan bastante a esta situación. El incremento del poder presidencial, la inadecuación de las limitaciones constitucionales y legales y el impacto de la crisis chechena también han sacado a relucir la falta de capacidad real del Parlamento para controlar al ejecutivo.

Pero, además, existe otro factor. Los anteriores intentos rusos por instaurar una democracia fracasaron ante las luchas entre las distintas facciones políticas. Los partidos de las Dumas zaristas se mostraron incapaces, tanto de organizar sus propios asuntos como de formar coaliciones eficaces. Esta debilidad se ha reproducido en la nueva Duma. Los rusos saben que necesitan un sistema de partidos coherente que pueda canalizar el apoyo popular a determinadas políticas. La ley que reguló las elecciones de diciembre de 1993 fue diseñada para fomentar la aparición de agrupaciones políticas coherentes. Actualmente, en Rusia hay una plétora de seudopartidos y

facciones parlamentarias. Algunos políticos rusos creen que, con el tiempo, se asentarán hasta llegar a convertirse en algo parecido al sistema occidental de partidos: una facción liberal/conservadora a la derecha, un sector socialdemócrata en el centro y los comunistas a la izquierda. La evolución de este proceso estará dirigido por el cambio económico. Así, por ejemplo, a medida que la propiedad de la tierra se extienda, los agricultores se harán socialdemócratas, o incluso conservadores.

Un proceso simplificador de este tipo representaría un gran avance hacia una democracia estable. Pero, actualmente, hay pocas señales de que se esté produciendo. La mayoría de los partidos son débiles, y sus miembros, su disciplina y su representación resultan insuficientes en el conjunto del país. Los partidos democráticos están especialmente divididos; en las recientes elecciones locales han tenido mucho más éxito a la hora de atacarse mutuamente que a la de intentar formar un frente común contra los extremistas, tanto de izquierdas como de derechas. Aunque sus críticas a la guerra de Chechenia han sido ruidosas, no han conseguido ni unirse de manera eficaz en el Parlamento ni organizar un ataque serio contra la política presidencial. Están debilitados por las ambiciones enfrentadas de sus líderes, por el miedo a perder sus asientos parlamentarios si el presidente contraatacara disolviendo el Parlamento y por la inevitable sensación de que Yeltsin sigue siendo la mejor garantía para la estabilidad política de Rusia. Al menos por el momento, los demócratas han perdido el valor y el impulso que les caracterizó durante los últimos años de la Unión Soviética.

Las agrupaciones extremistas también están divididas. Algunas basan su legitimidad en el período soviético, mientras que otras se remontan hasta las tradiciones nacionalistas y protofascistas de un pasado más lejano. Pero los únicos partidos de cierta importancia son el Partido Comunista y el Partido Agrario, de izquierdas, y el Partido Democrático Liberal de Zhirinovski, de derechas.

Los comunistas de Ziuganov están relativamente bien organizados. Disponen de una red más eficaz y duradera de contactos regionales que los partidos democráticos. Creen que Rusia debería ser un Estado centralizado, tanto política como económicamente; una visión que es compartida por el Partido Agrario. Son nacionalistas rusos, y algunos de ellos abogan por la reconstrucción del viejo Imperio Ruso. No son

tan sofisticados ni tan modernos en sus ideas como algunos de los "comunistas" que han recuperado el poder recientemente en Europa Oriental. Pero tampoco pertenecen a ese tipo de marxistas que cree que su ideología debe triunfar a lo largo y ancho del planeta. Al menos en eso se diferencian de sus antecesores soviéticos.

El voto a favor de Zhirinovski en las elecciones de 1993 fue la expresión sincera de la ira popular de un pueblo desorientado ante la avalancha de cambios de los últimos diez años. Zhirinovski apeló con gran habilidad al sentimiento popular de traición y humillación que, como en la Alemania de Weimar, encontró su expresión en una caza brujas y un nacionalismo exacerbado. Por contraste, los demócratas parecían distantes, intelectuales, teóricos y apartados de la realidad. La política de Zhirinovski es incoherente, la organización de su partido deficiente y su comportamiento personal excéntrico. Pero, aunque resulta improbable, no se puede descartar su éxito en futuras elecciones, incluyendo los comicios presidenciales de 1996. Un Zhirinovski en el poder comprobaría que sus propuestas políticas no satisfacen las necesidades reales de Rusia. Las probabilidades de que, tanto él como sus políticas, sobrevivieran mucho tiempo a la desagradable confusión que crearían en caso de acceder al poder, son casi inexistentes.

El proceso electoral

En 1989, Gorbachov ofreció a los rusos una de las escasas oportunidades que han tenido en su historia -la primera desde 1917- de ejercitar su derecho al voto de forma real en unas elecciones. No obstante, el sistema que regía las elecciones estaba diseñado para permitir que los jefes locales manipularan la selección de candidatos y promovieran la victoria de las clases gobernantes tradicionales. Ante la sorpresa de todo el mundo, el electorado ejerció sus nuevos derechos con gran madurez y habilidad táctica, tanto durante la campaña electoral como en el propio momento de votar. Los dirigentes del Partido Comunista fueron derrotados de modo humillante en Moscú y otras grandes ciudades. Yeltsin -todavía bajo desaprobación oficial- recibió respaldo popular. El nuevo Soviet Supremo se convirtió en el escenario de una tormenta de protestas contra el sistema comunista, contribuyendo así en gran medida a su caída.

Pero este prometedor comienzo no se consolidó. Aún estando regidas por un sistema con mayores garantías democráticas, las siguientes elecciones, tanto locales como nacionales, han atraído una participación cada vez más escasa de un electorado que se muestra irritado ante las bufonadas de los políticos moscovitas y preocupado por las dificultades que encuentra a la hora de adaptarse a los desalentadores cambios que ha experimentado su vida cotidiana. Los sufragios de 1993, que eligieron al Parlamento actual y aprobaron la nueva Constitución, tuvieron una participación muy baja. Los resultados finales todavía no han sido publicados, pero es posible que ni siquiera se alcanzase el bajo umbral de participación exigido para aprobar la Constitución.

Aunque sea comprensible, esta evolución resulta preocupante. Que los rusos vuelvan a caer en su tradicional apatía ("Sólo somos gente de a pie") no es un buen presagio para la futura evolución de la democracia en Rusia. No obstante, si los rusos vuelven a querer valerse de ellas, como lo hicieron en 1989, las instituciones electorales siguen ahí. (Más adelante analizaré la cuestión del temperamento popular ruso con más detalle).

Las próximas convocatorias electorales son los sufragios parlamentarios, convocados para diciembre de 1995, y los sufragios presidenciales, previstos para junio de 1996. Algunos han sugerido que uno de los comicios, o ambos, podrían retrasarse en interés de la estabilidad nacional. Un aplazamiento de esta índole supondría en sí mismo un revés para la consolidación de las instituciones democráticas. Además, también existe un riesgo real de que, si no superan sus divisiones internas, los partidos reformistas y democráticos puedan ser barridos en las elecciones por agrupaciones más organizadas, o más atractivas, tanto de derechas como de izquierdas.

En el discurso leído ante el Consejo Federal en febrero de 1995, el presidente Yeltsin confirmó que tenía intención de convocar las próximas elecciones parlamentarias y presidenciales según lo previsto. Las especulaciones sobre el posible retraso de los comicios se basan en que Yeltsin necesita más tiempo para conseguir implantar sus reformas, en que sigue siendo la mejor garantía para la estabilidad política, o en que sabe que actualmente no ganaría unas elecciones libres. Yeltsin todavía no ha confirmado que se vaya a presentar a la reelección, y no está nada claro que su salud, ni política ni física,

se lo permita. Se han barajado muchos nombres de políticos que podrían presentar su candidatura a las elecciones, incluyendo los de miembros del centro democrático, de la extrema derecha e, incluso, del aparato militar. Pero hasta el momento no hay nadie destacado en la carrera electoral. La relativa simplicidad de 1990 y 1991, cuando Yeltsin era la alternativa obvia a Gorbachov, queda muy lejos.

La prensa

La aparición de una prensa, radio y televisión realmente libres durante los últimos años de la Perestroika probablemente fuera, junto al sometimiento de la policía secreta, el mayor logro político a nivel interno de Gorbachov. En la actualidad, los medios de comunicación rusos tienen más libertad de la que han tenido nunca en Rusia. Pero esta libertad no fue fácil de conseguir. La libertad de prensa se intentó reprimir, primero en la primavera de 1988, y después en enero de 1991, tras los tiroteos de Vilna. Los líderes del golpe de agosto de 1991 también lo volvieron a intentar, al igual que Yeltsin inmediatamente después y en octubre de 1993. Todos estos intentos fueron poco entusiastas, levantaron un estallido de protestas por parte de los liberales, y los propios periodistas, y fracasaron.

A pesar de los altibajos políticos y comerciales, los medios de comunicación han conservado su libertad. La televisión privada independiente y la prensa liberal han criticado frontalmente la operación militar en Chechenia. Varios periodistas rusos han muerto mientras cubrían los hechos en el frente. El alcance de la crítica ha sobrepasado con mucho lo previsible, provocando la ira de los militares y otros sectores. Pero las altas esferas todavía no han realizado ningún nuevo intento por restringir la libertad de estos medios.

Un gobierno de corte más autoritario podría intentarlo, pero, en plena era de la información, mantener a los rusos en la ignorancia de lo que está sucediendo, tanto en el extranjero como en su propio país, le resultaría mucho más difícil que a sus predecesores. Mientras sigan siendo libres, los medios de comunicación son tanto una garantía como un síntoma del cambio democrático en Rusia.

El gobierno

Al gobierno del primer ministro Chernomirdin le ha resultado muy difícil mantener su autoridad en este marco de confusión legal, institucional y política. Pero lo ha conseguido en gran medida, y ha cumplido su compromiso de iniciar reformas a pesar de los cambios de personal, de la salida de muchos de los reformistas iniciales y de las persistentes presiones para suavizar el proceso presupuestario, reintroducir la regulación estatal de la economía y desacelerar, o incluso invertir, el proceso de privatizaciones. Algunas de estas presiones procedían del propio presidente o de su entorno. No hay duda de que el gobierno se tendrá que enfrentar a nuevos desafíos del Parlamento a su política económica, exterior, de asuntos sociales, legal y de orden. No se puede descartar la posibilidad de que el presidente, o el propio Parlamento, intenten, y consigan, obligarle a dimitir. Pero el actual equipo económico es aceptado ampliamente como el mejor que haya tenido Rusia hasta el momento.

El centro contra las provincias

Al crecer paulatinamente a lo largo de trescientos años, el Imperio Ruso nunca ha tenido unas fronteras claramente establecidas. Los rusos que nacieron y crecieron en alguna de las quince repúblicas de la Unión Soviética que no fuera la propia Rusia, no están acostumbrados a verse a si mismos como extranjeros. Además, la propia Federación Rusa consta de 89 subdivisiones. Veintiuna son repúblicas: Tatarstán, Bashkortostán, etc. El resto son provincias normales, aunque algunas estén muy apartadas geográficamente del centro. En su calidad de "súbditas de la Federación", Moscú y San Petersburgo tienen la misma categoría que las repúblicas y las provincias. Después de la desintegración de la Unión Soviética, muchos extranjeros, y no pocos rusos, pensaron que esta compleja estructura -diseñada por Stalin de acuerdo con criterios personales- se partiría por sí sola en sus partes constituyentes.

Pero eso nunca fue probable. Los rusos suman más del 80 por ciento de la población de la federación. Los otros grupos étnicos -más de cien- suelen estar en minoría incluso en sus repúblicas apónimas. Las verdaderas interrogantes son otras. Rusia siempre ha sido dirigida como un Estado despiadadamente centralizado en el que tanto la actividad económica como la política estaban controladas por Moscú. ¿Cómo debería distribuirse ahora el poder entre Moscú y las

provincias? ¿Hasta qué punto deberían poder establecer las provincias sus propios sistemas electorales y fiscales independientes de Moscú? ¿Deberían beneficiarse los hombres de negocios y los dirigentes locales de Siberia de sus ricos recursos naturales sin tener en cuenta los intereses del país en su conjunto?

A medida que la economía rusa tiende cada vez más hacia el libre mercado, algunos de estos problemas podrían resolverse por sí solos. Pero también se necesitan soluciones políticas, legales y constitucionales. En la actualidad, la división de poderes y responsabilidades entre el centro y las regiones es confusa. Los intentos del gobierno central por imponer su política y su grupo étnico en las provincias han tenido un éxito desigual. En muchos casos, las administraciones locales han adoptado métodos anticuados de gestión política y económica que contrastan con el comparativo liberalismo de Yeltsin y su gobierno. Si las relaciones entre las provincias y el centro continúan deteriorándose, y la brecha entre las regiones pobres y las ricas continúa creciendo, resultará difícil hablar de una Rusia unida, incluso aunque el Estado no se divida formalmente en partes independientes.

Los "ministerios del poder"

Uno de los sentimientos más arraigados entre los rusos, sean cuales sean sus convicciones políticas, es el orgullo por la victoria sobre Alemania en 1945. Al ser el instrumento de aquella victoria, las fuerzas armadas soviéticas disfrutaron de un enorme prestigio popular y de considerables privilegios; con la condición, por supuesto, de que se sometieran estrictamente a los deseos del partido.

Ese prestigio comenzó a disminuir en la década de 1980 como consecuencia de la guerra de Afganistán y del debate público instigado por expertos no militares sobre el tamaño, la suficiencia y los objetivos de las propias fuerzas armadas. Incluso la victoria de 1945 comenzó a verse empañada cuando los críticos empezaron a plantear la posibilidad de que el precio en sangre hubiera sido demasiado elevado como consecuencia de la imprudente prodigalidad de Stalin y sus generales.

