

EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

RUSIA EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

CYNTHIA G. VALDÉS GALICIA

DIRECTOR: PROF. JUAN GUSTAVO GALINDO G.

MÉXICO D.F., SEPTIEMBRE DE 1999.

RUSIA EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

CYNTHIA G. VALDÉS GALICIA

A JOSÉ VALDÉS FÉLIX

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
RUSIA: LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO	17
Democracia, Economía y Política Exterior	18
Integridad Territorial: Amenazas en las Provincias	34
Crimen Organizado: Obstáculo en la Consolidación del Estado Ruso	38
 LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES	 47
Fundamentos y Evolución de la Comunidad de Estados Independientes	49
La Hegemonía Rusa en Asia Central	55
La Inestable Zona del Cáucaso	69
Los países Europeos de la CEI ¿puente o barrera hacia Europa?	87
 EL NUEVO ESTADO Y EL VIEJO CONTINENTE	 101
Europa: escenario de transformaciones	103
Viejos enemigos, nuevos socios	105
La nueva política rusa hacia Europa del Este	115
El conflicto en los Balcanes: la primera prueba en la posguerra fría	126

RUSIA EN LA INTRINCADA POLÍTICA DE MEDIO ORIENTE	138
Primeros Vislumbres de Cambio	140
Kozyrev y Primakov: cambios y continuidades	144
Rusia en el Golfo Pérsico: la política del dinero <i>versus</i> la política de las armas	150
Posiciones Ambiguas frente al conflicto Árabe Israelí	157
Irán: el aliado estratégico	165
Turquía: la amenaza Fantasma	172
CONSIDERACIONES FINALES	183
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

El fin de la Guerra Fría y la posterior desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista han sido interpretados como el triunfo del hemisferio occidental, del capitalismo y, ante todo, de Estados Unidos. Se considera que, a partir de 1991, Rusia, Estado sucesor de la URSS, ha sido incapaz de sostener la posición de superpotencia de la que gozaba su antecesor.

De forma precipitada, en innumerables análisis se descarta a Rusia como un actor importante en la política internacional. Sin duda, este país ha disminuido su presencia en la escena mundial, perdió su estatus de igualdad frente a Estados Unidos y su actuación en momentos de crisis se ha modificado substancialmente. No obstante, es difícil sostener que ha desaparecido por completo en el juego de los grandes actores: su intervención en conflictos internacionales es innegable; su arsenal nuclear no puede pasarse por alto; y su permanencia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas significa, a la vez que un reconocimiento del resto de las potencias, la posibilidad de definir el desarrollo de distintos acontecimientos de alcance mundial.¹ Así, descartar a un actor como Rusia sin un estudio profundo de su condición real puede derivar en un análisis impreciso de la situación internacional.

¹ Sin duda, el peso real del Consejo de Seguridad en la resolución de conflictos internacionales ha disminuido con el fin de la Guerra Fría y con la desaparición de la Unión Soviética; en este sentido, Estados Unidos parece ser la potencia con capacidad de imponer sus decisiones o definir el rumbo de las políticas que allí se toman; no obstante, el Consejo de Seguridad sigue siendo un espacio privilegiado de discusión y negociación, en el cual Rusia, en situaciones determinadas, puede defender sus intereses, hacer valer sus opiniones e incluso vetar las iniciativas de Estados Unidos por lo que su membresía representa aún ventajas considerables.

El objetivo en esta investigación es, precisamente, ofrecer datos y explicaciones para demostrar que Rusia no puede ser obviada en los análisis del nuevo panorama mundial y que permitan conocer sus posibilidades de actuación en el escenario internacional.

La pregunta fundamental a la que se pretende dar respuesta es ¿qué lugar ocupa hoy Rusia en el mundo? Para acercarse de varias formas y a distintos aspectos del problema es necesario formular algunas preguntas más concretas. Convendrá determinar, primero, cuáles son las regiones que Rusia considera estratégicas, en términos de seguridad, de prestigio, así como en términos económicos o incluso étnicos, y con las que, por tanto, desea mantener relaciones cercanas. Al responder lo anterior, surge una nueva interrogante ¿qué capacidad real tiene Rusia para negociar con el resto de los países, defender sus intereses e influir en el desarrollo de procesos en dichas regiones, de manera que le resulte favorable? y, de no conseguirlo, ¿cuáles son los límites de su actuación y qué es lo que, de hecho, le impide actuar?

La hipótesis central de esta investigación constituye una respuesta tentativa a las preguntas. Lo que se pretende demostrar es que la política exterior de Rusia ha perseguido esencialmente tres objetivos: obtener el reconocimiento de las otras potencias a su hegemonía en la Comunidad de Estados Independientes y a sus derechos tradicionales en esa área; formar parte activa de las políticas internacionales en Europa, tanto en los esquemas de seguridad, como en los organismos que pudieran retribuirle beneficios económicos; y, a partir de ello, tener una participación activa en la resolución de los principales conflictos internacionales, como un actor con capacidad de influir en los resultados finales.

También se demostrará que, en la búsqueda de estos objetivos, la política exterior rusa ha estado limitada por dos factores: las disputas políticas internas y la forma en que Occidente,² por medio de presiones económicas esencialmente, limita sus posibilidades de acción y de oposición a sus posturas.

Esto, de manera general, muestra que Rusia, efectivamente, sigue siendo un actor importante en la escena mundial; ha logrado, en mayor o menor medida, alcanzar sus metas, aunque no haya sido sólo por sus acciones, sino también por el miedo de las otras potencias al peligro que puede llegar a constituir un país con potencial nuclear, en crisis económica, aislado y en manos de grupos nacionalistas extremos. En otras palabras, Rusia ha sido más o menos capaz de lograr sus objetivos, a pesar de las dos limitantes mencionadas; y esto ha sido no sólo por sus potencialidades sino también por los miedos de Occidente.

Temporalmente, la investigación se limita a los periodos de Andrey Kozyrev (diciembre de 1991-enero de 1996) y Evgeny Primakov (enero de 1996-septiembre de 1998) al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores; resulta de suma utilidad comparar los periodos de los dos funcionarios en la medida en que pertenecen a corrientes de pensamiento muy distintas y las prioridades en su política exterior estuvieron determinadas precisamente por su comunión con esas corrientes; en este sentido, durante los dos periodos es posible apreciar de manera diáfana la evolución de la política exterior, así como la forma en que se han definido los intereses rusos. Desde luego, tras la salida de Primakov del Ministerio, la política exterior rusa ha seguido evolucionando,

² Es necesario advertir que en esta investigación el término Occidente se refiere exclusivamente a los gobiernos de las democracias liberales europeas que son grandes potencias —Alemania, Gran Bretaña y Francia, en particular— y de Estados Unidos, y no a la opinión pública de esos países, a menos que se indique lo contrario.

pero no es posible que la investigación se amplíe más, porque supondría aventurar lucubraciones sobre temas aún no resueltos; en cualquier caso, el estudio de los dos periodos señalados es suficiente para analizar y comprender los límites y posibilidades de la política exterior rusa, así como los cambios que ha sufrido.

En el primer capítulo se estudia la variable independiente de la hipótesis del trabajo, es decir, los factores internos que, de una u otra forma, han delineado, definido y limitado la política exterior rusa y que determinan los márgenes de acción en el ámbito internacional, así como los procesos que influyen en la definición del interés nacional. No debe perderse de vista que el Estado, las instituciones y la economía rusa están en proceso de transición y profunda transformación que en mucho han afectado el diseño y curso de la política exterior y que son probablemente los factores más importantes.

Se debe advertir que los límites naturales de la investigación impiden analizar la actuación de Rusia en todos los ámbitos y problemas actuales del mundo. Atendiendo a dicha consideración, se ha hecho una delimitación geográfica; a partir de criterios que se enuncian a continuación, se escogieron tres regiones tradicionalmente importantes para la Unión Soviética. En el segundo capítulo, se analiza la Comunidad de Estados Independientes (CEI), por razones lógicas: durante muchos años Rusia y las repúblicas que componen hoy la Comunidad fueron parte de un mismo territorio; el tránsito precipitado a nuevos Estados independientes ha dejado postergados en la agenda muchos asuntos: constituyen a la vez un cinturón de seguridad y una amenaza a la estabilidad regional; Rusia mantiene con ellos lazos económicos profundos que la independencia se ha encargado de distorsionar; en fin, la habilidad de Rusia para

resolver temas pendientes y para consolidar su presencia en esa región de importancia indiscutible mucho puede decir sobre sus capacidades y límites en general.

En el tercer capítulo se estudia Europa; probablemente es en esta región donde resultan más evidentes los cambios entre la política exterior soviética y la rusa; asimismo, como se expondrá en el desarrollo de esta investigación, la política exterior rusa se centró en un principio en Occidente, y, en este sentido, Europa fue esencial para la definición del nuevo interés nacional ruso, tanto en términos económicos como de reconocimiento de su papel estratégico. Por último, en el cuarto capítulo se analiza la región de Medio Oriente, que es importante para Rusia porque sus conflictos implican un riesgo por la vecindad y profundos lazos culturales con algunos países de la CEI, además de que su importancia en la geopolítica mundial, ofrece, a la vez, enormes oportunidades para las relaciones en muchos ámbitos.

Cabe advertir que, dentro de estas regiones, se estudian también tres conflictos internacionales que han sido los primeros ensayos para definir el nuevo orden mundial: el conflicto del Golfo Pérsico, la guerra de los Balcanes y la pugna árabe-israelí. En los tres escenarios se refleja tanto la evolución de la política rusa como los límites que ésta ha tenido en virtud de su política interna y sus intereses en Occidente. Además, dichos conflictos han llamado la atención de todo el mundo y han puesto en evidencia la capacidad rusa para intervenir e influir en su desarrollo, lo cual puede dar luz sobre si el papel que Rusia ha desempeñado en el ámbito mundial durante esta década sigue siendo importante.

En ningún caso se pretende describir el desarrollo completo de cada uno de los problemas seleccionados, sino las cuestiones relevantes que permitan obtener

conclusiones de la actuación rusa. Por lo demás, no se debe perder de vista que cualquier conclusión estará circunscrita a los acontecimientos en el periodo y las regiones elegidas y éstas de ninguna manera son definitivas, dado que, como se hará evidente, la redistribución de poder está en proceso.

RECUESTO HISTÓRICO

LA DOCTRINA BREZHNEV

Para entender los acontecimientos recientes en Rusia y el tipo de política exterior que actualmente lleva a cabo, es indispensable hacer una breve referencia a la política exterior de la URSS en su momento de auge, o, más precisamente, de su consolidación como gran potencia, y los procesos que se desencadenaron a partir de entonces.

El objetivo de este apartado es identificar las prioridades y regiones estratégicas en la política exterior de la Unión Soviética en el periodo de Leonid Brezhnev —ya que es en ese momento cuando alcanza el punto máximo de su poder— así como determinar su capacidad para intervenir en sucesos a nivel mundial. Por otra, saber cuáles fueron los problemas estructurales (principalmente económicos) generados a partir de su actuación como gran potencia y que impidieron, en el largo plazo, mantener esa condición. Desde luego, mi interés no es hacer una descripción histórica de aquel periodo sino entender y analizar datos y procesos que tengan alguna repercusión en las directrices y las limitantes de la política exterior actual.

Durante el secretariado de Brezhnev (1964-1982), la URSS se propuso abandonar el simple concepto de disuasión nuclear mínima (*minimal nuclear deterrence*) que había mantenido su antecesor y alcanzar la paridad o incluso la superioridad militar frente a

Estados Unidos. Desde ese momento (1965), el presupuesto militar aumentaría anualmente. El gasto contribuiría, sin duda, a generar los problemas económicos que enfrentaría a finales de esa década.

Al mismo tiempo, se mantenía el objetivo de lograr un papel protagonista para la URSS en el orden mundial y garantizar su capacidad de intervenir en los conflictos en diversas regiones. Todo indicaba que el liderazgo soviético pretendía consolidar su lugar como superpotencia.

Un ejemplo claro de ello es la participación creciente de la Unión Soviética en el conflicto de Medio Oriente, en el cual Nikita Khrushchev ya había estado interesado y que, bajo el liderazgo de Brezhnev, se volvió un interés estratégico y económico. Esta intervención se facilitó por la incapacidad de Gran Bretaña y Francia para mantenerse activas en acontecimientos mundiales y por la abierta posición pro-israelí de Estados Unidos, lo que dejó un vacío de poder que pudo llenar la URSS en favor de la causa árabe.

Europa del Este seguía siendo una prioridad para la URSS. Indiscutiblemente, los países del Pacto de Varsovia eran su principal zona de influencia y fue justamente en esta región donde la doctrina Brezhnev se puso en práctica:

Cuando fuerzas externas o internas, hostiles al socialismo, busquen revertir el desarrollo de cualquier país socialista en dirección de restaurar el orden capitalista, cuando una amenaza al socialismo se levante en ese país, será una amenaza a la seguridad de la comunidad socialista en su conjunto —se vuelve no sólo un problema para la gente del país en cuestión, sino un problema común que concierne a todos los países socialistas.³

³*Pravda*, 18 de julio de 1968, cit. por: Robin Edmonds, *Soviet Foreign Policy The Brezhnev Years*, Oxford, Oxford University Press, 1983, p. 72. Traducción mía.

La doctrina justificaba la soberanía limitada de los países de Europa del Este, aunque Brezhnev afirmara lo contrario. La prueba más clara fue la invasión soviética a Checoslovaquia, en 1968; ese año, los sindicatos llamaron a huelgas para exigir reformas y el partido fue incapaz de controlarlos; ante esta situación —que, estrictamente, se trataba de un problema interno de Checoslovaquia, pero amenazaba la zona de influencia de la Unión Soviética— Brezhnev alegó que existía una amenaza para el conjunto de países socialistas y envió tropas a poner orden. La Doctrina sería puesta en práctica de nuevo en Polonia en 1981.

El año de 1969 fue el parteaguas. La Unión Soviética dejó de ser un actor más y participaba como eje fundamental en múltiples negociaciones internacionales, como el Tratado de No Proliferación y el SALT (*Strategic Arms Limitation Treaty*). Poco después, en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (Helsinki, 1975), consiguió que Occidente reconociera a la República Democrática Alemana y se aceptaran las fronteras que existían, *de facto*, desde la Segunda Guerra Mundial. Lograrlo fue considerado como la cumbre de su poderío. Al mismo tiempo, alcanzaba un ansiado objetivo: la paridad militar con Estados Unidos.⁴

Así, por encima de cualquier consideración económica los factores que determinaban y permitían la actuación de la Unión Soviética eran geoestratégicos y militares.

Sin embargo, no todo era miel sobre hojuelas; en la década de 1970 empezaron a hacerse evidentes algunos problemas económicos: atraso en la industria tradicional (en la que la URSS había sido sumamente fuerte) y rezago en las nuevas tecnologías que se desarrollaban en otros países. Tenía problemas por la centralización y la burocratización.

⁴ *Ibid.*, pp. 145-158

Se había enfocado en la industria militar, lo que significó descuidar la producción de bienes de consumo. Aun si la URSS era una superpotencia, sólo tenía una carta en el gran juego: su poderío militar.

Cuando al fin alcanzaba la paridad militar con Estados Unidos y conseguía participar en negociaciones internacionales en términos de igualdad, iniciaba su irreversible caída económica.

A finales de la década de los setenta y principio de los ochenta, la debilidad —y, cada vez más, la crisis— del modelo de desarrollo soviético se hacía evidente y su potencial parecía disminuir. Los acontecimientos en su zona de influencia más cercana —la inclinación de Europa del Este hacia el socialismo de mercado, o socialismo con una cara humana, e incluso el acercamiento hacia Occidente en demanda de ayuda económica— minaron su poderío de forma irreversible.

GORBACHEV Y EL NUEVO PENSAMIENTO POLÍTICO

La llegada al poder de Mikhail Gorbachev, después de los breves periodos de Yuri Andropov y Konstantin Chernenko, significó una transformación sin precedentes de la forma de conducir la política en la Unión Soviética; no es posible detenerse en un análisis o descripción detallada del proceso, baste decir que definió incluso el rumbo de la política exterior, objeto que me ocupa. El Nuevo Pensamiento Político, como se llamó a las bases teóricas de su política exterior, influyó de forma significativa en el liderazgo ruso una vez que la URSS dejó de existir y conviene, por tanto, hacer breve referencia a las ideas que lo fundan y a los procesos que originó.

La iniciativa de Gorbachev para emprender cambios en su política exterior está íntimamente vinculada con su proyecto interno; el objetivo era facilitar los cambios en la URSS y la modernización de sus instituciones y sistema productivo, mediante sus relaciones con Occidente, "la nueva política exterior... era parte intrínseca de la estrategia de modernización de la *Perestroika*".⁵

Antes de analizar la evolución del pensamiento de Gorbachev en política exterior es necesario aludir algunas de las causas que le dieron origen. En primer lugar, influyó el reconocimiento de Gorbachev y sus colaboradores del retraso económico y tecnológico de la URSS así como de los niveles de vida inferiores respecto a Occidente; la economía estaba en pleno declive, las inversiones disminuían y la brecha tecnológica frente a los países del G7 se profundizaba; era urgente una reforma interna, pero a la vez, ésta no era posible de no existir un clima internacional propicio en el cual no fuera necesario invertir fuertes sumas de dinero en armas y donde la URSS pudiera tener más acceso a la tecnología, productos y capital de Occidente, particularmente de las potencias europeas.

La política exterior soviética estaba en un dilema, por una parte buscaba establecer barreras a los intercambios, a todos los niveles, por razones de seguridad; por otra necesitaba una interacción más intensa para sostener el cada vez más difícil desarrollo económico; sin embargo, el primer criterio se había impuesto y los contactos económicos eran en extremo limitados.⁶

En este sentido resaltaba la creciente prosperidad e integración de Europa Occidental; en tanto la Comunidad Europea avanzaba en el proceso de integración, el

⁵ Alex Pravda, "The Politics of Foreign Policy", en Stephen White, Alex Pravda y Zvi Gitelman (eds.), *Developments in Soviet and Post-Soviet Politics*, Durham, Duke University Press, 1992, p. 255. Traducción mía.

⁶ Neil Malcolm, "Introduction: Russia and Europe", en Neil Malcolm (ed.), *Russia and Europe: An End to Confrontation*, Londres, Pinter Publishers, 1994, p. 12.

Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME en adelante) se convertía en un pesado compromiso para la URSS sin beneficios reales más allá de la seguridad.⁷ En este sentido era indispensable revertir el aislamiento de la URSS y buscar contactos directos con Europa.

En segundo lugar, la iniciativa de Ronald Reagan para reinagurar la carrera armamentista, a partir de la *Iniciativa de Defensa Estratégica*, influyó, en cierta medida, en los cambios que se iniciaron en la URSS. A pesar de que Gorbachev justificó su decisión aduciendo al riesgo implícito de crear armas más sofisticadas, intentaba evitar que Estados Unidos los dejara muy atrás en la carrera armamentista, carrera que la URSS ya no estaba en condiciones económicas de sostener sin correr el riesgo de un colapso. Era urgente mejorar las relaciones entre Estados Unidos y la URSS y buscar acuerdos armamentistas para evitar mayores cargas a la economía.⁸

En la definición y evolución del Nuevo Pensamiento Político, Neil Malcolm identifica tres etapas importantes, claramente diferenciadas, que se analizan en adelante, la primera, entre 1985 y 1986 en la cual se relajaron las tensiones con Occidente, aún de forma cautelosa y que concluye con el xxvii Congreso del PCUS; la segunda de 1987 a 1988 cuando su política exterior se definió claramente, impulsando acercamientos con Europa, políticas radicales de desarme y giro en su papel en Europa Central y del Este; la tercera de 1989 a 1991, con los cambios y revoluciones en esta zona, en la que Gorbachev decidió no intervenir.

Si bien en sus primeros discursos como líder del Partido Comunista de la Unión Soviética Gorbachev enfatizó sobre todo las prioridades en el ámbito interno, debe

⁷ Malcolm, art. cit., pp. 15-16

⁸ Archie Brown, *The Gorbachev Factor*, Nueva York, Oxford University Press, 1996, p. 226.

advertirse que también hizo algunas alusiones indirectas a sus objetivos, todavía no muy definidos, en el ámbito externo, entre las que destacan su llamado a seguir una política pacífica y de cooperación para beneficio mutuo con el mundo capitalista, así como la necesidad de apegarse al cumplimiento del derecho internacional en las relaciones con los países capitalistas.

Mencionaba también un concepto que existía desde décadas anteriores pero al que regresaría con frecuencia como uno de los ejes en su política exterior el "Hogar Común Europeo". Gorbachev buscaba acercarse de nuevo a Europa, como se había intentado diez años antes en la firma del Acta de Helsinki, para fortalecer sus relaciones directamente con ésta sin la intermediación de Estados Unidos.⁹ Asimismo, sus principales giras durante los dos primeros años de gobierno fueron a reuniones con líderes europeos. No sobra decir que existían varios elementos que limitaban la posibilidad de un acercamiento real entre la URSS y Europa Occidental o para construir un Hogar Común Europeo, entre los que destacan la presencia de tropas soviéticas en Europa Central y del Este su control férreo de esa región. En otras palabras, era poco lógico pensar que en el viejo continente se podía establecer una cooperación entre iguales, cuando buena parte de la población estaba sometida al yugo soviético y tenía pocas posibilidades de decidir el rumbo de sus relaciones.¹⁰ Este elemento influiría notablemente en los desarrollos posteriores, en particular en la tercera etapa.

Para demostrar a lo que se refería en sus diferentes discursos, poco después de su llegada al poder, en abril de 1985, Gorbachev decidió unilateralmente detener el despliegue de misiles en Europa y, en agosto, decretó la moratoria a las pruebas

⁹ Stephen White, *Gorbachev and After*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, p. 195.

¹⁰ Malcolm, art. cit. pp. 16-17.

nucleares bajo tierra. En 1986 añadió una propuesta para eliminar todas las armas nucleares en el año 2000.

Aunque el objeto central de su discurso en el XXVII Congreso del Partido, en febrero de 1986, no era la política exterior y, por tanto, no ofrecía una redefinición coherente y acabada de la misma, sí hubo referencias claras que anunciaban ya el giro respecto a las posturas soviéticas.¹¹ En lo práctico, Gorbachev se refirió a la Guerra en Afganistán como “la herida sangrante” y mostró su determinación de poner fin a la intervención soviética en esa guerra civil; con referencia a sus relaciones con Estados Unidos y las potencias “capitalistas” subrayó la necesidad de cooperar para disminuir los riesgos de la era nuclear y enfrentar problemas comunes, si no por los beneficios mismos de la cooperación sí, al menos, por el deseo común de supervivencia.

Es significativo que en ese Congreso descartó por primera vez el objetivo de la paridad nuclear con el enemigo y ofreció a cambio el de “suficiencia razonable” (*reasonable sufficiency*) para determinar el gasto militar de su país.¹² Asimismo fue la primera ocasión en que el líder de la URSS no mencionó la necesidad de intervenir en países del tercer mundo para apoyar “movimientos de liberación” que, en general, habían resultado aventuras costosas con pocos beneficios concretos y que iban siempre en detrimento de sus relaciones con Occidente.¹³

El Nuevo Pensamiento Político se expuso más claramente en los meses posteriores, en la segunda etapa. La meta de la nueva política exterior era, según Gorbachev, la humanización de las relaciones internacionales o un universalismo humanista, como lo

¹¹ White, *op. cit.*, pp. 196-197

¹² Brown, *op. cit.*, p. 221.

¹³ White, *op. cit.*, p. 218.

definió en 1988, durante la XIX Conferencia del Partido y durante un discurso en Naciones Unidas, ese mismo año. Por primera vez, y en contra de lo enunciado por todos los líderes soviéticos anteriores, los valores humanos universales se imponían por encima de la lucha de clases, en la búsqueda de relaciones internacionales que dependieran menos de la fuerza militar y libres de prejuicios ideológicos.¹⁴ Este énfasis en las preocupaciones globales y los valores universales, en realidad, no era sino el abandono del principio del triunfo final del comunismo y legitimaba la existencia de diversos sistemas políticos y económicos y la cooperación internacional más allá de las divisiones ideológicas.¹⁵

Aunado a ello, Gorbachev, en un acto sin precedentes, enunció los principios de autodeterminación y libertad de elección para todos los pueblos y los gobiernos, incluidos aquellos en el bloque socialista lo que constituía, en pocas palabras, la renuncia a la Doctrina Brezhnev, directriz de la política exterior soviética por dos décadas.¹⁶ Ciertamente Gorbachev recurría a esos principios como una manera de mostrar a los gobiernos de Europa Occidental y a Estados Unidos su desideologización, pero a la vez

¹⁴ *Ibid.*, p. 199.

¹⁵ En esta etapa ya era posible identificar al Nuevo Pensamiento Político como una doctrina acabada, Hannes Adomeit resume de la siguiente manera sus postulados más importantes: 1. El uso de fuerza militar, expansionismo geopolítico y construcción de imperios son formas anticuadas de conducta internacional. Imponen altos costos e impiden el desarrollo socioeconómico. 2. El *status* y el poder en los asuntos internacionales están determinados por indicadores cualitativos como la efectividad del sistema político, la eficiencia económica y la habilidad para adaptarse al rápido progreso científico y tecnológico. 3. Los recursos internos de una nación, incluyendo el alto nivel educativo y las habilidades técnicas de la población, así como la calidad de vida del país, son factores importantes en la influencia internacional. 4. Los intereses en los asuntos internacionales deben ser promovidos mediante mecanismo multilaterales y participación en las instituciones mundiales. Esto se aplica también a la seguridad que no puede ser garantizada unilateralmente o por medios militares, sino sólo política y cooperativamente. 5. Aun si el Estado-nación sigue siendo un importante principio organizador en el sistema internacional, el nacionalismo es una de las principales amenazas al mismo y debe ser eliminado. 6. Los principales actores y factores de estabilidad en el sistema internacional son los países industrializados que se adhieren a un sistema común de valores, leyes y normas. 7. Los principales factores de inestabilidad y amenazas a la paz mundial son el nacionalismo, el conflicto étnico, el fundamentalismo religioso, el extremismo político, la migración, el terrorismo, las catástrofes ambientales, la proliferación armada y las agresiones armadas. Véase Hannes Adomeit, "Russia as a Great Power in World Affairs: Images and Reality", *International Affairs*, 71 (1995), p. 42.

¹⁶ Pravda, "The politics of..." art. cit., p. 257.

porque todavía creía que de permitir a los gobiernos del Este libertad suficiente, optarían por un reformismo moderado al estilo del que él mismo había emprendido en su país, lo cual fortalecería el comunismo, sin embargo, los movimientos nacionalistas y anticomunistas aprovecharon la oportunidad para realizar cambios de fondo que nada tenían que ver con las intenciones de Gorbachev: "... las palabras de Gorbachev en 1988 tuvieron consecuencias no esperadas —en ese entonces aún deseaba ver a Comunistas reformadores con una visión similar a la suya llegar al poder en Europa del Este—".¹⁷

Ciertamente de 1987 a 1989 las relaciones con Estados Unidos, aunque difíciles en un principio, empezaron a fundarse en la confianza mutua y los acuerdos alcanzados fueron significativos y útiles para la URSS. Por otra parte redujo sus tropas estacionadas en Europa y Asia y, finalmente, se desentendió del conflicto en Afganistán. Todos estos hechos ayudaron a cumplir con uno de los objetivos: reducir el gasto militar de la URSS. Sus relaciones con Europa Occidental y particularmente con Alemania, con quien se empezó a discutir su posible unificación, mejoraron notablemente, lo que representaba ventajas económicas concretas.

Sin embargo, no todo fue positivo ni congruente con los objetivos de Moscú. Sus relaciones con Occidente lo obligaban a mantener y cumplir con su discurso, cualquier intento de intervenir en su "imperio exterior" habría minado su legitimidad por completo; así los cambios radicales en Hungría y Polonia durante 1989, cuando los comunistas fueron expulsado del poder, y los cambios más pausados en Checoslovaquia y el resto del bloque socialista no podían ser impedidos ni limitados por Gorbachev.¹⁸ Tampoco las

¹⁷ Brown, *op. cit.*, p.225. Traducción mía.

¹⁸ Sobre los procesos revolucionarios o de cambio en Europa Central y del Este, véase Karen Dawisha, *Eastern Europe Gorbachev and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2ª ed. 1990, pp. 127-152.

tendencias hacia la unificación alemana podían detenerse sin faltar a sus principios. Muy pronto sus antiguos Estados satélites tomaron un rumbo político propio y prefirieron buscar nuevas relaciones con Occidente. El interés de todos los miembros del bloque socialista, incluida la URSS, en fortalecer sus relaciones con la parte occidental del continente pusieron de manifiesto la inviabilidad de las instituciones socialistas. En poco tiempo las funciones del Pacto de Varsovia y la CAME se perdieron y, en 1991, el imperio soviético dejó de existir.¹⁹

La desaparición de la URSS dejó un vacío de poder en el mundo sin precedentes y originó una importante transformación en Rusia, necesaria para la construcción de un nuevo Estado y la definición de nuevos objetivos y estrategias, lo que se analizará en el capítulo inmediato. Además, como ya se señaló, los siguientes capítulos están destinados a estudiar la política exterior de Rusia hacia tres regiones; escenarios en los cuales, en función de una estrategia que se definió poco a poco, ha hecho uso de sus posibilidades de negociación pero también ha encontrado sus límites. Identificar los factores que dan forma a la política exterior rusa, así como los alcances de la misma, permitirá comprender cuál es el lugar que Rusia ocupa hoy en el nuevo escenario internacional.

¹⁹ Para un análisis más profundo véase Alex Pravda, "Relations with Central and South-Eastern Europe", en Neil Malcolm (ed.), *op. cit.*, pp. 123-142.

RUSIA

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO

Los cambios de la política exterior rusa respecto a la soviética tienen su origen, en buena medida, en la transformación ideológica radical y en la redefinición del Estado. Sin embargo, las nuevas directrices de la política exterior no se han establecido exclusivamente por los intereses y posturas del liderazgo ruso, por el lugar que consideran debe ocupar su país en el mundo o por el tipo de Estado que han intentado diseñar; muchos otros factores determinan las posibilidades de actuar en situaciones concretas, así como la dirección de las relaciones internacionales rusas.