La disminución del prestigio del ejército coincidió con la creciente incapacidad económica de proporcionarle las armas modernas necesarias para mantener la paridad estratégica. A finales de los años

80, el ejército ya había perdido casi toda su popularidad entre los rusos de a pie. El número de jóvenes que eludía el reclutamiento cada vez era mayor; algo muy preocupante para un ejército enorme que no necesita a sus reclutas sólo para convertirlos en soldados rasos, sino también para engrosar las filas de sus suboficiales. En las vísperas del golpe de 1991, los líderes militares estaban enfrentados con el gobierno de Gorbachov y Shevernadze, que a sus ojos eran los culpables de lo que veían como "derrotas" rusas en los sucesivos acuerdos de control de armamento con los Estados Unidos; de la humillación de la retirada rusa de Europa Oriental; y de las privaciones personales sufridas por muchos oficiales, y sus familias, que se encontraban con bases absolutamente inadecuadas al regresar del frente. Lo asombroso no fue que algunos se sumaran al golpe, sino que fueran tantos los que se negaron a enfrentarse a los ciudadanos comunes y a las reformas democráticas que apoyaban en las calles.

Desde entonces, el declive de las fuerzas armadas se ha acentuado. Una fuerza que en 1985 estaba formada por unos 5,2 millones de hombres se ha visto reducida hasta un número que ronda entre los 1,5 y los 2 millones. Su presupuesto ha sido recortado drásticamente, y una parte sustancial del remanente aún no les ha sido entregada. El resultado ha sido devastador para los niveles de equipamiento, la instrucción, la paga, el alojamiento y la moral de las fuerzas armadas. Así, la media actual de instrucción de vuelo de los pilotos rusos es ligeramente superior a la décima parte de las horas de vuelo consideradas esenciales por las fuerzas aéreas occidentales; sólo han recibido una décima parte de los nuevos aviones que necesitan; y aproximadamente la mitad de los jets existentes se ven obligados a permanecer en tierra por escasez de piezas de repuesto o combustible.

Con estos antecedentes, y las tradiciones rusas, la combinación de brutalidad y de incompetencia profesional que ha caracterizado a las operaciones de Chechenia no resulta nada sorprendente. A pesar de la "nueva doctrina militar" presentada en otoño de 1993, no ha habido cambios sustanciales en la tradición militar rusa, que no establece ninguna disposición acerca del uso de la fuerza mínima y proporcionada para alcanzar fines políticos y militares limitados. Además, los jóvenes reclutas rusos, que en anteriores conflictos han demostrado una y otra vez que, incluso faltos de entrenamiento, están dispuestos a luchar encarnizadamente contra un invasor extranjero, se han

rendido, o han desertado, antes de enfrentarse a civiles dentro de las fronteras de la propia Rusia. Así, la práctica totalidad de los generales, que, además de no haber sido consultados sobre el conflicto de Chechenia, son absolutamente contrarios al uso del ejército en operaciones de seguridad interna, están en un estado de rebelión.

Los otros dos "ministerios del poder" -el ministerio de Interior, que cuenta con una tropa de 180.000 hombres, y el Servicio de Inteligencia Federal (el FSK, o sea, el sucesor de la KGB), que cuenta con 140.000 hombres- también están disponibles para ayudar al poder civil a sofocar situaciones de desorden público, para el contraespionaje y para la lucha contra el crimen y la corrupción. No han recuperado la imagen amenazadora que tenían con los comunistas, y, por el momento, la gente no les teme. Sin embargo, el ministro a cargo del FSK ha dejado claro en repetidas ocasiones que no existe ninguna posibilidad de reducir la influencia del cuerpo, tal como intentara hacerlo Gorbachov durante los últimos meses de su presidencia. Ya hay señales de que la vigilancia a los políticos de la oposición está aumentando. El FSK está volviendo a apelar a la paranoia -que siempre está a flor de piel en Rusia- al culpar a las intrigas extranjeras de muchos de los males del país. Este instrumento de control político sigue siendo una tentación permanente, incluso para un presidente democrático.

El crimen

Lo que realmente preocupa al pueblo ruso, por encima de estas sutilezas constitucionales y políticas, es el aumento del crimen. El crimen amenaza su vida cotidiana, la integridad del mecanismo de gobierno y el futuro de las reformas políticas. Pero su efecto destructivo resulta aún más evidente en la economía. Por ejemplo, se dice reiteradamente, aunque naturalmente sin pruebas, que las industrias de extracción -que son las que obtienen divisas extranjeras con más facilidad- y prácticamente todos los nuevos bancos comerciales están en manos de la "Mafia"; un reciente informe oficial ruso decía que el crimen organizado controla el 70-80 por ciento de todos los negocios y bancos privados. También se da por supuesto que los departamentos de gobierno responsables de emitir licencias para cualquier tipo de actividad económica son corruptos en su práctica totalidad.

Muchos rusos piensan que aunque no consiguieran nada más, los comunistas al menos implantaron la ley y el orden. Esta actitud nostálgica no está enteramente justificada. No hay duda de que las calles de las ciudades eran más seguras en los viejos tiempos. El crimen existía, por supuesto, pero su alcance era ocultado deliberadamente por la censura. El crimen violento, la prostitución, el consumo y el tráfico de drogas eran considerados oficialmente como productos del capitalismo. A medida que la Unión Soviética se adentró en la etapa del "socialismo desarrollado" de Breznev, los encargados de las estadísticas fueron animados a demostrar que el crimen estaba bajando proporcionalmente. El crimen "económico" -que abarcaba a los negocios privados y la "especulación", por ejemplo- se denunciaba abiertamente. Los crímenes políticos -como la "agitación antisoviética"- también se castigaban severamente y, por tanto, se hacían públicos. Pero hay pocos datos fiables para medir la extensión durante el período soviético de aquellas actividades que hubieran sido consideradas como crímenes en Occidente.

Además, había otros tipos de crímenes muy extendidos en la Unión Soviética. Durante todo el período soviético, la violencia del Estado contra los ciudadanos se cobró muchas más vidas que el actual estallido de crímenes violentos. También existía una red de soborno y corrupción, respaldada cuando era necesario por el asesinato judicial: una "mafia soviética" íntimamente ligada al Partido Comunista de la Unión Soviética, al gobierno soviético y a los gobiernos de las repúblicas constituyentes de la Unión.

Cualquier paralelismo que pueda trazarse con otros países y regímenes sirve de poco consuelo para los ciudadanos rusos que se enfrentan a una creciente oleada de crímenes en las calles mientras reciben información regularmente sobre la corrupción de los gobiernos centrales y locales. Este problema resulta especialmente grave en las grandes ciudades.

La mayoría de los nuevos crímenes son "comunes", y han aumentado como consecuencia de la "demoralización" de la sociedad. Este problema podría abordarse mediante métodos policiales normales si los presupuestos, la formación y la moral de la policía fuesen suficientes.

Más grave incluso es el crimen organizado, que aumenta junto a la actividad comercial desenfrenada que caracteriza el actual momento de

la economía rusa, y junto a la creciente corrupción de las maquinarias gubernamentales, tanto locales como central. Esto ha dado lugar a un tipo de crimen que rara vez se veía en la Unión Soviética: el robo a mano armada, las batallas callejeras entre bandas rivales y una epidemia de asesinatos a sueldo que, además de cobrarse las vidas de más de una docena de prestigiosos banqueros, está empezando a invadir la esfera política.

El aumento del crimen en Rusia, que hasta ahora se ha mostrado incontenible, plantea interrogantes muy graves sobre el futuro. ¿Se verán amenazadas las reformas económicas y la democracia por las demandas de adoptar medidas drásticas: la ampliación de la pena de muerte, la aparición de escuadrones de la muerte para eliminar a notorios gánsters (como han propuesto algunos hombres de negocios rusos) y una vuelta al autoritarismo? ¿O acaso el país se hundirá en una ciénaga de crimen endémico y corrupción, como ha ocurrido en ocasiones en algunos países latinoamericanos?

Los más optimistas mantienen que la actual situación rusa se parece al "capitalismo salvaje" que experimentaron los Estados Unidos a finales del siglo XIX. Era lógico que se produjera una lucha para hacerse con los bienes abandonados sin propietario por el colapso del comunismo. En un país sin ninguna experiencia en los principios del derecho, y sin una maquinaria aceptada para la aplicación de los contratos, el recurso a la violencia era casi inevitable. Pero, y siempre según este razonamiento, cuando este período de "capitalismo salvaje" termine, los vencedores mostrarán un inmenso interés por garantizar que la ley y las autoridades coercitivas del Estado protejan su nuevo estatus de respetables propietarios. Los nuevos hombres de negocios preferirán resolver sus desacuerdos en los tribunales, antes que en las calles.

Este razonamiento no se puede descartar. Una evolución así puede ser la manera de salir del actual cenagal. Pero la analogía con los Estados Unidos es falsa. Rusia no tiene ninguna de las tradiciones legales, políticas o institucionales que permitieron a los norteamericanos templar las actividades de los grandes negocios y del crimen organizado. Además, aunque sea el más probable, este desenlace no puede llegar rápidamente. La alternativa, es decir, hundirse en el cenagal de la incompetencia gubernamental y el sistema de mercado

criminalizado, podría provocar una forma de capitalismo enferma y ralentizada de la que sería muy difícil deshacerse.

La actitud del pueblo

Por último, queda la más importante de todas las preguntas sin respuesta. ¿Estará dispuesto el pueblo ruso a soportar indefinidamente el caos y las dificultades con que está, y seguirá, pagando el rápido y profundo cambio de Rusia, aún siendo este positivo a largo plazo?

El pasivo y austero estoicismo del pueblo ruso siempre ha sido una bendición para los gobernantes poco preocupados por las cargas que imponían a sus súbditos. Pero los rusos también han demostrado en numerosas ocasiones que su paciencia también tiene un límite. En Rusia, se han desatado salvajes estallidos de violencia una y otra vez; lo que Pushkin llamó "La revuelta rusa, inconsciente y despiadada". Uno de los principales motivos de la actual exigencia popular rusa de que el gobierno endurezca sus métodos es el miedo a que el cambio llegue a desatar las fuerzas básicas de la rebelión popular.

En Rusia, como en todas partes, las actitudes populares se alimentan de leyendas. Según una de ellas, las mercancías que pueden obtenerse en las tiendas eran más baratas y abundantes con Breznev (e incluso con Stalin). Eso no es cierto. Pero lo que sí lo es es que, en enero de 1992, inmediatamente después de la liberalización de los precios, las mercancías desaparecieron de las tiendas, que se vaciaron literalmente de la noche a la mañana. En las grandes ciudades aparecieron quioscos callejeros en los que las señoras mayores vendían sus últimas pertenencias para aumentar sus pensiones devaluadas por la inflación. Rusia se convirtió en un país de mendigos.

Desde entonces, las tiendas se han vuelto a llenar, y las colas han desaparecido. Hay una gran variedad de productos alimenticios y de productos de consumo duraderos, tanto nacionales como extranjeros, y no sólo en Moscú y San Petersburgo, sino también en ciudades de provincias. El problema son los precios. Antes, los productos se racionaban en cantidad y calidad. Ahora están racionados por el precio. Las tiendas están llenas de gente que se va adaptando a los tiempos cambiantes. Pero el número de mendigos no está disminuyendo. El número de rusos que viven en la pobreza extrema aumentó casi diez veces entre 1991 y 1992. Desde 1989, la tasa de muertes ha aumentado

espectacularmente, especialmente entre los hombres, y sobre todo debido a intoxicaciones de alcohol, a la contaminación del medio ambiente y a diversas formas de violencia.

La pobreza es mayor entre quienes más afectados se han visto por el cambio económico: pensionistas, familias numerosas y todos aquellos que han sido incapaces de adaptarse a los nuevos tiempos. Además, a medida que las fábricas se retrasan cada vez más en el pago de los salarios, o despiden a cantidades cada vez mayores de trabajadores como parte del necesario proceso de reestructuración, el desempleo también aumenta entre los jóvenes y sanos. Las cifras oficiales de desempleo son absurdamente bajas, y no incluyen a los obreros, cada vez más numerosos, que no están cobrando sus salarios. Algunos informes recientes señalan que la tasa de desempleo puede haber superado el 15 por ciento. Pero eso es sólo parte de la escena. La Agencia de Estadística rusa informó en enero de 1995 de que la renta real del conjunto de la población creció un 14 por ciento en 1994. Muchas familias sobreviven, por lo menos en parte, gracias a los alimentos que ellas mismas obtienen en terrenos de su propiedad, que según una estimación podrían equivaler a un 36 por ciento de la producción alimentaria total del país. No obstante, y por mucho que digan las cifras, si el gobierno cae en chapuzas económicas y políticas no se podrá confiar en que la paciencia del pueblo dure mucho tiempo más.

Esta no es toda la historia. Ya he comentado que cada vez son más los rusos que se están adaptando al sistema de mercado. Lo mismo ocurre con la vida pública. El pueblo ruso ya no es el campesinado ignorante de los días zaristas. Ni siquiera es el temeroso pueblo instruido del período comunista. Se está produciendo un cambio de enorme importancia en las actuales generaciones. La gente mayor de sesenta años, los que eran jóvenes adultos cuando murió Stalin, recuerdan lo que era temer por sus vidas. Los que tienen más de cuarenta años recuerdan la época en la que una palabra incauta podía hacerles perder el trabajo. Pero los jóvenes instruidos que están empezando sus carreras profesionales tienen un talante muy distinto. A diferencia de sus padres y sus abuelos, saben lo que está ocurriendo, tanto en Rusia como en el extranjero. Ven la televisión nacional y -en las ciudades más importantes- la CNN. Viajan al extranjero. Se comunican con libertad por teléfono y -una innovación significativa y

en rápido crecimiento- por correo electrónico y fax, tanto entre ellos como con extranjeros. La actual apertura está firmemente cimentada en la tecnología de la era de la información. Por estas razones técnicas, y aún aplicando un considerable grado de represión, devolver a Rusia al aislamiento intelectual de la era soviética resultaría muy difícil, aunque quizá no fuera imposible si se produce un nuevo giro en el ciclo tecnológico.

Y, a pesar de lo que pueda sugerir la baja participación del votante medio en las últimas elecciones, este cambio en las actitudes políticas rusas no se limita a la élite. A medida que se suceden las distintas elecciones, aumenta el número de rusos que participan en el proceso democrático, ya sea como candidatos o como votantes. La gente de a pie se ha mostrado dispuesta a entablar acciones políticas pacíficas nunca vistas antes. Las manifestaciones masivas y ordenadas de 1989-91 pueden, por el momento, ser algo del pasado, pero la reacción popular contra la guerra en Chechenia ya ha dado lugar a un nuevo movimiento de base. Ya sea por incompetencia o por falta de sensibilidad, las autoridades ni siquiera han notificado las bajas a las familias de los jóvenes reclutas muertos o heridos (parece ser que, al menos durante las primeras semanas, el gobierno no publicó listas de bajas, algo que había hecho en las dos guerras mundiales). Así, las madres de los jóvenes soldados han creado una organización cada vez más eficaz, y con amplia cobertura en los medios de comunicación, para exigir explicaciones al mando militar. A pesar de la baja participación en las últimas elecciones, todavía es demasiado pronto para llegar a la conclusión de que el pueblo ruso ha vuelto a su apatía secular.

IV. PERSPECTIVAS DE ESTABILIDAD Y REFORMA

Por supuesto, resulta imposible predecir con certeza el desenlace de la profunda agitación que afecta a la actual sociedad rusa. Pero, sea cual sea el futuro, algunas vías han quedado cerradas para siempre. La Unión Soviética y su imperio se desintegraron porque ya no eran viables. La economía soviética no podía soportar ni la carga militar ni el peso de la confrontación con los Estados Unidos. El sistema político soviético ya no era capaz de aislar al pueblo soviético del mundo exterior. Los métodos centralizados de control y administración no podían enfrentarse a las complejidades de una economía moderna. Moscú ya no era capaz de imponer su voluntad unificadora ni en las repúblicas no rusas ni en las propias provincias de Rusia. Por muchos sueños nostálgicos que puedan albergar la extrema derecha y la extrema izquierda del espectro político ruso, el sistema soviético fracasó estrepitosamente mientras la Unión Soviética todavía se mantenía aparentemente en la cúspide del poder. Es imposible que resucite en la disminuida Rusia de hoy en día.

La mayoría de los políticos son plenamente conscientes de ello. Incluso los economistas conservadores creen que la transición hacia la economía de mercado ya es irreversible. Pero existe una intensa polémica sobre el ritmo al que se deba realizar el cambio, la calidad de las nuevas instituciones de mercado y el grado deseable de involucración económica del Estado.

Las medidas políticas de los reformistas rusos han sido atacadas desde ambos flancos. Algunos sostienen que las reformas rusas son más débiles que la "terapia de choque" que aparentemente funcionó tan bien en Polonia, que son demasiado poco entusiastas y que han preservado elementos cruciales del antiguo sistema. Estas personas dicen que no se puede cruzar un abismo en dos saltos, y que una reforma poco entusiasta probablemente fracasará. Otros creen que las reformas excesivamente rápidas y radicales pueden crear malestar social, destruir la capacidad tecnológica e industrial de Rusia y dejar el país en manos del capital extranjero. Los directores de fábrica con intereses personales en juego no son los únicos que exigen que se conserve el empleo y la valiosa capacidad industrial y tecnológica. La

oposición moderada también quiere que el gobierno persiga una política industrial más coherente, del tipo de la que tan buenos resultados ha dado en el Extremo Oriente. Estas pretensiones no resultan intrínsecamente desmedidas. Los gobiernos de la Trilateral se inclinan regularmente ante la misma lógica política e industrial. Todos los gobiernos intentan obtener lo mejor de ambos mientras maniobran entre objetivos políticos incompatibles.

Pero el principal dilema actual de Rusia es mucho más dramático. La estabilización económica es esencial para que la economía no caiga en una espiral de hiperinflación. Y la estabilización social y política son esenciales para que el descontento popular no llegue a proporciones violentas. Si no se puede controlar la tensión entre ambos factores, no se podrán sostener ni las reformas políticas ni las reformas económicas. Fingir que esta tensión no existe, o que se puede resolver fácilmente, no sirve de nada. Tampoco sirve de mucho, especialmente en el momento actual del proceso, decir que Rusia debería haber abordado la reforma de una forma distinta, reestructurando, por ejemplo, sus instituciones y empresas económicas antes de liberalizar los precios, o siguiendo el ejemplo chino, que abordó la reforma económica antes de entregarse al lujo de la democracia. En la vida real, las cosas no resultan tan fáciles.

Mientras el debate aumenta en intensidad, los reformadores económicos mantienen su obstinado curso. Al contrario que en el pasado, la Duma ya ha aprobado un presupuesto suficientemente alto para 1995. En marzo, el gobierno alcanzó un acuerdo satisfactorio con el FMI, cuya ayuda resulta fundamental si se pretende reducir la inflación hasta niveles manejables durante el transcurso del año. Los obstáculos que se presentan son obvios: ahora, las presiones tradicionales para la concesión de subvenciones industriales y agrarias están acompañadas por el agujero de las finanzas nacionales, que se han visto gravemente afectadas por el conflicto de Chechenia. Las perspectivas económicas para los próximos años resultan turbias. Lo más probable es que incluso un gobierno reformista dé bandazos entre los dos extremos del dilema descrito anteriormente. Si las últimas medidas políticas de estabilización no se implementan plenamente (y las presiones para no hacerlo serán importantes), las tasas de inflación probablemente no bajarán, permaneciendo en el borde de la hiperinflación si siguen sin recaudarse los impuestos, si no se

disminuyen las subvenciones a las industrias en vías de extinción y si la fuga de capital continúa al mismo ritmo que hasta ahora. El temprano auge económico que prometía el *The Economist* en su informe anual (*The World in 1995*) probablemente no se producirá en el plazo previsto: el propio gobierno ruso está barajando actualmente un descenso anual (1994-1995) del PIB real de un 8 por ciento. Pero mientras Chernomirdin, Chubais y su equipo sigan al frente, y mientras estén apoyados por Yeltsin, lo más seguro es que el proceso de reformas económicas siga adelante.

Esto dependerá en gran medida de la evolución política. Si las elecciones de 1995 y 1996 condujeran a una derrota de los reformistas, puede que el nuevo gobierno intentara volver a imponer el control centralizado de la economía, acabando con las perspectivas tanto de estabilización como de reestructuración de la economía. Pero un desenlace de este tipo tendría tan pocas posibilidades intrínsecas de éxito que, antes o después, caería por su propio peso.

Las perspectivas para la democracia política son más inciertas. Los arreglos institucionales que han ido evolucionado desde 1989 siguen siendo frágiles, como demostró el asalto al Parlamento de octubre de 1993. Hay quienes -incluso entre la oposición moderada- aún no oponiéndose a la democracia, creen que Rusia todavía no está preparada para ella. Estas personas están en favor de un "autoritarismo moderado" que pueda coger la batuta y asegurar el orden mientras la economía de mercado se desarrolla hasta afianzarse lo suficientemente como para hacer posible a su debido tiempo el lujo de la democracia. Esta posición probablemente ganará más adeptos si la situación política y social sigue deteriorándose y la ola de crímenes continua en ascenso. Pero adolece de una debilidad fundamental. Entre los "tigres" asiáticos, la disciplina social, la mentalidad y muchas de las instituciones del libre mercado ya estaban profundamente arraigadas cuando se emprendió el proceso de reformas y crecimiento de la economía. En Rusia todavía se están creando. Un gobierno autoritario favorable al mercado necesitaría grandes dosis de aptitud técnica y valor político para llevar el proceso de cambio económico hacia delante. Sin esa aptitud, y con la tradición colectivista del país, podría condenar a Rusia a lo que un reformista describió como "la política de Pinochet con la economía de Allende"; no sería una fórmula de gran éxito.

Un régimen autoritario más extremista tendría incluso más posibilidades de fracasar. Podría ser instaurado por un grupo de militares que ya no se sintiera capaz de soportar las humillaciones y el fracaso resultantes de las "traiciones" de los sucesivos gobernantes civiles. También podría ser instaurado por razones más inmediatas, como la prevención o el control de un estallido de violencia primaria de un pueblo al que los sufrimientos provocados por el cambio han llevado hasta el límite de su resistencia. Un régimen "Rojo-Marrón" -una alianza entre fascistas, nacionalistas y comunistas radicales- podría llegar al poder si se produjera un absoluto colapso político o económico. Pero ni la extrema derecha ni los militares tienen propuestas políticas coherentes, ni tampoco han dado señales de comprender realmente las necesidades de una economía y un Estado modernos. No heredarían instituciones económicas duraderas. Espantarían por accidente, o intencionadamente, tanto a los empresarios nacionales como a los extranjeros. Y si los extremistas de derechas cumplieran su propia retórica, se comprometerían en aventuras extranjeras para las que los rusos ya no tienen ni los recursos, ni probablemente la voluntad, necesarios. Actualmente, el paralelismo entre la Alemania de Weimar y Rusia es muy débil. Hitler fue capaz de recurrir a la arraigada fortaleza y experiencia económica de Alemania. Ni un régimen militar ni un régimen "Rojo-Marrón" serían capaces siquiera de empezar a abordar de manera eficaz la arraigadísima crisis rusa que provocó el colapso de la Unión Soviética.

Existen amplias razones para pensar que la posibilidad más extrema de un futuro autoritario es poco probable. El pueblo ruso está más instruido e informado que nunca. A pesar de su actual desencanto, sus actitudes políticas están cambiando a gran velocidad. Aunque dolorosamente, las nuevas instituciones democráticas están adquiriendo experiencia. Y, por encima de todo, la sociedad rusa ha logrado un nivel de apertura que resultaba impensable hace pocos años. Incluso aunque se aplicara un fuerte grado de represión, sería muy difícil devolver a Rusia al aislamiento intelectual y físico de la era soviética. Y lo que es más, muchos rusos se están beneficiando con el cambio; no sólo los nuevos ricos, sino también un número cada vez mayor de personas que se dedican al comercio y la industria privada, los cientos de miles de personas que viajan al extranjero y los millones de personas que no tienen ningún deseo de retornar a la

situación represiva del pasado. El ejército de los pobres y los desempleados también está creciendo. Mucho dependerá de cómo evolucione el equilibrio entre ambos grupos durante los próximos años.

A pesar de las incógnitas, creo que, bien mirado, y por supuesto a medio o largo plazo, el proceso de reformas que comenzó en 1985 tiene más posibilidades de éxito que aquellos que le precedieron en el pasado.

Las reformas emprendidas durante los dos últimos años han dado un gran impulso a la economía rusa. Algunas de las instituciones más importantes para una economía moderna ya existen; otras están surgiendo. Hasta ahora, el gobierno ha tenido bastante éxito a la hora de mantener el impulso al tiempo que abordaba objetivos enfrentados. Sobre todo, la creciente mentalidad empresarial de un número cada vez mayor de rusos es un factor fundamental que no tiene precedentes en la historia de Rusia. Quizá se hayan conseguido ya los números necesarios para garantizar el éxito de la economía de mercado.

De ser así, resultaría razonable pensar en la posibilidad de que la próxima generación de rusos también vea instituciones y prácticas democráticas viables y duraderas. La política resultante surgirá de los principios del liberalismo económico y político de Occidente. Pero, en lo a sus arreglos y prácticas institucionales se refiere, será esencialmente distinta de los modelos existentes en los Estados Unidos y Europa Occidental. Un sistema de mercado ruso permitiría un mayor grado de participación estatal en la industria del que existe actualmente en los Estados Unidos y Europa Occidental. Cuando por fin se asienten, las nuevas instituciones democráticas de Rusia serán tan diferentes de los modelos occidentales como estos lo son entre sí. Pero las nuevas instituciones serán mucho más eficaces y mucho más capaces, tanto de satisfacer las aspiraciones políticas y económicas del pueblo ruso como de interactuar con la economía mundial, de lo que lo fueron durante los períodos soviético y zarista.

En lo que a la situación a corto plazo se refiere, el actual gobierno ruso se ha comprometido públicamente a seguir avanzando hacia el liberalismo político y económico. En su discurso de febrero de 1995 ante el Consejo Federal, Yeltsin volvió a dejar patente su determinación por implantar los principios del derecho y las instituciones democráticas necesarias para su aplicación. El propio Yeltsin, y Chubais, el vice primer ministro para la Reforma Económica,

han vuelto a reiterar públicamente su compromiso con la reforma económica. Por su parte, el ministro de Exteriores Kózirev casi nunca pierde la oportunidad de hacer hincapié en que Rusia quiere establecer una asociación cooperativa con Occidente y observar las normas de comportamiento aceptadas internacionalmente, pero preservando al mismo tiempo el derecho de Rusia a defender sus intereses tal y como son vistos en Moscú. Los gobiernos no siempre hacen lo que dicen que van a hacer. Pero, a pesar de los temores de algunos observadores extranjeros, Rusia todavía no ha abandonado el camino de las reformas democráticas y económicas. Yo, personalmente, creo que, a pesar de todo el riesgo y el dolor al que se tendrá que enfrentar el país durante los próximos años, el proceso ruso de reformas tiene unas posibilidades razonables de continuar su marcha hacia delante.