En este capítulo se analizará la variable independiente de la hipótesis de trabajo: los factores internos que determinan los márgenes de acción en el ámbito internacional y los procesos que influyen en la definición del interés nacional ruso. Conviene resaltar que las reformas económicas de un sistema centralizado a una economía de mercado, y el paso de un sistema totalitario a instituciones con ciertos visos de democracia han sido,¹ sin duda, los factores más importantes en la transformación y los que han ocasionado mayores problemas.

¹ No es posible sostener que en Rusia exista hoy una democracia acabada en toda la extensión de la palabra y esto conviene tenerlo en cuenta cuando se haga referencia a las instituciones y los procesos democráticos en esta investigación; sin embargo, es innegable que los cambios respecto al Estado Soviético son significativos; los partidos políticos son hoy legales y han proliferado; periódicamente se realizan elecciones para nombrar al gobierno y a los representantes ante la Asamblea; y los partidos de oposición han influido el desarrollo político interno y externo.

Para el análisis, se tomarán en cuenta cuatro variables íntimamente relacionadas con un mismo proceso: la construcción del nuevo Estado-nación. Estas variables son: las condiciones y cambios económicos; los grupos y las pugnas en el nuevo entorno político; las amenazas separatistas y los conflictos o guerras internas; y la corrupción y el crimen organizado.

DEMOCRACIA, ECONOMÍA Y POLÍTICA EXTERIOR

En sus nuevas relaciones con Rusia, Occidente partió de la premisa de que una Rusia más democrática sería, necesariamente, un interlocutor más pacífico y dispuesto a cooperar. Empero, conforme los espacios de participación se han ampliado y los diversos grupos políticos han adquirido mayor presencia en la vida política, las relaciones con Occidente han sido más difíciles y las divergencias en temas de la agenda internacional mucho más profundas.²

Lo que se discutirá en este apartado es, por una parte, la forma en que la construcción política del nuevo Estado ha determinado la política exterior; por otra, cómo el tránsito a una económica de mercado, la creación de instituciones que intentan ser democráticas y las pugnas políticas en un entorno de mayor competencia han influido en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior.

A finales de 1991, tras la desaparición de la Unión Soviética, era indispensable transformar el sistema político y crear instituciones que sustituyeran al viejo sistema. El

² Neil Malcolm y Alex Pravda, "Democratization and Russian Foreign Policy", *International Affairs*, 72, (1996), p. 530.

Presidente de la Federación Rusa, Boris Yeltsin, tomó las primeras medidas en este sentido al disolver y prohibir el Partido Comunista y subordinar instituciones soviéticas al control del Estado ruso.

No obstante, no concluyó todas las reformas que eran necesarias para transitar efectivamente a un sistema democrático: no promulgó una nueva constitución más acorde con el nuevo Estado; no convocó a elecciones y continuó gobernando con los legisladores electos todavía bajo el sistema soviético; no capitalizó el apoyo obtenido durante el golpe de Estado de 1991, creando un partido político que, a la larga, pudo haber sido de utilidad para legitimar su programa;³ finalmente, sus relaciones con el Legislativo nunca se establecieron en términos de igualdad, gobernó mediante decretos y dejó al Legislativo como mero elemento decorativo.⁴

Al mismo tiempo que la reforma política, Rusia necesitaba una profunda renovación económica cuyos objetivos y métodos estaban más definidos, pero que, en todo caso, dependía, en buena medida, de los cambios políticos para llegar a puerto. El objetivo económico era transitar de un Estado dueño de los medios de producción a una economía de mercado basada en la propiedad privada.⁵

El programa económico propuesto por el Primer Ministro, Egor Gaidar, denominado "terapia de choque", tenía tres etapas: liberalización de precios, estabilización macroeconómica y privatizaciones. La primera etapa inició en enero de 1992, sin

³ A fines de 1992, Yeltsin decidió crear su propio partido para fortalecer sus bases políticas frente a los crecientes embates de grupos de oposición; empero, era demasiado tarde, los demócratas habían perdido toda presencia y su apoyo era casi inútil. Véase Alexei Arbatov, "Russia's Foreign Policy Alternatives", *International Security*, 18 (1993), p. 17; y Ronald Grigor Suny, *The Soviet Experiment*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, p. 489.

⁴ Alexei Arbatov, "The Vicissitudes of Russian Politics", en Vladimir Baranovsky (ed.), *The Emerging Security Agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, p. 77.

⁵ Michael Mc Faul, "Why Russia's Politics Matter", *Foreign Affairs*, 74 (1995), p. 88.

demasiados contratiempos.⁶ Su puesta en práctica fue relativamente sencilla porque Yeltsin tenía aún el apoyo y legitimidad obtenida durante el golpe de agosto anterior.

Sin embargo, la liberalización no fue seguida por las dos etapas posteriores previstas, de estabilización y privatizaciones,⁷ la inflación se salió de control, en parte por la liberalización, en parte porque Gaidar no podía controlar la política monetaria; la estabilización macroeconómica fue imposible por razones muy diversas entre las que destacan la falta de apoyo político y la oposición del Parlamento a aprobar medidas encaminadas a crear una economía de mercado, los créditos emitidos por el Banco Central para evitar la bancarrota de las empresas y concedidos también a las ex repúblicas soviéticas, entre otras.⁸ Yeltsin y Gaidar intentaron también llevar a cabo las privatizaciones mediante decreto presidencial; no obstante, tampoco se pudo cumplir con este programa por enfrentamientos con el Congreso que obligaron a someter el proyecto a aprobación parlamentaria y no fue aceptado sino con más de cien modificaciones que lo hacían, en términos reales, inútil.

Es necesario recordar que el tránsito a una economía de mercado no era fácil cuando 70% de la producción estaba en manos del gobierno, y éste fijaba los mecanismos de

⁶ La liberalización de precios se llevó a cabo paulatinamente; la liberalización inmediata fue en 90% de los bienes de capital y de consumo. No sería sino cuatro años después cuando se eliminaron los controles de precios a la gasolina y a los productos alimenticios restantes; la liberalización resultó en un incremento en los precios cercano a 250% el primer día lo que, en cierta forma, refleja los niveles que podía alcanzar la inflación en muy poco tiempo. Véase Tatiana Sidorenko, *La transformación económica en la Rusia poscomunista*, México, El Colegio de México, 1997, p. 33; y Dmitry Mikheyev, *Russia Transformed*, Indianapolis, Hudson Institute, 1996, p. 119.

⁷ En este sentido hay que advertir que el gobierno no dio a conocer el programa económico en su totalidad antes de iniciar las reformas; es significativo que la presentación del "Memorándum sobre la política económica de Rusia" haya sido hasta marzo de 1992, justo cuando Rusia buscaba afanosamente su ingreso al FMI. Sidorenko, *op. cit.*, p. 30. Esta autora ofrece una explicación más detallada de la primera etapa del programa de estabilización. Véase *ibid.*, p. 44.

⁸ *Ibid.*, p. 45. Hay que resaltar que la Constitución de 1977, que seguía vigente, no establecía a quién correspondía el control de la política monetaria y el director del Banco Central negoció con los industriales y llevó a cabo una política monetaria independiente del plan del gobierno. Mc Faul, *art. cit.*, p. 89.

distribución y precios; a ello hay que añadir que la producción estaba orientada, principalmente, a la industria militar (30% del PIB) y su transformación a industria productiva era demasiado costosa.⁹

La liberalización de precios y la restricción de subsidios no eran suficientes para modificar una economía que estaba centralmente planeada hasta en los detalles más insignificantes y en la cual nada estaba en manos de las fuerzas del mercado. En todo caso, no existía un marco legal o institucional que regulara de manera clara y precisa las atribuciones y espacios de acción de los nuevos actores políticos y económicos.

Por otra parte, la desaparición de una economía planeada desde el centro ponía en riesgo la infraestructura de seguridad social y, por tanto, el bienestar de importantes sectores de la población. Inevitablemente esta situación minaba las bases de apoyo del gobierno. El descenso sin precedentes en los niveles de producción, el déficit fiscal inmenso, la deuda externa en constante crecimiento, una inflación enorme y escasez de dinero así como la caída de las reservas de oro hacían de Rusia un país lógicamente dependiente de los países industrializados.¹⁰ Si bien en 1993 la inflación descendió, fue a cambio de detener los pagos y salarios de trabajadores. Estos paliativos no sólo fueron insuficientes sino que además, generaron mayor descontento; las presiones de burócratas, sindicatos e industriales obligaron a que poco después se decidiera imprimir dinero y esto, a su vez, originó una inflación importante. Así, la inversión productiva se volvió incosteable, la recesión se profundizó y la red de seguridad social continuó su

⁹ Arbatov "The Vicissitudes ...", art. cit., p. 78. Aunque un cálculo exacto de los costos reales de transformar y reactivar la economía rusa es en extremo difícil, en particular por la falta de datos precisos acerca de su condición previa, algunos analistas, tomando en cuenta el tamaño, la distribución y la limitada infraestructura con que contaba, estimaron que se necesitaban alrededor de 3.8 billones de dólares. Esa cantidad de dinero no estaba disponible aun si la comunidad de países industrializados hubiera movilizado todos sus recursos para préstamos y ayuda tan sólo a Rusia. Véase Mikheyev, *op. cit.*, p. 115.

¹⁰ Arbatov, "Russia's Foreign Policy Alternatives", art. cit., p. 7.

desintegración.¹¹ Asimismo, el desempleo aumentó en forma considerable y desproporcionada, con índices mucho más elevados en el Cáucaso norte, y creando un importante grado de diferenciación entre estratos sociales.¹²

Todo ello repercutió en las condiciones de vida de los ciudadanos, el desempleo seguía en aumento y la pobreza era, cada vez más, el común denominador. Así, la credibilidad política del gobierno decrecía y el apoyo a su proyecto de reformas iba en descenso. En este escenario, la oposición empezó a ganar adeptos y las ideas de los grupos y partidos ultra nacionalistas hicieron eco: Rusia sacrificaba mucho en favor de Occidente y a cambio no obtenía ningún beneficio, por lo que para muchos enmendar el rumbo parecía indispensable.¹³

Entre 1991 y 1993, la situación política y económica sentó las bases para la coexistencia de dos centros de poder relativamente autónomos, con facultades y límites mal definidos y con posturas radicalmente opuestas: el Congreso de Diputados del Pueblo y la Presidencia. El conflicto que se desencadenó (*infra* pp. 28-29) tuvo repercusiones importantes en la política exterior, en las que se abundará más adelante: la primera de ellas, la más evidente, es que aumentó el grado de incertidumbre en el mundo sobre las acciones y reacciones rusas; la política exterior dependía completamente de los vaivenes internos; de las ganancias relativas de los grupos en pugna, con visiones distintas de la realidad y las necesidades de su país, cuyo resultado era indescifrable e imprevisible. Si bien el poder se disputaba entre dos grupos claramente distinguibles y diferenciados, es posible identificar al menos cuatro grandes grupos que defendían

¹¹ Arbatov "The Vicissitudes ...", art. cit., pp. 79-80.

¹² Véase Aleksei Salmin, "Russia's Emerging Statehood in the National Security Context", en Baranovsky (ed.), *op. cit.*, p.105.

¹³ Véase Suny, *op. cit.*, pp. 491-492.

posturas respecto a la importancia de los distintos aspectos de la política exterior.¹⁴ Es necesario hacer referencia a ellos para entender el proceso en toda su complejidad.

En esos primeros años (diciembre de 1991-1993) el poder Ejecutivo y el Ministro de Relaciones Exteriores, Andrey Kozyrev, defendieron una política exterior prooccidental. La motivación última era la necesidad de integrarse política, económica y militarmente a Occidente. Influidos por el Nuevo Pensamiento Político de Gorbachev, defendían los valores democráticos universales y negaban que estuvieran vigentes las estrategias de competencia geopolítica. Al mismo tiempo, mostraban poco interés en sus relaciones con el "exterior cercano" (los países ex soviéticos), que, a su parecer, poco podía aportar al desarrollo del nuevo país. Este grupo dominaba el diseño de la política exterior sin influencia de nadie más, al menos en ese periodo, por lo que se impuso su visión de lo que debía ser la política exterior.¹⁵

El segundo estaba formado por liberales moderados con una visión pragmática del mundo. Diferían respecto al primero en el énfasis que hacían en la situación geopolítica particular de su país. Consideraban que la prioridad debían ser las relaciones con los países de la CEI; con ellos se debían mantener relaciones cercanas pero respetuosas de su independencia para no revivir miedos al imperialismo ruso. Señalaban que mejorar las relaciones con Occidente no implicaba necesariamente aceptar todas sus posturas y

¹⁴ La clasificación en grupos varía, dependiendo de las variables que considera cada autor. Pravda, por ejemplo, identifica sólo tres grupos: internacionalistas liberales; patriotas y nacionalistas pragmáticos. Se recoge la postura de Arbatov porque refleja de forma más precisa la fragmentación y confusión política que imperaba en Rusia. Véase Peter Shearman, "Defining the National Interest: Russian Foreign Policy and Domestic Politics", en Roger Kanet y Alexander Kozhemiakin (eds.), *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997, pp. 5-9.

¹⁵ Alexei Arbatov, "Russian Foreign Policy Thinking in Transition", en Baranovsky (ed.), *op. cit.*, pp. 135-136.

apoyar sus decisiones. Se oponían a las concesiones fáciles de Occidente y eran escépticos de la ayuda que podían recibir a cambio.¹⁶

Integraban el tercer grupo fuerzas conservadoras moderadas o de centro, con el apoyo de sectores militares. En sus filas estaban personajes políticos de alto nivel entre los que destacan el Vicepresidente Alexander Rutskoi, el líder del Soviet Supremo, Ruslan Khasbulatov y el Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del parlamento Evgeny Ambartsumov.¹⁷ Reconocían las debilidades de Rusia en el mundo y, en muchas cuestiones, estaban dispuestos a aceptar el liderazgo occidental, a cambio de que se reconociera el estatus especial de Rusia en el "exterior cercano", sus derechos y responsabilidades especiales. Sugerían optar también por socios comerciales alternativos como China, India e Irán y defendían el derecho de su país a vender armamento.

El cuarto grupo era, sin duda, el más peligroso para los intereses occidentales y el que influyó de manera decisiva en los acontecimientos y modificaciones de los años siguiente, que se estudian a continuación; estaba formado por comunistas y ultra nacionalistas, entre estos últimos destaca, Vladimir Zhirinovsky. Este grupo estaba convencido de la necesidad de revivir el imperio y volver a situar a Rusia en el lugar de Gran Potencia que le corresponde; estaba en contra de cualquier acercamiento con Occidente. Defendían además que la prioridad de Rusia debía ser los nuevos países independientes en los cuales los derechos de las minorías rusas se debían defender

¹⁶ Este grupo estaba integrado, entre los más destacados, por el embajador en Estados Unidos, Vladimir Lukin, por al menos tres parlamentarios: Alexander Peskunov, Eugeniy Kozhokhin y Alexei Tzarev, pero particularmente por un numeroso grupo de intelectuales entre los que destacan Georgy Arbatov, Stanislav Shatalin, Gregory Yavlinsky, antiguo asesor de Gorbachev, y Alexei Arbatov. Véase Arbatov "Russia's Foreign Policy Alternatives", art. cit., pp. 10-11.

¹⁷ *Ibid.*, p. 12.

incluso con sanciones económicas y bloqueos. Era necesario reiniciar y fortalecer relaciones con los regímenes anti-occidentales como Cuba, Irak, Libia y Corea del Norte.

A todas luces, existía un punto de coincidencia entre tres de estos grupos —los de la oposición— que permitió, poco después, un consenso mínimo acerca de las prioridades de la política exterior: la preocupación por el estado de las relaciones con la Comunidad de Estados Independientes;¹⁸ su situación geográfica y sus lazos tradicionales hacían a estos países altamente interdependientes, por lo que fomentar las relaciones era necesario y benéfico para ambas partes, si se establecían, claro está, en términos de igualdad; asimismo, coincidían en la necesidad de defender a las minorías rusas en esos países y fortalecer la seguridad en las fronteras, para evitar que los conflictos armados en esas regiones se extendieran a Rusia. Como se ha advertido con anterioridad, hasta finales de 1993 el poder de estos grupos fue casi inexistente y Yeltsin y Kozyrev dirigieron una política exterior basada exclusivamente en sus ideas, sin influencias externas. En cualquier caso, es importante tener presente su conformación e inclinaciones por el papel que desempeñarían en adelante.

Los dos primeros años tras la desaparición de la URSS, Yeltsin llevó a cabo una política exterior con algunas deficiencias que, sin duda, fue motivo de críticas y cuestionamientos de la oposición. Incluso si asumimos que las prioridades establecidas por el presidente y su equipo buscaban, en efecto, el mayor beneficio para su país, las fallas de su modelo le impidieron alcanzar los objetivos que perseguían.

¹⁸ Shearman, art. cit., pp. 8-9.

En primer lugar, no lograron establecer una agenda propia y clara de prioridades e intereses nacionales. En estos años no es posible identificar iniciativas propias del gobierno ruso que se limitó a cumplir y apoyar los dictados de Occidente.

El énfasis exagerado en las relaciones con Occidente impidió a la élite rusa medir en su justo valor la importancia de los vínculos con las antiguas repúblicas soviéticas en términos políticos económicos y de seguridad. Este vacío fue rápidamente ocupado por otros políticos y, particularmente, por grupos de parlamentarios.

Un segundo problema fue que las relaciones prioritarias con Occidente implicaban actuar en forma completamente opuesta a la de la etapa soviética, lo que, en algunos casos, implicaba importantes costos políticos y económicos que se analizan más adelante, pero además, hacían pensar a Occidente que Rusia estaba dispuesta a seguir sus decisiones en cualquier tema, lo cual, sin duda, sentaba un precedente peligroso.¹⁹

La incapacidad de Yeltsin para capitalizar el apoyo que logró en 1991, durante el golpe de Estado, por ejemplo, por medio de un partido político, sus nulos contactos con intelectuales y académicos y el relativo desinterés de la población, lo privaron de un grupo de apoyo que defendiera abiertamente sus decisiones. Ni siquiera el prestigiado Ministerio de Asuntos Exteriores estaba del todo con él.²⁰

¹⁹ Arbatov, "Russian Foreign Policy Thinking...", art. cit., pp.139-141.

²⁰ El problema trascendía más allá del apoyo o no del Ministerio de Relaciones Exteriores. La aparición de nuevos actores, cuya existencia no estaba contemplada en la Constitución de 1977, o la participación de otros cuyas funciones se habían modificado en la realidad sin sustento legal, complicaba el mapa político y la toma de decisiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores tenía buena parte de las facultades, sin embargo, carecía del apoyo que tradicionalmente le había brindado la estructura del Partido; así, competía por espacios de acción con el Ministerio de Defensa y los Servicios de Seguridad. Véase Malcolm y Pravda, art. cit., pp. 545-546.

Por último, si bien Occidente tuvo disposición para no considerar a Rusia un enemigo, ello no implicaba que inmediatamente se convertía en un aliado y que estaría dispuesto a ofrecer todos los recursos necesarios para sus reformas, a lo que no estaba obligado. Estas expectativas políticas y económicas estuvieron lejos de convertirse en realidad; la ayuda occidental, especialmente en 1992 y 1993, fue por demás limitada; a manera de ejemplo se puede mencionar el paquete de ayuda por 24 mil millones de dólares que, en abril de 1992, había ofrecido el G7, éste habría permitido estabilizar el rublo o mantener y mejorar el sistema de seguridad social, pero nunca llegó.²¹

En este sentido, tampoco los inversionistas privados de los países industrializados estaban dispuestos a invertir en un mercado con pocas garantías legales, sin infraestructura, con profundas divisiones políticas y con un enorme "riesgo país". A pesar de tener recursos naturales que podrían resultar de interés para los capitalistas y mano de obra no sólo barata sino con niveles elevados de educación, Rusia empeoraba en la lista de países atractivos a la inversión y pasó del lugar 129, en 1992, al 149 (de 169) en 1993.²²

Al mismo tiempo, Rusia había perdido sus imperios interior y exterior y sus vínculos comerciales con los países de Europa Central, a cambio no había garantizado su acceso preferencial a nuevos mercados; el riesgo de quedar aislado se volvía tangible.²³ Esto implicó que las relaciones con Occidente se percibieran como una inacabable serie de concesiones que iban en detrimento del prestigio y los intereses rusos y de las que obtenía resultados casi insignificantes, situación que los grupos de oposición

²¹ Sidorenko, *op. cit.*, p. 47.

²² *Ibid.*, p. 136; Kemen Beat, "The Russian Parliamentary Elections 1993: a Quasi-historical Interpretation in Light of the 1995 Election", *East European Quarterly*, 30 (1995), pp. 237-238.

²³ Angela Stent, "Russia's Election: No Turnig Back", *Foreign Policy*, 103 (1996), p. 98.

aprovechaban para atacar al gobierno y señalar que Rusia cedía su lugar como gran potencia sin objeto alguno.²⁴

En 1993, la oposición al gobierno cobraba forma; el mal manejo de las relaciones con Japón por el problema de territorios en disputa (las islas Kuriles), la baja en las ventas de armamento y las sanciones a Yugoslavia, eran sólo parte de un problema más grande. El consenso que se gestaba quedó de manifiesto con la aparición de lo que los mismos rusos llamaron la Doctrina Monroe de la Federación Rusa. Andrakin Migranian, miembro del Consejo Presidencial, y Evgeny Ambartsumov, Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento —ambos vinculados al grupo de los moderados conservadores— fueron los autores del nuevo concepto acerca de lo que debía ser la política exterior rusa. En realidad el documento no es sino el resumen o la expresión escrita del consenso sobre la necesidad de establecer las relaciones con la CEI como una prioridad, que empezaba a surgir y al que incluso Boris Yeltsin se había adherido.²⁵

Ese mismo año se publicaron otros dos documentos que confirman lo que se ha dicho; el Concepto de Política Exterior y la Nueva Doctrina Militar.

Casi simultáneamente, la disputa entre los poderes Ejecutivo y Legislativo llegó a su clímax; desde 1992 los parlamentarios habían bloqueado buena parte de las políticas y nombramientos de Yeltsin al negarle la ratificación, además, en muchos temas había empezado a actuar de forma independiente y con objetivos opuestos a los del Ejecutivo. En septiembre de 1993, Yeltsin disolvió el Parlamento mediante la fuerza y convocó a

²⁴ Shearman, art. cit., p. 10.

²⁵ *Ibid.*, pp. 10-12.

elecciones para diciembre.²⁶ Lo que interesa resaltar de este conflicto son dos cuestiones, principalmente: la nueva Constitución y las elecciones y sus resultados.

En lugar del Congreso de Diputados del Pueblo, en la Constitución se creó una Asamblea Federal, constituida por el Consejo de la Federación y la Duma. La Constitución estaba diseñada para fortalecer al Ejecutivo y delimitar claramente las funciones, atribuciones y responsabilidades de cada poder. Del enfrentamiento la presidencia salió fortalecida y con mayor margen de maniobra; no obstante, en adelante, las críticas feroces de la oposición en materia de política exterior tendrían influencia notoria.

Después de este breve periodo en el que las dificultades internas dejaron en segundo plano los temas de la agenda internacional, en octubre de 1993, la política exterior volvió a ser un tema importante en el debate, durante las campañas para las elecciones al Parlamento, en particular la de Vladimir Zhirinovsky.²⁷

La disolución del Parlamento y la convocatoria a elecciones para la Duma Estatal, así como la nueva Constitución hacían pensar a Yeltsin que el Parlamento sería mucho más manipulable y apoyaría más fácilmente su programa económico. Las encuestas indicaban

²⁶ *Ibid.*, p. 15. Para muchos, el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo era, en el fondo, la continuación del enfrentamiento entre el Partido Comunista y la Rusia "reformista". Paulatinamente el Legislativo se convirtió en el baluarte del conservadurismo y la trinchera para oponerse a todo tipo de reformas tanto en lo político como en lo económico y militar. Aunado a ello, la Constitución que seguía vigente, promulgada en 1977 por Leonid Brezhnev, a pesar de haber sido reformada más de 300 veces no resolvía plenamente muchas cuestiones derivadas de la desaparición de la URSS, como la distribución del poder. El enfrentamiento entre los dos poderes se hizo público a principios de 1992 cuando el Legislativo empezó a vetar iniciativas del presidente y a aprobar las que éste había vetado. El conflicto llegó a tal punto que, en 1993, Yeltsin estuvo a punto de ser sometido a juicio político. Véase Mikheyev, *op. cit.*, pp. 105-110.

²⁷ Los resultados de las primeras elecciones poscomunistas no sólo sorprendieron a la élite rusa en el poder, sino también al mundo entero. Zhirinovsky, del Partido Democrático Liberal, obtuvo alrededor de 25% del voto popular, en tanto, los grupos que favorecían las reformas lograron sólo 15%. Véase Mc Faul, *art. cit.*, p. 78. Un hecho importante al que en la mayoría de los textos no se le concede mucha atención es que el mismo día de las elecciones, la Constitución se puso a consideración de la gente que la aprobó con amplia mayoría; paradójicamente, esto significaba, de cierta forma, un voto de confianza al gobierno de Yeltsin.

que el partido de Gaidar, *Opción Rusia* ganaría con ventaja considerable. Los resultados distaron mucho de ser los esperados: finalmente el Congreso quedó integrado por tres grupos reformistas, uno centrista y cuatro conservadores.²⁸ Los resultados obtenidos y el apoyo a grupos ultra nacionalistas no debieron sorprender a nadie: las terapias de choque y el caos social y económico, la inflación creciente y la desaparición de una red de seguridad social; la falta de una visión definida de Yeltsin y, de manera particular, las posturas en política exterior y la pérdida del Imperio habían generado un descontento que los ultra nacionalistas supieron capitalizar efectivamente. Asimismo, los conflictos armados en los nuevos Estados independientes, fronterizos a Rusia, ponían en riesgo no sólo la estabilidad sino incluso la misma integridad territorial de ésta y hacían indispensable aumentar la atención hacia la zona.

Estos acontecimientos hicieron al liderazgo mucho más vulnerable a las críticas y presiones de los nacionalistas que, en ese momento, tenían ya amplio apoyo no sólo de la opinión pública en general, sino también de importantes sectores de la burocracia, los militares, los grupos industriales y el nuevo capital privado. Garantizarse el apoyo de estos grupos era fundamental; así, el gobierno no tuvo más opción que atraerse de nuevo el apoyo de grupos estratégicos, mediante pronunciamientos mucho más nacionalistas.

La incapacidad del liderazgo ruso para definir con precisión los objetivos en política exterior y los mecanismos para lograrlos, hicieron que cualquier formulación del interés nacional, con una dosis suficiente de nacionalismo, se volviera más atractiva que la postura oficial.

²⁸ El bloque moderado lo conformaban *Opción Rusia*, Yabloko, el Partido de la Unidad y el Acuerdo Ruso; el centrista el Partido Democrático de Rusia, y el conservador el Partido Comunista, el Partido Agrarista, el Partido Democrático Liberal y la Alianza de las Mujeres de Rusia. Beat, art. cit., p. 236.

Este triunfo contundente de la oposición en las elecciones repercutió, además de en la política exterior, como se analizará más adelante, en la política económica. De hecho, la situación provocó la renuncia de Egor Gaidar como Primer Ministro y de Boris Fedorov, Ministro de Finanzas. El nuevo Primer Ministro, Victor Chernomirdin declaró que esas elecciones habían terminado con la idea romántica del mercado y prometió un nuevo programa y un giro en el modelo económico.²⁹

En lo externo, esta nueva etapa se caracterizó por una definición más clara del interés nacional; de una Rusia más firme en sus relaciones con el mundo; la aparición de un sentimiento generalizado antioccidental; la convicción, defendida por primera vez por todos los grupos políticos, de que la prioridad eran los países del exterior cercano; y, por último, la defensa de la Doctrina Monroe rusa, que no era otra cosa sino la exigencia del reconocimiento de los derechos e intereses especiales de Rusia en algunas regiones del mundo, particularmente su exterior cercano o Comunidad de Estados Independientes.

Si las críticas a la política exterior de Yeltsin tenían eco en la población, como se reflejó en el proceso electoral, el presidente, para no perder más apoyo, optó por utilizar los argumentos de sus contrincantes y modificar la forma de conducir la política exterior, al menos en el discurso.

Después de las elecciones, hasta las facciones liberales y democráticas que llegaron al Legislativo se unieron a comunistas y ultra nacionalistas al menos en el tema

²⁹ Si bien es cierto que Chernomirdin no abandonó el programa de reformas iniciado por Gaidar —lo que en todo caso habría sido demasiado difícil por los compromisos adquiridos con el FMI— la forma en que lo llevó a cabo sí fue radicalmente distinta. Limitó la política fiscal y monetaria, redujo los subsidios y entregó a la Duma un presupuesto para aprobación en la que, en lugar de aumentar el gasto, como le habían solicitado, lo reducía. Por otra parte, el nuevo Parlamento fue bastante más favorable a la privatización de empresas estatales por lo que, en 1994, inició de nuevo el proceso; en julio de ese año se habían privatizado ya 100 mil empresas. Para un análisis a fondo de la evolución de las políticas económicas y sus resultados véanse: Beat, art. cit., p. 237; Mc Faul, art. cit., pp. 90-92; y Sidorenko, *op. cit.*, pp. 47-60.

internacional y su oposición férrea al Ministro de Relaciones Exteriores. En 1994 los cuatro grupos se habían reducido a dos: los prooccidentalistas de Kozyrev y los ultra nacionalistas de Zhirinovsky, al que se adhirieron buena parte de los grupos que habían existido hasta el momento.³⁰

Las concesiones de Kozyrev y los espacios que abrió a sus opositores desde ese momento no eran otra cosa que intentos por preservar lo que valoraba más: sus relaciones con Occidente. Estuvo dispuesto a ceder mientras una postura más dura le permitía calmar momentáneamente las críticas, maquillar sus posiciones para, en la medida de lo posible, mantener las mismas directrices.

Se puede señalar que, a partir de 1994 y hasta 1996, mientras Kozyrev permaneció como Ministro, los conflictos internos fueron menores y esto repercutió positivamente en la política exterior. Existía cierto acuerdo en torno a la idea básica de concebir a Rusia como una gran potencia, con derechos y obligaciones, y actuar en consecuencia.

El miedo de Occidente a las elecciones al Parlamento, que se llevarían a cabo en 1995, la posibilidad de un renovado embate nacionalista, y el deterioro de la situación económica en Rusia influyeron, hasta cierto punto, en la decisión de negociar un préstamo por 6.8 miles de millones de dólares para Rusia ante el FMI en 1995 —el segundo más grande que se había otorgado jamás, después del mexicano, a principios de ese mismo año. Otro préstamo de esta institución llegó poco antes de las elecciones presidenciales de 1996, esta vez por un monto de 10.1 mil millones de dólares.³¹

Las segundas elecciones para la Duma, en diciembre de 1995, afectaron el curso no sólo de la política interna de Rusia, sino también de la exterior, aunque esta última había

³⁰ Arbatov, "Russian Foreign Policy Thinking...", art. cit., p. 143.

³¹ Stent, art. cit., p. 94.

empezado a evolucionar desde tiempo atrás.³² El mayor triunfador fue el Partido Comunista que obtuvo 22% del voto, seguido del partido de Zhirinovsky con 11%, en tanto, los partidos reformistas, vinculados a Yeltsin, Nuestro Hogar es Rusia y el Bloque Yabloko, obtuvieron sólo 10 y 6% respectivamente.³³

El reemplazo de Andrey Kozyrev por Evgeny Primakov³⁴ como Ministro de Relaciones Exteriores, tan sólo un mes después de las elecciones, fue otra señal inequívoca del consenso general que existía: era necesario cooperar con las democracias liberales de Occidente y buscar contactos privilegiados con ellas, pero dar prioridad a las relaciones con otras regiones. Si Rusia quería ser potencia debía aprovechar su situación geográfica como puente entre Europa y Asia. Pero también fue reflejo de la evolución de la política interna; el triunfo de la oposición en el Parlamento mostraba la polarización del electorado y la necesidad de recobrar el apoyo de la población mediante acciones más firmes incluso en el extranjero, particularmente cuando meses más tarde se llevarían a cabo elecciones presidenciales.

Los dos principales candidatos en esa contienda, Yeltsin y Genadii Ziuganov, líder de los comunistas, se enfrascaron en declaraciones que subían de tono constantemente respecto a la importancia de la CEI para Rusia y la obligación del mundo a respetar las zonas de interés rusas y su condición de gran potencia.³⁵

³² Dimitri Simes, *After the Collapse, Russia Seeks Its Place as a Great Power*, Nueva York, Simon & Schuster, 1999, p. 201.

³³ Suny, *op. cit.*, p. 504.

³⁴ Primakov había sido Director de los Servicios de Inteligencia Exterior y era destacado miembro del Ministerio de Relaciones Exteriores; era conocido por sus posturas eurasianistas —es decir, en favor de fortalecer las relaciones con Asia, sin descuidar por ello los contactos con Occidente. Stent, *art. cit.*, pp. 97-98.

³⁵ *Ibid.*, p. 96.

Asimismo, la política exterior rusa bajo Primakov se volvió más contundente a la vez que se definieron con mayor claridad los principios que habrían de guiarla. Estos principios se pueden resumir en cinco postulados generales: Se reconoció que Rusia tenía intereses propios e individuales los cuales no necesariamente coincidían con los de otras potencias y estaba en su derecho de defender; aunque Rusia tenía problemas internos que le impedían actuar con la misma libertad que antes, ciertamente estaba en condiciones y tenía la responsabilidad de desempeñar un papel de primer orden en el escenario internacional; Rusia debía perseguir sus objetivos pero sin enfrentarse a Occidente de quien dependía económicamente; la política exterior se debía basar ya no en ideologías si no en sus necesidades internas por lo que la geoeconomía se debía imponer a la geopolítica; finalmente se subrayó que Rusia aceptaba cooperar con Occidente siempre y cuando fuera en términos de igualdad y sin que un país pretendiera imponerle sus consideraciones.³⁶

Aunque la política interna siguió siendo una variable importante en la definición de la política exterior, es innegable que, durante el periodo de Primakov, los principios enumerados fueron la base de la política exterior y que ésta resultó menos susceptible a las transformaciones internas.

INTEGRIDAD TERRITORIAL: AMENAZAS EN LAS PROVINCIAS

Cuando Rusia emergió como el Estado sucesor de la Unión Soviética, no sólo tenía que hacer frente a los retos mencionados antes: la construcción de un Estado, la edificación de una economía de mercado, el establecimiento de nuevas instituciones políticas, sino que, además, debía hacerlo en una situación en la que estaba en riesgo la integridad

³⁶ Simes, op. cit., pp. 206-207.

misma de su territorio, lo cual, sin duda, agregaba complejidad a la ya de por sí difícil tarea. Este factor de control territorial sería,³⁷ por tanto, un elemento de peso en el diseño y la viabilidad de su política exterior.

En 1992 el problema se originó, en parte, por la negativa de dos de las repúblicas rusas a firmar el Tratado de la Federación. Sin embargo, es innegable que el Tratado mismo ha ocasionado dificultades debido a que muchos de los aspectos de la relación entre la federación y las provincias, o entre éstas mismas no están regulados, lo que crea confusión y facilita las demandas de autonomía de algunas regiones.³⁸

En resumen, Rusia enfrenta hoy varios tipos de problemas con relación a su territorio: intentos de secesión de provincias integrantes de la federación y provincias de otros países que buscan integrarse a Rusia. En este apartado se analizará el primer tipo de problema, el otro se estudia en el capítulo dos.

El ejemplo más conocido de intentos de secesión, aunque no el único, es el de Chechenia que, junto con Tatarstan, no sólo se negó a firmar el Tratado de la Federación, base legal del nuevo país, sino que, además, en diciembre de 1993, boicotearon el referéndum de la Constitución.³⁹

Aunque los procesos en Tatarstan y Chechenia han repercutido en la consolidación de Rusia y por tanto en cierta forma en sus relaciones internacionales, el desarrollo y

³⁷ La complejidad de cada uno de estos conflictos y los límites naturales de espacio de la investigación impiden que se explique cada uno con detenimiento. Sólo se señalarán brevemente sus características más importantes y la manera en que influyen tanto en la construcción del Estado ruso como en política exterior.

³⁸ Aleksei Salmin, *op. cit.*, pp. 112.

³⁹ El conflicto en Chechenia en realidad se remonta a la época soviética. A grandes rasgos: en noviembre de 1990 la república autónoma de Chechen-Ingush declaró su soberanía y la reafirmó en julio de 1991. En octubre de 1991, el General Dzhokhar Dudayev ganó las elecciones al Parlamento local y se proclamó presidente de la República de Chechenia. De hecho, una vez que la URSS desapareció el control de Rusia sobre la región era prácticamente inexistente y Dudayev logró incluso expulsar al ejército ruso de Chechenia. Véase Mikheyev, *op. cit.*, pp. 189-190.

consecuencias de cada uno ha sido muy distintos. Por una parte, en Chechenia los intentos separatistas, fueron duramente reprimidos, lo que originó una cruenta guerra para las dos partes, que duró más de dos años, lo cual en realidad disminuyó aún más la legitimidad del gobierno ruso.⁴⁰

Conviene resaltar que, si bien los ataques y masacres perpetrados por el ejército ruso, que dejaron entre 40 y 100 mil muertos, no fueron bien recibidos por la comunidad internacional, ésta, en términos generales, se abstuvo de emitir comentarios porque, por una parte, no quería intervenir en un conflicto que era propiamente un asunto interno ruso y porque de emitir algún comentario o emprender alguna acción, ponía en riesgo sus relaciones con Rusia misma; tomando en cuenta el potencial nuclear de Rusia y la importancia que concedió siempre al conflicto en Chechenia eso era en extremo riesgoso. Por otra parte, no estaba dispuesta a intervenir en una región tan peligrosa para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, a cambio de poner en riesgo sus renovadas relaciones con Rusia y fomentar aún más el nacionalismo que se vivía entonces (1994-1996).⁴¹

⁴⁰ Véanse *ibid.*, pp. 190-192; Nicholas Dima, "Russia, The Caucasus and Chechnya", *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, 21 (1995), pp. 156-157; y Susan Clark y David Graham, "The Russian Federation's Fight for Survival", *Orbis*, 39 (1995), pp. 344-347.

⁴¹ Actualmente, la situación en Chechenia está en suspenso; si bien en 1996 se firmó el primer acuerdo entre la federación y Chechenia, el contenido de éste no hacía sino postergar la decisión definitiva. Según Rusia Chechenia aceptó en ese acuerdo, negociaciones posteriores; por su parte Chechenia se proclama independiente, pero no goza del reconocimiento internacional, ni siquiera de países vecinos que podrían estar interesados en que efectivamente se independizara. Véanse Edward Walker, "No Peace, No War in the Caucasus: Secessionist Conflicts in Chechnya, Abkhazia and Nagorno-Karabakh", Cambridge, MA, Harvard University, documento de trabajo, 1998, pp. 3-7; Igor Rotar, "Chechnya on the Brink of Civil War", *Prism*, 4 (1998), *passim*.

La situación en Tatarstan es distinta; en 1994, los líderes de esta región lograron un acuerdo directo con Rusia, en el cual se regulaban las relaciones entre las dos partes en términos de igualdad, lo que les garantizaba un estatus especial.⁴²

Probablemente este acuerdo no tendría importancia de no haber surgido demandas del mismo trato en numerosas provincias; al principio se concedió sólo a dos regiones más: Bashkortostan y Kabardino Balcaria, pero en la actualidad el estatus especial se ha concedido a las repúblicas de Bashkortostan, Buryatia, Udmurtia y Tuva, al territorio de Krasnodar y a las regiones de Orenburg y Kaliningrado, lo que pone en duda la vigencia del Tratado de la Federación.⁴³

Hasta cierto punto, esto dependerá de la forma en la que evolucione la CEI. Es decir, la consolidación de una comunidad fuerte y con intereses comunes implicaría para las regiones independentistas la posibilidad de quedar aisladas; por el contrario, si la alianza no logra sobrevivir o garantizar su utilidad, entonces las regiones independientes podrían buscar relaciones con países relativamente autónomos de la CEI.

El problema es más grave de lo que parece a primera vista; la búsqueda de autonomía ha llevado a las regiones a optar incluso por establecer impuestos propios al tránsito de mercancías, lo que ha impedido la consolidación de un mercado eficiente.

Ciertamente estos problemas tienen implicaciones en materia de política exterior; de hecho, Chechenia ha sido el ejemplo más evidente de la relación entre un conflicto interno y asuntos internacionales. El enfrentamiento armado en Chechenia mostró que la

⁴² Gulnara Khasanova, "Russia's New Identity Documents Creates an Uproar in Tatarstan", *Prism*, 3 (1997), p. 2.

⁴³ Mediante estos acuerdos, Rusia otorga a determinadas repúblicas y regiones importantes concesiones en materia de impuestos y control de sus recursos naturales; esto, sin duda, mina la autoridad y el control de la Federación Rusa sobre su propio territorio. Para un análisis detenido de estos acuerdos véase Salmin, art. cit., pp. 114-115; y Susan Clark y David Graham, "The Russian Federation's Fight for Survival", *Orbis*, 39 (1995), pp. 332-333.

comunidad internacional está preocupada por la viabilidad de la Federación Rusa y los riesgos de su desintegración, pero también demostró su intención de no enfrentarse abiertamente a Rusia y respetar sus decisiones en su propio territorio. Rusia es una potencia nuclear con la cual no van a romper relaciones por su actuación en una situación que ellos mismos consideran peligrosa. En este sentido, ha sido importante que se han negado terminantemente a conceder su reconocimiento a todas las repúblicas independentistas, incluso si controlan todo el territorio, al menos hasta que Rusia lo haga. Esto indudablemente ha sido de gran ayuda para Rusia porque los pequeños países que pretenden constituirse como tales, no podrían sobrevivir aislados.

Ahora bien, los anhelos independentistas de regiones en el Este tendría implicaciones aún más difíciles de enfrentar; existe el grave riesgo de una expansión islámica que pondría en serio riesgo la integridad de Rusia como país; la independencia de esas regiones implica también perder importantes recursos naturales y rutas de transporte para los productos que exportan, de los cuales dependen buena parte de sus intercambios comerciales con Occidente y sus ganancias de divisas extranjeras.⁴⁴

CRIMEN ORGANIZADO, OBSTÁCULO EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO RUSSO

Recientemente, los líderes rusos han reconocido que, en la actualidad, el mayor riesgo para la sociedad, la política, la economía y, en suma, para la viabilidad de Rusia misma son el crimen, la mafia, y la corrupción que se ha colado en todos los niveles del gobierno. Estos fenómenos han creado una situación en la que no existen garantías a la

⁴⁴ Véase Robert Barylski, "Russia, the West and the Caspian Energy Hub", *Middle East Journal*, 49 (1995), pp. 220-222.

seguridad de las personas y sus bienes y en la cual la violencia se vuelve cada vez más cotidiana.

El colapso del sistema soviético trajo consigo profundos cambios políticos, económicos y sociales que ya se han discutido y que propiciaron un importante aumento en los índices de crimen y corrupción. Las causas son muy variadas por lo que conviene hacer referencia a las más importantes.

En primer lugar, la caída del sistema soviético ocasionó un vacío legal; como se ha dicho antes, la actividad económica se dejó paulatinamente al libre mercado, sin embargo, no existía un marco legal que orientara esas actividades ni que enunciara lo que en el nuevo entorno constituía un delito; la misma Constitución permaneció hasta 1993 y las viejas leyes que seguían vigentes eran insuficientes para orientar debidamente la economía y para prevenir los ilícitos. En ausencia de leyes adecuadas para que regularan la conducta de las empresas y los negocios, los individuos recurrieron a sus propios métodos, o justicia por propia mano, para garantizar sus intereses, y para hacer cumplir contratos y obligaciones, lo que dejó fuera a las instituciones estatales encargadas de la impartición de justicia y fortaleció a los grupos que desarrollaban sus actividades económicas fuera de la ley.⁴⁵

En segundo, la desaparición de la URSS dejó tras de sí un entorno geográfico completamente nuevo y fronteras que además de no estar claramente definidas eran casi imposibles de controlar; así, se convirtieron en santuario para los traficantes de bienes en general, pero especialmente de drogas y armas provenientes, en su mayoría, de

⁴⁵ Mikheyev, *op. cit.*, p. 157.

Afganistán y distribuidas en todo el territorio de la ex unión además de Europa del Este y el Lejano Oriente.

Un tercer elemento que ha propiciado el aumento en la criminalidad ha sido las privatizaciones o redistribución de la riqueza; aunque este proceso era el mecanismo para transformar y reactivar la economía y no implicaba, en principio, ningún problema, en realidad, se llevaron a cabo de forma poco sistemática, pero ante todo, con poco apego a la ley lo que ha generado dificultades inimaginables. Por una parte cuando se levantaron las sanciones a muchas actividades económicas se crearon nuevos espacios de actividad para el mercado negro. Pero además, la antigua *nomenklatura* tuvo acceso privilegiado a los bienes privatizados. La cooperación entre burócratas y criminales ha sido estratégica: los criminales obtienen licencias y acceso a propiedades en tanto los burócratas se enriquecen. Así, el desarrollo de actividades capitalistas en Rusia y las inmensas posibilidades que se abrieron para adquirir propiedades estatales fomentaron las acciones criminales.

En este sentido conviene resaltar que buena parte de los analistas señalan que las instituciones más involucradas en la corrupción son, paradójicamente, aquellas que se encargan de la impartición de la justicia y de la seguridad, como es la caso del Ministerio de Asuntos Internos y el Servicio de Inteligencia Exterior.⁴⁶

Finalmente, la incapacidad del Estado para ofrecer condiciones de vida mínimas a la población en general y los elevados precios de los bienes de consumo han fortalecido el mercado negro y han favorecido que los empresarios se muevan en el ámbito de la

⁴⁶ Michael Waller y Victor Yasmann, "Russia's Great Criminal Revolution: The Role of the Security Services", *The Journal of Contemporary Criminal Justice*, 11 (1995) <<http://www.afpc.org/issues/crimrev.htm>>, p. 1.

economía informal. Asimismo, los ingresos insuficientes para los trabajadores han propiciado también el robo generalizado de partes industriales que fortalecen la economía ilegal.

Aunque la falta de estadísticas confiables de la época soviética impide una comparación precisa, es innegable que el crimen ha aumentado considerablemente y que las cifras actuales, en sí mismas dicen mucho. El Ministerio de Asuntos Internos ha reconocido que cerca de 25% del PIB se deriva directa o indirectamente de actividades del crimen organizado que abarcan no sólo las actividades típicas de lavado de dinero, actividades financieras, negocios de drogas y venta de armas, que son sin duda las más peligrosas, sino incluso la distribución de bienes de consumo básico.⁴⁷ Asimismo, el Ministerio reconoció que existen alrededor de 5 600 grupos organizados que operan tanto en Rusia como en las repúblicas ex soviéticas y fuera de las fronteras. El crimen organizado abarca casi todos los ámbitos de la economía, desde las finanzas y negocios, hasta la industria, la agricultura y el comercio, particularmente en bienes esenciales como los alimentos, además de la administración pública, las instituciones judiciales, e incluso instituciones de caridad.⁴⁸

Yeltsin reconoció poco después que alrededor de 50% de las empresas en Rusia trabajan para grupos criminales y la mafia controla cerca de 550 bancos, 41 mil compañías industriales y 80% de las compañías de co-inversión (es decir, con capital ruso y capital extranjero).⁴⁹

⁴⁷ Algunos analistas consideran que esta cifra podría alcanzar en realidad hasta 40%; aunque la diferencia en números es importante, la cifra oficial ofrecida por el Ministerio en 1994 refleja ya la magnitud del problema. Cfr *ibid*, p. 2; y Victor Shaballin y Joseph Albini, "The New Stage of the Fight Against Organized Crime in Russia", Committee for a Safe Society, 1997 <<http://www.alternatives.com/crime/NEWSTAGE.HTML>> p. 1.

⁴⁸ Mikheyev, op. cit., p. 157-158.

⁴⁹ Waller y Yasmann, art. cit., p. 2.

El crimen no es entonces un reflejo exclusivo de la situación social sino, sobre todo, muestra la debilidad del Estado, de sus bases legales y de sus instituciones de impartición de justicia. La insuficiencia de los mecanismos legales ha permitido crear un sistema de arbitrariedad administrativa y corrupción en la que los dueños de los medios de producción no dependen ya de las políticas del gobierno para desarrollarse sino de las acciones de los administradores corruptos que facilitan su supervivencia y de la protección y las redes de distribución de criminales organizados.

Es interesante notar que, según estadísticas, 50% de las ganancias criminales se gastan en "comprar" oficiales corruptos.⁵⁰ Es innegable que este fenómeno ha sido un factor de primer orden para detener el desarrollo económico y ante todo para restar credibilidad al Estado ruso en el exterior. Se extrae capital de Rusia que podría utilizarse para reestructurar y fortalecer a la industria o para resolver problemas sociales.

El gobierno de Yeltsin ha emprendido algunas medidas con miras a disminuir la corrupción y las actividades criminales, particularmente en lo que se refiere a la creación de leyes más duras y que definan de forma más precisa lo que el Estado considera crímenes,⁵¹ sin embargo, también es cierto que esas leyes han sido poco efectivas, porque en muchas ocasiones se han utilizado más bien políticamente para destruir enemigos del gobierno central que para los fines enunciados.

Aunque el problema es sobre todo interno, las repercusiones en sus relaciones exteriores han sido importantes, particularmente porque la situación ha llegado a tal punto que Occidente se ha mostrado más renuente a ofrecer ayuda económica, que sin duda es

⁵⁰ Véase Tanya Frisby, "The Rise of Organized Crime in Russia: Its Roots and Social Significance", *Europe-Asia Studies*, 50 (1997), p. 37.

⁵¹ Me refiero, entre otras leyes, al Código Civil de 1994 y el reformado de 1995; y a los numerosos decretos emitidos por Yeltsin para regular cuestiones muy específicas del fenómeno. Véase *ibid*, *passim*.

necesaria, cuando buena parte de ella puede acabar en manos de funcionarios o empresarios corruptos y no en los programas a los que se asignan los recursos en principio. Además Occidente teme el comercio de armas e insumos nucleares; cabe señalar que más de la mitad de las armas en el mercado negro se extraen del ejército; de hecho, los robos han alcanzado tal nivel que la empresa rusa de armamentos ha sufrido enormes pérdidas.⁵²

En este sentido, el mayor riesgo es, sin duda, el armamento nuclear. Ciertamente el enorme arsenal que conserva Rusia es un factor que le garantiza un lugar en la política internacional y el respeto de las grandes potencias, sin embargo, las enormes redes de corrupción, el escaso control sobre la producción y distribución de armamento y el tráfico de armas son un riesgo enorme para Rusia precisamente por su arsenal nuclear.

En los últimos años ha habido al menos cuatro detenciones de material nuclear ruso fuera del país, además de varias faltantes de uranio altamente enriquecido. Esto indica que no sólo existe la amenaza de perder material nuclear sino casos concretos en los que el riesgo se ha materializado, sobre todo porque los casos detectados no eran de ninguna manera cantidades mínimas y porque los proveedores son siempre trabajadores de los institutos de investigación nuclear. Además de Rusia, Occidente ha confirmado su preocupación de que los productos nucleares lleguen a manos de grupos terroristas o países que están intentando acceder al club nuclear que parecen ser los clientes más interesados. La situación actual puede fácilmente aumentar el riesgo por los enormes

⁵² Véase R. Dellow, "Russian Organised Crime", Department of Defense, Conflict Studies Research Center, 1997 <<http://www.ppc.pims.org/csrc/RussianOrganisedCrime.htm>> p. 8.

inventarios de material que no está en uso, los bajos controles, la inestabilidad política y la corrupción a todos los niveles.⁵³

Ciertamente los problemas que ocasionan a Rusia la corrupción y la mafia son enormes. No hay dinero suficiente para la inversión productiva ni para proyectos de desarrollo, no existe certidumbre para la inversión extranjera y encima el tráfico de armas y drogas crea un clima de inseguridad. En este sentido, los países industrializados han pensado con más detenimiento la posibilidad de ofrecer ayuda a Rusia o invertir allí, porque conocen el alto riesgo que corren sus inversiones y temen que la ayuda que ofrezcan acabe en manos de funcionarios corruptos sin que contribuya al desarrollo real de ese país.

Con el fin de la Unión Soviética, Rusia –Estado sucesor– estaba en una situación peculiar: se trataba de un Estado nuevo, que debía construir sus instituciones, definir sus intereses y diseñar sus estrategias; pero, no se partía de una *tabula rasa*: los vestigios de la URSS –tanto problemas como oportunidades– serían determinantes en la actuación rusa.

Para Rusia, edificar un nuevo Estado no significaba sólo construir hacia el interior; de hecho, definir su posición en el mundo era una condición indispensable para su establecimiento como Estado-nación. Mientras se construía el Estado, Rusia enfrentaba el enorme reto de encontrar su lugar en el mundo. Así, ha tenido que desarrollar, al

⁵³ William Potter, "Nuclear Smuggling from the Former Soviet Union", en David Marples y Marilyn Young (eds.), *Nuclear Energy and Security in the Former Soviet Union*, Boulder, Westview Press, 1997, pp. 138-154.

mismo tiempo, dos procesos sumamente complejos y a la vez estrechamente vinculados; los logros o fracasos en cada uno, así como las trabas y oportunidades, determinaban, en buena medida, sus posibilidades y resultados en el otro.

Si bien se trata de procesos extremadamente complejos y con muchos matices, en este capítulo se identificaron cuatro variables que han condicionado el proceso de construcción del Estado y, consecuentemente, la definición de la política exterior rusa: pugnas políticas internas; transformación económica; separatismos de algunas provincias y guerras internas; corrupción y crimen organizado. Las pugnas internas, según se demostró en este capítulo, definen, en buena medida, las estrategias y prioridades de política exterior, ya que cada grupo tiene preferencias distintas e influye en la estrategia nacional. Por su parte, las necesidades económicas han influido considerablemente en la política exterior, puesto que el interés de fortalecer su endeble economía ha implicado, en no pocas ocasiones, subordinar el “interés nacional” a las prioridades de aquellos países en posibilidad de apoyar financieramente a Rusia.

Las crisis internas provocadas por conflictos separatistas así como los problemas derivados de la corrupción y el crimen organizado han tenido repercusiones que obstaculizan la construcción estatal, lo que hizo aún más difícil la definición de una política exterior coherente; a la vez ponen en duda la viabilidad del Estado y cuestionan su credibilidad en el exterior.

Así, estas cuatro variables han influido, en mayor o menor medida y con énfasis distintos, en la definición de la política exterior rusa. Los asuntos internos —enfocados a la construcción del nuevo Estado ruso— tienen, en suma, dos efectos: definen las directrices

de la política exterior (prioridades y estrategias), pero, limitan sus posibilidades de acción, porque las necesidades internas condicionan su capacidad de acción en el exterior.

LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

El 8 diciembre de 1991, Boris Yeltsin, Stanislav Shushkevich y Leonid Kravchuk, líderes de las Repúblicas Soviéticas de Rusia, Belorus (entonces Bielorusia) y Ucrania, respectivamente, se reunieron en secreto para firmar un documento que ponía fin a la existencia de la URSS. Sería sustituida por una Comunidad de Estados Independientes (CEI) que facilitara a cada uno de los países el tránsito hacia la independencia pero que, a la vez, ofreciera espacios para la cooperación y que reconociera y resolviera las necesidades y problemas comunes de sus miembros.¹ Si bien en un principio esta unión contemplaba la inclusión de los países eslavos únicamente, poco después ocho repúblicas más se adhirieron al acuerdo.²

El 25 de diciembre, la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas dejaba de existir. Así, donde por muchos años hubo un solo país, aparecían quince nuevos actores internacionales que complicaron significativamente el entorno geopolítico. La comunidad internacional reconoció de inmediato a estos Estados independientes y, aun cuando concedió a Rusia la condición de Estado sucesor legítimo de la URSS y reconoció su condición de *primus inter pares*, para Rusia esto no era suficiente. Aunque en el "Acuerdo para la Creación de la Comunidad de Estados Independientes" los Estados miembros

¹ Richard Sakwa y Mark Webber, "The Commonwealth of Independent States 1991-1998: Stagnation and Survival", *Europe-Asia Studies*, 51 (1999), p. 379.

² De las Repúblicas que integraban la URSS, se adhirieron Moldova (antes Moldavia), Armenia, Azerbaidzhan, Tadjikistan, Kazakhsan, Uzbekistan, Kirgistan (antes Kirghizia) y Turkmenistan; únicamente Georgia y los países Bálticos —Estonia, Lituania y Letonia— decidieron entonces permanecer al margen de esta nueva entidad.

acordaban actividades comunes en materia de política exterior, protección ambiental, migración e incluso hacían referencia a la creación de un espacio económico común, los compromisos eran demasiado laxos e insuficientes para hacer frente a los innumerables problemas que se empezaban a gestar y en ninguno de ellos se conferían prerrogativas o un estatus privilegiado a Rusia.

A partir de entonces, la principal complicación para Rusia sería aceptar que, legalmente, esos nuevos países se habían convertido en sus iguales y que debía diseñar políticas para relacionarse con ellos y no imponerles políticas en ningún ámbito. La principal transformación consistía en el paso de relaciones de dependencia y subordinación dentro del territorio de una superpotencia a otras de cooperación entre Estados independientes y formalmente iguales. Además para Rusia los nuevos Estados seguían siendo estratégicos no sólo en términos económicos, por los profundos vínculos establecidos durante muchos años, sino también en términos de seguridad. El primer paso era reconocer la importancia de la región, lo que no ocurrió, de ninguna manera, inmediatamente.

Lo que se intentará demostrar es que Rusia ha tratado de conservar su hegemonía en las otras once repúblicas que son parte de la CEI, a pesar de las diferencias en las relaciones con cada una de las regiones de la CEI y de la poca definición de la política exterior rusa en un principio. Su política no pretende excluir a terceros actores del área, pero sí conservar la capacidad de decidir quién y en qué términos participa. Asimismo, ha intentado aprovechar los fuertes vínculos económicos y la dependencia de los nuevos países, producto de tantos años de historia en común, en su beneficio.

La complejidad de los procesos en la región obligan a dividir este capítulo en varios apartados que atienden, en primer lugar, las líneas generales de las relaciones y los documentos que fundan sus acciones. En seguida, se discuten las relaciones de Rusia con cada una de las regiones de la CEI: Asia Central, el Cáucaso y los Estados europeos.³ En cada uno de ellos se analizan temas que, en muchos casos, se traslapan: los conflictos armados; la presencia de rusos en otras repúblicas; la división de los bienes soviéticos; el petróleo y la injerencia de potencias extranjeras.

FUNDAMENTOS Y EVOLUCIÓN DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

Durante 1992 las relaciones con los socios de la CEI no fueron, en modo alguno, una prioridad. Entre los líderes rusos prevalecía la convicción de que su futuro dependía de mantener buenas relaciones con Occidente, lo cual descartaba, de entrada, cualquier actitud imperialista o agresiva hacia estos nuevos países, reconocidos internacionalmente. En este sentido, aunque la CEI —o lo que se denominaba "exterior cercano"⁴— no pudiera ser del todo desatendida por su localización misma, en un principio no ocupaba un lugar especial en la agenda de política exterior.

Es notable la innumerable cantidad de acuerdos, resoluciones y tratados firmados en el marco de la Comunidad, así como las múltiples reuniones de discusión a todos los

³ Cabe mencionar que no se analizan las relaciones de Rusia con los países Bálticos porque, aunque formaron parte de la URSS cerca de cincuenta años, decidieron no integrarse a la Comunidad de Estados Independientes, tema central de este capítulo.

⁴ En 1992, el término *Exterior Cercano* (*Near Abroad*) se empezó a utilizar para hacer referencia a todas la repúblicas ex-soviéticas, ya que el término CEI dejaba fuera a cuatro de ellas. En cualquier caso, según algunos académicos, el concepto mismo refleja las dificultades de los rusos para establecer y delimitar sus relaciones con estas entidades independientes. Véase Wynne Russell, "Russian Relations with the Near Abroad", en Peter Shearman (ed.), *Russian Foreign Policy since 1990*, Boulder, West View Press, 1995, pp. 53-54.

niveles, lo que contrasta con los resultados limitados obtenidos en la práctica.⁵ Dos razones explican esta aparente contradicción. La apatía rusa hacia los asuntos regionales; y segunda, el miedo de los países miembros a que la CEI no fuera otra cosa que un nuevo mecanismo de Rusia para imponer su control en lo que fue su territorio, en detrimento de su soberanía. A todo ello debe agregarse un problema adicional: más de 25 millones de rusos habitaban en zonas que quedaron fuera de las fronteras, repartidos en distintos países y cuyo estatus, en la mayoría de los casos, permanecía indefinido.