De no ser así, la alternativa más probable sería un giro hacia un "autoritarismo moderado"; algún tipo de versión de la "solución de Pinochet". Los elementos necesarios para este giro ya están presentes. Implicaría una mayor concentración de poder en manos de la presidencia, una disminución del poder del Parlamento, un intento de incrementar el control directo del Estado sobre la economía y, sin duda, una limitación de la libertad de prensa. Los "ministerios del poder" -los militares y los cuerpos de seguridad- obtendrían más poder. Se desviarían recursos financieros para reconstruir las fuerzas armadas. Se producirían nuevas aventuras político-militares en antiguos países de la Unión Soviética. Puede que se adoptaran métodos inaceptables -como encarcelamientos sin previo juicio, o incluso escuadrones de la muerte- para luchar contra el crimen, e incluso es muy posible que estos métodos resultaran populares. Pero la libertad del pueblo para decir lo que piensa, para perseguir sus intereses comerciales privados o para viajar al extranjero no se vería reducida de forma considerable. Un régimen de este tipo seguiría estando obligado, por lo menos en teoría, a perseguir alguna versión de la economía de mercado. Y no sería obstáculo para que en el futuro se reemprendiera -quizá con bastante rapidez- la marcha hacia la democracia política. Pero, mientras tanto, a los países de la Trilateral les resultaría mucho más difícil tratar a un régimen de esta índole como a un socio con sus mismos derechos.

En cualquiera de estos dos supuestos, se volverá a recurrir al uso de la fuerza para aplacar las nuevas tentativas secesionistas que

se produzcan en el seno de la Federación. No obstante, las provincias seguirán exigiendo un mayor autogobierno, y el gobierno central tendrá que tolerarlo.

Otras hipótesis futuras menos optimistas incluyen una creciente falta de coherencia entre el centro y las provincias y la inmersión, tanto del gobierno como de la actividad comercial, en una ciénaga de corrupción de la que resultaría muy difícil salir. Tampoco excluyo las hipótesis más extremas del caos o la implantación de un régimen autoritario más duro. Pero un golpe militar, o un régimen autoritario extremo, no podrían resolver los problemas fundamentales de Rusia. Un régimen de este tipo se quedaría solo, y sería pobre, desagradable, brutal y, probablemente, corto. Infligiría un gran sufrimiento al pueblo ruso, y posiblemente a sus vecinos. Pero acabaría por caer, y entonces se retomaría el proceso de reformas económicas y políticas.

En última instancia, la gente obtiene el gobierno que se merece. Los países de la Trilateral tienen un amplio margen de acción para apoyar las tendencias positivas de la política interior y exterior de Rusia. Pero por mucha comprensión y ayuda que el pueblo ruso reciba de fuera, sólo le corresponde a él decidir el tipo de Estado en el que desea vivir, y actuar consecuentemente para convertir dicho Estado en una realidad. Muchos rusos tienen miedo a esa responsabilidad. Pero, en última instancia, no pueden evitarla.

V. LA ASOCIACIÓN CON RUSIA

A corto y medio plazo, Rusia seguirá sorprendiéndonos, y a menudo de forma desagradable. La política Trilateral hacia Rusia tendrá que saber adaptarse a estas sorpresas. Esta consideración da por supuesto que la tendencia de Rusia hacia una forma de sistema político y económico liberal es lo suficientemente firme como para justificar una estrategia trilateral de "compromiso con Rusia". No debemos dejarnos llevar por los acontecimientos concretos que se produzcan día a día.

Al formular medidas políticas, los países de la Trilateral han caído en ocasiones en una retórica que podría hacer pensar que no tenemos ni la voluntad ni los recursos necesarios para espaldar nuestra política con acciones concretas. En su reciente libro sobre la política exterior rusa, Kózirev pregunta cuánto tiempo tendrán que esperar los rusos antes de que sus críticos en países, "que están situados a miles de kilómetros de Abjazia, Nagorni Karabaj y Tayikistán, estén preparados para asumir la carga que conlleva establecer la paz en estas regiones". Es una pregunta razonable.

Los principales objetivos políticos de los países de la Trilateral incluyen los siguientes puntos:

1. Apoyar el desarrollo de las instituciones políticas y económicas liberales rusas, que son la mejor garantía de que Rusia se convierta en un socio cooperativo en el futuro.
2. Conseguir que los rusos cooperen de forma estrecha y real con las organizaciones internacionales y de la Trilateral, incluyendo aquellas a las que probablemente no llegaran a incorporarse nunca como miembros de pleno derecho.
3. Garantizar la seguridad de las armas nucleares y de las instalaciones nucleares civiles de la antigua Unión Soviética.
4. Estabilizar las nuevas democracias de Europa Oriental, y animarlas a que estrechen sus lazos con la Unión Europea y la OTAN.
5. Proporcionar a estas nuevas democracias (y al resto de los europeos) un seguro eficaz -de hecho, norteamericano- contra un posible resurgir de la amenaza rusa.

6. Convencer a los rusos de que la evolución de los puntos 4 y 5 no supone una amenaza para sus intereses.

Lo que sigue no es una lista completa de recomendaciones, sino un breve comentario sobre los temas que afectan más directamente a Europa. La conclusión es que, a pesar de su insuficiencia, el concepto de "asociación" entre Rusia y los países de la Trilateral sigue siendo útil, práctico y mejor que cualquier otra alternativa.

EL APOYO A LAS REFORMAS RUSAS

La relación económica

La asistencia de los países de la Trilateral a Rusia ha levantado mucha polémica. Algunos sostienen que las cifras son demasiado bajas. Otros, incluyendo a muchos rusos, dicen que las ayudas de tipo tradicional son innecesarias. Por razones políticas, los gobiernos donantes inflan las cifras de asistencia o hacen una doble contabilidad. Ligan las ayudas a sus propias consultorías o a exportaciones de empresas de sus países. Las agencias que canalizan las ayudas están burocratizadas y actúan con lentitud. La mayoría de los consejos que ofrecen parecen ser irrelevantes o perseguir el propio beneficio. Todo ello ha dado lugar a cierta dosis de cinismo entre los rusos, que es más exagerada entre quienes consideran que la ayuda occidental forma parte de una conspiración general para mutilar y saquear la economía rusa. Sea cual sea el efecto económico, el efecto político de la asistencia prestada por la Trilateral ha quedado en gran parte anulado. Pero este cinismo no es del todo justificable. Las cuidadosas negociaciones del FMI con el gobierno ruso, la provisión de un préstamo en términos altamente condicionales en la primavera de 1995 y las perspectivas de que se desarrollen iniciativas similares en el futuro, han reforzado la posición de los reformadores económicos del gobierno ruso.

Pero la relación económica entre Rusia y los países de la Trilateral sobrepasa con creces la simple relación entre donantes y receptores de asistencia. Incluso a corto plazo, la relación comercial es al menos igual de importante. Esto se debe precisamente a que los negocios comerciales no son un asunto de altruismo real o fingido; si se quiere que prosperen, los negocios comerciales han de reflejar el interés de ambas partes. La creciente actividad de empresas europeas y norteamericanas en Rusia está teniendo un claro impacto sobre las

actitudes y las prácticas de las empresas rusas, que se dan cuenta de que, para atraer las inversiones y establecer las asociaciones con intereses de Occidente que tanto necesitan, tienen que adoptar el modelo empresarial occidental. Estas actividades no dependen de los gobiernos, aunque estos pueden contribuir racionalizando sus procedimientos de créditos a la exportación, ayudando al gobierno ruso a mejorar el clima para la inversión extranjera mediante legislación y otros métodos y proporcionando formación directa en gestión y técnicas financieras a los nuevos empresarios rusos. Pero el aumento de la relación comercial es en sí mismo una contribución fundamental al proceso de reformas económicas, e incluso políticas, en Rusia.

Mientras tanto, la relación económica de Rusia con Europa se está desarrollando rápidamente. La Comisión Europea afirma que la Unión Europea ha estado aportando la mayor parte de la ayuda a los países de la antigua Unión Soviética. En julio de 1994, la ayuda total ascendía a unos 110.000 millones de dólares. De esta cifra, el 59 por ciento correspondía a la Unión Europea (4%) y sus países miembros (55%), el 15 por ciento a los Estados Unidos, el 5 por ciento a Japón, el 2 por ciento a Canadá y el 10 por ciento al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El programa de la Unión Europea para Asistencia Técnica a la CEI -el TACIS- es el mayor programa no reembolsable que existe. A largo plazo, el hecho de que, en 1995, la Unión Europea abarcará alrededor de la mitad del comercio exterior ruso resulta aún más importante. Si los países de Visegrad se unen a la Unión Europea, esta cifra podría incrementarse hasta sobrepasar las dos terceras partes. Por su composición, las exportaciones rusas a la Unión Europea están menos expuestas al *anti-dumping* y otras restricciones políticas que las de los países de Europa Oriental. Entretanto, el Acuerdo de Asociación y Cooperación firmado en la cumbre celebrada en Corfú en 1994 -que actualmente está en suspenso como consecuencia del conflicto de Chechenia- prevé la celebración de reuniones ministeriales regulares y de dos cumbres anuales entre los presidentes de Rusia, el Consejo Europeo y la Comisión Europea. En 1998 se procederá a realizar una revisión para estudiar la posibilidad de crear un acuerdo de libre comercio entre Rusia y la Unión Europea. El cambio de los modelos comerciales y los nuevos vínculos institucionales tienen importantes consecuencias, tanto políticas como

económicas. Juntos, son un poderoso instrumento para anclar a Rusia a la corriente democrática europea.

La relación política

El sistema político ruso evolucionará de acuerdo con su propia dinámica; puede que se inspire en los modelos de la Trilateral, pero no será igual que ninguno de ellos. Los rusos podrán elegir entre las muy diversas soluciones que los países de la Trilateral han diseñado para satisfacer los criterios democráticos que, en el caso del Consejo de Europa, se basan en los principios del derecho y un poder judicial independiente; en instituciones representativas y elecciones libres; en la libertad de expresión, religiosa, política y de asociación y reunión; en la protección legal del derecho a la propiedad privada; en la protección de los derechos humanos y de las minorías; y en la libertad de prensa.

Siempre que no vengan impuestos, el pueblo ruso se ha mostrado receptivo a los consejos occidentales. Algunos consejeros de Yeltsin están especialmente interesados en obtener asistencia relacionada con asuntos legales, los principios del derecho y la "sociedad civil"; otros están interesados en obtener experiencia y formación financiera. Los países de la Trilateral ya desarrollan actividades tanto en estos como en otros campos. Los resultados llegarán despacio. Eso sólo implica que los países de la Trilateral deberán mantener o extender sus programas actuales con independencia de los altibajos políticos.

El intercambio regular de profesionales es igual de importante. En la actualidad, se está produciendo a una escala que resultaba inconcebible hace tan sólo cinco años. No sólo incluye a personas en Moscú o San Petersburgo, sino también en las nuevas ciudades abiertas de Siberia y los Urales. Y, además, incluye la colaboración entre profesionales en proyectos -algunos de ellos financiados por el TACIS y otras agencias de la Trilateral- destinados a fortalecer la infraestructura social y amortiguar el impacto del cambio sobre el pueblo ruso. Estas empresas de cooperación tienen el mismo efecto transformador que los intercambios entre empresarios a los que me he referido anteriormente. Sobre todo, reforzarán a las organizaciones voluntarias y no gubernamentales que están surgiendo por todo el territorio ruso, que serán la base de una futura sociedad civil en Rusia, y para las que existen escasísimos precedentes en la historia

del país. Pero la contribución de los gobiernos de la Trilateral al sector podría ser mucho mayor; se podría ayudar a financiar los intercambios entre las universidades y los cuerpos profesionales, los intercambios de estudiantes rusos en el extranjero y el hermanamiento de ciudades y provincias.

Ni siquiera hace falta decir que la forma más obvia de apoyo político a corto plazo es el mantenimiento de relaciones estrechas, y basadas en la igualdad, entre los Parlamentos y los líderes políticos de Rusia y los países de la Trilateral, mediante intercambios bilaterales, instituciones internacionales como las Naciones Unidas y el G-7 y las cumbres y reuniones ministeriales regulares que la Unión Europea va a celebrar con los líderes rusos según lo establecido en el Acuerdo de Asociación. Estos intercambios no deberían interrumpirse, incluso aunque a veces puedan resultar tensos. Como nos recuerdan los rusos, Breznev se mostró dispuesto a recibir a Nixon en Moscú incluso mientras aviones americanos bombardeaban Hanoi. Que el presidente Clinton se hubiera negado a participar en las celebraciones de la victoria de Moscú, en mayo de 1995 -por su repulsa totalmente justificada hacia la política rusa en Chechenia-, hubiera sido un tremendo error, y hubiera sido visto como una profunda afrenta personal por todos los rusos que recuerdan los sacrificios de la guerra.

Mantener la apertura

En la actualidad, Rusia se muestra más abierta, tanto hacia su propio pueblo como hacia el mundo exterior, que en toda su historia. Esta apertura probablemente haya sido el mayor catalizador de los cambios. Está reflejada por el acceso que el ruso de a pie tiene actualmente a la información, tanto a través de los medios de comunicación nacionales como de los extranjeros, y por la libertad cada vez mayor para viajar. Siempre que esta apertura se mantenga -y por el momento no está amenazada-, el proceso de democratización estará a salvo, y podrá seguir su evolución natural.

Por ello, los países de la Trilateral deberían estar especialmente atentos a los intentos del gobierno ruso por limitar la libertad de prensa. También deberían hacer todo lo posible por fomentar una apertura cada vez mayor, dejando las puertas abiertas a los visitantes rusos y manteniendo contactos profesionales con

periodistas y medios de comunicación de Rusia, además de proseguir las retransmisiones a territorio uso, sobre todo de los programas de noticias y educativos, como el Plan Marshall de la Mente de la BBC.