En la complicada red de acuerdos de la CEI fue necesario considerar cuestiones militares y de mantenimiento de la paz. La distribución de los bienes militares de la Unión Soviética no era una tarea fácil; por otra parte, era previsible que los países de la región mostraran su preocupación respecto a los mecanismos para enfrentar levantamientos armados y evitar que justificaran una intervención ilegal de Rusia.

Las medidas en este sentido fueron, primero, el *Acuerdo de Observación Militar y Grupos para el Mantenimiento Colectivo de la Paz en la CEI*, en marzo de 1992, y, poco después, la firma del acuerdo de Tashkent, en mayo de ese mismo año. Estos acuerdos definían las operaciones de mantenimiento de paz en los mismos términos que la ONU y la CSCE, es decir, intervenir sólo con el consentimiento de las partes, cuando las

⁵ Christopher Royen, "Conflicts in the CIS and their Implications for Europe", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, p. 232. Obviamente estas afirmaciones relacionadas con los resultados limitados de los acuerdos no se aplican a las cuestiones nucleares. En mayo de 1992, los cuatro gobiernos en cuyo territorio se había desplegado armamento nuclear, Belorus, Ucrania, Kazajistán y Rusia, firmaron el Protocolo de Lisboa; éste establecía que Rusia, como sucesor legal de la URSS, podía conservar el armamento nuclear en tanto los otros tres Estados aceptaban devolverlo a Rusia y adherirse a un estatus no nuclear. El único país con el cual hubo algunos roces, como se analiza más adelante, fue Ucrania, que buscó aprovechar su renuncia al armamento nuclear para obtener concesiones. Victor Kremeniuk, "Post-Soviet Conflicts: New Security Concerns", en Baranovsky (ed.), *op. cit.*, p. 252.

hostilidades cesan y sin cumplir funciones de combate.⁶ Es necesario agregar que Rusia optó también por firmar acuerdos bilaterales con todas las repúblicas que estuvieron de acuerdo para, en caso de que considerara necesario intervenir, no depender de la voluntad de todos los Estados y para mantener cierta condición superior frente a cada uno de los países que, mediante acuerdos multilaterales era más difícil de obtener.

Ahora bien, a pesar de tener los mecanismos para regular su intervención y de existir enfrentamientos y guerras civiles en países de la CEI, durante 1992, el gobierno de Rusia se mostró reacio a involucrarse en problemas ajenos. En otras palabras, había asumido por muchas décadas el papel de policía de una amplia región; los costos habían sido altísimos frente a beneficios que, en ese momento, parecían limitados; era difícil que, dada la situación económica, Rusia quisiera hacerse cargo de todos los enfrentamientos. La condición, al parecer, era que los conflictos constituyeran, en efecto, una amenaza concreta y tangible a su seguridad.

La confusión interna que vivía Rusia respecto a la CEI queda de manifiesto en el primer borrador del *Concepto de Política Exterior Rusa*, publicado en febrero de 1992 por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En éste, la atención a la CEI se fijaba en el proceso de construcción de instituciones; a los conflictos armados se les trataba con poco detenimiento y como si fueran situaciones pasajeras; asimismo, no se discutía, en ninguna de sus partes, la cuestión que más preocupaba a la oposición: los rusos en el exterior.⁷ Tampoco la primera Doctrina Militar, publicada ese mismo año, resolvía el problema de

⁶ Royen, art. cit., p. 240. El Acuerdo colectivo fue firmado exclusivamente por los presidentes de Armenia, Kazakhsan, Kirgistan, Tadzshikistan Uzbekistan y Rusia, por supuesto. Como se estudiará más adelante la firma de este acuerdo reflejaba la preocupación de los países firmantes por el conflicto en Tadzshikistan porque eran los que de una u otra forma podían resultar afectados. Dianne Smith, "Central Asia: a New Great Game?", *Asian Affairs* 23 (1996), p. 1508.

⁷ Kremeniuk, art. cit., p. 260.

fondo, aunque debe señalarse que, al menos, hacia alusión a los rusos en el extranjero y consideraba que era responsabilidad del Ministerio de Defensa garantizar su vida y propiedades; asimismo, proponía, de forma ambigua, la creación de fuerzas para el mantenimiento de paz. En cualquier caso, la doctrina seguía sin llenar las expectativas políticas y militares de diversos grupos en Rusia.⁸

Empero, cuando en 1992 la CSCE y la ONU manifestaron su interés por participar en la resolución de los conflictos en Nagorno-Karabakh y en Abkhazia y Tadjikistan, Rusia se mostró reticente.

Frente a estos fracasos para definir su nuevo papel en la CEI, las críticas empezaron a subir de tono. La oposición, fortalecida por los problemas internos, puso énfasis en la importancia del territorio de la ex Unión Soviética en términos económicos y de seguridad. Si Rusia quería ser una gran potencia tenía que garantizarse un lugar preponderante en lo que había sido su territorio y desempeñar un papel más activo en toda la región; en otras palabras, su condición de gran potencia estaría determinada por su capacidad de utilizar su situación geográfica, en medio de Europa y Asia, como puente e intermediación.⁹

⁸ Spencer Bakich, "Toward a New Quality: The Russian Military Doctrine and Eurasian Security", *The Journal of Social Political and Economic Studies*, 21 (1996), pp. 3-4.

⁹ Para entender a cabalidad la discusión que se generó, a partir de 1993, relacionada con la política exterior es necesario hacer alusión al llamado "eurasianismo"; un movimiento intelectual que surgió a fines de la década de 1980 y principios de 1990 —aunque sus raíces más profundas se remontan a las corrientes eslavófilas del siglo XIX, las cuales subrayaban el papel especial que estaba llamada a desempeñar Rusia en el mundo, como hegemonía sobre todos los pueblos eslavos y salvación para Europa, en el cual la cristiandad ortodoxa era la base de una sociedad armónica — y que desde 1993, indudablemente, ha ganado numerosos adeptos entre algunos grupos políticos. Aunque es posible identificar varias corrientes entre sus teóricos, por razones de espacio se hará referencia exclusivamente a sus postulados más generales. Los eurasianistas son, en realidad, la reacción conservadora al Nuevo Pensamiento Político de Gorbachev. Consideran que Rusia, por su posición geográfica, en medio de Asia y Europa y su composición étnica, está llamada a desempeñar un papel de mediador y reconciliar los conflictos en sus fronteras; su cultura puede resistir la influencia occidentalizadora y guiar el desarrollo y evolución de toda la región. Por consiguiente, este país no puede sujetarse a las reglas impuestas por Europa o por Estados Unidos y tiene que establecer sus propias reglas en el "Arco Eurasiático" entre Rusia, el Lejano Oriente, Asia Central y Medio Oriente. Salta a la vista que esta teoría tiene mucho que ver con los procesos políticos que se viven en Europa. Rusia renunció, voluntaria o involuntariamente, a su dominio sobre Europa del Este y se cerró con ello muchas oportunidades, su opción es entonces, según señalan los eurasianistas, volver la mirada a Asia. Es decir, se

Conceptualmente, el giro hacia una postura más enérgica no fue sino hasta finales de 1993, de frente a las elecciones parlamentarias y, en buena medida, determinado por la disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo (véase *supra* capítulo 1). Los defensores de una fuerte presencia militar en la CEI habían ganado un espacio en la opinión pública y también algunos cargos en los ámbitos militar y de política exterior; aunado a ello, los conflictos armados en las fronteras de Rusia empezaban a cobrar fuerza y se convertían en una amenaza real. Kozyrev era el blanco de los ataques de la oposición, que consideraba su actuación mediocre e insuficiente para garantizar los intereses rusos en las regiones vecinas.

No fue sino en la *Doctrina Militar*, presentada en octubre de 1993, en la que se reconoció, por primera vez, que el riesgo de un enfrentamiento con Occidente había disminuido, y más aún el de un enfrentamiento nuclear; por el contrario, eran los conflictos regionales y las guerras locales la amenaza principal a la seguridad y estabilidad rusa y le correspondía, por tanto, garantizar y mantener la estabilidad regional. Rusia afirmaba así su derecho a asegurar lo que definía como sus “intereses vitales” en el exterior cercano.¹⁰

En el documento se explicaba ampliamente, y esto se subrayó en declaraciones posteriores de Andrey Kozyrev, Ministro de Relaciones Exteriores, que Rusia de ninguna manera constituía una amenaza para la región, que la Doctrina no era la justificación para

deben identificar las condiciones especiales de su país frente al mundo para entender el papel que debe cumplir: enlazar Europa y Asia, y sobre todo, controlar y estabilizar su región. No reconocer su posición privilegiada en Asia y centrarse exclusivamente en Europa implica automáticamente renunciar a su condición de superpotencia. Se trata, entonces, de una justificación para revivir el imperialismo ruso en sus regiones adyacentes y reconstruir, por la fuerza si es necesario, el estatus de superpotencia que algún día tuvo su país. Véase David Kerr, “The New Eurasianism: The Rise of Geopolitics in Russia’s Foreign Policy”, *Europe-Asia Studies*, 47 (1995), pp. 977-988; y Andrei Tsygankov, “Hard Line Eurasianism and Russia’s Contending Geopolitical Perspectives”, *East European Quarterly*, 32 (1998), pp. 315-334. Sobre la eslavofilia véase Iver Neumann, *Russia and the Idea of Europe*, Londres, Routledge, 1996, pp. 28-39.

¹⁰ Bakich, art. cit., pp. 4-8.

un nuevo embate imperialista, sus intervenciones serían, en todo momento, conforme a derecho. No sobra decir que la Doctrina se convirtió en un documento normativo y un componente central del *Concepto de Seguridad Federal Rusa*.¹¹

Además en esas fechas Evgeny Ambartsumov, Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento, proclamó lo que se ha denominado la Doctrina Monroe de Rusia o la Doctrina Monroeski: Rusia tiene derechos y responsabilidades especiales en los territorios de la extinta Unión Soviética que no tiene obligación de compartir con nadie.¹²

Es posible afirmar que en 1994 empezó a cobrar forma una política exterior congruente y unificada hacia la Comunidad de Estados Independientes, cuando incluso Kozyrev defendió las acciones rusas en su exterior cercano frente a las críticas y reclamos de Occidente. Esta evolución queda de manifiesto en las regiones que se estudian a continuación.

Esta política congruente y enérgica se reafirmó cuando Evgeny Primakov fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores y diseñó una nueva jerarquía de prioridades en la política exterior de Rusia. En 1996 declaró que la Comunidad de Estados Independientes era y seguiría siendo el interés principal de Rusia y que en esa área se perseguirían tres objetivos: en primer lugar, "buscar toda posibilidad de consolidar el proceso de integración, en segundo, promover la estabilidad y el arreglo de los conflictos locales para fortalecer por esa vía la seguridad de Rusia y en tercero, resolver, mediante

¹¹ *Ibid.*, *passim*.

¹² Dmitri Trenin, "Russia's Security Interest's and Policies in the Caucasus Region", en Bruno Coppieters (ed.), *Contested Borders in the Caucasus*, Bruselas, Vrije Universitat Brussel Press, 1996 <<http://poli.vub.ac.be/publi/ContBorders/eng/ch0301.htm>>, p. 3.

la cooperación y mecanismos de integración, los problemas de los ciudadanos rusos que viven en los países de la Comunidad".¹³

LA HEGEMONÍA RUSA EN ASIA CENTRAL

La Comunidad de Estados Independientes representa para Moscú un mecanismo ideal para conservar su presencia en casi todo el territorio de la Unión Soviética, sin tener que incurrir en los enormes costos que implicaba mantener una hegemonía absoluta sobre la región, particularmente en Asia Central.¹⁴ Sin embargo, la transformación económica interna, su deseo de acercarse a Europa y su miedo a verse inmiscuida de nuevo en conflictos como el de Afganistán, del que apenas se recuperaba, propiciaron que dentro de la política exterior rusa, los primeros meses de 1992, Asia Central quedara en un segundo plano.¹⁵ En cualquier caso, Rusia mantenía su influencia en la región porque, a pesar de la inestabilidad que imperaba desde 1985, ninguno de esos países había intentado independizarse de la Unión Soviética hasta que su desaparición fue inminente; es decir, a diferencia de otros países de la CEI, Asia Central no tenían una política anti rusa definida.¹⁶

Sin embargo, en muy poco tiempo, con el inicio de la guerra civil en Tadzjikistan y la visita de numerosos líderes del mundo árabe a la región, la postura rusa se modificó.

¹³ Vitaly Naumkin, "Russia and Transcaucasia", *Caucasian Regional Studies*, 3 (1998) <<http://poli.vub.ac.be/publi/crs/eng/0301-02.htm>>, p. 6.

¹⁴ Los cinco países de la CEI que conforman la región de Asia Central y a los que se hará referencia en este apartado son: Kazakhsan, Kirgistan, Tadzjikistan, Turkmenistan y Uzbekistan.

¹⁵ Aunque se haga referencia a la región en general no se debe perder de vista, como se enfatiza más adelante, que las relaciones de Rusia con cada uno de los países tiene diferencias significativas. Así, en tanto su interés en la región en conjunto durante 1992 no fue de primer orden, es innegable que Kazakhsan fue importante para Rusia desde 1992, en cierta medida porque ese país estuvo siempre dispuesto a cooperar con Rusia y participar en los esquemas multilaterales que se crearon.

¹⁶ Rajan Menon hace un análisis detallado de las causas que ocasionaron las revueltas y movimientos civiles en Asia Central, particularmente desde 1985, que poco tenían que ver con un espíritu independentista. Rajan Menon, "In the Shadow of the Bear", *International Security*, 20 (1995), pp. 152-154.

Rusia advirtió las implicaciones económicas y políticas de ignorar a esos Estados, que, además de ser terriblemente inestables, tenían un potencial energético digno de tomar en cuenta, por lo que se puso en práctica una política que permitiría aprovechar los recursos y disminuir los costos y la inestabilidad en la región y evitar que otros países — especialmente aquellos con afinidades religiosas— ejercieran mayor control y excluyeran a Rusia. Hay que advertir que los rusos temían no únicamente la posibilidad de que los conflictos armados tuvieran repercusiones en su territorio —que no estaba del todo controlado—, sino también querían prevenir la extensión del fundamentalismo islámico a sus fronteras y en su territorio.¹⁷

Como se ha dicho, en la Doctrina Militar de octubre de 1993 se señalan explícitamente como amenazas “los conflictos armados existentes así como conflictos armados potenciales, especialmente aquellos motivados por un nacionalismo agresivo o intolerancia religiosa” y, por otra parte, “el entrenamiento, en otros Estados, de grupos armados diseñados para penetrar en territorio ruso o de sus aliados”. Asimismo, en 1994, el Servicio de Inteligencia Exterior, dirigido por Primakov, publicó un reporte en el que se subrayaba que el fundamentalismo islámico en los países de la CEI con población musulmana podía fortalecerse lo que representaba una amenaza, para Rusia en primera instancia y para el mundo en general. El Islam, practicado por extremistas en Asia Central, es considerado particularmente amenazante porque su objetivo último es derrocar a los regímenes civiles y proclamar Estados islámicos.¹⁸

¹⁷ Los Estados de Asia Central tienen sus raíces en la cultura turca y la mayoría no son esclavos sino musulmanes sunnitas. *Ibid.*, p. 150.

¹⁸ Véase Flemming Splidsboel Hansen, “The Official Russian Concept of Contemporary Central Asian Islam: the Security Dimension”, *Europe-Asia Studies*, 49 (1997), pp. 1502 y 1503.

Es necesario subrayar que no sólo Rusia temía la expansión del Islam; las élites de Asia Central, heredadas del aparato soviético, eran seculares y, por tanto, temían también cualquier movimiento religioso que iniciara un conflicto armado o amenazara su gobierno. Como ejemplo, durante una visita de Yaser Arafat, líder de la Organización para la Liberación Palestina, fue recibido fríamente por los líderes de Asia Central.¹⁹

En este escenario, Rusia se sintió con derecho a ser reconocida como la potencia hegemónica en Asia Central —lo que, en cierta forma, se facilitaba por la incapacidad de esos países para garantizar su integridad territorial y su viabilidad económica— y la encargada de lidiar con todos los asuntos regionales. Después de la firma del *Acuerdo de Seguridad Colectiva*, en mayo de 1992, Moscú negoció con los países de Asia Central los acuerdos *De las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz y De Seguridad en la Frontera Sur de la CEI*, en los que se reconoce el derecho y la obligación de Rusia de defender las fronteras externas de la CEI en esa región.²⁰

Además de las negociaciones multilaterales, Rusia optó también por la vía bilateral en la que podía obtener una situación más ventajosa. Así, firmó acuerdos bilaterales de Amistad y Cooperación Mutua y de Defensa con cada uno de los cinco países de esta región,²¹ en los cuales se establecía que las Guardias Fronterizas Rusas serían responsables de vigilar las fronteras externas de esos países, en tanto el sistema de defensa aérea de la CEI vigilaría los cielos de la región; Rusia se convertía formalmente en garante de la seguridad.

¹⁹ James Critchlow, "The New Muslim Nations of Central Asia", en David Goldberg y Paul Marantz (eds.), *The Decline of the Soviet Union and the Transformation of the Middle East*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 149-150.

²⁰ Splidsboel-Hansen, art. cit., p. 1508.

²¹ Nicolai Petro y Alvin Rubinstein, "Russia and the Commonwealth of Independent States", en su libro *Russian Foreign Policy. From Empire to Nation State*, Nueva York, Longman, p. 118.

Los acuerdos con cada uno de los países tienen características especiales que vale la pena analizar. Aquéllos con Kazakhstan, Uzbekistan y Kirgistan contienen artículos que prevén la creación de zonas militares conjuntas y la coordinación de sus fuerzas armadas, en caso de necesidad, lo que sin duda concede un papel importante a Rusia y la posibilidad de entrar a su territorio argumentando caso de urgencia. El tratado con Turkmenistan preveía la creación de tropas, apoyadas y dirigidas por el ejército ruso, hasta que estuviera en condiciones de equipar e instruir a sus propios ejércitos. Finalmente, el Acuerdo más importante es aquel que se firmó poco después de la Reunión de Tashkent con Tadjikistan, el cual el mismo Yeltsin consideró el mejor para Rusia y sus intereses: las tropas rusas permanecerían en el territorio de ese país hasta el fin del conflicto bélico, y hasta que estuviera en condiciones de crear su propio ejército; asimismo los rusos serían los encargados de vigilar la frontera entre ese país y Afganistán. Sin duda, si existía una amenaza de fundamentalismo islámico, la puerta de entrada era Afganistán y, por tanto, vigilar esa frontera era una ganancia estratégica en términos de seguridad.²²

Es cierto que los líderes de Asia Central tenían sentimientos ambivalentes respecto a la CEI, sus instituciones y acuerdos multilaterales y bilaterales que se han visto obligados a firmar con Rusia. Por una parte, muchos de ellos reconocen que la estabilidad interna de sus países depende mucho de la presencia y más aún la voluntad rusa, lo cual queda de manifiesto en una declaración del presidente uzbeko, Islam Karimov (1991-2000): "Rusia es la garante de la estabilidad y la paz en nuestra región y de preservar la integridad de nuestras fronteras [...] Uzbekistan no puede ver su futuro sin Rusia".²³ La dependencia es innegable y lógica; desde la desaparición de la URSS todos esos países han sufrido

²² Splidsboel-Hansen, art. cit., p. 1509.

²³ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 120.

fuertes recesiones económicas derivadas, en parte, del fin del control central de la economía desde Moscú, la falta de un sistema moderno de transporte e infraestructura en general y la incapacidad para producir alimentos porque dentro del sistema soviético se dedicaban mayoritariamente a la producción de algodón.²⁴

Sin embargo, esos países también temen que la CEI sea un mecanismo de Rusia para reconstruir una entidad similar a la Unión Soviética y recuperar el control de cada uno de ellos; estos temores han aumentado con la llegada a la Duma de grupos con un discurso imperialista como el de Vladimir Zhirinovsky y las declaraciones de diversos líderes que comparan los acuerdos de seguridad de la CEI y, en particular, de Asia Central, con el Pacto de Varsovia.

En realidad los acuerdos han servido principalmente para garantizar la estabilidad de la región, que para otra cosa, pero eso no significa que Rusia no haya ejercido presión en otros asuntos de sus relaciones, a cambio de mantener la paz. La eficacia de las acciones rusas se demuestra porque, a pesar de la guerra en Tadzjikistan, las guerras no han alcanzado las dimensiones que en el Cáucaso, por ejemplo.

La guerra civil en Tadzjikistan es el único suceso que ha puesto seriamente en riesgo la estabilidad de toda la región.²⁵ La guerra tiene su origen en rivalidades regionales y de clanes políticos que, desde antes de la desaparición de la URSS, buscaban la autonomía del grupo étnico Pamiri, en la región de Gorno Badakshan. Una vez que Tadzjikistan fue un país independiente, una coalición de musulmanes, demócratas y nacionalistas (el

²⁴ Smith ofrece un análisis detallado de los problemas económicos y logísticos que han debido enfrentar los nuevos países y que están lejos de ser superados, lo que los convierte, inevitablemente en dependientes de Rusia. Art. cit., p. 149.

²⁵ No es el objetivo de este apartado discutir los procesos internos de los países de la CEI, sino exclusivamente la influencia o participación que ha tenido Rusia en ellos. La Guerra Civil en Tadzjikistan no será analizada con detalle y sólo se destacarán los hechos relevantes para el objetivo de la tesis; para una revisión detallada véanse: Splidsboel-Hansen, art. cit., pp. 1510-1512 y Menon, art. cit., pp. 154-156.

Partido Democrático, el Partido del Renacimiento Islámico el Rasthakiz y los Pamiris) iniciaron la revuelta en contra del gobierno comunista. La crisis económica había exacerbado las disparidades regionales e intensificado el descontento y la movilización social. En 1992, la oposición logró espacios en el gobierno y, poco después, el presidente Rakhmonov Nabiev (nov. 1991-sept. 1992) fue obligado a renunciar. En sustitución, el Parlamento, integrado en su mayoría por comunistas, nombró un sucesor, Emomali Rakhmonov (nov. 1992-nov. 1999), formó un gobierno que excluía a la oposición, a la cual, de hecho, prohibió legalmente e inició una represión brutal que obligó a los grupos rebeldes a refugiarse en Afganistán.²⁶

El miedo que los líderes rusos y uzbekos tenían a la inestabilidad en Tadjikistan y particularmente al radicalismo y los nexos crecientes con grupos islámicos de Afganistán los obligó a intervenir. Los grupos de línea dura presionaron al gobierno de Yeltsin para que actuara y Uzbekistan también solicitó a Rusia su participación militar para proteger a los grupos tradicionales en el poder.

El objetivo de Rusia ha sido, en todo momento, garantizar la estabilidad del Estado tadjik y neutralizar a la oposición islámica; para ello ha utilizado dos mecanismos: la acción militar y la manipulación política.²⁷ En noviembre de 1992, una fuerza multinacional rusa y de otros tres países de la región, Kazakhsan, Kirgistan y Uzbekistan, enviaron fuerzas de mantenimiento de la paz, dominadas en número y estructura por las fuerzas de Rusia. Las tropas rusas ascendían a cerca de 24 mil efectivos. El gobierno tadjik le confirió la libertad para intervenir abiertamente en el conflicto, desarmar a la oposición y vigilar la frontera con Afganistán. Aunque su presencia ha reducido las capacidades de la

²⁶ *Ibid.*, p. 154-155.

²⁷ Splidsboel-Hansen, art. cit., p. 1511.

oposición es innegable que, para acabar de raíz con el conflicto, los costos serían demasiado elevados. Es por ello que ha insistido en el arreglo político, empero, las partes en el conflicto no aceptaron negociar sino hasta 1994 y sólo por una enorme presión de Rusia sobre el presidente. En cualquier caso las negociaciones únicamente han logrado ceses temporales al fuego y a la fecha no existe un acuerdo definitivo.²⁸

A pesar de los costos que ha pagado en vidas humanas y por la cantidad de refugiados que han llegado a Rusia, es cierto que ésta ha obtenido algunas ventajas importantes y ha consolidado su presencia en la región. Los acuerdos militares firmados con Tadjikistan y con los otros cuatro países de Asia Central le han permitido asentar tropas permanentes en sus territorios, participar como mediador, con la legitimidad que le dan esos mismos acuerdos, por contar con el consentimiento de las partes, y excluir a cualquier otro actor importante. Es decir, la presencia de fuerzas de mantenimiento de paz aceptadas por el país en el que se desarrolla el conflicto excluye *de facto* a Turquía y deja sin argumentos a Occidente para reclamar una intervención ilegal o intentar introducir fuerzas de la ONU. En este sentido, conviene destacar que Estados Unidos no ha intentado intervenir en los conflictos aunque pongan en riesgo sus intereses económicos —por las inversiones en los campos petroleros—, en parte debido al riesgo de intervenir en una región tan lejana e incierta, pero sobre todo, para no inmiscuirse en lo que ha reconocido como la zona de influencia rusa y evitar un enfrentamiento. Este reconocimiento es, sin duda, un triunfo para Rusia. No debe perderse de vista, que, como se estudiará en seguida, algunos países occidentales están muy interesados en acceder a Asia Central por sus recursos energéticos y las innumerables oportunidades de inversión.

²⁸ *Ibid.*, p. 1512.

Los intereses de Rusia en Asia Central no son exclusivamente en términos de seguridad; busca aumentar su presencia económica en la región lo que a la vez le permitiría profundizar su influencia política y garantizar la seguridad de sus nacionales que viven fuera de sus fronteras.

En este sentido Rusia tenía algunas ventajas por la estructura de la economía regional, heredada de la etapa soviética. Los vínculos económicos no habían desaparecido por completo, por ejemplo, las repúblicas de Asia Central usaron por algún tiempo el rublo como moneda lo que las volvía dependientes de las iniciativas del Banco Central de Moscú; sus sistemas de producción estaban estructurados para cubrir las necesidades y complementarse con otras 14 repúblicas, pero eran ineficientes por sí mismas; por último, no tenían una industria desarrollada porque habían sido fuentes de materias primas para la industria de otras regiones de la URSS.²⁹

Rusia intentó controlar las finanzas de esos países al mantener una zona del rublo, que poco tenía que ver con las intenciones de independencia de los países de Asia Central. En ésta, Rusia mantenía el control absoluto de la emisión y circulación del dinero y, en noviembre de 1993, llegó a exigir a esos países que depositaran en Moscú sus reservas en oro y divisas extranjeras. Esto puso fin a la zona y ese mismo mes Turkmenistan y Kazakhstan crearon su propia moneda, siguiendo con el ejemplo de Kirgistan que lo había hecho en mayo anterior; Uzbekistan hizo lo mismo en junio de 1994 y, finalmente, Tadzhikistan hasta 1996.

Es innegable que, a pesar de los esfuerzos de Rusia para revertir esa tendencia, los países independientes de Asia Central han establecido lazos económicos con otras

²⁹ James Critchlow, art. cit., pp. 144-145.

potencias regionales y entre ellas mismas, sin incluirla. En noviembre de 1992 ingresaron al Consejo de Cooperación Económica (ECO por sus siglas en inglés), originalmente integrado por Turquía, Irán y Paquistán, y han desarrollado proyectos con su Banco de Inversión y Desarrollo; de cualquier modo, el ECO no tiene fondos suficientes, un organigrama permanente y ni siquiera una agenda económica que constituya un riesgo para Rusia. Sobra decir que Yeltsin y Kozyrev se opusieron abiertamente a la participación de estos tres países en lo que podría constituirse en un organismo económico alternativo a la CEI del cual, indudablemente, quedaría excluida.

Poco después, en 1994, a iniciativa de Nursultan Nazarbayev, presidente de Kazakhstan (dic. 1991- a la fecha), este país, Kirgistan y Uzbekistan acordaron crear una Unión de Asia Central para buscar la integración económica y de sus sistemas de defensa; de hecho, establecieron el Banco de Cooperación y Desarrollo de Asia Central, el Consejo Interestatal y la Asociación de Empresarios de Asia Central. Empero, la falta de recursos y desde luego la oposición de Rusia a un mecanismo en la región del cual no forma parte, han impedido su completa implementación.³⁰ En este sentido debe subrayarse que Kazakhstan no estaba en condiciones de organizar una entidad sin la venia de Rusia por dos razones fundamentales: la extensa frontera que comparten y la numerosa población rusa en su interior lo vuelven probablemente más dependiente que ningún otro país; incluso los líderes uzbekos les han criticado su intento por organizar instituciones sin Rusia “pero viendo únicamente hacia el norte”.³¹

Lo anterior no significa que Rusia se oponga a una integración más profunda, de hecho, un frente común de esos países sería un buen avance para consolidar las

³⁰ Smith, art. cit., p. 150.

³¹ Critchlow, art. cit., p. 148.

instituciones de la CEI y representaría un importante bastión contra el fundamentalismo islámico.³² Lo que no admite y ha buscado obstaculizar por todos los medios a su alcance, es la posibilidad de que existan acuerdos en los cuales no participe y de los que puedan obtener beneficios otros países vecinos como Irán o Turquía.

En 1996, Rusia logró un triunfo más en su intento de consolidar su presencia y su dominio sobre los sucesos regionales al crear junto con Kazakhstan, Kirgistan y Belorus una unión aduanera. Sin embargo, Rusia no logró incluir a Uzbekistan y Turkmenistan como habría deseado, porque éstos no estaban dispuestos a ceder su de por sí limitada autonomía.

Ciertamente, aun si sus condiciones son muy superiores a las de esos países, Rusia no tiene suficiente capacidad para invertir capital o proveer de tecnología a la región para explotar los enormes recursos energéticos y garantizar sus favores.³³ Sin embargo, tampoco está dispuesta a permitir la entrada de potencias "externas" como Turquía, o incluso Estados Unidos y Gran Bretaña en su exterior cercano.³⁴ Lo que tiene, en cambio, es la posibilidad de ofrecer rutas para el transporte del gas natural y petróleo; indudablemente ésta es una ventaja sólo en el corto plazo ya que Irán, Turquía e incluso China han manifestado su interés y han buscado la firma de acuerdos con esos países para construir nuevos oleoductos y gasoductos; asimismo, para Occidente el desarrollo de una tercera zona proveedora de petróleo sería estratégico.³⁵ En este sentido, Rusia tiene

³² Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 120.

³³ Durante el régimen soviético se evitó el desarrollo y explotación de los recursos energéticos en Azerbaidzhan, Kazakhstan y Turkmenistan y la explotación se concentró en los campos de Rusia misma, además, se construyeron las redes de distribución necesarias para conectarse con los mercados Occidentales, lo que impidió que esos países mejoraran sus niveles de vida. Robert Barylski, "Russia, the West, and the Caspian Energy Hub", *Middle East Journal*, 49 (1995), p. 218.

³⁴ Suha Bolukbasi, "The Controversy over the Caspian Sea Mineral Resources: Conflicting Perceptions, Clashing Interests", *Europe-Asia Studies*, 50 (1998), p. 397.

³⁵ Barylski, *art. cit.*, p. 218.

una segunda ventaja: como garante de la estabilidad regional posee un elemento adicional para presionar a los cinco Estados e impedir que la saquen del juego.

Durante 1992 Yeltsin decidió desentenderse por completo de los procesos regionales lo que implicó hasta proponer la división del subsuelo del Caspio en sectores nacionales de los cuales cada país se haría cargo sin la interferencia de Rusia. No obstante, a partir de 1993, fue evidente la cantidad de recursos y oportunidades que perdía y optó por utilizar mecanismos que permitieran asegurar que el Caspio permaneciera como un protectorado ruso, excepto en la parte correspondiente a Irán.³⁶

Desde entonces Rusia ha intervenido activamente en los numerosos planes de inversión. Existen tres opciones para exportar los productos: a través de Rusia, de Irán o de la inestable zona del Cáucaso; sin embargo Rusia ha prevalecido como la única opción real y viable ya que, como es lógico, Irán está excluido de cualquier acuerdo con los países occidentales por su enemistad con Estados Unidos y en el Cáucaso, los innumerables conflictos armados provocan costos demasiado elevados. Turquía, por su parte, ha limitado el tránsito de grandes buques a través de los Estrechos del Bósforo y los Dardanelos argumentando preocupaciones ambientales. De esta manera, la red de distribución otorga a Rusia importantes ventajas y es entonces, al menos por el momento, la única alternativa viable; Turquía es una amenaza potencial porque ha ofrecido construir nuevos ductos en su territorio, el camino que ofreció, sin embargo, atraviesa por zonas kurdas, lo que ha hecho dudar a los inversionistas de la conveniencia del proyecto.

Rusia ha utilizado mecanismos de coerción para garantizar sus intereses. En 1993, por ejemplo, amenazó a Turkmenistan con limitarle el uso de los gasoductos rusos y de esa

³⁶ *Ibid.*, pp. 219-220.

manera reducir las exportaciones de gas turkmenas a Europa; además, Rusia se negó a pagarle 185 millones de dólares que le debía por ventas previas. Finalmente, lo obligó a venderle gas natural a precios mínimos y lo revendió a Turquía con una ganancia de 300%.³⁷

En abril de 1993, Kazakhstan y la empresa norteamericana Chevron Oil establecieron una asociación para explotar los recursos petroleros, el proyecto Tengiz, que implicó una inversión cercana a un millón de dólares diarios. El problema era que en esa región no existe salida directa al mar y era indispensable utilizar oleoductos de otros países. Moscú quería, evidentemente, que se aprovechara su sistema de distribución por lo que obtendría fuertes sumas de dinero, en tanto Kazakhstan prefería otras rutas para disminuir su dependencia.³⁸

Rusia optó de nuevo por la presión y, de mayo a agosto de 1994, paralizó a Kazakhstan al reducir la entrega de gasolina; exigía que se le concedieran entre 20 y 40% de los terrenos en exploración. Por cuatro meses bloqueó todas las exportaciones que pasaban por su territorio y después se negó a aumentar la distribución de gas por 44 millones de barriles diarios que Kazakhstan había prometido a Chevron.

A raíz de estos acontecimientos, Rusia estuvo en condiciones de negociar con Kazakhstan que le vendiera un millón de toneladas de petróleo, para ella, a su vez, revenderlas en el mercado internacional y obtener divisas; consiguió además que Chevron utilizara sus redes de distribución para exportar hasta 130 mil barriles diarios de petróleo.³⁹

³⁷ Smith, art. cit., p. 160.

³⁸ Barylski, art. cit., p. 226-227.

³⁹ Smith, art. cit., p. 160.

Tras estas medidas estaba la decisión del liderazgo ruso de defender los recursos del Caspio, de hecho, en julio de 1994, Kozyrev y Primakov presionaron a Yeltsin para que firmara el Memorándum secreto sobre la protección de los intereses rusos en el Caspio y limitar el acceso de terceros en su patio trasero. Asimismo se envió un documento a las capitales de los otros tres Estados de la CEI adyacentes al Caspio en el cual se adoptaba, por primera vez, la idea que la explotación del Caspio tenía que ser por acuerdo de todos los países limítrofes y, por tanto, cualquier acuerdo que se firmara con compañías externas tendría que ser aprobado por cada uno de los Estados. Según ese Memorándum, Rusia tendría derecho de aplicar medidas unilaterales en caso de que algún país no le consultase antes de firmar acuerdos.⁴⁰ Es importante mencionar que a Estados Unidos ciertamente le convenía más una Rusia encargada de la estabilidad en el Caspio, aunque impusiera condiciones a la inversión extranjera, que una buscando desestabilizarlo y oponiéndose a todos los proyectos de inversión estadounidense.

En otras palabras, mientras no se desarrollen nuevas rutas para el transporte de productos energéticos, Kazakhstan y Turkmenistan dependerán de Rusia para explotar sus recursos. Y ésta, por supuesto, evitaría, en la medida de sus posibilidades que esta situación termine.

Como resultado de esa política de presión, adoptada desde 1993, Rusia ha logrado más ventajas que Turquía o Irán en lo concerniente a la distribución y exportación de los energéticos. En 1996, el Consorcio de Oleoductos del Caspio —integrado por Rusia, Kazakhstan, Omán y ocho compañías petroleras— decidió, por fin, construir un nuevo ducto a través de territorio ruso, desde Tengiz, Kazakhstan hasta Novorossiisk, Rusia;⁴¹ en

⁴⁰ Bolukbasi, "The Controversy...", art. cit., p. 399; y Barylski, art. cit., p. 223.

⁴¹ Bolukbasi, "The Controversy...", art. cit., pp. 405-406.

otras palabras, Rusia se consolidó como el principal distribuidor de energéticos y dejó a Turquía completamente fuera de la jugada.

Asimismo, en febrero de 1996, la compañía rusa Gazprom y el Ministerio de Gas y Petróleo de Turkmenistan establecieron Turkmenrosgaz, compañía que obtuvo el derecho exclusivo para explorar y explotar los recursos y para firmar acuerdos de exportación con los países de la CEI. En 1995 se estableció la compañía TRAO, con 45% de las ganancias para Rusia.

Aunque se aceptaron estas transacciones, hasta 1996 los países del Caspio negaron la validez de la tesis rusa —según la cual, el Caspio es un mar interior en el que los Estados adyacentes tienen soberanía—; su postura se sustentaba porque los proyectos de inversión de la URSS nunca fueron consultados con Irán. De cualquier forma, como se ha analizado, Rusia tuvo los elementos de presión suficientes para conseguir sus objetivos. En noviembre de 1996, en una reunión de los Estados litorales del Caspio, Primakov presentó una tesis ligeramente modificada, según la cual, cada Estado tendría plena soberanía en las 45 millas de su zona económica exclusiva; en tanto, fuera de ese espacio los proyectos tendrían que ser evaluados y aceptados por todos y explotados por compañías con capital de todos los países. Esta propiedad común permitía a Rusia una parte considerable de la extracción y la posibilidad de definir las rutas de exportación en su beneficio.⁴²

Irán, Kazakhsan y Turkmenistan aceptaron inmediatamente y firmaron un memorándum de cooperación. Cabe advertir que esta división era favorable a Irán en la medida en que en su zona económica no existían demasiados recursos minerales y con

⁴² *Ibid.*, pp. 408-409.

esta fórmula garantizaba su acceso a la explotación de recursos de la que de otra manera habría estado excluido.

Sin duda el petróleo será un factor fundamental en la política regional. En tanto Rusia se mantenga como defensor de Asia Central y esté en condiciones de garantizar la seguridad y estabilidad regional, como lo ha hecho hasta ahora, su estatura internacional y sus ganancias económicas estarán aseguradas. Si no logra mantener su presencia ni siquiera en esos países que han sido una de sus zonas tradicionales de influencia su importancia en los asuntos internacionales se verá disminuida.⁴³ Hasta el momento Rusia no sólo ha reconocido este hecho sino que ha podido actuar en consecuencia.

RUSIA EN LA INESTABLE ZONA DEL CÁUCASO

La independencia de las tres Repúblicas del Cáucaso, Azerbaidzhan, Armenia y Georgia, no ha significado, como era de esperarse, una independencia real y absoluta de Moscú. Los múltiples problemas internos para construir Estados nación, además de los separatismos étnicos y los enfrentamientos entre ellas mismas han aumentado su dependencia frente a Rusia, situación que esta potencia ha sabido aprovechar en su beneficio propio.

La desaparición de la Unión Soviética revivió muchas de las rivalidades regionales y luchas internas en el Cáucaso, existentes desde los siglos XVIII y XIX. Si bien durante 1992 Rusia pasó por alto los procesos en estos tres países, a finales de 1993 optó por corregir el curso. Moscú decidió volver a la región, temerosos de que el vacío político que había

⁴³ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 121

ocasionado ignorar a la región fuera aprovechado por otras potencias como Irán o Turquía en detrimento de sus intereses.

La seguridad y estabilidad es, probablemente, la principal preocupación rusa en el Cáucaso, región íntimamente ligada al Cáucaso Norte, parte del territorio de Rusia. Ambas zonas están unidas cultural y étnicamente por lo que, para evitar el contagio de los conflictos en el norte, era indispensable garantizar la estabilidad en el sur.⁴⁴ Los conflictos en Nagorno-Karabakh generaron tensiones y riesgos al producir importantes migraciones de armenios a las provincias del sur de Rusia y crear un espacio ideal para el tráfico de armas, al que tenían acceso no únicamente los grupos levantados, sino también bandas criminales que, como se ha analizado, causaban estragos en Rusia. Asimismo, el conflicto en Osetia del Sur podía exacerbar los ánimos independentistas de la República de Osetia del Norte, perteneciente a Rusia y generar un problema de dimensiones mayores. Así, la preocupación principal era mantener la integridad territorial de todos los Estados intacta porque, de apoyar las demandas de un grupo, podría generar nuevas demandas en otros.

Por otra parte, Rusia no podía ignorar el destino de sus nacionales que, tras la división, habían quedado fuera de los límites de la federación. Los conflictos regionales los habían obligado a emigrar a Rusia; sin duda, el regreso de muchos de ellos podía generar problemas económicos y de desempleo⁴⁵ así como dejar a sus países de procedencia sin especialistas, ya que eran, en general, los grupos más preparados y con mayores estudios.⁴⁶

⁴⁴ Trenin, art. cit., p. 3.

⁴⁵ Se calcula que tan sólo en 1992 y 1993 de 70 mil rusos que vivían en Abkhazia, Georgia, 30 mil emigraron a Rusia y al menos mil murieron en los enfrentamientos. Véase *ibid.*, p. 4.

⁴⁶ Se calcula que entre 20 y 25% de la población en todo el Cáucaso es rusa. David Mark, "Eurasia Letter: Russia and the New Transcaucasus", *Foreign Policy*, 108 (1997), p. 145.

Además de los riesgos de seguridad, Rusia tiene intereses económicos en el Cáucaso. La desaparición de la URSS rompió con los procesos de producción. Hoy, sigue siendo dependiente de esos países en algunos renglones como en partes de equipo militar y equipo para exploración de fosos petroleros, entre otros. Incluso si Rusia estuviera en condiciones de suplir la falta de esos equipos, lo que teme principalmente es que otros países como Irán o Turquía tengan acceso a adquirir esos productos que minarían su seguridad.⁴⁷ La importancia estratégica del Cáucaso se funda también en que es un puente entre Europa y Asia Central, y está conectado a dos mares, el Caspio y el Negro. En particular, para Rusia es de gran interés mantener la estabilidad de los países del Cáucaso, su salida al Mar Negro es relativamente pequeña, por lo que la colaboración con estos países es necesaria para operar comercialmente en la zona;⁴⁸ a esto conviene agregar el interés en los recursos petroleros de Azerbaidzhan, y la amenaza por la cercanía de Turquía e Irán.⁴⁹

Las únicas fronteras que estaban bien definidas y cuya vigilancia estaba relativamente organizada eran las de la URSS; para controlar eficientemente las fronteras de Rusia era necesario crear nueva infraestructura, lo que sería muy costoso; en este sentido, Rusia ha optado por asegurarse el control de las fronteras externas de las nuevas repúblicas, en especial en Asia Central y el Cáucaso, en donde percibe las mayores amenazas, para aprovechar la infraestructura desarrollada previamente y evitar los riesgos a suficiente distancia.⁵⁰

⁴⁷ Trenin, art. cit., p. 4.

⁴⁸ Larisa Ruban, "Growing Instability in the North Caucasus: A Mayor Threat to Russian Regional Security", *Caspian Crossroads*, 3 (1997) <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/324.htm>>, p.1.

⁴⁹ Naumkin, art. cit., p. 1.

⁵⁰ Robert Freedman, "Russia and Azerbaijan: Are Relations Beggining to Improve?", *Caspian Crossroads*, 2 (1997) <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/241.htm>>, p. 2.

De manera sucinta, éstas han sido las principales consideraciones que han guiado y definido la política exterior rusa hacia el Cáucaso, en cualquier caso, conviene tener presente que, aunque en términos generales éstas han sido las directrices, su política no fue del todo coherente, al menos hasta 1994, cuando estuvo en posibilidad de definir el interés nacional. A partir de las consideraciones previas es posible analizar con más detalle la política exterior rusa hacia el Cáucaso.⁵¹

En diciembre 1991 y durante 1992 Rusia no intentó bloquear la independencia de Armenia, Azerbaidzhan y Georgia ni retener algunos controles en sus manos, por el contrario, parecía conforme con la idea de librarse de esos países al borde de la desintegración. No obstante Moscú abandonó muy pronto su actitud tolerante en favor de un compromiso más directo.⁵² En tanto, la inestabilidad se había apoderado de la región. Por una parte, Azerbaidzhan y Armenia recrudecieron la guerra por el control de la región autónoma de Nagorno-Karabakh, que pertenecía formalmente a Azerbaidzhan, pero con población mayoritariamente armenia.⁵³ Originalmente esta provincia pidió mayor autonomía, pero ante la negativa, proclamó su independencia. Por otra, Georgia lidiaba con dos importantes movimientos separatistas, en Osetia del Sur y Abkhazia.⁵⁴ La

⁵¹ Aunque se hará alusión a algunos conflictos armados en los tres países es necesario advertir que no se analiza la evolución de los conflictos en detalle para no desviar la atención del tema principal, lo que se intenta estudiar es exclusivamente la forma en que Rusia ha intervenido y las referencias que se hagan a los conflictos serán por lo que permitan explicar a ese respecto.

⁵² Trenin, art. cit., p. 7.

⁵³ En realidad el conflicto por Nagorno-Karabakh inició desde 1989; Gorbachev había intentado que las partes se sentaran a negociar y había propuesto que los armenios de la región recibieran de Azerbaidzhan un estatus de autonomía y permitírles contactos con Armenia en cuestiones específicas, en tanto, esta última debía aceptar la soberanía de Azerbaidzhan sobre la provincia. Ambas partes ignoraron la propuesta y cuando la Unión Soviética se desintegró se perdió cualquier control del desarrollo del conflicto, por lo que, durante 1992, se recrudeció notablemente. Véase Suha Bolukbasi, "Ankara's Baku-Centered Transcaucasia Policy: Has it Failed?", *Middle East Journal*, 51 (1997), pp. 85-86.

⁵⁴ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 116. Para entender a cabalidad la lógica y las causas de las distintas disputas es necesario tener en cuenta la complejidad religiosa, étnica y cultural de la región. Cuando se creó la Unión Soviética todo el Cáucaso estaba comprendido en una sola república que, años más tarde, se dividió en las tres entidades que se estudian, en tanto la zona norte se incorporó al control directo de Rusia. El problema principal fue que las fronteras no correspondían con la distribución nacional real. A manera de

complejidad étnica, cultural y religiosa de toda la región, incluido el territorio ruso, hacían temer a Rusia lo que algunos líderes denominaban un “efecto dominó”, es decir, que el movimiento de una pieza, o, en otras palabras, la inestabilidad en determinada zona tuviera repercusión en todo ese espacio geográfico.⁵⁵

A partir de entonces, Rusia parecía querer restaurar su influencia en toda la región, en todos los ámbitos y en cada conflicto, para prevenir que los procesos se salieran de control y para no mostrar debilidad y abrir la puerta a terceros. Esta nueva actitud rusa queda de manifiesto en febrero de 1993, en la declaración del presidente Yeltsin en la cual señaló que su país debía tener responsabilidades especiales para mantener la paz en todos los Estados de la antigua Unión Soviética y que el resto del mundo debía reconocer el papel que debía desempeñar. Ciertamente, como se trata de mostrar, con algunos límites, Rusia ha logrado ese reconocimiento, en parte por la poca preparación de la organizaciones internacionales para lidiar en conflictos locales e interétnicos, en parte porque sus esfuerzos se han concentrado en otras zonas altamente conflictivas —el Golfo Pérsico y la ex Yugoslavia, por mencionar algunas— pero en especial porque las potencias de Occidente no están dispuestas a enfrentarse con Rusia —un país que conserva su potencial nuclear— en zonas que ha declarado estratégicas como el

ejemplo, Nagorno-Karabakh, poblado mayoritariamente por armenios fue entregada a Azerbaidzhan; Osetia está conformada por musulmanes con raíces persas (iraníes) en tanto Georgia es principalmente cristiana ortodoxa. Esta división arbitraria no tenía mayor repercusión en tanto las repúblicas estaban todas bajo el régimen soviético y el control real estaba en Moscú; no obstante una vez que éste relajó los controles, durante el periodo de Gorbachev y aun más cuando las URSS desapareció, las diferencias se hicieron insalvables. Véase Nicholas Dima, “Russia, the Caucasus and Chechenya”, *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, 21 (1995), pp. 151-153.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 159.

Cáucaso; en otras palabras, de una forma u otra, ha logrado el reconocimiento de su primacía.⁵⁶

Las relaciones más armónicas han sido, indudablemente, con Armenia. Moscú estaba satisfecho con la cooperación que el presidente, Levon Ter-Petrosyan (1991-a la fecha), había impulsado y con el apoyo decidido que daban a los acuerdos e instituciones en el marco de la CEI.⁵⁷ Ha sido el país que más ha impulsado la CEI y que ha aceptado vínculos unilaterales con la potencia; en 1992, por ejemplo, firmó el Tratado Ruso-Armenio de Amistad y Seguridad. Fue el primer país en ratificar la carta constitutiva de la CEI y de los primeros en aceptar la permanencia de tropas rusas en su territorio, en febrero de 1993. Armenia, por su parte, cooperaba abiertamente con Rusia porque estaba convencida de que era la única garante de su supervivencia como nación.⁵⁸ Sus esfuerzos fueron agradecidos, como se discute en adelante, durante el conflicto con Azerbaidzhan por la región de Nagorno-Karabakh (*infra*).⁵⁹

En septiembre de 1994 fue evidente hasta qué punto estaba Armenia dispuesta a cooperar con Rusia cuando el Partido Democrático llegó a proponer la creación de una confederación más o menos laxa, iniciativa que no fue aprobada por el Parlamento y que, de cualquier forma, no era claro que contara con el beneplácito de Rusia.

⁵⁶ Dmitri Danilov, "Russia's Search for an International Mandate in Transcaucasia", en Bruno Coppieters (ed.), *op. cit.*, p. 2.

⁵⁷ Es interesante advertir que, precisamente, Ter-Petrosyan dirigió al Movimiento Nacional Armenio que, de 1988 a 1991, luchó por la independencia de Moscú, sin embargo, en 1992 una vez independiente ha sido el promotor principal de los acuerdos con la CEI y de la cooperación bilateral con Rusia. Bolukbasi, "Ankara's...", art. cit., p. 90.

⁵⁸ Trenin, art. cit., p. 7.

⁵⁹ Históricamente, Armenia ha buscado aliarse a Rusia a quien percibe como un aliado natural en contra de Azerbaidzhan a quien percibe como una amenaza por sus orígenes turcos y sus contactos con Turquía. Véase Shireen Hunter, "Forging Chains Across Eurasia", *The World Today*, 52 (1996), p. 314.

La importancia que Rusia concede a Armenia queda de manifiesto en sus relaciones económicas; le ha ofrecido créditos por hasta 40 millones de dólares; en 1994 se firmó un acuerdo para ofrecer más ayuda económica y para proveer de energía. Asimismo se reactivó una planta de energía nuclear. En julio de 1994, Rusia accedió a entregar un cuarto de los recursos que destina a ayuda externa a Armenia, a cambio de 15% de ganancias en la planta nuclear y otras industrias. Muchos de los acuerdos firmados coinciden temporalmente con las negativas de Azerbaidzhan a aceptar las fuerzas de mantenimiento de paz rusas en Nagorno-Karabakh y llevaron incluso a profundizar los vínculos militares y la ayuda a Armenia en esa región en disputa.⁶⁰

Los casos de Georgia y Azerbaidzhan son muy diferentes. El presidente de Georgia, Zviad Gamsakhurdia (1991-1992) utilizaba una fuerte retórica anti rusa que, en un principio, fue ignorada por Rusia porque sus discursos no tenía mayores repercusiones y, en caso de necesidad, era fácil objeto de presiones por los conflictos latentes en Osetia del Sur y Abkhazia. Es innegable que la caída de Gamsakhurdia, en enero de 1992, y la llegada de Eduard Shevardnadze a la presidencia de Georgia, en marzo de ese mismo año —destacado Ministro de Relaciones Exteriores de la URSS en el periodo de Gorbachev y reconocido internacionalmente por haber puesto en práctica el Nuevo Pensamiento Político que liberó a Europa del Este— estuvo vinculada con los deseos e incluso las acciones de la élite rusa, en especial de los grupos militares y nacionalistas, que no estaban dispuestos a soportar siquiera las críticas del primer presidente y mucho menos su escepticismo y renuencia a participar en los esquemas de la CEI.⁶¹

⁶⁰ Bolukbasi, "Ankara's...", art. cit., p. 91.

⁶¹ De hecho, en 1992 y principios de 1993, después del golpe de Estado que derrocó a Gamsakhurdia, con apoyo ruso, Georgia atravesó por una guerra civil de importantes dimensiones. Los ataques de este ex presidente al nuevo gobierno y su fuerza relativa en algunas regiones de Georgia obligaron a Shevardnadze

Por otra parte, la mediación de Rusia en los dos conflictos armados ha sido fundamental. Apenas en junio de 1992, Yeltsin logró negociar un cese el fuego en Osetia del Sur y desde entonces se asentaron tropas de la CEI, predominantemente rusas, en la región aun cuando Georgia no era miembro de la organización.⁶² Es necesario subrayar que, a pesar de ser los rusos quienes dirigían la misión, su actuación estaba bajo el paraguas de la OSCE, que fungía como observador de los esfuerzos por mantener la paz.⁶³ Asimismo, en julio de 1993, y tras la firma de los acuerdos tripartitas de Sochi entre Georgia, Rusia y Abkhazia, Naciones Unidas estableció una pequeña misión de observación en Abkhazia, a petición expresa de las dos primeras;⁶⁴ en este sentido también es importante destacar que fue ésta la única región del antiguo territorio de la URSS en la que la ONU participó directamente; ese mismo año se discutió la posibilidad de enviar a Abkhazia tropas para el mantenimiento de la paz bajo el mandato de la ONU, pero Rusia impuso muchas condiciones a la iniciativa y no hubo forma de llegar a un acuerdo.

Es importante destacar que, en 1993, Georgia buscó el apoyo directo de la OTAN para combatir a los rebeldes de Abkhazia; de forma velada, Rusia ayudó a los rebeldes y a los seguidores del ex presidente Gamsakhurdia para demostrar a Shevardnadze que, de invitar a actores externos sin su consentimiento, podía complicarle aún más las cosas.⁶⁵

en más de una ocasión, a acercarse a Rusia para pedir ayuda; esto sin duda le dio a este país una posición de fuerza para obtener acuerdos y concesiones. Véase Mark, art. cit., p. 151.

⁶² Terry McNeill, "Humanitarian Intervention and Peacekeeping in the Former Soviet Union and Eastern Europe", *International Political Science Review*, 18 (1997), p. 99.

⁶³ Bolukbasi, "Ankara's...", art. cit., p. 82.

⁶⁴ En cualquier caso la misión no desempeñó un papel significativo. Las diferencias en el Consejo de Seguridad de la ONU impidieron una actuación expedita y, en el momento en que el acuerdo se rompió, en septiembre de 1993, sólo 20 observadores habían llegado a la zona en conflicto. Danilov, art. cit., p. 3.

⁶⁵ Trenin, art. cit., p. 7. Incluso algunos autores señalan que militares rusos participaron directamente y realizaron ataques sorpresa a las tropas de Georgia, para apoyar a las fuerzas de Abkhazia. Véase McNeill, art. cit., p. 102.

Cuando los conflictos y levantamientos alcanzaron tal magnitud que parecía que Shevardnadze no tendría más remedio que renunciar, se fortaleció de forma sorpresiva; la razón es por demás simple: había pedido a Rusia su ayuda y ésta se la había concedido a cambio de que Georgia se comprometiera a firmar los acuerdos de la CEI.⁶⁶ Su entrada a la CEI constituía, sin duda, un logro importante porque era el único país surgido de la Unión Soviética, sin contar a los países Bálticos, que no había aceptado unirse a ese organismo al que, a partir de 1993, Rusia concedía demasiada importancia.

En 1994, después de que Rusia, apoyada por Naciones Unidas y la OSCE —a quienes Rusia había solicitado su intervención— impuso un cese el fuego entre las partes, Georgia firmó un nuevo acuerdo con ella mediante el cual aceptaba la creación de bases militares rusas en su territorio y la vigilancia de sus fronteras, particularmente con Turquía, y sus accesos al Mar Negro, además de aceptar cooperación en los sistemas de defensa.⁶⁷ A fines de ese año había entre 1 500 y 2 000 soldados rusos en esa región. Es importante señalar que, de nueva cuenta, la colaboración de estas organizaciones internacionales fue marginal y tuvo un sentido simbólico.⁶⁸

Para Georgia ha sido necesario aceptar las imposiciones rusas debido a su composición multiétnica, la falta de recursos energéticos y el riesgo de una intervención iraní. Incluso Georgia ha apoyado los ataques de Rusia sobre la secesionista Chechenia en busca de apoyo para combatir sus propios secesionismos, Rusia, a cambio, ha permitido que se posponga el pago de 135 millones de dólares en deudas y, en vez de

⁶⁶ Danilov, art. cit., p. 4.

⁶⁷ Trenin, art. cit., p. 7.

⁶⁸ Mc Neill, art. cit., pp. 102-103; Danilov, art. cit., p. 8.

apoyar la separación total de Abkhazia, ha aceptado que se le conceda un estatus autónomo dentro de Georgia.⁶⁹

Rusia ha logrado así consolidarse como el árbitro de los conflictos pero, después de asentar sus tropas, la necesidad de utilizar mecanismos de presión sobre el gobierno de Georgia ha disminuido casi hasta desaparecer. En 1995, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso anunció su pleno apoyo político a la integración de las dos provincias alzadas. Sus buenas relaciones con Georgia le han permitido consolidar su presencia en toda la región además de ofrecerle ventajas concretas como el acceso al puerto de Batumi, por el cual envía sus exportaciones a Armenia. Rusia ha apoyado la creación del ejército de Georgia y ha logrado colocar en posiciones claves a oficiales rusos y designar a militares georgianos pro rusos, que le garanticen, al menos, la lealtad del ejército. Algunos analistas señalan que la política exterior de ese país se empezó a coordinar (o imponer) desde las reuniones cumbre de la CEI.⁷⁰

Más allá de esos acuerdos de seguridad básicos, Rusia ha permitido a Shevardnadze consolidar el Estado de forma relativamente independiente y mantener vínculos con organizaciones internacionales y países de Occidente. En otras palabras, Rusia no se opone a que Georgia mantenga relaciones con otros países (de las que incluso ella misma podría beneficiarse), simplemente exige que se le concedan algunas prerrogativas frente a otros actores externos.

Tanto la ONU como la OSCE han participado esporádicamente en la conducción de las negociaciones, siempre y cuando Rusia no se oponga, informando con frecuencia a Moscú de sus acciones. A pesar de que son participantes aceptados en las negociaciones

⁶⁹ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 118.

⁷⁰ Mark, *art. cit.*, pp. 151-152.

bilaterales y multilaterales, Rusia es aún el único jugador que puede alterar las condiciones de la negociación e influir de forma decisiva su curso.

En 1995, Georgia y Rusia, para ratificar su voluntad de mantener buenas relaciones, firmaron un Acuerdo de Amistad y Cooperación, pero desde entonces, las relaciones han enfrentado dificultades al punto que los parlamentarios de Georgia nunca ratificaron el acuerdo.