LA DOBLE AMPLIACIÓN

Tanto la OTAN como la Unión Europea se han comprometido a incorporar nuevos miembros de Europa Oriental a su seno. Aunque no existe una absoluta certeza al respecto, en el análisis que realizo a continuación doy por hecho que esta doble ampliación saldrá adelante. Hasta ahora, el debate sobre la adopción de medidas políticas se ha limitado a quienes las diseñaban, a las burocracias y a los medios de comunicación de los países en cuestión. Hasta ahora, nunca se ha consultado seriamente ni a los Parlamentos ni a los contribuyentes. Si se les consultara, podrían poner obstáculos a los extraordinarios costes y compromisos que conlleva la ampliación. Los intereses de importantes grupos de presión de la Unión Europea se verían afectados directamente por la incorporación a la Unión de países de Europa Oriental. Los votantes de los Estados Unidos quizá se pregunten por qué deberían arriesgarse los chicos y el tesoro americano -incluso aunque el riesgo sea ahora mínimo tras el final de la Guerra Fría- para defender a Polonia. No existe ninguna certeza de que todos los Parlamentos de los estados miembros ratifiquen en el futuro los tratados que les serán propuestos. Ni tampoco está claro que un fuerte liderazgo de los Estados Unidos pudiera acabar con las incertidumbres que rodean a los europeos. El desorden que se produciría si toda esta iniciativa se rompiera, creando un torbellino de expectativas frustradas, no sería nada agradable de contemplar.

Incluso el éxito de la doble ampliación podría resultar perjudicial. Una ampliación poco meditada, precipitada, o demasiado ambiciosa, podría impedir que se cumplieran las expectativas de los nuevos miembros, además de desnaturalizar las organizaciones existentes y empeorar, en vez de mejorar, la seguridad europea. Tanto la OTAN como la Unión Europea sólo puedan ampliarse hasta cierto punto sin alterar su naturaleza esencial. Ambas instituciones tendrán que asegurarse de que los nuevos miembros no incorporen problemas externos a su seno; ya sean disputas fronterizas, conflictos étnicos o sistemas políticos democráticos deficientes. También tendrán que asegurarse de que los nuevos miembros sean capaces de satisfacer los requisitos

legales y económicos -y militares en el caso de la OTAN- para convertirse en miembros efectivos. Ninguna de las dos instituciones puede permitirse el lujo de cargar con pasajeros. Así, tanto la velocidad como el alcance de la doble ampliación deberán abordarse con extremo cuidado.

La OTAN

Durante la Guerra Fría, la OTAN fue la respuesta al problema geopolítico de la aparición de una superpotencia en Europa y otra a casi cinco mil kilómetros, al otro lado del océano. La presencia de fuerzas norteamericanas también suponía una garantía para los europeos, los rusos, e incluso los propios alemanes, de que Alemania no volvería a caer en las tentaciones del pasado. La geografía no ha cambiado. Pero la eficacia sin precedentes de la OTAN dependía de que sus miembros estuvieran dispuestos a sacrificar parte de su soberanía, además de hombres y recursos. La disposición de los europeos a realizar estos sacrificios ha disminuido drásticamente tras el final de la Guerra Fría. No volverá a crecer -como dicen algunos- simplemente con el proceso de ampliación, o con adoptar alguna idea romántica sobre una democratizante *mission civilisatrice* en los Balcanes. Hay que tener cuidado de no caer en la falsa analogía de la bicicleta que se cae si no se conduce hacia delante.

Algunos sostienen que la OTAN debe ampliarse rápidamente, ahora que sus miembros todavía lo desean y los rusos aun no tienen la fuerza necesaria para oponerse a ello. Este planteamiento resulta exagerado. La OTAN tomó decisiones difíciles cuando la Unión Soviética estaba en la cima de su poder. Siempre que la organización siga intacta, debería ser capaz de volver a enfrentarse a la oposición de Rusia. El razonamiento según el cual no debemos consultar a los rusos sobre asuntos de seguridad por miedo a que obtengan un *droit de regard* sobre nuestras acciones también resulta exagerado. Por supuesto, no deben tener derecho de veto, pero eso también es cuestión de voluntad. Pero una falta de disposición a comprometerse con los rusos también podría perjudicar nuestros propios intereses. Durante muchos años, rechazamos la idea rusa de crear una Conferencia de Seguridad Europea que, con el tiempo, desempeñó un papel muy importante en el colapso del Imperio Soviético. Hoy en día, podemos tener más confianza en nosotros mismos.

La Unión Europea

A diferencia de la OTAN, la Unión Europea no fue diseñada para responder a una amenaza exterior, sino para solucionar de una vez por todas la guerra civil europea, para fomentar la prosperidad económica de sus miembros y, también, (sobre todo a medida que la Comunidad se extendía hacia el sur y el este) para servir de soporte a las instituciones democráticas.

La Unión ha obtenido un éxito notable en estas tareas. Pero su nueva ampliación requiere una negociación delicada sobre los intereses económicos pormenorizados de los países que aspiran a incorporarse a su seno. También tiene importantes implicaciones financieras para los actuales miembros de la Unión. Plantea serios problemas para la actual política agraria y regional de la Unión. Los temas institucionales, la cooperación monetaria y económica y el proceso de toma de decisiones en Bruselas -que tan irritantemente oscuros resultan para quienes no participan en ellos- son de una importancia vital para el futuro de la propia Unión. Es necesario abordar estos problemas, que complicarán un proceso de ampliación que promete ser muy largo, incluso aunque, al final, tenga éxito.

La reacción rusa

La ampliación, especialmente de la OTAN, chocará directamente con los intereses rusos. Al igual que nosotros, los rusos creen que la OTAN es una institución militar seria. Algunos pocos piensan que su campo de acción es meramente defensivo, y no comprenden por qué sigue existiendo ahora que la Guerra Fría ha terminado. Lo más probable es que sólo los más sofisticados estén de acuerdo en que, al llevar la estabilidad a Europa Oriental, la ampliación de la OTAN resultará positiva para los intereses rusos. Los reformistas rusos sostienen que la ampliación sería un obsequio político a las aspiraciones de los neoimperialistas rusos en la carrera electoral de los comicios parlamentarios y presidenciales. Los reformistas estaban dispuestos a aceptar la idea de que el programa de Asociación para la Paz de la OTAN era una buena manera de acercar a antiguos miembros del Pacto de Varsovia a la OTAN sin tener que abordar la delicada cuestión de la ampliación. Creen que la OTAN les tendió una emboscada a finales de 1994, cuando, aparentemente sin tener en cuenta ni su sensibilidad ni sus intereses, adoptó la torpe decisión -motivada en parte por

consideraciones internas de los Estados Unidos- de acelerar el proceso de estudio de la ampliación. Los nacionalistas rusos más extremos fingen creer que el objetivo de la OTAN a largo plazo es rodear a Rusia con la incorporación de Bielorrusia, Ucrania y los países bálticos a su seno; se quedan impasibles ante la obvia imposibilidad de poner en práctica un plan tan ambicioso.

Estas razones no son suficientes para descartar la ampliación, pero sería insensato ignorarlas. Algunos sostienen que nada de lo que haga Occidente podrá afectar al devenir de la situación interna de Rusia, y que no deberíamos permitir que los rusos nos intenten hacer chantaje al respecto. Este planteamiento no tiene en cuenta ni las lecciones de la historia ni las normas de negociación aceptadas internacionalmente, que se respetaron incluso en los peores momentos de la Guerra Fría. El tratado impuesto en Versalles, y el modo en que fue aplicado por los aliados victoriosos, afectó real y negativamente a los asuntos internos de Alemania. Kennedy sí dejó a Khrushchev una vía de escape tras la crisis de los misiles de Cuba. Las consideraciones internas de Rusia no pueden ejercer una influencia decisiva sobre la política de la Trilateral. Pero la Trilateral tampoco puede ignorarlas si no desea crear nuevos problemas en su intento de resolver los antiguos.

Un equilibrio de intereses

Así que existen buenas razones para desacelerar la marcha del proceso de ampliación. No se debería adoptar ninguna decisión sobre la ampliación de la OTAN, y mucho menos anunciarla, hasta después de las elecciones rusas. Entonces, nuestro principal objetivo debería ser convencer a los rusos de que no se opongan al proceso de ampliación de la OTAN. Una OTAN ampliada con una Rusia resentida a la espalda no iría en beneficio de nadie.

La tarea no será fácil. Debemos convencer a los rusos de que la ampliación no amenaza directamente a sus intereses, de que su alcance es limitado y de que la OTAN está dispuesta a hacer una oferta generosa para compensar a Rusia. Esto significa que deberíamos tomarnos en serio sus preocupaciones por el futuro emplazamiento de tropas y armas nucleares occidentales. Los altos funcionarios polacos han declarado que se sentirían satisfechos con un mínimo compromiso militar por parte de la Alianza; un compromiso que podría ampliarse en

caso de necesidad en el futuro. Algunos rusos han comenzado a insinuar que una situación así podría resultar aceptable. Es una vía que se puede estudiar sin necesidad de concederles a los rusos un poder real de decisión en cuestiones que deben seguir siendo prerrogativa de la OTAN y sus miembros, tanto actuales como futuros.

También debemos conferir una solidez real a las actuales propuestas para establecer un "Tratado" entre Rusia y la OTAN que esté a la altura del gran poderío ruso y su posición en Europa. Se ha hablado mucho al respecto, pero la cuestión de fondo ha quedado muy por detrás del calendario para la ampliación. Debemos tomar una decisión, y dejar claro que pretendemos hacer lo que decimos. A pesar de Chechenia, deberíamos mantener y ampliar nuestros intercambios prácticos con los militares rusos, especialmente en lo que respecta al mantenimiento de la paz. El acuerdo ruso para activar su programa de Asociación es un paso importante para establecer un acuerdo bilateral más formal.

Para responder satisfactoriamente a la idea rusa, y de otros, de que Europa necesita un acuerdo de seguridad más amplio del que la OTAN puede proporcionar, tenemos que estudiar con mucho más seriedad sus propuestas de fortalecer instituciones europeas como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Incluso aunque estas propuestas puedan resultar inaceptables en su forma original, podrían servir como base para las negociaciones.

Y las relaciones de Rusia con otras instituciones europeas, como el Consejo de Europa y la Unión Europea, que han quedado bloqueadas a causa del conflicto de Chechenia, deberían reanudarse y desarrollarse tan pronto como sea factible políticamente. Quizá sea necesario aislar a Rusia a corto plazo como gesto de desaprobación, pero eso sería una pésima aproximación a largo plazo.

Tomadas en su conjunto, todas estas medidas podrían contribuir a convencer a los rusos de que el objetivo de la doble ampliación no es empujarles más allá de los márgenes de Europa. Pero para enfrentarse a la reacción rusa ante una ampliación, incluso modesta, de la OTAN hará falta mucho vigor y habilidad diplomática. Existe el riesgo de que las burocracias y los políticos occidentales -preocupados por asuntos más inmediatos- no consigan desplegar ni el vigor ni la habilidad necesarios. También surgirá la tentación natural de echar la culpa de las dificultades a la irracionalidad de los rusos, más que, por lo

menos en parte, a nuestra incompetencia o falta de previsión. Dadas las grandes dificultades de esta tarea, algunos miembros de la OTAN sostienen que deberíamos dejarnos de tonterías; deberíamos limitarnos a desplegar nuestra actual ventaja para imponer nuestra voluntad, como hicimos durante las negociaciones sobre la reunificación de Alemania y el despliegue de los misiles Cruise y Pershing. La analogía histórica es falsa, y el planteamiento constituye una negación del arte de gobernar.

La doble ampliación: los próximos pasos

Actualmente, Europa Oriental no se enfrenta a una amenaza rusa. Al contrario, los riesgos inmediatos de inestabilidad regional vienen de las tensiones provocadas por el cambio interno y de las disputas étnicas existentes, tanto dentro de las fronteras de una sola nación como en el territorio de distintos países. La perspectiva de la ampliación ya está teniendo un efecto calmante sobre estos países, que pretenden demostrar que merecen ser aceptados como miembros de las dos instituciones.

Esto parecería sugerir la conveniencia de dar prioridad a la ampliación de la Unión Europea, que está más capacitada que la OTAN para promover la estabilidad política y económica. Pero, ya que la ampliación de la Unión llevará tiempo irremediablemente, y dada la necesidad de involucrar a los Estados Unidos en el proceso, no será posible retrasar el proceso de ampliación de la OTAN mientras se estudia la de la Unión.

Pero, por todas las razones esgrimidas anteriormente, la ampliación inicial de la OTAN debería limitarse para evitar que, tanto la capacidad de adaptación de la propia Alianza como la tolerancia de los rusos, se agoten. Desde un punto de vista geoestratégico, Polonia es la clave: la antigua ruta de los ejércitos que marchaban tanto hacia el este como hacia el oeste. La incorporación de Polonia a la OTAN subrayaría, más que ninguna otra cosa, el hecho de que Europa Oriental ya no es el juguete de sus vecinos. Polonia podría convertirse en miembro de pleno derecho de la OTAN sin minar ni los recursos ni las reservas de voluntad de la Alianza. A los rusos no les gustaría. Pero no podrían desplegar ningún razonamiento convincente para oponerse a ello; al fin y al cabo, su propio presidente dijo a los polacos que no tenía ninguna objeción (una declaración de la que

se ha arrepentido después). Y, como los europeos orientales nos recuerdan a menudo, los propios rusos están promoviendo una organización militar conjunta de la que Bielorrusia ya es miembro (el llamado Acuerdo Tashkent, que todavía es poco más que letra escrita).

Estableciendo los límites

La ampliación de la OTAN debería basarse en los mismos criterios y llevarse a cabo a un ritmo similar al de la ampliación de la Unión Europea: los nuevos miembros deberán ser democracias, deberán tener una economía de mercado, no deberán incorporar nuevas disputas territoriales ni políticas y tendrán que ser capaces de sobrellevar las obligaciones que conlleva la asociación. El modo de abordar los resentimientos de aquellos países que no se incorporen a ninguna de las dos organizaciones durante la próxima ampliación será otro importante examen de nuestra habilidad diplomática y política.