El motivo principal del enfrentamiento, aunque no el único, ha sido la definición del papel y las funciones de las fuerzas para el mantenimiento de la paz en la zona de Abkhazia. Georgia insistía en que Rusia debía hacerse cargo también del distrito de Gali para asegurar el regreso de los refugiados y ésta se negó a convertir a sus tropas en la policía de la región. Finalmente, durante una reunión de la CEI en 1997, Rusia aceptó ampliar las funciones de sus tropas, lo que Abkhazia rechazó tajantemente. La situación se complicó cuando Georgia advirtió que, si no se ampliaban las funciones de las tropas rusas, no les extendería el mandato.⁷¹

La amenazas de Shevardnadze no tuvieron ningún efecto, en poco tiempo, Yeltsin y Primakov lograron convencerlo que si salían las tropas rusas el único afectado sería él, porque la relativa paz lograda sólo se podía mantener con la presencia rusa. De cualquier forma las críticas a las actividades de mantenimiento de paz rusa seguían subiendo de tono y las relaciones se debilitaron más. Yeltsin respondió en una reunión de la CEI:

Mantener la paz tiene un alto costo tanto en términos materiales como humanos. El precio es pagado principalmente por Rusia. Al defender la estabilidad en las zonas de conflicto, la defendemos en todo el territorio de la Comunidad, pero no recibimos apoyo a cambio. Escuchamos, por el contrario, expresiones de descontento y quejas

⁷¹ Naumkin, art. cit., p. 6.

en nuestra contra. Si nuestra ayuda le molesta a alguien, estamos dispuestos a sacar nuestras fuerzas de paz.⁷²

Sus declaraciones fueron sobre todo retóricas porque está muy lejos de aceptar la salida de sus tropas, de cualquier modo era necesario recordar a Georgia que aún necesitaba de Rusia, porque desde que logró cierta estabilidad interna ha intentado disminuir la influencia y presencia rusa.

Asimismo, Georgia empezó a exigir su parte de la Flota del Mar Negro argumentando que, en las discusiones con Ucrania habían sido ignorados por completo. Sus demandas fueron escuchadas en octubre de 1997 y se le transfirieron cuatro buques de guerra.

Las relaciones han sido aún más difíciles con Azerbaidzhan. Es el Estado más grande de la región y su situación geográfica, entre dos mares, es sin duda estratégica. Por ello Rusia desea garantizar su permanencia y participación activa en la CEI; no obstante, una relación demasiado cercana con ese país podría significar un distanciamiento con Georgia y Armenia que se han mostrado fieles a Rusia; finalmente, fortalecer a ese país implica, a la vez, aumentar la importancia de Turquía y, probablemente, facilitar su deseo de consolidar una alianza pan-turca que incluya también a los países de Asia Central.⁷³

En marzo de 1992, el entonces presidente de Azerbaidzhan, Ayaz Mutalibov, (1991-1992) fue derrocado por el Frente Popular; después de algunos meses de insurrecciones y cambios en el gobierno fue sustituido por Abulfaz Elcibey (junio 1992-julio 1993), líder del Frente y abiertamente pro turco.⁷⁴ El nuevo mandatario favorecía poco los vínculos con Rusia y, en cambio, intentaba diversificar sus relaciones; el primer paso en ese sentido

⁷² *Ibid.*, p. 7.

⁷³ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 117.

⁷⁴ Para un análisis detallado del conflicto interno que dio origen a estos sucesos véase Bolukbasi, "Ankara's...", art. cit., p. 83.

fueron las negociaciones con Turquía para establecer una amplia alianza. Desde aquel momento, el tema del petróleo ha sido motivo de fricciones con Rusia; Elcibey firmó un contrato para que el Consorcio Internacional Petrolero de Azerbaidzhan (AIOC por sus siglas en inglés) compuesto por compañías occidentales y el Ministerio de Gas de Turquía participaran en la explotación de algunos campos en su territorio⁷⁵.

Sin embargo sus esfuerzos se truncaron con el recrudecimiento de la guerra por Nagorno-Karabakh región que estaba a punto de perder a manos de Armenia, esta última apoyada, subrepticamente, por los rusos. En junio de 1992, para intentar mediar en ese conflicto, la entonces CSCE organizó un grupo de nueve países, entre los que se incluían Francia, Italia, Suecia, Turquía y Estados Unidos, liderados por Rusia, al cual se le denominó *Grupo de Minsk*. Su formación y sobre todo la insistencia de Rusia para su integración tiene su razón de ser en dos motivos, Rusia buscaba afanosamente legitimar ante la comunidad internacional su papel como encargada de mantener la paz en toda la CEI; por su parte, los países de la CEI, en este caso Azerbaidzhan, deseaban que otros Estados intervinieran para garantizar que cualquier impulso nacionalista ruso estuviera vigilado de cerca y fuera reprimido a tiempo.⁷⁶

Empero, la negociación fue infructuosa debido a que Elcibey se negó rotundamente a incluir a los armenios de Nagorno-Karabakh en el proceso. En julio de 1993, Moscú estuvo vinculado de forma indirecta a la serie de eventos que culminaron con la caída de Elcibey y su reemplazo por un antiguo miembro del politburo soviético, Geidar Aliyev (1993-a la fecha).⁷⁷ Rusia quería mantener lazos cercanos con ese país por varias razones, entre las

⁷⁵ Bolukbasi, "The Controversy...", art. cit., p. 398.

⁷⁶ Danilov, art. cit., p. 2.

⁷⁷ Aunque éste no fue el único factor, su caída se debió, en buena medida, a las presiones internas por los continuos fracasos en los enfrentamientos con los grupos separatistas de Nagorno-Karabakh y con Armenia, a los que Rusia apoyaba. Véase Freedman, art. cit., p. 1.

que destacan el interés por mantener tropas en ese territorio para garantizar su propia seguridad, la pretensión de aumentar la dependencia de Azerbaidzhan —al convertirse en la única salida para sus exportaciones de petróleo— y el propósito de que aceptara una asociación para explotar los recursos del Mar Caspio.⁷⁸ Ciertamente si Azerbaidzhan lograba explotar y exportar por sí solo el petróleo su dependencia frente a Rusia se reduciría dramáticamente, lo que este país quería evitar a toda costa.

Una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue la cancelación del acuerdo petrolero que renegoció para incluir a Rusia, transfiriendo 10% de las ganancias de Baku a Moscú.⁷⁹ A pesar de ello, Kozyrev denunció el acuerdo como ilegal, fundado en la tesis sobre la explotación del Caspio, de la que ya se ha hablado en detalle y señaló:

El Mar Caspio es una reserva interna de agua con un ecosistema único y representa un objeto de uso común dentro de cuyas fronteras todos los temas y actividades, incluyendo el desarrollo de sus recursos, deben ser resueltos con la participación de todos los países del Caspio. Cualquier paso mediante el cual los Estados del Caspio pretendan cualquier tipo de ventaja respecto al área y sus recursos no puede ser reconocido [y] cualquier acción unilateral carece de base legal.⁸⁰

Fue en ese momento cuando Rusia retomó sus actividades como mediador y nombró a Vladimir Kazimirov para negociar directamente con las tres partes en el conflicto en tanto Moscú participaba en el grupo de Minsk,⁸¹ es decir, optó por una estrategia en dos frentes que le permitía mostrar su disposición a colaborar con Occidente a la vez que le garantizaba un lugar prioritario en el proceso.

⁷⁸ Bolukbasi, "Ankara's...", art. cit., pp. 81-82.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 87.

⁸⁰ Stephen Blank, "Russia's Real Drive to the South", *Orbis*, 39 (1995), pp. 369-370. Traducción mía.

⁸¹ Bolukbasi, "Ankara's...", art. cit., p. 86.

Los esfuerzos de Kazimirov fueron poco fructíferos ya que, en octubre de 1993, Azerbaidzhan se negó a aceptar los ceses el fuego propuestos en tanto no garantizaran la salida de tropas armenias de todo su territorio y porque temía que se establecieran tropas rusas para el mantenimiento de la paz. Azerbaidzhan señaló que estaría dispuesto a discutir sólo con la intermediación del grupo de Minsk para evitar que las negociaciones unilaterales de Rusia fueran siempre dañinas. En diciembre de ese año Azerbaidzhan lanzó una ofensiva de importantes dimensiones para mostrar su desilusión con las acciones que hasta entonces había propuesto el Grupo de Minsk.⁸² Asimismo, en diciembre de ese año, Azerbaidzhan condicionó su cooperación con Rusia en asuntos de recursos energéticos a que ese país obligara a Armenia a abandonar los territorios que se había adjudicado y reconociera la soberanía de Azerbaidzhan sobre los mismos.⁸³

La negociación, sin embargo, tuvo mejores efectos cuando, en mayo de 1994, intervino directamente el Ministro de Defensa ruso, Pavel Grachev y negoció un cese el fuego de dos meses y, en julio, se logró un armisticio formal mediante el cual llegarían tropas para el mantenimiento de la paz de la CEI y observadores de la OSCE. El temor de que los rusos se sobrepasaran en el mandato limitado que se les había concedido y que su presencia favoreciera definitivamente a Armenia hizo que Azerbaidzhan no cumpliera con esta segunda parte del acuerdo.

Indudablemente, en diciembre de ese año, Rusia consolidó un importante triunfo diplomático. La CSCE, al reconocer que la participación del equipo negociador ruso era indispensable para cualquier cuestión, decidió unirse, esto le dio legitimidad a la

⁸² Danilov, art. cit., p. 4.

⁸³ Barylski, art. cit., pp. 221-222.

diplomacia rusa en la comunidad internacional. La jefatura del nuevo grupo se repartió entre el representante ruso Valentin Lozinsky y un sueco.⁸⁴

Desde entonces se han llevado a cabo varias reuniones entre autoridades de los dos países, todas ellas con la mediación rusa. Ciertamente la resistencia de Azerbaidzhan a la intervención e influencia rusa tiene mucho que ver con su capacidad, por encima de la de los otros dos países del Cáucaso, para desarrollar relaciones políticas y económicas con actores distintos a Rusia por dos razones básicas: su situación geográfica y sus recursos energéticos.

Al tiempo que se llevaban a cabo las negociaciones sobre Nagorno-Karabakh se desarrolló un proceso de primera importancia para Rusia que influyó en el curso que tomaron las discusiones. El 20 de septiembre de 1994, se firmó el *Acuerdo del Siglo* mediante el cual la Compañía Estatal de Petróleo de Azerbaidzhan (SOCAR) se asociaba con importantes compañías petroleras de Gran Bretaña, Estados Unidos, Noruega, Arabia Saudita y las estatales de Turquía y Rusia (esta última con sólo 10% de la inversión). El contrato ascendía a 8 mil millones de dólares en inversión y pretendía extraer 80 mil barriles diarios de los campos de Azeri, Chirag y Guneshli durante treinta años, a partir de 1997.⁸⁵

A pesar de que la compañía estatal rusa Lukoil estaba incluida en el acuerdo, el Ministro de Relaciones Exteriores lo rechazó porque sabía que, de imponer su tesis respecto al Caspio, las ganancias de Rusia podían incrementarse considerablemente.⁸⁶

⁸⁴ Bolukbasi, "Ankara's...", art. cit., p. 86.

⁸⁵ Barylski, art. cit., p. 223; y Bolukbasi, "The Controversy...", art. cit., p. 398.

⁸⁶ Blank, art. cit., p. 369.

Este contrato fue también origen de una disputa entre algunos de los participantes, especialmente Rusia y Turquía, para conseguir, en exclusiva, el transporte y distribución del petróleo desde Azerbaidzhan. Los rusos pretendían que el principal medio de transporte fuera su red de ductos que van desde Baku hasta Tihoretsk y se comunican con Novorossiisk; no obstante, la guerra en Chechenia era una disuasión importante para que Occidente adoptara esa opción; en tanto, Turquía ofrecía la construcción de un nuevo ducto en territorios más estables y argumentaba que, en cualquier caso, las rutas rusas resultaban insuficientes. Para que sus opciones no fueran cuestionadas Rusia convenció a Bulgaria y Grecia de construir en sus territorios un oleoducto para garantizar a Occidente un transporte seguro y excluir a Turquía.⁸⁷ La controversia no se resolvería sino hasta 1998, empero, en 1995 había que decidir la ruta de distribución de las primeras extracciones y AIOC optó por utilizar dos rutas: Rusia y Georgia (en esta última participaba Turquía en el trayecto Baku-Ceyhan).⁸⁸

La decisión refleja la postura incómoda de Azerbaidzhan y la fuerza que mantenía Rusia sobre ella. Por una parte, quería garantizar un desarrollo económico relativamente independiente de Rusia, pero, por otro, no podía excluirla del acuerdo del siglo sin sufrir las consecuencias en otros ámbitos, por ejemplo, la guerra en Nagorno-Karabakh.

Aunque la controversia no se resolvió inmediatamente, en 1995, Rusia y Azerbaidzhan firmaron un contrato para explorar dos campos adicionales en Azerbaidzhan, en él se incluyó a una compañía italiana; en cierta forma esto demuestra que Rusia no es del todo inflexible y que acepta de buena gana la participación de actores externos siempre que se cumplan dos condiciones, estar incluida en los contratos y que sus competidores

⁸⁷ Bolukbasy, "Ankara's...", art. cit., p. 88.

⁸⁸ Bolukbasy, "The Controversy...", art. cit., p. 404.

regionales no obtengan ventajas superiores. Azerbaidzhan, por su parte, ha intentado evitar la oposición rusa, al reconocer su hegemonía regional y darle juego en las negociaciones y concesiones económicas.⁸⁹

En 1996, con el nombramiento de Primakov como Ministro de Relaciones Exteriores, la política de Rusia hacia Azerbaidzhan sufrió un giro notable.⁹⁰ Prueba de ello son las extradiciones, en 1996 y 1997, de varios líderes opositores acusados en Azerbaidzhan de intentar golpes de Estado contra el presidente Aliyev. Se firmó también un acuerdo para levantar el embargo que se había impuesto a Azerbaidzhan en su frontera norte, por las sospechas rusas de que proveía ayuda a los rebeldes chechenos.

Otra modificación importante está relacionada con los recursos del Caspio; Rusia aceptó modificar su tesis acerca de la forma en que debían ser explotados los recursos de ese mar lo que, indudablemente, favorecía a Azerbaidzhan.

La relación, empero, no estuvo libre de dificultades. En octubre de 1996, Azerbaidzhan acusó a Rusia de haber entregado durante dos años equipo militar sofisticado a Armenia.

⁸⁹ Bolukbasi, "Ankara's...", art. cit., p. 88.

⁹⁰ Las razones que dieron origen al mencionado giro en la política rusa hacia Azerbaidzhan, que no sólo tienen que ver con el nombramiento de Primakov, son bastante complejas. Durante el periodo de Kozyrev, el Ministerio de Relaciones Exteriores se enfrentó de forma constante a la compañía petrolera Lukoil y al Primer Ministro Chemomirdin, quien mantenía vínculos cercanos con esa compañía, por pretender participar en los negocios del Caspio antes de que los países adyacentes aceptaran que los proyectos de explotación debían ser aprobados por todos. La visión de Primakov era muy distinta; además de que mantenía una relación cercana con el Primer Ministro —con quien no pretendía enfrentarse—, conocía personalmente al presidente de Azerbaidzhan y tenía buenas relaciones con él, lo que en cierta forma facilitó los encuentros y negociaciones diplomáticas. Por otra parte, el cambio en Relaciones Exteriores estuvo acompañado por cambios en el liderazgo militar: durante 1996 Pavel Grachev, Ministro de Defensa, fue sustituido por Igor Rodionov y Boris Berezovsky fue nombrado subdirector del Consejo de Seguridad de Rusia. Rodionov descubrió y reconoció las transferencias de armamento que el ministro anterior había hecho a Armenia para ayudarla en su enfrentamiento con Azerbaidzhan (lo que dio a este país una posición de fuerza en sus relaciones con Rusia); por su parte, Berezovsky representaba a la oligarquía financiera rusa, que iba ganando espacios de poder, y defendía la idea de hacer negocios en lugar de guerra; además, reconocía las oportunidades de comerciar con Azerbaidzhan en buenos términos y participar en los proyectos de explotación que ese país estaba discutiendo con compañías occidentales, todo lo cual era superior a cualquier ventaja que las relaciones con Armenia pudieran ofrecer. Finalmente, es innegable que el deterioro en la situación económica de Rusia mostró la necesidad de cooperar en los proyectos del Caspio para obtener algunos recursos extra en lugar de gastar dinero en amenazar a Azerbaidzhan. Véase Freedman, art. cit., pp. 3-4.

Al comprobarse las acusaciones Aliyev señaló que esas transferencias violaban los acuerdos de la CEI y demandó la participación activa de la OSCE en las negociaciones futuras. En diciembre de 1996, durante una reunión en Lisboa, Rusia, por primera vez, apoyó abiertamente a Azerbaidzhan en las discusiones y señaló que la integridad territorial de los países era un principio que estaba por encima de la autodeterminación de los pueblos.⁹¹

Otro problema que sigue vigente es que, a pesar de que Rusia empezó a favorecer a Azerbaidzhan, éste sigue negociando la posibilidad de que el oleoducto pase por Georgia en lugar de usar los ductos rusos existentes. Por otra parte, Azerbaidzhan ha buscado el apoyo de la OTAN para terminar con el conflicto en Nagorno-Karabakh y para que garantice la seguridad del ducto en Georgia, a lo cual, por supuesto, Rusia se opone.⁹²

LOS PAÍSES EUROPEOS DE LA CEI

¿PUENTE O BARRERA HACIA EUROPA?

La desintegración de la URSS, en 1991, marcó el inicio de una nueva fase en las relaciones de Rusia con Ucrania, Belorus y Moldova.⁹³ La principal transformación era el paso de relaciones de dependencia y subordinación dentro del territorio de una superpotencia a otras de cooperación entre Estados independientes y formalmente iguales.

⁹¹ *Loc. cit.*

⁹² *Ibid.*, p. 5.

⁹³ Conviene señalar que entre estos tres países existen diferencias importantes: Belorus y Ucrania formaron parte de Rusia desde la época del Imperio; por el contrario, Moldova era territorio de Rumania hasta que, en 1940, la URSS se anexó el territorio y creó la República Soviética Socialista de Moldavia; el gobierno soviético cambió el alfabeto moldavo, derivado del latín, por el cirílico e intentó demostrar que los moldavos y los rumanos eran en realidad nacionalidades distintas. Sin embargo, Moldova nunca aceptó la anexión y distintos grupos políticos lucharon, hasta la desintegración de la URSS, por la reunificación con

Belorus, Moldova y Ucrania son, en cierta medida, el elemento clave de la relación de Rusia con la CEI y, al mismo tiempo, son una puerta de acceso a Europa Central y Occidental. Importantes rutas comerciales, gasoductos y oleoductos que enlazan a Rusia con Europa cruzan esos países, lo que explica el interés ruso en la región.⁹⁴ Para este país conservar su zona tradicional de influencia depende de su capacidad para mantener a Ucrania y Belorus en su esfera de influencia y la estabilidad en Moldova. Y únicamente si es capaz de conservar su espacio geopolítico tradicional puede aspirar a una condición de superpotencia.

Muchos de los aspectos de la relación entre Belorus, Moldova, Ucrania y Rusia se vinculan con cuestiones de seguridad. La pérdida de estos países complicó las cosas para Rusia porque redujo su potencial industrial, humano y de recursos. Además, ha aparecido un nuevo cinturón de Estados que la separan de lo que, alguna vez, fueron sus Estados satélites y de Europa.

Conviene diferenciar las relaciones que se han desarrollado con estos países, resultado, en parte, de las posturas que cada uno de ellos ha adoptado hacia Rusia y de las dinámicas particulares en la política interna. Belorus no sólo ha mantenido una política abiertamente pro rusa sino que incluso, como se analizará en adelante, ha manifestado su intención de unirse formalmente a Rusia.⁹⁵ La situación en Ucrania es bastante más delicada y requiere un análisis detenido. Es necesario subrayar que en este apartado no se enfatizan las diferencias entre los periodos de Kozyrev y Primakov porque, a pesar de que las relaciones con cada uno de estos tres países han sufrido variaciones

Rumania. En este sentido, resulta lógico que Moldova haya sido uno de las primeras repúblicas en declarar su independencia y que a partir de entonces sus relaciones con Rusia hayan tenido roces y fricciones.

⁹⁴ Sergei Karaganov, "Russia and the Slav Vecinity", en Baranovsky (ed.), *op. cit.*, p. 289.

⁹⁵ Vasily Kremen, "The East Slav Triangle", en Baranovsky (ed.), *op. cit.*, p. 277.

considerables, éstas no tienen mucho que ver con la actuación de los dos funcionarios al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Desde 1991, las relaciones con Ucrania han sido inestables y, por momentos, el riesgo de confrontaciones directas ha estado presente. La dinámica de la desintegración complicó la situación en cada área de la vida y las relaciones entre ellos. En lo económico, rompió con las cadenas cooperativas de producción entre los Estados; en lo político, rivalidades en todos los niveles sustituyeron al control centralizado.

Es necesario advertir que, aunque las relaciones con Rusia siguen siendo prioritarias para Ucrania, ésta no ha perdido oportunidad de diversificar sus vínculos, particularmente con Europa, lo que significa un riesgo potencial. Por el momento, es cierto Europa se ha mostrado reservada y no está en posibilidad de invertir las fuertes sumas de dinero que se necesitan para sacar a Ucrania del atraso en que vive, pero también es cierto que, de cambiar esta situación, Rusia se sentiría amenazada.⁹⁶

Ucrania es, sin duda, el reto más importante para Rusia porque el origen mismo del Estado ruso está íntimamente vinculado con el territorio ucraniano. Por otra parte, la separación de Ucrania podría representar un grave riesgo por su situación geográfica, en caso de que decidiera aliarse a otros países, en particular a Europa.

Durante el primer año de independencia, Rusia, ocupada en otros menesteres, no estuvo en condiciones de establecer una política congruente y coherente hacia Ucrania, sin embargo, Boris Yeltsin consideraba sus relaciones una prioridad en la CEI y, desde finales de 1992, optó por la diplomacia personal para lidiar con los conflictos existentes —lo que no hizo con los otros países de la comunidad.⁹⁷

⁹⁶. Véase *ibid*, p. 282.

⁹⁷ Russell, art. cit., p.63.

Los tres temas que han guiado la relación y que, al mismo tiempo han sido causa de disputas, son: el estatus de la flota del Mar del Negro, la división del armamento nuclear en territorio ucraniano y la península de Crimea.⁹⁸

Desaparecida la Unión Soviética, el armamento nuclear se dividió en cuatro, cada una de las partes para los cuatro países en los cuales estaba asentado. Rusia, en buena medida presionada por Estados Unidos, pero sin duda también por interés propio, pretendía garantizar que ninguno de esos nuevos países conservara sus armas nucleares. En contraste con Kazakhstan y Belorus, las otras dos potencias con capacidad nuclear, que aceptaron inmediatamente entregar las armas, Ucrania se mostró más reticente.

Ucrania percibía que conservar su estatus nuclear era una forma de demostrar su independencia y soberanía al mundo, pero, principalmente, era un instrumento de negociación en temas paralelos como la Flota del Mar Negro y un mecanismo de seguridad frente a un posible embate nacionalista ruso.⁹⁹

Las armas nucleares tácticas no representaron mayor problema y, en mayo de 1992, todas se habían transferido a Rusia.¹⁰⁰ No obstante, ese mismo mes, oficiales militares informaron, en una conferencia en Kiev, que "Ucrania era y seguiría siendo una potencia nuclear".¹⁰¹ El objetivo de Ucrania era conseguir ventajas en otros ámbitos de negociación, tanto en problemas bilaterales como en las negociaciones de la CEI. Un ejemplo de ello es que el presidente ucraniano Leonid Kravchuk (1991-1994) pretendía 16% de participación en las propiedades heredadas de la CEI a cambio de pagar un porcentaje similar de la

⁹⁸ Kremen, art. cit., p. 279; y Alexander Kozhemiakin y Roger Kanet, "Russia and its Western Neighbours in the Near Abroad", en su libro, *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Nueva York, St Martin's Press, 1997, p. 40.

⁹⁹ *Ibid*, pp. 40-41.

¹⁰⁰ Se entregaron aproximadamente 3 000 "nuclear charges", 2 000 de los cuales habían sido destruidos para 1996. Kremen, art. cit., p. 283.

¹⁰¹ Eugene Rumer, "Eurasia Letter: Will Ukraine Return to Russia", *Foreign Policy*, 96 (1994), p. 138.

deuda de la URSS, que equivalía aproximadamente a 70 mil millones de dólares. Además, Kravchuk debía hacer declaraciones contundentes para disminuir la presión de los grupos nacionalistas, particularmente el movimiento Rukh, que exigían que de no lograrse acuerdos favorables a Ucrania o abusos por parte de Rusia, abandonaran la CEI.¹⁰²

Con respecto a la flota del Mar Negro, Rusia desea conservarla y exige a Ucrania el derecho a utilizar el puerto de Sebastopol, en la península de Crimea¹⁰³, para las operaciones. Ucrania teme, como es lógico, que esto conceda, en la práctica, un estatus extra territorial a la ciudad y perder el control.

Desde 1992, la Flota del Mar Negro fue motivo de enfrentamientos. Ucrania temía la presencia rusa en el sur y en el norte, lo que la rodearía militarmente. Para Rusia sin embargo, el control de la Flota es esencial, no únicamente en términos militares, sino para confirmar su condición de gran potencia y su permanencia en ese mar y para asegurar su presencia en la península de Crimea.¹⁰⁴

Durante 1992, hubo constantes declaraciones de ambas partes señalando que no cederían. En junio, los dos presidentes se reunieron en varias ocasiones disminuyeron las tensiones sin resolver el problema de fondo.

Así, el primer año y medio las relaciones estuvieron marcadas por hostilidades en el plano retórico y pocos contactos reales; empero, después de ese tiempo la agenda entre ambos países se empezó a definir y tuvo cambios importantes. Este proceso estuvo determinado por las condiciones mismas que imperaban en Ucrania. En un principio

¹⁰² Ana Teresa Gutiérrez del Cid, *De la Nueva Mentalidad Soviética a la Política Exterior de Rusia*, México, UAM, 1996, pp. 215.

¹⁰³ No se debe perder de vista que la península de Crimea era parte de Rusia hasta 1954, cuando Krushchev decidió entregarla a Ucrania como regalo; en el Estado soviético esta decisión era simbólica pero con la desaparición de la URSS se ha constituido en un serio problema. Kozhemiakin y Kanet, art. cit., p. 42.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 41-42.

parecía que el Estado estaba en posibilidades de consolidarse pero, a fines de 1992 y principios de 1993, la situación económica se volvía un fuerte impedimento para ello y se acercaban a la catástrofe, por la negativa de la élite ucraniana a iniciar reformas económicas.¹⁰⁵

En 1993, Rusia decidió disminuir los subsidios a Ucrania, lo que le había garantizado por muchos años gas, petróleo y otros bienes a precios mínimos. Esta situación ponía a Ucrania en un dilema y, al fin, tuvo que aceptar la visión rusa sobre el futuro de la flota en una reunión cumbre en Massandra, en septiembre, cuando Yeltsin presentó un ultimátum, o pagaban sus deudas y aceptaban sus condiciones o detenía por completo el suministro de energía.¹⁰⁶ Finalmente, el presidente Kravchuk aceptó, bajo presión, entregar toda la flota a Rusia a cambio de que se eliminara toda su deuda.

El triunfo de Leonid Kuchma¹⁰⁷ en las elecciones de 1994 (1994-a la fecha) fue interpretado por muchos analistas como el deseo de la población de tener buenas relaciones con Rusia y volver a su condición previa de protegidos. En todo caso, el triunfo no implicaba un voto a favor de la integración plena, pero sí de lazos más cercanos y, al menos, eliminó la posibilidad de un enfrentamiento directo o una crisis en estas relaciones tan estratégicas para Rusia. Los problemas de la relación siguieron presentes.¹⁰⁸ El

¹⁰⁵ Karaganov, art. cit., pp. 290-291.

¹⁰⁶ Kozhemiakin y Kanet, art. cit., p. 42.

¹⁰⁷ El triunfo de Kuchma se atribuyó no únicamente al descontento popular con el gobierno por los bajos estándares de vida, sino también por la amplia campaña que desarrolló para fortalecer los vínculos con Rusia la cual le ganó el apoyo de los grupos de rusos y otras nacionalidades no ucranianas que habitaban allí. En las elecciones Kuchma obtuvo mayor apoyo de la parte oriental y sur de Ucrania donde habitan esos grupos en tanto en la región occidental fue derrotado por el presidente Kravchuk. En Rusia, muchos esperaban que su triunfo implicaría la reintegración. Ciertamente eso no ocurrió, pero sí inició una campaña de cooperación integral con Rusia. Véase Kremen, art. cit., p. 280.

¹⁰⁸ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 123.

acuerdo alcanzado en Massandra, en 1993, fue rechazado por el Parlamento y la situación de la Flota seguía indefinida.

Prueba de las buenas intenciones del nuevo presidente respecto a Rusia es que, en 1994, se negoció un nuevo acuerdo, mediante el cual la Flota se dividía en dos partes iguales; Ucrania conservaba de 15 a 20% de la propiedad de la flota y se ofrecía a vender el 30 a 35% restante a Rusia, pero nunca se puso en práctica. Cabe advertir que el tema ha ido perdiendo importancia por el desgaste natural de los bienes y la poca voluntad de los dos países para darles mantenimiento si existe la posibilidad de cederlos a manos de otro país.¹⁰⁹

Ese mismo año se logró un avance importante en el ámbito nuclear, después de algunos meses de presiones y negociación, encabezada por Yeltsin, Ucrania aceptó firmar el tratado de reducción nuclear conocido como Start I; sin embargo faltaba aún que Ucrania aceptara el Tratado de No Proliferación.¹¹⁰

En 1995 se llegó a un nuevo acuerdo en Sochi, para definir los términos de la división de la flota, no obstante los detalles quedaron ambiguos. Ciertamente en ese momento era claro que la flota había dejado de ser importante en sí misma y que el origen del interés ruso está vinculado con la posibilidad de permanecer en territorio ucraniano, lo que le concedería algunas ventajas políticas y de presión: la cuestión es, en última instancia, en qué forma conservar la flota contribuye a permanecer en Crimea y tener bajo su control el puerto de Sebastopol.¹¹¹

¹⁰⁹ *Loc. cit.*

¹¹⁰ Russell, art.cit., p. 65.

¹¹¹ Kremen, art. cit., p. 283; y Dugyu Bazoglu Sezer, "From Hegemony to Pluralism: The Changing Politics of the Black Sea", *SAIS Review*, 17 (1997), p. 9.

Empero, en 1996, las expectativas fallaron de nuevo cuando Yeltsin decidió no asistir a Ucrania a firmar un amplio acuerdo interestatal porque la cuestión de Crimea permanecía sin solución.