Se decida lo que se decida sobre la ampliación, la situación de los países destinados a permanecer fuera de la OTAN y la Unión Europea plantea un problema grave y de difícil solución. Hasta ahora, los países de la Trilateral casi nunca habían abordado esta cuestión desde un punto de vista práctico. Es necesario establecer un principio fundamental con absoluta nitidez ante el conjunto de los implicados, y sobre todo ante los rusos: que las tradicionales esferas de intereses de Europa ya no son aceptables. Cualesquiera que sean los acuerdos institucionales, los países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética tienen derecho a establecer los acuerdos y las relaciones internacionales que estimen más convenientes para sus intereses. Es posible que, con el tiempo, algunos de ellos se incorporen a la OTAN o a la Unión Europea, o a ambas. Otros quizá prefieran seguir manteniéndose al margen de los enredos internacionales. Otros pueden optar por estrechar sus lazos con Rusia. Los países de la Trilateral no tienen ninguna justificación para oponerse a la reintegración si -pero sólo si- no existe absolutamente ninguna duda de que Rusia esté intentando reconstruir el antiguo sistema de dominación imperial. Si Rusia reemprende el camino neoimperial, puede estar segura de que sus relaciones con los países de la Trilateral se deteriorarán rápidamente, y de que estos países harán todo lo que esté en sus manos para incorporar al mayor número posible de países de Europa Oriental al sistema de seguridad occidental.

En vista del incremento de las relaciones con Rusia, y para no crear un desequilibrio, Europa y los Estados Unidos tendrán que reforzar sus lazos con aquellos países del antiguo Pacto de Varsovia y de la antigua Unión Soviética que tengan pocas posibilidades reales de incorporarse a cualquiera de las dos organizaciones occidentales.

El caso más comprometedor es el de Ucrania, un país que se está estableciéndose lentamente como Estado independiente. Después de un comienzo difícil, las perspectivas de reforma económica han mejorado. Muchos ucranianos creen que sus esperanzas de futuro estriban en conseguir establecer una cooperación política y económica con Rusia sin renunciar a la propia independencia. Les corresponde a los ucranianos -y sólo a ellos- decidir hasta que punto desean que llegue esta cooperación. Los esfuerzos occidentales por reforzar la independencia de Ucrania deberían intensificarse, tanto a nivel bilateral como a través de la cooperación con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (cuya mediación entre Rusia y Ucrania ha sido especialmente valiosa) y el fortalecimiento de las relaciones entre Ucrania y las instituciones europeas. La participación de Ucrania en la Asociación por la Paz también debería hacerse más intensa. Es necesario superar la oposición a que Ucrania se incorpore al Consejo de Europa y la reticencia de algunos países de la Trilateral a participar en los actuales proyectos de apoyo financiero a la economía ucraniana.

El caso de los países bálticos también es especial. Estos países reivindican el apoyo de sus vecinos nórdicos y otros países de Europa y Norteamérica. Resulta difícil pensar en algo más destructivo para las relaciones entre Rusia y los países de la Trilateral que una incursión rusa en el Báltico; fuera cual fuese la justificación de ésta. Por otra parte, y por muy sensatas que fueran la política y las relaciones entre los gobiernos de los países bálticos y Moscú, la existencia de amplias minorías rusas en Estonia y Latvia parece destinada a crear problemas periódicos. Sin embargo, además de ser una pesadilla para los estrategas militares occidentales, la incorporación de los países bálticos a la OTAN sería una grave provocación a Rusia. Por todo ello, el camino a seguir parece consistir en establecer -lo más rápidamente posible- una relación estrecha entre los países bálticos y la Unión Europea y otras instituciones, tanto nórdicas como del resto de Europa; en ayudarles en todo lo posible a establecer una

relación de concordia con los rusos; y en hacer hincapié siempre que sea necesario en el altísimo precio político que pagaría Rusia si intentase imponer su voluntad en los países bálticos por medios políticos, económicos o militares.

A menos que los países de la Trilateral estén dispuestos a aceptar el reto implícito en la pregunta de Kózirev, no será fácil diseñar una política eficaz para el resto de la antigua Unión Soviética. Es posible que los rusos piensen que tienen derecho a "ayudar" a los nuevos Estados inestables de sus fronteras a preservar la estabilidad, o quizá creen incluso que no tienen más alternativa que socorrer, en tiempos de necesidad, a los rusos que viven en estos países. Dar mano libre a los rusos en la región sería una salida inaceptable; y no sólo para nosotros. Pero es inútil fingir que los rusos no tienen verdaderos problemas, o pensar que podemos evadirnos por completo de la responsabilidad de aportar soluciones en la medida que seamos capaces. Deberíamos realizar un esfuerzo mucho más decidido para ayudar a preservar la paz, por ejemplo, en Nagorni Karabaj. De no ser así, los rusos pensarían que nuestro compromiso con la región es un farol y, en efecto, lo sería. Cuando resulte necesario, también deberíamos hacer hincapié en que los rusos sufrirían represalias políticas si no observaran las normas de conducta que ellos mismos han aceptado. Y deberíamos fomentar nuestras relaciones con países concretos, especialmente con aquellos que están haciendo un esfuerzo real por cumplir los mismos principios que les exigimos a los rusos.

LA RED DE OBLIGACIONES MUTUAS

Durante los meses de euforia que siguieron al colapso de la Unión Soviética se habló mucho de "asociación" entre Occidente y la nueva Rusia. Desde entonces, el brillo ha desaparecido. Existen partidarios en ambos bandos de abandonar la idea por completo. Para muchos rusos, la "asociación" consiste en decirles lo que tienen que hacer y en ser condescendientes con ellos, para luego relegarles al olvido. Los nacionalistas más extremos creen incluso que "asociación" no es más que un término en clave que designa una conspiración occidental cuyo objetivo es negar a Rusia el lugar que le corresponde legítimamente en el mundo en su calidad de gran potencia. En parte, se trata de un típico caso de paranoia rusa; un sentimiento que está a flor de piel después de las humillaciones sufridas por el país durante los últimos

años. Pero, aunque esta actitud no este justificada en su totalidad, si que lo está en parte.

Los críticos occidentales creen que "asociación" es un término que debería reservarse para describir la relación entre países cuya larga historia de interacción tenga posibilidades razonable de continuar en el futuro. Piensan que ese no es el caso entre los países de la Trilateral y una Rusia cuyas expectativas internas son inciertas y cuyos intereses nacionales siguen siendo en muchos casos antagónicos a los nuestros.

No obstante, el concepto de "asociación" entre Rusia y los países de la Trilateral es de utilidad. Los socios tienen tanto obligaciones como derechos mutuos. Buscan la acción común siempre que sea posible, y un arreglo razonable de sus diferencias cuando no lo sea. Esta es precisamente la relación que queremos establecer entre Rusia y los países de la Trilateral. Puede que, durante muchos años, no sea posible alcanzar una asociación plena entre Rusia y Occidente. Pero la asociación debería seguir siendo el objetivo a largo plazo de una política de compromiso con Rusia y, mientras tanto, debería ser la norma que rigiera nuestra conducta.

Pero si se pretende consolidar la asociación, los países de la Trilateral tendrán que aceptar dos cosas. En primer lugar, que los rusos están decididos a que su país sea tratado como una gran potencia poseedora de tantos derechos como cualquier otro país. En segundo lugar, que los intereses de Rusia no siempre coincidirán con los de los países de la Trilateral, como tampoco coinciden siempre los de los propios países occidentales. Una "asociación" que continúe insistiendo en que Rusia siempre acate la voluntad de la Trilateral está abocada al fracaso.

A cambio, los rusos tendrán que aceptar que ciertos aspectos del comportamiento ruso -tanto interior como internacional- resultan inaceptables para los países de la Trilateral, y que éstos tendrán que adoptar medidas para reprimirlos. Las instituciones de seguridad occidentales seguirán intactas, al menos a corto y medio plazo. Los países de la Trilateral no aceptarán bajo ninguna circunstancia que se incumplan los principios de Helsinki en la Federación Rusa. Reaccionarán críticamente si Rusia se sale de las normas aceptadas, como ha sido el caso durante el tan desproporcionado despliegue de brutalidad con el que Moscú ha intentado sofocar la rebelión chechena;

eso sí, si son sensatos, discernirán entre las posibles represalias, por temor a que estas penalicen precisamente a aquellas personas e instituciones rusas sobre las que descansa el futuro democrático del país.

Los países de la Trilateral también deben aceptar que Rusia tiene pleno derecho a reforzar sus vínculos, tanto económicos como de otros tipos, con sus vecinos. Pero los rusos deben admitir a su vez que estos vecinos no conforman una esfera de influencia sobre la que Rusia pueda imponer su voluntad, tanto diplomática como económica o militar, a su antojo.

Basándose en un acuerdo de esta índole, debería ser posible crear un asociación real entre Rusia y los países de la Trilateral. Que realmente lo sea no dependerá tan sólo de Rusia, sino también de los países de la Trilateral.

LA REGION ASIA-PACIFICO Y RUSIA

Akihiko Tanaka

LA REGION ASIA-PACÍFICO Y RUSIA

Con el final de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, la presencia y la importancia de Rusia en la región Asia-Pacífico disminuyó drásticamente. Durante la era post-soviética, Rusia se ha concentrado en sus asuntos internos. En lo que a sus relaciones exteriores se refiere, su atención se ha dirigido hacia Occidente (queriendo decir Europa Occidental y los Estados Unidos) y lo que los rusos llaman el "exterior próximo". El Extremo Oriente ha ocupado un lugar marginal para Moscú. La falta de interés de Rusia se ha visto correspondida por una falta de interés igualmente conspicua hacia Rusia por parte de las gentes del Extremo Oriente. En la mayoría de las reuniones internacionales, para tratar asuntos económicos, políticos o militares, del Extremo Oriente o la región Asia-Pacífico ya sólo se menciona a Rusia en contadas ocasiones. Al desaparecer la amenaza soviética, es como si Rusia también hubiera desaparecido del mapa del este de Asia. A continuación, plantearé las razones por las que este estado de mutua indiferencia entre Rusia y los países del Extremo Oriente es insano y contrario a los intereses de los países de la Trilateral. Pero, antes de analizar los intereses trilaterales y recomendar posibles medidas políticas, veamos, en primer lugar, cuál ha sido últimamente la postura de Rusia hacia el Extremo Oriente y la región más amplia de Asia-Pacífico y, en segundo lugar, cuál es la situación política y económica de la región, el telón de fondo contra el que deberán definirse los intereses y las medidas políticas de la Trilateral.

RUSIA Y EL LEJANO ORIENTE

Al acabar la Guerra Fría con el colapso de la Unión Soviética, la política exterior rusa encontró mejores condiciones para labrar un nuevo comienzo en Europa que en el Extremo Oriente. En Europa se generó una gran euforia ante el colapso del comunismo soviético, mientras que en China y Corea del Norte todavía existían regímenes comunistas. En cuanto a las relaciones con Japón, la desaparición de la Unión Soviética seguía dejando sin resolver el doloroso legado de

la Segunda Guerra Mundial, que aún perdura en la disputa territorial por unas pocas islas situadas en el litoral de Hokkaido.

China

La primera prioridad de Rusia en sus esfuerzos diplomáticos con el resto del Extremo Oriente es sin duda el leviatán chino. El mero tamaño de la población china, emplazada inmediatamente al sur del muy escasamente poblado extremo oriente ruso, provoca miedos inevitables, que aumentan ante el dinamismo económico de China. En lo más profundo de su ser, algunos rusos tienen que preguntarse si su posición en el extremo oriente ruso es sostenible a largo plazo. La reciente entrada ilegal de mercaderes y trabajadores chinos a Rusia tiende a incrementar estos temores. Al ser mucho menor la sensación de peligro potencial que emana de Japón (a ojos de Rusia, Japón es tecnológicamente avanzado y moderno, pero, en última instancia, un país pequeño), el énfasis natural de la diplomacia rusa está en China.

A pesar del escepticismo inicial de Pekín hacia la Federación Rusa, Moscú ha encontrado en China a un negociador voluntarioso en las cuestiones prácticas y a un socio económico provechoso. En 1993, China se convirtió en el segundo mayor socio comercial (después de Alemania) de Rusia; el intercambio bilateral total alcanza los 7.700 millones de dólares. El comercio fronterizo está aumentando, y China es un importante mercado para las ventas de material militar ruso. El primer ministro Chernomirdin visitó Pekín en mayo de 1994, y el presidente chino Jiang Zemin visitó Moscú en septiembre del mismo año. El intercambio militar ha aumentado. En mayo de 1994, la armada china amarró por primera vez en la historia en un puerto ruso; concretamente en Vladivostok.

Japón

Con el colapso del Imperio Soviético en Europa Oriental, y de la propia Unión Soviética después, algunos políticos japoneses se equivocaron al pensar que el interés ruso por obtener asistencia económica de Japón sería lo suficientemente grande como para ofrecer concesiones en los territorios septentrionales. Estos políticos japoneses extendieron la impresión de que la cuestión territorial se podría resolver en poco tiempo a favor de Japón, provocando una excesiva presión del gobierno japonés sobre Moscú. Con los

sentimientos nacionalistas encendidos ante lo que algunos rusos consideraban una traición humillante, en septiembre de 1992, el presidente Yeltsin canceló de forma abrupta la visita que tenía prevista a Japón.

Yeltsin por fin visitó Tokio de forma oficial en noviembre de 1993, cuando el presidente ruso y el primer ministro Hosokawa firmaron la "Declaración de Tokio". Esta declaración resulta significativa, pues el máximo representante de la Federación Rusa prometió adherirse a la Declaración Conjunta de 1956, en la que la Unión Soviética se había comprometido a devolver al menos las islas de Habomai y Shikotan⁴. El presidente Yeltsin también se disculpó por la brutalidad soviética contra los prisioneros de guerra japoneses capturados cuando la Unión Soviética se incorporó a la guerra contra Japón en 1945. Pero las elecciones de diciembre de 1993 a la Duma trajeron consigo un nuevo aumento de los sentimientos nacionalistas y, desde entonces, pocos se han atrevido a hablar de concesiones territoriales a los japoneses.