En cualquier caso, algunos grupos políticos rusos han optado por una política más firme frente a Ucrania, sobre todo a partir de las elecciones de 1995; así, la Duma emitió un decreto, a manera de presión, para desconocer los acuerdos de Belovezhskaya Pushcha en los cuales Rusia se había comprometido a respetar la independencia y los procesos políticos en Ucrania; el hecho fue meramente simbólico pero, en cualquier caso, fue una advertencia clara del cambio de ánimos que se vivía en Rusia.

En este escenario, Ucrania ha intentado aliarse a los países de la CEI en sus demandas a Rusia para formar un frente común, pero los resultados han sido poco importantes.

Ciertamente la postura de Ucrania hacia la CEI ha sido un tanto ambigua. El gobierno ucraniano teme que Rusia utilice esta organización para aumentar su poder y disminuir la soberanía e independencia de sus miembros. Así, en tanto Ucrania ha aceptado firmar diversos acuerdos en el marco de la CEI—un sistema de defensa aérea común, por ejemplo—, también ha intensificado sus contactos militares con países de Occidente, lo que ha alarmado a Rusia, porque, aunque la posibilidad de una segunda ampliación de la OTAN que incluya a su vecino inmediato y aliado histórico es remota, es innegable que de ocurrir dejaría a Rusia en una situación incómoda.

Si bien es cierto que Ucrania no ha solicitado formalmente su admisión en la OTAN y que su aceptación no sería fácil, no debe pasarse por alto que, en 1996, el Primer Ministro manifestó que adherirse a la OTAN como miembro asociado era una de las principales

metas de Ucrania. Inmediatamente después, Rusia cuestionó la veracidad del estatus neutral de ese país.¹¹²

En caso de que Ucrania decidiera buscar contactos más profundos con Occidente, sus relaciones con Rusia se verían seriamente afectadas, y es este país probablemente el único donde Rusia no tendría los controles suficientes para retenerle en contra de su voluntad y con apoyo occidental.

Un gobierno menos nacionalista ha implicado reducir los riesgos más inmediatos pero los problemas centrales de la relación siguen presentes. El más grave de ellos, es quizá, la incapacidad de Rusia para desarrollar una política coherente hacia ese país, consolidar sus relaciones y evitar la influencia de terceros.

La situación en Belorus es muy distinta. La iniciativa para la independencia en ese país tiene poco apoyo popular y la identidad nacional no es muy clara. Por el contrario, el liderazgo beloruso ha buscado oportunidades para una integración más profunda con Rusia.

En términos estratégicos, Belorus es todavía más importante que Ucrania. Muchas de las invasiones han llegado por ese territorio y también importantes rutas comerciales conectan a Rusia con Europa a través de Belorus. Malas relaciones con Belorus podrían llevar a la creación de una zona *buffer* que aislara a Rusia de Europa por completo. Asimismo, una alianza antirusa, liderada por Ucrania y con la participación de antiguas repúblicas soviéticas y Estados satélites sería posible sólo con la participación de Belorus. Además, la economía tan pequeña de ese país facilita a Rusia atarla a su economía y volverla dependiente.

¹¹² *Ibid.*, p. 7.

En 1994, la tendencia hacia la unificación parecía evidente, por una parte la crisis alcanzaba dimensiones enormes, por otra, la oposición a la integración, reunida en el Parlamento fue derrotada. Los dos países acordaron la unificación monetaria, bajo el control de Moscú, la unión aduanera, la venta de equipo industrial a cambio de la condonación de la deuda, entre otras cosas. Aparentemente los países estaban sentando las bases sino para la unificación sí para una confederación. En cualquier caso, a mediados de ese año el impulso disminuyó, en parte, por la incapacidad de ambos países para cumplir y llevar a buen término lo pactado, en parte, por la presión de algunos líderes en Belorus para conservar la mayor independencia económica posible y, lo más importante, un estudio más profundo por parte de Rusia de los altos costos que implicaba unificarse y apoyar a Belorus.

La elección del nuevo presidente Alexander Lukashenko (1994-a la fecha) fue pretexto suficiente para desacelerar el proceso. Sin embargo, poco después de tomar posesión él mismo se presentó en Moscú para prometer lealtad, ofrecer la integración económica y pedir un préstamo. Rusia ofreció muy poco lo que demuestra su escepticismo frente a la integración; así, si ésta no se ha llevado a cabo ha sido más por el desinterés de Rusia que por la negativa de Belorus.

En cualquier caso la integración no está descartada, en 1995 recibió un nuevo impulso del presidente Yeltsin con la firma de un acuerdo para coordinar su política exterior, y de seguridad, control fronterizo y algunos aspectos de la política económica entre los que se retoma la unión aduanera. Un referéndum en Belorus aprobó por mayoría de 80% aumentar la cooperación económica con Rusia. El 6 de abril de 1996 se estableció la comunidad de Rusia y Belorus que, en teoría, sentó las bases para profundizar la

cooperación política y económica. Asimismo, en mayo de 1997 se firmó la Carta de la Unión Rusia-Belorus en la que, aunque no se menciona la creación de un solo Estado, se sientan las bases para una amplia cooperación política y militar y para coordinar políticas económicas.¹¹³

En este sentido es importante advertir que los momentos en que la integración con Belorus ha recibido mayor impulso por parte de Rusia coinciden con los periodos de elección. Durante los años electorales de 1995 y 1996 el tema resurgió en el debate nacional.¹¹⁴ Esta coincidencia tiene que ver con el afán de Yeltsin de mostrar a la oposición y, sobre todo al electorado, su capacidad para mantener relaciones positivas con los países de la CEI y de imponer los intereses rusos.

Para Rusia, la situación en Moldova es, sin duda, la más difícil de enfrentar de los tres países europeos de la CEI. Aunque no tiene fronteras directas con Rusia, los contactos han sido frecuentes e intensos. Los numerosos rusos y ucranianos que habitan en Moldova temen que ese país intente reintegrarse a Rumania y la política rusa hacia ese país ha intentado, precisamente, evitar esa tendencia.

El problema más importante ha sido que, desde 1992, la población rusa de la región del Trans-Dniester, al este de Moldova, ha intentado independizarse porque temen que Moldova efectivamente regrese a Rumania, país al que el Trans-Dniester en particular nunca perteneció. Este problema se complica porque la 14ª división del Ejército ruso, en aquel entonces bajo el mando del General Aleksander Lebed, permanecía en la región y

¹¹³ Sakwa y Webber, art. cit., pp. 397-398.

¹¹⁴ El tema ha resurgido en 1999, lo que coincide, de nueva cuenta, con las campañas para las elecciones legislativas que se llevarán a cabo en diciembre de este año.

apoyaba, a veces de forma encubierta, a veces abiertamente. los movimientos independentistas.¹¹⁵

En tanto Moldova, como Estado soberano, ha demandado repetidamente la salida de esas tropas, Rusia ha utilizado los tratados de la CEI para argumentar que sus tropas cumplen funciones de mantenimiento de la paz en una región inestable y potencialmente peligrosa.

Rusia ha logrado imponerse y el presidente de Moldova, ante el inminente riesgo de que su país se desintegrara por completo, aceptó prolongar el mandato de las tropas rusas hasta octubre de 1994 a la vez que concedió mayor autonomía a la "república del Dniester".¹¹⁶

A partir de que en 1994 triunfó en las elecciones el Partido Agrarista, mucho más favorable a Moscú, las relaciones entre los dos países han mejorado. Moldova ha participado más activamente en los esquemas de la CEI de los que se habían abstenido hasta 1993, el Parlamento ratificó su membresía a la organización y ha limitado sus contactos con Rumania.¹¹⁷

Si bien, en un principio, los países que integran la Comunidad de Estados Independientes no fueron objeto primordial de la atención de la política exterior rusa, ocupada casi exclusivamente en sus relaciones con Occidente, Rusia pronto reconoció la importancia de

¹¹⁵ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 122

¹¹⁶ Kozhemiakin y Kanet, *art. cit.*, pp. 36-37.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 37.

la región, por sus vínculos económicos, por los problemas de seguridad, por su carácter estratégico y por los riesgos de inestabilidad.

Así, Rusia volvió a la región, aunque, en contra de lo que muchos esperaban, no lo hizo con ánimo imperialista, o con el fin de recuperar territorio (lo cual habría sido una estrategia claramente inviable), sino con la convicción de que mantener relaciones privilegiadas con esos países le permitiría garantizar la estabilidad de su “exterior cercano”, a la vez que aprovechar los recursos potenciales de la región. Es posible señalar, en concordancia con lo apuntado en este capítulo, que Rusia regresa a la CEI como un actor de primer orden, por encima de cualquier otra potencia, a las cuales, si bien no puede excluirlas del todo, si puede limitarles su capacidad de intervención en los asuntos regionales (tanto políticos como económicos).

La presencia rusa en la región se ha visto favorecida por la evidente dependencia de los países de la CEI respecto a la Federación rusa, por los estrechos vínculos económicos (heredados de una planeación centralizada de más de 70 años), así como por los graves riesgos de inestabilidad interna, que han obligado a estos países, a aceptar la presencia hegemónica de Rusia. Para lograrlo, Rusia también ha hecho uso de varios mecanismos de presión (política y económica) que impidan que alguien dispute su lugar.

Desde luego, la presencia rusa en la región no puede equipararse a la del Estado soviético (que, finalmente, desarrollaba una política interna en la región); Rusia ha tenido que ganar su lugar frente a otros Estados (que antes ni siquiera pensaban en intervenir). De cualquier modo, se ha erigido en el principal actor de la región, y ha sido capaz de definir el rumbo –político y económico– de la mayoría de estos países, de acuerdo con sus intereses.

En conclusión, aunque no ha sido una tarea fácil, Rusia se ha consolidado —en mayor o menor grado, según el país— como la potencia hegemónica en la región y, lo más importante, ha conseguido que esa presencia hegemónica sea reconocida y aceptada por el resto del mundo.

EL NUEVO ESTADO Y EL VIEJO CONTINENTE

A pesar de que, después de la Segunda Guerra Mundial, Europa permaneció dividida en dos bloques enemigos y, aparentemente, desvinculados, las relaciones de la entonces Unión Soviética con la región fueron siempre de primera importancia. Europa del Este era su zona de influencia abierta y aceptada implícitamente por el resto del mundo, donde podía ejercer su control e imponer su voluntad. Por su parte, Europa Occidental permaneció como un interlocutor político de primer orden y, en casos concretos, como socio comercial.

Ciertamente, la desaparición de la Unión Soviética no significó que esta relación —ahora de Rusia, el Estado sucesor— perdiera importancia, pero sí implicó modificaciones sustanciales en los preceptos que la fundan, los temas que abarca y la forma en que se establece. En este capítulo se demostrará que la política exterior de Rusia hacia Europa estuvo determinada, en un primer momento, por la crisis económica y la necesidad de obtener inversión y tecnología para modernizarse; es decir, se derivaba directamente de un proyecto interno.

No obstante, la insuficiencia de la ayuda y la cooperación europea frente a los graves problemas por resolver, y los altos costos que implicaba este acercamiento en las relaciones con otras regiones del mundo generaron presiones internas de la población y de ciertos grupos de la élite; esto, a su vez, obligó a un giro, si no radical, sí evidente en la política exterior. En los últimos años, Rusia ha intentado definir más claramente sus

intereses y defenderlos, sin poner en riesgo esta nueva relación con Europa. Su objetivo es, a todas luces, no quedar aislada y fuera de la dinámica europea, por tanto, ha buscado, en la medida de lo posible, participar en los esquemas de cooperación económica, diálogo político y seguridad en la región para, desde dentro, hacer valer su opinión.¹

En segundo lugar, se discutirán las razones que han llevado a las potencias europeas a apoyar a Rusia económica y políticamente y tomar en cuenta su opinión, en mayor o menor medida, en algunos procesos regionales. Es posible afirmar que las consideraciones hacia Rusia se deben, principalmente, al miedo a una vuelta al pasado. Europa aprecia un vecino estable y teme un embate nacionalista o comunista. Así, el objetivo ha sido no aislar a Rusia y hacerla partícipe de ciertas políticas de cooperación y seguridad, siempre dentro de límites bien definidos.

Para demostrar lo anterior, se analizarán tres temas vinculados entre sí, pero que conviene discutir por separado: las relaciones con Europa Occidental y sus instituciones; los cambios en sus relaciones con Europa del Este y la postura de Rusia frente a la inclusión de sus antiguos Estados satélites en la OTAN y la posible adhesión a la Unión Europea; y, finalmente, la participación de Rusia en el conflicto en los Balcanes, particularmente en la Guerra en Bosnia.²

¹ El objetivo de este capítulo es analizar las relaciones de Rusia con las distintas regiones de Europa — relaciones que han sido prioritarias para Rusia— y su participación en un conflicto armado en ese continente. Empero, es inevitable hacer referencia a Estados Unidos por su liderazgo en los esquemas de seguridad de Occidente —la Alianza Atlántica, en concreto— y porque fue ese país el que encabezó los esfuerzos de paz en la Guerra de Bosnia. En otras palabras, las referencias que se hagan en este capítulo a Estados Unidos y a los contactos de Rusia con ese país serán únicamente por su estrecha vinculación en algunos procesos europeos.

² Cabe advertir que se intentan analizar las relaciones y acciones de Rusia en cada una de esas regiones por lo que, en ningún momento, se pretende hacer un análisis exhaustivo de la OTAN o el conflicto en los Balcanes, por ejemplo, sino en la medida en que permitan esclarecer el papel de Rusia y los límites y potencialidades de su política exterior. Por otra parte, es necesario subrayar que en esta investigación no se discuten las relaciones de Rusia con los países Bálticos porque para ello habría sido necesario un enfoque

EUROPA: ESCENARIO DE TRANSFORMACIONES

En 1985, el Nuevo Pensamiento Político³ de Mikhail Gorbachev se convirtió en el eje de los cambios del comportamiento soviético en la escena internacional. Este pensamiento era el complemento de la Perestroika, en materia de política exterior. Si aquélla partía de la idea de modernizar la economía, éste proveía los mecanismos internacionales para lograr ese fin.

La Unión Soviética reconocía que el poder militar ya no era condición suficiente para ser gran potencia e intentaba vincularse a la dinámica económica de Europa Occidental como un factor de crecimiento. Así, en el espíritu del Nuevo Pensamiento Político, Europa Occidental —en particular las grandes potencias europeas— y Estados Unidos tenían un papel estratégico en la reintegración soviética a la comunidad internacional.

La consideración que guiaba en el fondo a Gorbachev era la urgencia por aumentar los intercambios comerciales, recibir más tecnología y atraer más inversión europea para reconstruir la economía; así la URSS estaba dispuesta a ceder en aspectos que antes no eran negociables, a cambio de llevar a cabo sus reformas internas.

Sin embargo, como se ha señalado antes, el Nuevo Pensamiento Político tuvo importantes consecuencias para la URSS en Europa Central y del Este. La URSS no intentó revertir las tendencias políticas que se desarrollaron en esos países a partir de 1989 —una vez que se les concedió la “libertad de elegir” o decidir de forma independiente su rumbo político y económico— y que llevaron, en última instancia, a la

distinto. Para un análisis de esa relación véanse Stephen Blank, “Russia and the Baltic States”, *World Affairs*, 160 (1998), 115-125; y Pavel Baev, “Bear Hug for The Baltic”, *The World Today*, 154 (1998), pp. 28-79.

³ Este tema se desarrolló en la introducción y sólo se hace referencia a él por los efectos que tuvo en las relaciones de la URSS, primero, y luego de Rusia con Europa.

caída de los regímenes comunistas,⁴ la integración alemana y la desaparición, en 1991, del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y del Pacto de Vasovia, instituciones que habían guiado las relaciones de Rusia con la región y que habían garantizado su hegemonía en esos países.⁵

Gorbachev pretendía mostrar a Europa su compromiso con los postulados que había enunciado, pero también quería disminuir el enorme peso económico que representaban los vínculos con sus Estados satélites. Al mismo tiempo, el proceso de unificación alemana y las negociaciones sobre su posible entrada a la OTAN significaban para la URSS la posibilidad de obtener beneficios económicos; Alemania conocía bien las necesidades de la URSS y estaba en condiciones y dispuesta a pagar un precio alto con tal de conseguir su unificación.⁶

Lo que estaba claro era el cambio radical en la política exterior de la Unión Soviética, que sería una constante en las relaciones del Estado sucesor: por una parte, la política

⁴ Los procesos que desencadenaron la caída de los regímenes comunistas en cada uno de los países de Europa del Este son muy diferentes entre sí y demasiado complejos por lo que analizarlos en detalle rebasa los límites de esta investigación. Sobre el tema existen interesantes análisis; véase Karen Dawisha, *Eastern Europe, Gorbachev and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2ª ed., 1990, pp. 127-150; Sarah Terry, "Beyond the Cold War: Prospects for Central European Security and Cooperation in a Post-Communist World", en Sanford Lieberman, David Powell, Carol Saivetz y Sarah Terry (eds.), *The Soviet Empire Reconsidered*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 229-241; e Ivo Banac, *Eastern Europe in Revolution*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

⁵ El control soviético de la región durante la Guerra Fría se institucionalizó mediante una complicada red de acuerdos bilaterales y multilaterales; entre estos últimos destacan el Communist Information Bureau (Cominform), sucesor del Komintern y creado en 1947 para apoyar a los partidos comunistas y establecer las directrices de políticas en toda la zona; el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), establecido en 1949 para regular los intercambios comerciales; y la Organización del Pacto de Varsovia, alianza militar, fundada en 1955, como contrapeso a la OTAN y para justificar la presencia de tropas soviéticas en los territorios de esos países.

⁶ Durante las negociaciones para la unificación alemana no sólo obtuvo compromisos de Alemania para pagarle las deudas de la RDA y las promesas de mantener los vínculos comerciales que existían —cabe recordar que Alemania Federal era el principal socio comercial de la URSS en Europa—, sino que además recibió, en distintos momentos, préstamos y ayuda económica. Véanse: Hannes Adomeit, "Gorbachev and German Unification: Revision of Thinking, Realignment of Power", *Problems of Communism*, 39 (1990), *passim*; Gerhard Wettig, "Moscow's Acceptance of NATO: the Catalytic Role of German Unification", *Europe-Asia Studies*, 45 (1993), p. 954; y Angela Stent, *Russia and Germany Reborn, Unification, the Soviet Collapse and the New Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 110.

hacia Europa ya no se bifurcaría entre las relaciones estrechas con el Este y distantes con Occidente . A partir de este momento, la URSS establecía las bases para una nueva relación con toda Europa en la cual sus antiguos aliados dejaban de ser la prioridad.

Como se estudiará más adelante, los primeros años después de la desintegración de la URSS, la política exterior de Yeltsin y Kozyrev se fundaría en los mismos preceptos del Nuevo Pensamiento Político, lo que marcaría la primera etapa de sus relaciones internacionales. No sería sino hasta 1993, como consecuencia de numerosas críticas internas, cuando Rusia empezaría a diseñar una política exterior más firme y con intereses más amplios.

VIEJOS ENEMIGOS, NUEVOS SOCIOS

RUSIA Y EUROPA OCCIDENTAL

Después del ascenso al poder de Boris Yeltsin y la desintegración de la URSS, en Europa era claro que, para mantener una Rusia estable, que no significara una amenaza para Europa Central y del Este, era necesario garantizar su tránsito a la democracia y el desarrollo de una economía relativamente estable. Así, a partir de entonces, Europa se constituiría en el principal proveedor de ayuda para Rusia.⁷

Por su parte, la política exterior de Rusia hacia Europa Occidental estaba determinada por la presencia de Andréy Kozyrev en el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo principal objetivo era integrar a Rusia a la comunidad de "naciones civilizadas", como las había denominado Gorbachev o, en otras palabras, de potencias europeas. Kozyrev y el equipo de reformadores que lo apoyaban consideraban que sólo

⁷ Vladimir Baranovsky, "The European Community as seen from Moscow: Rival, Partner, Model?", en Neil Malcolm (ed.), *Russia and Europe, An end to Confrontation?*, Londres, Pinter Publishers, 1994, p. 72.

Europa podía proveer la ayuda necesaria para llevar a cabo la reforma económica y para fortalecer el proceso de democratización. El objetivo de Rusia era borrar toda huella de lo que fue la Guerra Fría y conseguir el apoyo de Europa al demostrar que Rusia era un Estado completamente distinto a su antecesor tanto en lo interno como en su política hacia distintas regiones del mundo.⁸

Rusia buscaba mecanismos de cooperación con Europa, tanto en el ámbito económico como de seguridad. Su transformación económica dependía en buena medida de la ayuda que Europa Occidental le brindara, de acceso a su tecnología y de que los mercados europeos no se cerraran a los productos rusos ya que, con la desaparición de la CAME, había perdido el acceso privilegiado a los mercados de Europa del Este y corría el riesgo de quedar excluido de los mercados de toda Europa. En otras palabras, el problema principal para Rusia no era perder a sus Estados satélite sino que esa pérdida significara quedar aislado del resto de Europa.⁹

La actitud de Rusia hacia Europa Occidental —y las diferencias respecto a la actitud de la URSS— quedan de manifiesto sobre todo en su nueva percepción de las instituciones. La Comunidad Europea se convertía en un socio potencial con el que deseaba incrementar sus contactos e intercambios comerciales.

Asimismo, Rusia buscaba mecanismos de cooperación en el ámbito de la seguridad. La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, CSCE (que a partir de 1995 se convirtió en Organización, OSCE), de la que la URSS había sido miembro fundador, se convirtió para Rusia en la piedra de toque para garantizar la seguridad de la región. La

⁸ Paul Marantz, "Neither Adversaries Nor Partners: Russia and the West Search for New Partners", en Roger Kanet y Alexander Kozhemiakin (eds.), *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997, pp. 79-80.

⁹ Baranovsky, "The European...", art. cit., p. 71.

importancia que Rusia concedía a la organización se debió a que es la única en la que convergían tanto Europa Occidental como los antiguos países socialistas. Ser miembro de la CSCE le podía dar acceso inmediato a la familia de naciones europeas, en estatus de igualdad por haber fundado la institución y no en calidad de nuevo miembro, como habría sido en la OTAN.¹⁰ En este sentido, la intención de Rusia era fortalecer a la OSCE y asegurar que fuera esa institución la encargada de la seguridad en el continente, para, de ese modo, reducir la importancia de la OTAN de la cual estaba excluido. Rusia presentó distintas propuestas para fortalecer la organización y redefinir su papel en la seguridad del continente; pretendía convertirla en un cuerpo central que coordinara las actividades de otras organizaciones regionales como la OTAN, la CEI y la Unión Europea Occidental. Además, pretendía crear un Comité Ejecutivo con los doce miembros más importantes, que vigilaran el desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz.¹¹ La CSCE es sin duda una institución importante, sin embargo no se logró dar a la institución la fuerza y el papel protagónico que Rusia pretendían ya que la OTAN contaba con una estructura más definida y tenía el pleno respaldo de Estados Unidos.¹²

Cabe advertir que, desde 1991, el aliado ruso más importante en el continente ha sido Alemania. Al momento del colapso de la URSS, Alemania le había dado ya 52.2 mil millones de marcos, divididos entre créditos, asistencia técnica y humanitaria, apoyo a las

¹⁰ Baranovsky, "Back to Europe? The Old Continent and the New Policy in Moscow", en Vladimir Baranovsky y Hans-Joachim Spanger (eds.), *In from the Cold: Germany, Russia and the Future of Europe*, Boulder, Westview Press, 1992, p. 120; y Andrey Zagorski, "Russian and European Institutions", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, p. 524.

¹¹ Es importante destacar que en estos esfuerzos por fortalecer a la CSCE Rusia no estaba sola. Alemania, al igual que Francia —tradicionalmente desconfiada de la OTAN—, se inclinaba también por fortalecer a la Conferencia y redefinir su papel en el nuevo escenario europeo.

¹² Peter Shearman, "Russian Foreign Policy Toward Western Europe: The German Axis", en Shearman (ed.), *Russian Foreign Policy since 1990*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 102-103.

reformas y proyectos de inversión, entre otros. En abril de 1998 la suma ascendía a 80 mil millones de marcos (para toda la Comunidad de Estados Independientes).¹³

La cooperación entre ambos países se ha facilitado por la coincidencia de intereses, entre los que destacan los objetivos de evitar conflictos armados en Europa del Este, de contener la proliferación nuclear o de nacionalismos radicales. La importancia de esta relación para Rusia reside también en los intercambios comerciales,¹⁴ el apoyo que le ha brindado Alemania en otros aspectos como la asistencia legal en la creación de nuevos códigos y leyes, la asesoría para la transformación en una economía de mercado y, especialmente, su apoyo para que Rusia ingrese a las organizaciones europeas.

Helmut Kohl negoció la invitación de la entonces Unión Soviética a la reunión del G7 en 1991, organización de la que, desde 1998, es miembro de pleno derecho. Con la mediación alemana, este grupo concedió a Rusia un crédito por 24 mil millones de dólares en 1992 y un año después un plan de asistencia por 43.4 mil millones de dólares. En 1994 consiguió que se recalendarizara su deuda y el acceso de Rusia al GATT, lo que indudablemente representaba un paso fundamental para garantizar su acceso en mejores términos a los mercados europeos.¹⁵

Aun cuando Alemania ha sido el principal apoyo de Rusia en la UE, sus relaciones con el resto de los países de la Unión han sido también importantes. Gran Bretaña fue el primer país en firmar acuerdos de cooperación económica con Rusia, en noviembre de 1992, además de comprometerse a proveer de ayuda técnica para el transporte y

¹³ Shearman, art. cit., pp. 96-97, y Stent, *op. cit.*, p. 173.

¹⁴ Alemania es el socio comercial más importante de Rusia, en 1993 el comercio con ese país fue del doble del que sostuvo con Inglaterra y Francia juntos. Véase Shearman, art. cit., p. 103.

¹⁵ John Roper y Peter van Ham, "Redefining Russia's Role in Europe", en Vladimir Baranovsky (ed.), *op. cit.*, p. 506.

desmantelamiento de armas nucleares y de establecer mecanismos para mantener contactos militares bilaterales.¹⁶

En 1993, la Unión Europea y sus Estados miembros habían otorgado más de 60% de la ayuda total recibida por Rusia. La estrategia de Rusia ha sido buscar acceso a los mercados y los bienes de esa región, lo que se demuestra en el cambio en los flujos comerciales. En 1994 el comercio con los países del CAME se había reducido de 58.3% en 1988 a 13% en las exportaciones y de 61.2% a 8.5% en las importaciones. Por su parte, el comercio con los países de la Unión Europea ascendió de 21.9% en 1988 a 67% en exportaciones y de 25.1% a 69% en importaciones.¹⁷ Sin embargo estas cifras no reflejan del todo la situación en Rusia; si bien su estrategia rindió frutos al acceder a los mercados europeos, también es cierto que su comercio en términos absolutos disminuyó considerablemente y que en 1993 el comercio total era sólo 46.5% de lo que había sido en 1990.

Es importante destacar además que el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), creado en 1990, ha apoyado a Rusia en proyectos muy importantes y diversos, de los que financia 35% y consigue, de otras instituciones, el dinero restante. A fines de 1993 el Banco había invertido mil millones de ecus en la Federación Rusa, que se usan sobre todo para proyectos de infraestructura.¹⁸

La ayuda, si bien parece cuantiosa, era insuficiente para resolver los graves problemas estructurales en Rusia. Ciertamente Europa hizo mucho para apoyar a Rusia y

¹⁶ Nicolai Petro y Alvin Rubinstein, "Russia and Europe", en su libro *Russian Foreign Policy. From Empire to Nation State*, Nueva York, Longman, 1997, p. 172.

¹⁷ De nueva cuenta, el comercio con Alemania tuvo un peso importante al contribuir con alrededor de 20% del comercio con la Unión. Véase Tatiana Sidorenko, *La Transformación Económica en la Rusia Poscomunista*, México, El Colegio de México, 1997, p. 154.

¹⁸ Shearman, art. cit., p. 105.

constantemente mostró su beneplácito con los procesos iniciados por los líderes reformistas. Empero, ninguna ayuda bastaba para resolver los profundos problemas económicos rusos que ya se han analizado; Rusia presionaba a Europa para que creara una especie de Plan Marshall, lo cual, desde luego, no estaba entre los planes de Europa. Por otra parte, la inversión extranjera directa que mucho habría facilitado el desarrollo de Rusia no llegó en las cantidades esperadas, en buena medida por la ausencia de garantías legales y por el enorme riesgo que implicaba invertir en un país cuyo rumbo económico no estaba aún claramente definido.¹⁹

Ante esta situación, en 1993, la presión de diferentes grupos de oposición en Rusia iba en aumento; estos grupos consideraban que la ayuda de Europa era insuficiente, su proteccionismo enorme y, en suma, que su compromiso con Rusia era demasiado limitado; criticaban los proyectos que Europa y el BERD apoyaban porque había problemas más urgentes por resolver a los que no se les prestaba atención, porque no aseguraban la recuperación de las inversiones.²⁰ Esta relación, argumentaban, estaba teniendo demasiados costos en las relaciones de Rusia hacia otros países a los que había dejado en segundo plano; según estos argumentos, Rusia sacrificaba su interés nacional y, por tanto, estaba abandonando el papel de gran potencia que le correspondía, por lo que era urgente recuperar espacios y libertad de acción.²¹

El gobierno resintió estos ataques y tuvo que cambiar su estrategia; así, la luna de miel con Europa Occidental llegó paulatinamente a su fin. Prueba de ello fue su rechazo a la posible ampliación de la OTAN, a la que a partir de 1993 se opuso en repetidas

¹⁹ Es interesante notar que la inversión extranjera directa en 1994 representaba tan sólo 1.7% del PNB y que Rusia sólo obtuvo .5% de la inversión de países industrializados en países con economías emergentes. Véase Sidorenko, *op. cit.*, pp. 140-141.

²⁰ Shearman, *art. cit.*, p. 106.

²¹ Marantz, *art. cit.*, p. 81.

ocasiones, lo cual se analiza en el siguiente apartado. Este cambio no significa que Rusia de pronto abandonara su inclinación por la cooperación con Europa, simplemente no sería ésta la única consideración que, a partir de entonces, definiría su política; se trataba de transitar de la idea del Hogar Común Europeo —que había resultado menos útil de lo esperado— a una política más acabada y sobre todo más realista, que no perdiera de vista a otras regiones del mundo que eran estratégicas para Rusia.²² Kozyrev expresó claramente su nueva estrategia a fines de 1993 “En el futuro, nuestra política exterior seguirá defendiendo los intereses vitales de Rusia, aun en esos casos en que esto sea contrario a los intereses de Occidente...”²³

Esta tendencia se fortaleció después de las elecciones a la Duma, en diciembre de 1993, cuando los reformistas perdieron espacios y se consolidaron grupos que exigían una política más firme, más activa y diversificada. El triunfo de estos partidos era, en cierta forma, un voto antioccidental del electorado, por lo que el gobierno tenía que actuar en consecuencia.