El interés ruso por obtener la asistencia económica de Japón no se ha visto satisfecho en el marco bilateral. A este nivel, Tokio no habla sólo de los territorios septentrionales, sino que también mantiene que una asistencia económica masiva sería un gasto inútil de dinero. Pero, al mismo tiempo, Japón se muestra dispuesto a contribuir con fondos en el marco del G-7. Por ello, Moscú ha llegado a la conclusión de que la mejor vía para satisfacer el interés ruso por la

⁴ La declaración de Tokio dice: "El primer ministro de Japón y el presidente de la Federación Rusa, compartiendo el reconocimiento de que es necesario superar el difícil legado del pasado en las relaciones entre ambos países, han emprendido serias negociaciones sobre la cuestión de la soberanía de Etorofu, Kunashiri, Shikotan y las islas Habomai. Acuerdan que las negociaciones para conseguir cerrar un tratado de paz mediante la solución de esta cuestión en base a hechos históricos y legales, y basado en los documentos elaborados con el acuerdo de ambos países, además de bajo los principios de la ley y la justicia, deben continuar, y que las relaciones entre ambos países deben continuar, y que las relaciones entre ambos países deben por tanto normalizarse. A este respecto, el gobierno de Japón y el gobierno de la Federación Rusa confirman que la Federación Rusa es el Estado que retiene la continuación de la identidad de la Unión Soviética y que *todos los tratados y otros acuerdos internacionales entre Japón y la Unión Soviética siguen aplicándose entre Japón y la Federación Rusa*" (cursiva añadida).

asistencia económica de Japón es el G-7, y que no es necesario ofrecer concesiones inútiles a nivel bilateral.

La península coreana

¿Cuáles son los intereses de Rusia en la península coreana? El interés por establecer relaciones económicas y obtener asistencia económica de una Corea del Sur cada vez más próspera debe haber empujado a la normalización de relaciones con Corea del Sur en 1990, que fue endulzada por la promesa de Seúl de conceder un préstamo de 3.000 millones de dólares a Rusia. Por otra parte, Moscú prácticamente abandono a su tradicional cliente norcoreano durante los últimos días de la Unión Soviética, deteniendo la venta de petróleo a precios reducidos en un momento en el que la economía de Corea del Norte ya se encontraba en una situación precaria. La propia debilidad económica de Rusia ha limitado el grado de expansión de los lazos económicos con Corea del Sur, y ha traído retrasos en la entrega del préstamo surcoreano.

Rusia reconoce la amenaza de una crisis en la península coreana, que puede ser provocada tanto por una Corea del Norte agresiva como por una Corea del Sur con fuertes presiones internas. Pero Moscú todavía no ha contribuido mucho en los esfuerzos por resolver el problema nuclear de Corea del Norte, y parece tener una influencia residual muy limitada sobre Pyongyang. A Moscú le ha disgustado el control casi absoluto de Washington en las negociaciones con Corea del Norte sobre la cuestión nuclear. En marzo de 1994, cuando las negociaciones entre los Estados Unidos y Corea del Norte estaban en un momento extraordinariamente tenso, el ministro de Exteriores Kózirev propuso de forma abrupta, y sin consultar ni a los Estados Unidos ni a Japón, una "conferencia de ocho miembros" que incluyese a Corea del Norte y Corea del Sur, a Rusia, China, Japón, los Estados Unidos, la IAEA y las Naciones Unidas.

La región Asia-Pacífico

En lo que al resto del Extremo Oriente se refiere, la diplomacia rusa se centra casi exclusivamente en la venta de armas. Por ejemplo, en 1994, y tras intensos esfuerzos, los rusos consiguieron vender dieciocho MIG-29 a Malasia (por unos 550 millones de dólares

aproximadamente). No obstante, los mercados de armas del sudeste asiático siguen dominados por Europa Occidental y los Estados Unidos.

Los especialistas soviéticos en la región creen que Rusia necesita tomar posición en la dinámica economía de la región Asia-Pacífico. Pero el gobierno ruso no ha emprendido ninguna iniciativa clara para comprometerse, por ejemplo, en el proceso de la APEC.

EL CONTEXTO GENERAL DE LA REGIÓN

Si exceptuamos sus relaciones con China, las relaciones rusas con el Extremo Oriente y la región más amplia de Asia-Pacífico se han caracterizado por una gran, o incluso absoluta, inactividad. Desde cierto punto de vista, esta situación resulta bienvenida. Los países del Extremo Oriente sólo daban importancia a la Unión Soviética en la medida en que representaba una amenaza militar para ellos. Según esta lógica, ¿para qué preocuparse por una Rusia que no supone una amenaza nuclear? Creo que este planteamiento resulta corto de miras. Para ver por qué, es necesario analizar el contexto general, tanto político como económico, de la región después de la Guerra Fría.

Dicho de forma simple, la región Asia-Pacífico tiene dos caras en la era post-Guerra Fría: la cara pacífica y próspera y la cara potencialmente inestable. La faceta de la paz y la prosperidad resulta manifiesta. No ha habido nuevas guerras en el Extremo Oriente desde 1979, cuando China invadió Vietnam. Las mayoría de las guerras que ya había en curso han finalizado o se han conseguido controlar. La guerra civil de Camboya acabó en 1992. Las revueltas en las Filipinas están controladas. El único país que sigue sufriendo las consecuencias de una guerra en curso es Myanmar (si es que la antigua Birmania forma parte de esta región). El predominio actual de la paz en el Extremo Oriente constituye un logro admirable si se tiene en cuenta la historia contemporánea de la región. No hay que olvidar que en Asia la Guerra Fría no fue "la larga paz" de Occidente, sino que provocó una serie de guerras muy "calientes" y reales. Por ello, la paz actual resulta muy significativa. La prosperidad del Extremo Oriente también es manifiesta y significativa; pocos ponen en duda la naturaleza dinámica de las economías del Extremo Oriente. Con el tremendo crecimiento económico, la interdependencia económica entre los países de la región también ha aumentado.

Pero no todo es optimismo en el panorama de la región Asia-Pacífico. La región tiene varias fuentes potenciales de inestabilidad, principalmente de tipo político y de seguridad. La más inminente es Corea del Norte. A pesar del acuerdo que firmaron Corea del Norte y los Estados Unidos en octubre de 1994, el problema del programa nuclear norcoreano todavía no está completamente resuelto. Incluso en el supuesto de que el acuerdo entre los Estados Unidos y Corea del Norte fuese respetado en su totalidad, siguen existiendo dudas sobre lo que Corea del Norte pueda haber hecho en el pasado. Es posible que ya posea alguna bomba nuclear, por muy rudimentaria que sea. Los problemas que están surgiendo en torno a la aplicación del acuerdo - relacionados con el tipo de reactores nucleares que serán instalados- es una buena muestra de lo tremendamente difíciles que resultan las negociaciones con Pyongyang.

Aunque la cuestión nuclear estuviese totalmente resuelta, la viabilidad y estabilidad esenciales de la política y la economía de Corea del Norte seguirían siendo objeto de duda. Con su desastrosa situación económica actual, un repentino colapso, del tipo que fuese, de las instituciones de Corea del Norte podría provocar un tremendo embrollo. Incluso la posibilidad más benigna de una unificación pacífica con Corea del Sur podría provocar un desconcierto mucho mayor que la unificación alemana. La población de Corea del Norte es aproximadamente la mitad de la de Corea del Sur -mientras que la población de Alemania Oriental era aproximadamente una cuarta parte de la de Alemania Occidental-, y la economía de Corea del Norte está en una situación mucho peor que la de Alemania Oriental en 1989; nadie puede estar seguro de que los problemas de Corea del Norte se resolverían con la misma facilidad que los de la antigua República Democrática Alemana. Si se llegan a producir hostilidades militares, Seúl -donde vive la cuarta parte de la población de Corea del Sur- está a tan sólo 40 kilómetros de la frontera con Corea del Norte.

Sin embargo, y a largo plazo, el mayor problema potencial de inestabilidad en la región está relacionado con el futuro de China. De alguna forma, China simboliza las dos caras de la política y la economía de la región Asia-Pacífico. Actualmente, China vive en paz, y se encuentra en un momento económico muy dinámico. Pero China también es la mayor fuente potencial de inestabilidad de la región.

Existen tres escenarios posibles para China. El primero sería una *China hegemónica*: la posibilidad de que China se convierta en una potencia militarmente dominante en el siglo XXI si continua con su ritmo actual de crecimiento económico y modernización militar y adopta una política exterior de corte expansionista y con orientación militar. La aparición de una China hegemónica de estas características plantearía un gran reto a nivel mundial; no sólo para los países del Extremo Oriente, sino también para los países de la Trilateral. En segundo lugar, existe la posibilidad de que una gran inestabilidad interna produzca una *China caótica*. Si el actual auge económico chino se desinflara, dando paso a una repentina depresión económica, y el gobierno se paralizara por las luchas internas de poder, podría producirse una situación similar a la vivida en China a principios del siglo XX. China tiene múltiples disputas territoriales con sus vecinos -además de los problemas de Taiwan y Hong Kong-, que podrían provocar un estallido bélico tanto en el supuesto de la China hegemónica como en el de la China caótica. Sin embargo, no hay nada inevitable en el futuro de China. El tercer escenario que podríamos prever es el de una *China internacionalmente interdependiente con un comportamiento exterior comedido*. Al menos a corto plazo, resulta difícil imaginar una democratización plena de China. Pero, a pesar de las flagrantes violaciones de los derechos humanos, la sociedad china cada vez es más abierta. Una mayor interdependencia con el resto de la región Asia-Pacífico podría fomentar un comportamiento exterior chino más comedido y responsable. La clave de la incertidumbre que rodea actualmente a China estriba en que no se puede excluir ninguno de estos tres posibles escenarios. Sin duda, la optimista tercera posibilidad es la que más interesa, tanto a los países de la Trilateral como al resto de la región. Pero una política internacional responsable también debería estar en guardia ante la posibilidad de que el escenario futuro sea uno de los dos primeros.

El incremento general de las compras de armamento en el Extremo Oriente es la tercera fuente potencial de inestabilidad de la región; aunque todavía no ha desembocado en el círculo vicioso de una carrera armamenticia, no hay que desechar esa posibilidad.

Como se deduce de todo lo dicho anteriormente, en contraste con Europa, el poder ruso no es el principal problema de la región Asia-Pacífico. Rusia ya no es una amenaza militar en la región, ni para

Japón ni para los Estados Unidos. Ahora, las amenazas que pueden surgir directamente de Rusia son de otra naturaleza. Incluyen el vertido de desechos nucleares en el Mar de Japón, posibles accidentes en plantas nucleares civiles y una hipotética situación de desorden en el extremo oriente ruso que podría agravar otros problemas. La reaparición de una Rusia expansionista y militarmente poderosa es una posibilidad, pero, dada la actual situación militar y el presente estado de la economía rusa, no es una amenaza tan inmediata como la inestabilidad de Corea del Norte, ni tan grave a largo plazo como la de una China hegemónica.

INTERESES TRILATERALES EN RUSIA EN LA REGIÓN ASIA-PACÍFICO

Las reflexiones trilaterales a menudo pasan por alto los beneficios potenciales de comprometer a Rusia de forma positiva en la región. Uno de ellos sería la forma de abordar una posible crisis en la península coreana; el más preocupante de los retos actuales. Si los países de la Trilateral consiguieran obtener el firme respaldo de Rusia en las cuestiones generales de seguridad del nordeste asiático, en el mejor de los casos podrían construir un marco multilateral constructivo para afrontar una posible crisis en la península coreana y, en el peor, podrían reducir las posibles tentaciones obstruccionistas rusas ante una situación delicada; unas tentaciones que irán a más si no se consigue un compromiso suficiente por parte de Rusia.

Otra ventaja potencial de la obtención del compromiso de Rusia - de una Rusia estable con una capacidad real de gobierno- es que ayudaría a hacer frente a las incertidumbres que rodean a China: la fuente más probable de inestabilidad de la región a largo plazo. Si China se convierte en una potencia hegemónica, a los países de la Trilateral les interesa tener unas relaciones razonablemente buenas con Rusia. Si, por otra parte, China cayera en el posible escenario de una gran inestabilidad interna, un fuerte compromiso con Rusia resultaría beneficioso para los países de la Trilateral por razones similares a las de la hipótesis de una crisis coreana.

Otra hipótesis posible, aunque improbable, sería la de una estrecha alianza entre una China hegemónica y una Rusia agresiva; ambas hostiles hacia los países de la Trilateral. Entre los peores escenarios posibles, el más probable es la combinación de una China hegemónica y una Rusia débil sumida en un proceso de desintegración,

especialmente en el extremo oriente. Por todo ello, a los países de la Trilateral les interesa ayudar a Rusia a mantener un gobierno eficaz en sus territorios más orientales. El restablecimiento a gran escala, y con carácter agresivo, del poderío militar ruso en el extremo oriente no es deseable, especialmente para Japón. Pero el declive de la moral militar rusa, la disminución de la eficacia policial y la propagación de la corrupción en el extremo oriente ruso convertirían a Rusia en un socio menos constructivo y eficaz. A los países de la Trilateral les interesa que se mantenga una autoridad eficiente en el extremo oriente ruso.

Los párrafos anteriores han justificado el compromiso con Rusia por su importancia a la hora de hacer frente a las posibles fuentes regionales de inestabilidad. Pero Rusia también podría contribuir a acelerar las tendencias positivas de la región. El mejor escenario posible para los países de la Trilateral es que tanto China como Rusia se integren económicamente con el resto de la región, y que su comportamiento, sujeto por una interdependencia económica cada vez mayor, se torne cada vez más responsable y cooperativo.

Es verdad que la participación rusa en la economía de la región Asia-Pacífico no resulta esencial para el Extremo Oriente a corto plazo. Pero, a más largo plazo, Rusia puede convertirse en un importante proveedor de energía y otros recursos naturales para la dinámica economía de un Extremo Oriente que tiende a sobresalir en otros factores de producción. Los beneficios potenciales de una cooperación económica entre Rusia, China, ambas Coreas y Japón podrían ser muy importantes. Los enormes recursos naturales de Rusia, la mano de obra barata de China y Corea del Norte y el capital y la tecnología de Corea del Sur y Japón podrían convertirse en una mezcla económica casi ideal si estos países resolvieran sus diferencias y sus dificultades políticas. América del Norte y Europa también podrían participar en una cooperación económica de esta índole en torno al Mar de Japón. Pero albergar demasiadas esperanzas sobre esta posible cooperación económica sería erróneo, y hasta peligroso, pues a no ser que se establezca la península de Corea, podría dar lugar a trampas políticas. Sin embargo, una cooperación económica de este tipo podría aumentar la interdependencia entre los países de la región, y ayudar así a mejorar el gobierno del extremo oriente ruso. Mientras se mantenga un gobierno eficaz del extremo oriente ruso, la

interdependencia económica entre Rusia y China será un factor estabilizador.

En resumen, la región Asia-Pacífico se caracteriza principalmente por ser al mismo tiempo económicamente dinámica y políticamente inestable. Los intereses de los países de la Trilateral estriban en acelerar la tendencia de prosperidad económica al tiempo que se reduce al mínimo la inestabilidad política y militar. Rusia puede contribuir de forma positiva en ambos aspectos. Salta a la vista que a los países de la Trilateral les interesa que la recién nacida democracia rusa se arraigue y estabilice, ya que una democracia estable tiene menos libertad de acción y es menos propensa a recurrir a las armas. Pero, dada la situación de la región, la democratización no resulta necesaria para justificar el compromiso trilateral con Rusia en la región Asia-Pacífico. Democrática o no, Rusia debería comprometerse de forma más activa, tanto para hacer frente a posibles problemas de inestabilidad, como para reforzar el dinamismo económico de la región a largo plazo.

LA POLITICA TRILATERAL HACIA RUSIA

Los problemas a los que se enfrentan quienes diseñan las distintas políticas del Extremo Oriente difieren de los de Europa. En primer lugar, la importancia del poder ruso es muy distinta en el Extremo Oriente, donde el poder y las incertidumbres que rodean a China ocupan el primer lugar en la agenda regional a largo plazo. En segundo lugar, el nivel y los enfoques actuales de la construcción institucional multilateral también son distintos. El foro regional de la ASEAN sigue siendo sólo una conferencia anual de un día, y el nordeste asiático ni siquiera cuenta con un marco así de rudimentario.

La mayoría de los países de la región Asia-Pacífico prefieren un enfoque lento pero seguro, que haga hincapié en la necesidad de diálogo en vez de en el desarrollo normativo. Dada la distinta naturaleza de las actuales políticas internacionales de la región, este enfoque resulta justificable. Por una parte, y como ya se ha dicho anteriormente, el Extremo Oriente disfruta del extraño privilegio de no vivir ningún conflicto bélico, lo cual permite que los países de la región progresen, aunque lentamente, en el marco multilateral. Por otra parte, las fuentes potenciales de inestabilidad son múltiples y muy complejas. La práctica totalidad de los países

tienen disputas territoriales con otras naciones. La percepción de posibles amenazas varía de un país a otro, e incluso dentro de un mismo país. En un contexto así, un desarrollo normativo precipitado podría interrumpir, e incluso hacer descarrilar, una construcción institucional que todavía está dando sus primeros pasos. El énfasis debe ponerse en el diálogo y la comunicación.

Los países del Extremo Oriente no se mostraron receptivos a las sugerencias realizadas por Moscú, durante los últimos años de la Guerra Fría, sobre la conveniencia de establecer acuerdos de seguridad regional. Hasta que la administración Clinton accedió al poder en los Estados Unidos, Washington fue contrario a estos acuerdos regionales de seguridad, pues los veía como un intento de reemplazar a las alianzas bilaterales de los Estados Unidos con Japón y Corea del Sur, entre otros países. Los contactos multilaterales que se están desarrollando actualmente en la región Asia-Pacífico son de una naturaleza muy distinta, y mucho más libre; no pueden reemplazar a las alianzas ya existentes, pero sí que las pueden complementar de forma útil.

En vista de estas limitaciones, y de las condiciones de la construcción institucional en la región Asia-Pacífico, no hay ninguna razón para mostrarse contrario a este compromiso regional de Rusia a nivel multilateral. De hecho, dejar a Rusia al margen resultaría corto de miras. Los países de la Trilateral deberían animar a Rusia a que prestase más atención al desarrollo de los acontecimientos de la región. Los Estados Unidos, Japón y Canadá deberían animar a la APEC a invitar a Rusia, en calidad de observador, a la reunión que se celebrará en 1995 en Osaka, y a trabajar para conseguir una futura incorporación de Rusia a la APEC. Sería deseable que hubiera algún tipo de participación rusa en la "conferencia informal de líderes" ligada a la reunión anual de la APEC. El Foro Regional de la ASEAN ya incluye a Rusia. Este es el momento de estudiar la posibilidad de crear un foro para asuntos de seguridad en el nordeste de Asia, especialmente si la nueva Organización Coreana para el Desarrollo Energético tuviera la intención de supervisar la transformación del programa nuclear norcoreano. Un foro de este tipo para asuntos de seguridad en el nordeste asiático incluiría a las dos Coreas y a las potencias de su entorno -los Estados Unidos, Japón, Canadá, China y Rusia-, con la ASEAN y la Unión Europea como observadores.

Al centrar su atención principalmente en los cambios políticos internos de Japón, los líderes políticos de Tokio no han prestado suficiente atención a sus relaciones con Rusia. Ya es hora de que Japón establezca un nuevo marco para su política respecto a Moscú, situando la cuestión territorial en una perspectiva a más largo plazo. El gobierno japonés debería dejar claro que, a corto plazo, la prioridad de la política japonesa hacia Rusia será la promoción de relaciones económicas constructivas entre ambos países. A continuación, Japón debería proceder a condicionar esta asistencia a determinados requisitos, ya que la asistencia económica exterior se topa con numerosos problemas en Rusia a la hora de ser empleada de forma eficaz. Pero Tokio también debería crear un paquete de medidas de ayuda más ambicioso que los anteriores. Estas ayudas deberían estar dirigidas fundamentalmente a industrias rusas orientadas hacia la exportación, además de a industrias energéticas, de manufacturación y de recursos. Y, lo que es más, Tokio debería poner el énfasis en su interés natural por prestar una asistencia que podría ayudar a estabilizar el extremo oriente ruso.

La idea de un área de libre comercio que abarcara las cuatro islas, que fue propuesta por el vice primer ministro Oleg Soskovets en noviembre de 1994, no debería ser desechada por Tokio como una simple estratagema para que los japoneses acepten la soberanía rusa de estas islas. El gobierno japonés debería estudiar la posibilidad de crear un área económica común de cooperación que, además de los cuatro "territorios septentrionales", incluyera territorios cuya soberanía fuera claramente rusa y territorios cuya soberanía fuera claramente japonesa. El objetivo principal de un marco común como éste debería consistir en estabilizar y dar un nuevo empuje económico al extremo oriente ruso. Pero también podría mejorar el ambiente de las relaciones entre japoneses y rusos, contribuyendo así a largo plazo al cambio de atmósfera necesario para una futura resolución del problema territorial. Los demás países de la Trilateral deberían animar a Rusia a esforzarse más por mejorar sus relaciones con Japón, algo que resultaría acorde con el incremento general de la atención prestada a la región Asia-Pacífico.

NOTA CONJUNTA

NOTA CONJUNTA

Hemos titulado este informe "El compromiso de Rusia". Con ello pretendíamos establecer un contraste, tanto con la "contención" de los años de la Guerra Fría como con el compromiso de la política trilateral hacia Rusia y los demás países de la antigua Unión Soviética, que, en nuestra opinión, resulta inadecuado e intermitente.

Obtener el compromiso de Rusia es importante por dos razones: por el proceso de reformas políticas y económicas en Rusia y por el gran interés que tienen nuestros países en el comportamiento exterior ruso. La dirección que adopte la política exterior rusa probablemente sea la incertidumbre más importante de la evolución de la política internacional durante la próxima década; especialmente para Europa y los Estados Unidos. Los autores tienen distintos puntos de vista sobre las posibilidades de éxito a largo plazo de las reformas y sobre su posible progreso durante los próximos 3 a 5 años. También difieren respecto a algunos preceptos de estrategia política. Pero están de acuerdo en que hay suficientes indicadores positivos en Rusia como para justificar la estrategia de compromiso que proponen, y comparten la idea de que el gran objetivo de las políticas trilaterales debería consistir en reforzar estas tendencias positivas, al tiempo que se lucha para prevenir un retroceso ruso hacia actitudes propias de su pasado soviético.

Este informe se centra en cuatro facetas de la amplia agenda trilateral respecto a Rusia:

La arquitectura europea. Las instituciones transatlánticas y europeas, especialmente la OTAN y la Unión Europea, todavía no han encontrado una forma eficaz de incorporar a la nueva Rusia a sus actividades de manera que se reconozca su importancia sin otorgarle una influencia desproporcionada en los organismos occidentales de toma de decisiones. Este informe propone que se intensifiquen los lazos entre la OTAN y Rusia, y sugiere la creación de un nuevo cuerpo administrativo formado por miembros de la OSCE. Los autores difieren sobre las bases políticas para la ampliación de la OTAN y sobre el ritmo al que debería realizarse. Pero están de acuerdo en que la ampliación, tanto

de la OTAN como de la Unión Europea, es inevitable; en que sólo se prevé un pequeño número de nuevos miembros a corto plazo; y en que las ampliaciones de la OTAN y la Unión Europea forman parte del mismo proceso global. Los autores creen que los gobiernos de la Trilateral deberían prestar una atención especial a los países cuya incorporación a la OTAN resulta improbable tanto a corto como a medio plazo; Ucrania y los países bálticos tienen una importancia especial para Occidente.

La cuestión nuclear. Tanto en Rusia como en Ucrania, quedan decenas de miles de dispositivos nucleares, cuyo mando, control y custodia resultan inciertos. Los acuerdos de control de armamento para apartar estas armas del estatus activo (y trasladarlas a Rusia desde Ucrania y Kazajstán) no son suficiente. Mientras no se haya eliminado permanentemente, el material fisible seguirá siendo vulnerable a la inestabilidad interior, y podría ser comprado o robado por regímenes proscritos, o por terroristas, o incluso ser reintroducido en las fuerzas nucleares de Moscú si las relaciones con Occidente se tornaran lo suficientemente hostiles. Occidente tiene que hacer un esfuerzo mucho mayor para ayudar al gobierno ruso a apartar este material de presentes y futuras tentaciones. Para abordar adecuadamente los problemas de seguridad de los reactores nucleares civiles rusos también es necesario que la asistencia técnica y financiera de la Trilateral aumente, y que se preste con mayor urgencia, ya que se puede producir un nuevo Chernóbil en cualquier momento.

El nordeste de Asia. Al contrario que en el caso de Europa, el poder ruso no es el principal problema en el Extremo Oriente. De hecho, los beneficios potenciales de obtener el compromiso de Rusia en esta región -en sus relaciones con China, en la forma de hacer frente a una posible crisis en la península de Corea, en la posibilidad de proporcionar energía y otros recursos naturales a una economía regional dinámica que es rica en otros factores de producción y en la limitación de las ventas de armas- a veces se pasan por alto. Los países de la Trilateral deberían animar a la APEC a invitar a Rusia, en calidad de observador, a la reunión que celebrará en Osaka en 1995. Los países de la Trilateral deberían contribuir a la incorporación de Rusia al marco multilateral de seguridad de la región Asia-Pacífico, que incluye la posible creación de un nuevo foro para asuntos de

seguridad en el nordeste de Asia. La resolución del problema de los territorios septentrionales de Japón -una cuestión que sigue en la agenda- tiene más posibilidades de lograrse a largo plazo y dentro de un amplio marco de cooperación bilateral entre Japón y Rusia.

El apoyo a las reformas políticas y económicas de Rusia. En vista de los intereses que hay en juego, nuestros países no han hecho lo suficiente desde 1991 para apoyar las reformas políticas y económicas en Rusia y otras antiguas repúblicas soviéticas. Los sucesivos paquetes de ayudas que se anunciaron en distintas cumbres del G-7 no fueron todo lo generosos que se suponía, y crearon unas expectativas en Rusia que luego no fueron capaces de satisfacer. Aparte de la asistencia macroeconómica prestada a través del FMI, que está adecuadamente condicionada al comportamiento político y económico de Rusia, resaltamos la importancia de reducir las barreras trilaterales al comercio ruso, de desarrollar lazos políticos, comerciales y personales con Rusia a todos los niveles y de ofrecer una asistencia técnica mucho mayor a las instituciones y las fuerzas sociales que promueven las reformas.

Rusia puede convertirse en un socio más difícil durante los próximos años. Si el gobierno ruso se comporta de forma poco acorde con las normas democráticas con las que se ha comprometido, los países de la Trilateral se verán obligados a reaccionar de forma crítica, entre otras cosas para apoyar a los defensores de las reformas que existen dentro de la propia Rusia. Pero, a no ser que Rusia retome de forma decidida un camino hostil hacia Occidente, la magnitud de nuestros intereses en esta gran potencia exigirá un enfoque trilateral de carácter inclusivo como el que se establece en este informe.

El Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE) es una fundación cultural privada sin finalidad de lucro, reconocida por el Ministerio de Cultura (B.O.E. 23-6-88). El objetivo primordial del INCIPE es contribuir a un mejor conocimiento en España de las grandes cuestiones internacionales a través de la investigación, la publicación y el debate. En 1995 ha recibido aportaciones económicas de Argentaria, el Banco Central Hispano, la Fundación BBV, Repsol, Telefónica y Teneo. El INCIPE recibe además ayuda desinteresada de otras entidades públicas y privadas y de los miembros de la Fundación.