Un ejemplo de ello es el cambio de actitud respecto a la OSCE; si bien en los años anteriores Rusia había impulsado a esa organización como garante de la seguridad europea e incluso la había invitado a participar en las negociaciones de algunos de los conflictos en la CEI, en 1994 Rusia decidió que los conflictos en esa región le correspondía resolverlos exclusivamente a ella y se negó en diversas ocasiones a aceptar los mecanismos y las fuerzas de la organización en la resolución del conflicto, lo que

²² Roper y van Ham, art. cit., p. 505.

²³ Marantz, art. cit., p. 85.

demuestra el interés de ese país por dejar claro a Europa que sí tenía intereses distintos y, sobre todo, que estaba en condiciones de defender su hegemonía en esa región.²⁴

Es innegable que los resultados de las elecciones tuvieron un efecto doble y, además de influir en la definición de la política exterior rusa, repercutieron también en las acciones de Europa hacia Rusia; además de que en 1994 se crearon algunos mecanismos complementarios a la OTAN para calmar las inquietudes rusas sin debilitar a la organización, como se analiza más adelante, la Unión Europea, temerosa de que los reformistas perdieran todo control sobre la política exterior al no obtener resultados inmediatos, accedió en junio de 1994 a negociar un Acuerdo de Asociación y Cooperación con Rusia que liberalizaba algunos sectores comerciales y promovía la inversión.²⁵

El acuerdo fue importante por dos razones fundamentales: era el primer documento bilateral en que los países de la Unión Europea consideran a Rusia su socio y era el primer acuerdo que consideraba las relaciones económicas entre estas dos partes en el largo plazo. Además, ofrecía mecanismos para promover el diálogo político periódico.²⁶ El acuerdo fue un logro indiscutible y sienta las bases para negociaciones futuras pero también es cierto que, en sí mismo, tenía varios problemas. Desde el punto de vista de Rusia el objetivo primordial del acuerdo era crear un nuevo régimen de comercio que impidiera la discriminación de sus bienes en los mercados europeos, sin embargo muchas de las demandas de Rusia no fueron tomadas en cuenta (por ejemplo, no se flexibilizaron los controles migratorios ni se le dio acceso al Banco Europeo de Inversión), además de

²⁴ Zagorski, art. cit., p. 526.

²⁵ Roper y van Ham, art. cit., p. 511.

²⁶ El acuerdo no se firmó sino hasta julio de 1995. Véase Yuriy Borko, "Economic Transformation in Russia and Political Partnership with Europe", en Baranovsky (ed.), *op. cit.*, p. 481.

que muchos de los bienes que Rusia podría exportar estaban altamente protegidos por la Unión Europea.²⁷

Asimismo, en marzo de ese año, el FMI aprobó la segunda parte de un crédito concedido a Rusia años antes y para el que había exigido numerosas condiciones, sin embargo el problema que presentaron las elecciones mostraron su capacidad de flexibilizarse y actuar en situaciones de relativa emergencia; los países de Europa tuvieron mucho que ver con ese préstamo, pues fueron los que presionaron para que el dinero ofrecido a Rusia llegara a su destino. En 1994, de los 43 mil millones prometidos a Rusia por el G7, 30 habían llegado a su destino y los siguientes 13 llegarían cuando Rusia firmara un acuerdo con el FMI; se ofrecieron 6 mil millones más para estabilizar el rublo, en cuanto se volviera convertible. La ayuda del FMI como, en menor medida, del Banco Mundial y del BERD, es la mejor evidencia del apoyo del G7 y en particular de las potencias europeas a las reformas en Rusia; el problema es que las actividades de esas instituciones se destinan a crear mejores condiciones para la inversión y no directamente a proyectos de inversión que dependen más de los sectores privados, que son más difíciles de convencer.²⁸

Finalmente en abril de 1994, se presentó el borrador de un acuerdo de Energía que permitía la entrada de Europa a los recursos naturales de Rusia y estimulaba la inversión en materia energética, a cambio de acuerdo de largo plazo para la exportación.²⁹

Es posible afirmar que una política más firme por parte de Rusia en sus relaciones con Europa, además del temor de ésta a la llegada de grupos radicales a la Duma, tuvo

²⁷ Véase Zagorski, art. cit., pp. 528-529.

²⁸ Borko, art. cit., p. 487.

²⁹ Roper y van Ham, art. cit., p. 514.

mejores resultados para Rusia que la política anterior, porque empezó a obtener mayores concesiones.

Europa empezaba a entender el riesgo de aislar a Rusia o del ascenso de grupos extremistas al poder, como es evidente con los préstamos del FMI durante 1995 y 1996, por 6 mmd en 1995 y 10.1 mmd del FMI en 1995 y 1996, respectivamente³⁰ que coinciden con las elecciones y el ascenso a la Duma de importantes grupos nacionalistas y comunistas y las elecciones presidenciales en las que el discurso de los dos principales candidatos, Yeltsin y Zyuganov, competían por hacer las declaraciones más radicales en materia de política exterior. Europa estaba dispuesta a permitirle cierto espacio de acción, pero el giro que se había producido en las relaciones era innegable: la capacidad de Rusia para determinar el resultado final en una negociación cualquiera o para influir decisiones en el ámbito internacional se había reducido, sin embargo, aún conservaba su capacidad de presionar y obtener concesiones de los europeos.

En 1996 Rusia obtuvo dos logros importantes; por una parte fue aceptada como miembro del Consejo de Europa, aceptación que se había retrasado por la guerra en Chechenia; para Rusia esto era en extremo urgente por la importancia del diálogo político en esa institución y porque varias repúblicas de la ex Unión Soviética habían sido aceptadas antes que ella, lo que presentaba el riesgo de quedar excluida. Por otra parte, después de largas negociaciones que comenzaron desde 1995, sus acreedores europeos accedieron a reestructurar su deuda.

Los logros en su relación con Europa son importantes y no pueden de ninguna manera subestimarse, para Rusia lo más importante es que ha logrado ser tomada en

³⁰ Shearman, art. cit., p. 99.

cuenta y que los mecanismo de diálogo político, comercio y ayuda económica que se han creado garantizan, en el largo plazo, que Rusia no permanecerá aislada, lo que cumple con su principal objetivo; al mismo tiempo su política más firme ha sido aceptada por Europa, quien ha entendido que Rusia no puede ceder en todo, pero que existe voluntad política para cooperar.

LA NUEVA POLÍTICA RUSA HACIA EUROPA DEL ESTE

La URSS basó sus relaciones con Europa Central y del Este en la convicción de que esa zona era estratégica para garantizar su seguridad y que esa condición le confería, por tanto, algunos derechos y responsabilidades especiales que ejercía con el consentimiento tácito del resto del mundo.³¹

El fin del Pacto de Varsovia y del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME),³² y la salida de las tropas soviéticas de esos países modificaron los principios que fundaban sus relaciones y abrieron una gran interrogante sobre las bases y normas que

³¹ Después de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría, la URSS consideró que el control de Europa del Este era garantía de su seguridad en términos geográficos, políticos e ideológicos. Europa del Este, en particular Checoslovaquia y Polonia, era un vía de fácil acceso a su territorio en caso de que algún país intentara atacar a la URSS por lo que era necesario mantener la vigilancia en esos países para impedir una agresión futura. Su control servía también para garantizar la estabilidad regional —históricamente marcada por conflictos, étnicos, religiosos y de nacionalidades— y evitar la propagación de guerras regionales a su territorio. Finalmente, la URSS protegía a los regímenes socialistas de Europa del Este porque legitimaban la ideología soviética. Las intervenciones armadas para reprimir movimientos o tendencias disidentes en varios de esos países, justificadas mediante la Doctrina Brezhnev, son ejemplo claro del férreo control que ejercía la URSS en toda la región. Véase Dawisha, *op. cit.*, pp. 25-31.

³² Los problemas del CAME se habían incrementado paulatinamente desde la década de 1970, cuando las tasas de intercambio comercial bajo este mecanismo empezaron a decrecer y la calidad de los bienes comerciados disminuía; el comercio se desviaba por los precios artificialmente impuestos; además había importantes déficits en las balanzas de pago. Finalmente, a partir de 1989 se llevaron a cabo revoluciones en favor de economías de mercado en Europa del Este y los países de esa región buscaron afanosamente aumentar su comercio con otras regiones del mundo. Así, la disolución del CAME se volvió inevitable y se decidió, durante su XLVI reunión, en junio de 1991, después de 40 años de existencia. Ese mismo año se disolvió el Pacto de Varsovia. Véanse Aleksandr Nekipelov, "Victims of Transition: The Failure of Economic Integration in the East and the Collapse of COMECON", Vladimir Baranovsky y Hans-Joachim Spanger (eds.), *op. cit.*, pp. 239-255; y Vladimir Baranovsky, "Back to Europe? The Old Continent and the New Policy in Moscow", en Baranovsky y Spanger (eds.), *op. cit.*, pp. 108-109.

regularían las relaciones en la posguerra fría, sobre todo si se considera que los vínculos eran estrechos y abarcaban todas las áreas, económica, política, social e incluso cultural.

Ahora bien, si en esta región Rusia confirmaba su condición de potencia frente al mundo, un cambio en los términos de las relaciones obligan a cuestionar si el estatus de Rusia también se ha modificado o si, por el contrario, conserva la capacidad de influir en forma decisiva y a su favor en los acontecimientos y decisiones de la región. En este apartado se enfatizan las relaciones con Hungría, Polonia y la República Checa porque, de toda Europa del Este, son ellos los que se han aproximado más a Europa Occidental y los que mejores oportunidades han conseguido, lo que ha puesto a Rusia en una situación complicada; esto permite analizar con más detalle la evolución de la política exterior rusa.

Es posible advertir dos etapas claramente diferenciadas en las relaciones con Europa del Este, fundadas cada una en motivaciones y objetivos distintos, que se intentarán delimitar. En los primeros años de vida pos-comunista, las nuevas élites en el poder fueron incapaces de definir si Europa del Este era estratégica para la seguridad de su país, ni del alcance de sus relaciones en términos políticos o económicos. Por el contrario, estaban muy conscientes de la importancia de las relaciones con Europa Occidental.³³ De esta manera, el amplio espacio que dedicaron a buscar contactos con Europa Occidental, para reconstruir su sistema económico y desarrollar empresas privadas competitivas, dejó a sus antiguos aliados en un segundo plano. condición que no era resultado de una reflexión o estrategia planeada. De esta forma, entre 1989 y 1991, la

³³ Esta actitud refleja la continuidad, a pesar de la desaparición de la Unión Soviética, con el Nuevo Pensamiento Político de Gorbachev. Véase Hannes Adomeit, "Russia as a Great Power in World Affairs: Images and Reality", *International Affairs*, 75 (1995), p. 44.

URSS había cerrado una etapa en su relaciones con esos países y Rusia fue incapaz de establecer las bases para relaciones renovadas, o al menos así fue los primeros años.

Esta postura indiferente no sólo se explica por la atención privilegiada conferida a Europa Occidental; mantener el "Imperio exterior" había sido excesivamente costoso para la Unión Soviética³⁴ y Rusia, su Estado sucesor, no quería ni podía incurrir en gastos tan elevados ni aumentar el intercambio con esos países, el cual durante la existencia de la URSS se había basado en subsidios a la región.³⁵

Desde finales de la década de 1980, la política hacia la región había dado un giro radical respecto a los años de la Guerra Fría; se suponía que las amenazas a la seguridad habían desaparecidos con el fin de ésta y, por tanto, sus relaciones no debían estar sujetas a consideraciones de seguridad; las relaciones con los dos antiguos bloques en Europa debían ser reevaluadas de acuerdo con intereses concretos, económicos y políticos, y que de ese análisis se concluía inmediatamente que Europa Occidental tenía mucho más que ofrecer a Rusia.³⁶ Un ejemplo contundente de esta postura es el documento publicado por el Consejo de Política Exterior y Defensa, en 1992, y en el cual se señala que "cualquier esfuerzo por incluir a estos países (Europa del Este) en la lista de prioridades rusas sería poco realista".³⁷

³⁴ Según algunos economistas, la Unión Soviética gastaba entre 10 y 15 mil millones de dólares al año en sus aliados. Véase Yuriy Davydov, "Russian Security and East-Central Europe", en Vladimir Baranovsky (ed.), *op. cit.*, p. 371. Las cifras no son del todo precisas por la falta de convertibilidad exacta, dados los precios fijados artificialmente; en cualquier forma, Moscú subsidiaba la supervivencia de esos países, particularmente con venta a precios ínfimos de gas natural y petróleo, lo que representaba cerca de 2% de su PIB, Mike Bowker, "Russian Policy Toward Central and Eastern Europe", en Shearman (ed.), *op. cit.*, pp. 76-77.

³⁵ El cambio es más evidente si se observan algunas cifras: en las décadas de 1970 y 1980 más de la mitad del comercio de la URSS era con los países del CAME, y 40% del comercio de esos países era, a su vez, con la URSS. En 1993 el comercio ruso con Occidente era más de cinco veces el que mantenía con Europa del Este; en tanto, más de 50% de los productos de esta región se vendían, en ese momento, a Europa Occidental en lugar de a Rusia. Davydov, *art. cit.*, p. 373.

³⁶ Stent, *op. cit.*, p. 207

³⁷ *Nezavisimaia gazeta*, 19 de agosto de 1992, cit. por *ibid.*, p. 207.

Al mismo tiempo, los países de Europa del Este buscaron mecanismos para integrarse de manera inmediata a todas las instituciones europeas —la OTAN y la Unión Europea particularmente— para, entre otras cosas, conseguir garantías de seguridad e impedir cualquier intento ruso por recuperar el control de la región; estos países han buscado también relaciones bilaterales con los europeos, en particular Alemania.³⁸ El riesgo, según percibían, era quedar en el vacío político que se había generado en su región.

Es posible concluir que la indiferencia rusa por Europa del Este coincidió con el breve periodo de “luna de miel” con Europa Occidental, periodo que fue aprovechado por sus antiguos Estados satélites para marcar su distancia frente a Rusia, mediante acuerdos que los vincularan formalmente a Europa Occidental.

Sin embargo, la indiferencia rusa no subsistió demasiado y se modificó en cuanto fue evidente que esos países obtendrían con relativa facilidad su integración a las instituciones de las que Rusia muy probablemente permanecería excluida, particularmente la OTAN.

³⁸ Los países del Visegrad — Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia— consideraban que tenían pocas posibilidades de ser admitidos en la OTAN por la oposición rusa; buscaron su entrada a la Unión Europea, la cual, al no ser una alianza militar podía ser más aceptable para Rusia. Los primeros en presentar su petición formal de adhesión, en 1994, fueron Polonia y Hungría. Hoy, estos dos países y la República Checa son miembros asociados de la Unión Europea. Efectivamente Rusia se ha mostrado menos reticente a que, en algún momento, los países del Este se unan a la Unión Europea que a la OTAN; los acuerdos que firmó en 1995 y 1996 con la Unión Europea le garantizan, aunque con importantes restricciones, el acceso a los mercados de los países de la UE y establecen las bases para negociaciones futuras; así, el acceso de los países del Este a la Unión no significaría que Rusia quedaría aislada ni minaría su comercio con sus antiguos Estados satélites. De cualquier forma, las relaciones comerciales entre Rusia y el Este ya habían disminuido con o sin acuerdo con la UE, ya que ninguna de las partes tenía interés ni estaba en condiciones de mantenerlas. El único renglón en la relación comercial que sigue siendo importante y beneficioso para Rusia y Europa del Este es el energético; Rusia provee a Europa del Este con más de 80% de su consumo de petróleo y gas. Véase George Kolankiewicz, “Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Affairs*, 70 (1994), pp. 477-482; y Bowker, art. cit., pp. 83-84.

Aquí conviene subrayar que la preocupación rusa, como debe resultar evidente, no era necesariamente por el riesgo de que sus relaciones con Europa del Este se volvieran cada vez más distantes, sino por el contrario, su inquietud tenía más relación con la posibilidad de que, una vez integrados aquellos países a Europa Occidental, no quedara lugar para ella, lo cual implicaba dos problemas: por una parte, no tener acceso a los mercados e instituciones europeos en los que todavía fundaba sus esperanzas de desarrollo; por otra, quedar completamente aislada, sin mecanismos eficaces de diálogo y cooperación.³⁹ No era poco lo que estaba en juego: el lugar que debería ocupar Rusia en Europa a partir de ese momento.

En 1993, antes de las elecciones de diciembre a la Duma, y hasta cierto punto debido al debate que se generó en torno a esas elecciones, Rusia inició una etapa diferente en su política exterior, mucho más definida, que partía del supuesto de que seguía siendo una gran potencia con intereses en distintas regiones que debían ser reconocidos y, por tanto, con necesidad de un espacio de seguridad.

El ejemplo más evidente de esta nueva posición fue el rechazo contundente a la ampliación de la OTAN a los países de Europa del Este;⁴⁰ muchos políticos expresaron

³⁹ No hace falta recordar que la OTAN se origina como una alianza de defensa anticomunista de la cual el principal adversario era la URSS. En ese sentido, la permanencia de la organización, incluso después de que su contraparte, la Organización del Tratado de Varsovia, había desaparecido, creaba obligadamente un sentimiento en Rusia de que la alianza se ampliaba pero Rusia seguía siendo el blanco de ataque. Si bien los objetivos de la Alianza Atlántica eran otros, el efecto simbólico de la ampliación no puede pasarse por alto. Anatol Lieven, "Russian Opposition to NATO Expansion", *The World Today*, 51 (1995), p. 196; Davydov, art. cit., p. 369; y Jonathan Haslam, "Russia's seat at the table: A Place Denied or a Place Delayed?", *International Affairs*, 74 (1998), p. 125.

⁴⁰ Wojtek Lamentowicz, "Russia and East-Central Europe: strategic options", en Baranovsky (ed.), *op. cit.*, p. 360. A pesar de que muchos autores occidentales señalan que esta nueva postura rusa, más agresiva con respecto a la ampliación de la OTAN, era en realidad un intento del gobierno por calmar las voces de los grupos nacionalistas y comunistas que cobraron fuerza en esas elecciones, es decir, era un mecanismo con fines de política interna, los autores rusos coinciden en señalar que si bien las elecciones si originaron cambios en otros temas de política exterior, la oposición a la ampliación de la OTAN no era exclusivamente un elemento retórico y, por el contrario, era el único punto de acuerdo entre los grupos radicales de Zyuganov y Zhirinovsky, con el gobierno de Yeltsin y con los partidos liberales. Cfr. Alexei

que sería un error imperdonable que los países del Este intentaran resolver sus problemas de seguridad a costa de Rusia, porque ello se percibiría como un movimiento hostil. Asimismo señalaban que una ampliación de la OTAN, dejando a Rusia fuera, no haría sino crear nuevas líneas divisorias en Europa que en nada contribuirían a resolver el problema de la seguridad.⁴¹

Para muchos políticos rusos era evidente que el apoyo a la unificación alemana había sido a cambio de que Alemania garantizara que las preocupaciones de Rusia en términos de seguridad serían tomadas en cuenta y que, de una u otra forma, sería incluida en los esquemas de seguridad europea que remplazaran los sistemas obsoletos de la Guerra Fría.

El primer mecanismo creado en 1991 con ese objeto fue el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC por sus siglas en inglés) que incluía a todas las repúblicas ex soviéticas. En la cumbre de la OTAN en Bruselas, durante enero de 1994, se discutió, por primera vez formalmente en el seno de la organización, la posible ampliación hacia los antiguos miembros del pacto de Varsovia.⁴² No se llegó a ninguna conclusión, sin embargo, se adoptó un mecanismo más eficiente que el NACC, al que se denominó *Partnership for Peace* en el cual se incluían además de países de Europa Central y del Este, a Rusia y las otras repúblicas ex soviéticas.⁴³

Pushkov, "Don't Isolate us, A Russian View of Nato Expansion", *The National Interest*, 47 (1997), p. 58; Lieven, art. cit., p. 197; y Haslam, art. cit., p. 124.

⁴¹ Pushkov, art. cit., p. 58.

⁴² John Borawski, "Partnership for Peace and Beyond", *International Affairs*, 71 (1995), p. 234.

⁴³ Los miembros del Partnership for Peace, además de los países de la OTAN son: Albania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Belorus, Bulgaria, República Checa, Estonia, Finlandia, Georgia, Hungría, Kazakstán, Kirgistan, Letonia, Lituania, Moldova, Polonia, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Macedonia, Ucrania y Uzbekistán.

Rusia sin embargo consideró que este sistema tenía una deficiencia: integraba a Rusia bajo el mismo estatus que al resto de los países de Europa Central y del Este, sin reconocer su condición de gran potencia y, lo que es más, ofrecía a esos países la posibilidad de integrarse, en adelante, a la OTAN.

En realidad, muchos analistas consideraron al *Partnership for Peace* el punto intermedio que permitía fomentar los contactos con el Este y borrar la idea de que se dibujaban nuevas fronteras en el continente, pero evitando un enfrentamiento abierto con Rusia; ofrecía además, un camino para preparar la inclusión de algunos países de Europa del Este. De hecho fue coloquialmente llamada *Policy for Postponement*.⁴⁴

El Ministro de Defensa ruso, Grachev, manifestó su inconformidad y pidió un estatus especial, incluso apoyado por Alemania; empero, Estados Unidos se negó terminantemente. Kozyrev firmó el acuerdo, pero al mismo tiempo presentó la interpretación rusa del mismo, además, logró que se añadiera un protocolo de cooperación entre la OTAN y Rusia, el Programa de Asociación Individual (*Individual Partnership Program*).⁴⁵ En realidad estos programas eran el mecanismo mediante el cual se llevaba a cabo, desde un principio, un proceso de diferenciación de los países, ya que los acuerdos eran firmados por separado entre la OTAN y el país en cuestión y el contenido variaba mucho, de acuerdo con las perspectivas de incluirlo o no a la asociación en el futuro.⁴⁶ Finalmente, en 1995, Rusia se adhirió al *Partnership for Peace* pero su actitud ha sido mucho más reservada que la de cualquier país del Este.

⁴⁴ Haslam, art. cit., p. 124.

⁴⁵ Borawski, art. cit., p. 239 y Stent, op. cit., p. 215.

⁴⁶ Jonathan Eyal, "NATO's Enlargement: Anatomy of a Decision", *International Affairs*. 73 (1997), p. 702.

Las críticas a la ampliación de la OTAN no se mitigaron con la firma de estos acuerdos ni con las relativas concesiones de la Alianza Atlántica a Rusia. Conviene resaltar que las críticas provenían de todos los grupos políticos, tanto comunistas como nacionalistas e, incluso, de algunos liberales. Los argumentos utilizados con más frecuencia eran que la ampliación de la OTAN era una amenaza de tal magnitud para Rusia que le impediría continuar con la reducción de armamento y pondría en riesgo el resto de las reformas económicas y sociales; además, según una carta del propio Yeltsin, la ampliación violaría el espíritu del Acuerdo Final para Alemania que impedía la ampliación de la OTAN al Este y comprometía a la OTAN y a Rusia a ofrecer garantías a la región por lo que continuar con los preparativos ponía en duda la credibilidad de la organización.⁴⁷ En las elecciones presidenciales de 1996 todos los candidatos expresaron su oposición a la ampliación de la OTAN.

Es importante analizar hasta qué punto las presiones rusas y su oposición tuvieron algún efecto en las decisiones tomadas en Occidente , y si lo tuvieron, por qué las tomó en cuenta. Para ello, conviene repetir que el interés último de Rusia era buscar arreglos, por cualquier medio, para asegurar su participación en los asuntos europeos,⁴⁸ asuntos en los cuales consideraba tenía todo el derecho para intervenir dada su localización, pero principalmente, en consideración a su estatus de potencia.

En 1996, cuando la oposición rusa a la ampliación de la OTAN se volvía cada vez más enérgica y con la confirmación de grupos extremistas en el poder legislativo, el Presidente estadounidense William Clinton y Alemania decidieron concentrarse en crear un acuerdo entre la OTAN y Rusia para concederle a esta última una relación

⁴⁷ John Borawski, art. cit., pp. 237-238.

⁴⁸ Pushkov, art. cit., p. 59.

privilegiada, ya que su membresía de pleno derecho en el futuro inmediato no era probable.⁴⁹

En un principio, el gobierno ruso consideró esto como un paliativo insuficiente que no evitaría su exclusión. No obstante, a fines de 1996, era demasiado claro que la expansión era inevitable, la única opción viable era obtener el mayor beneficio posible de una situación *de facto*.

La estrategia de Moscú buscaría tres objetivos: el primero, al que ya se ha hecho referencia, hallar espacios en otros organismos internacionales en los que pudiera participar y donde se redujeran los costos de quedar excluida de una alianza que abarcaría buena parte del continente europeo; el segundo, lograr un acuerdo vinculatorio para asegurar que, si la expansión de la OTAN era inevitable, al menos no se desplegara armamento nuclear en los nuevos países miembros; y tercero, obtener de su contraparte el compromiso de revisar el Acuerdo de las Fuerzas Convencionales en Europa, para garantizar la reducción de armas y tropas en los países del Este.⁵⁰

Otra preocupación central era definir el alcance de la ampliación; la inclusión de los países del Visegrad era inevitable, pero sus costos no eran tan altos —sobre todo si se considera que los vínculos habían disminuido— como por ejemplo la inclusión de los nuevos países: los tres países Bálticos o más aún Ucrania, Moldova y Belorus, con quienes se mantienen lazos mucho más estrechos y existen fronteras comunes, lo que eliminaría una zona de seguridad o *buffer* para Rusia.⁵¹

⁴⁹ Sobre las razones que impulsaban a los países de la OTAN a buscar, incluso en contra de Rusia, ampliar la organización véase: Haslam, art. cit., pp. 120-122.

⁵⁰ Pushkov, art. cit., p. 60.

⁵¹ Lieven, art. cit., pp. 197-198.

En este sentido, la preocupación de la OTAN por buscar mecanismos que mitigaran el sentimiento de exclusión de Rusia estaba vinculada a las elecciones presidenciales y legislativas, en las que si bien Yeltsin logró conservar el poder, la Duma quedó mayoritariamente en manos de la oposición (véase *supra*, primer capítulo); esto ponía en riesgo las relaciones relativamente cordiales que habían prevalecido hasta entonces y presentaba la amenaza de una vuelta al pasado, con una Rusia agresiva e imperialista.

En 1997, Yeltsin aceptó que su nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, Evgeny Primakov, negociara la carta con la OTAN, pero ambos continuaron con las críticas contundentes a la ampliación y afirmaron con frecuencia que la carta que firmara Rusia no tendría ninguna influencia sobre su oposición a la ampliación.⁵²

Empero, durante las negociaciones la OTAN fijó la agenda sin mucha intervención de Rusia quien, de hecho, cedió en muchas de las demandas hechas al principio e incluso aceptó que el acuerdo no tuviera carácter vinculatorio. La desorganización y la falta de estrategia afectó una vez más los intereses rusos.

Finalmente, el 27 de Mayo de 1997, la *NATO-Russia Founding Act* fue firmada; esto permitió a Rusia obtener al menos pequeños triunfos simbólicos: estuvo invitada a una reunión de la OTAN antes que los países de Europa del Este; se creó un Consejo Conjunto Permanente mediante el cual Rusia puede participar en algunos asuntos de la OTAN con voz pero sin voto, lo que se conocía como el "16+1"⁵³ y, sobre todo, la OTAN confirmó que no tiene intención alguna de desplegar armas nucleares en el territorio de

⁵² Pushkov, art. cit., p. 58.

⁵³ En algún momento de la negociación el primer Ministro Victor Chernomirdin solicitó que la fórmula fuera un Consejo de 17 miembros en el que se incluyera a Rusia en términos de igualdad; aunque eso habría significado dar a Rusia un poder de veto en los asuntos de la OTAN a lo que Bruselas evidentemente se negó.

nuevos miembros.⁵⁴ Rusia obtuvo, además, otra ganancia: la invitación para integrarse completamente en 1998 al G8 y otras instituciones financieras occidentales.

Tan sólo unas semanas después de que el acta fuera firmada, en la Cumbre en Madrid se tomó la decisión de que, en 1999, se aceptaría a los primeros tres nuevos miembros: la República Checa, Hungría y Polonia.⁵⁵ Es necesario señalar que Estados Unidos se opuso a la propuesta de extenderla incluso a Rumania y Eslovenia para impedir mayores enfrentamientos con Rusia.

La OTAN tomó en cuenta a Rusia y le abrió un espacio de participación por temor a las políticas interna y exterior de los grupos más radicales, que bloquearían toda posibilidad de cooperación y pondrían en riesgo la seguridad de Europa. Ofreció ciertas concesiones a Rusia, para que los beneficios de cooperar con ellos fueran superiores a los de no hacerlo en ningún sentido o escenario. Así, Occidente le apostó a fortalecer y consolidar a la Rusia democrática, europeísta y de libre mercado.⁵⁶

Rusia, aislada y sin incentivos para colaborar con Europa, podría fomentar relaciones peligrosas con China, Irán e Irak, y tomar medidas que fueran en detrimento de la seguridad europea, como la venta de armamento; podría usar con más frecuencia y en cuestiones de suma importancia su poder de veto en el Consejo de Seguridad y recurrir a acciones más enérgicas en su exterior cercano, la Comunidad de Estados Independientes.⁵⁷ Aún si todo ello no pusiera en riesgo directamente la estabilidad de Europa, Rusia tendría la capacidad de crear un caos en la política internacional. Europa

⁵⁴ Stent, *op. cit.*, p. 227.

⁵⁵ Haslam, *art. cit.*, p. 123.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 127.

⁵⁷ Pushkov, *art. cit.*, p. 62.

votó a favor de una versión moderada y pragmática del atlantismo para conservar alguna influencia sobre los tomadores de decisiones en Moscú.⁵⁸

EL CONFLICTO EN LOS BALCANES: LA PRIMERA PRUEBA DE LA POSGUERRA FRÍA

Es conveniente estudiar la guerra en la ex-Yugoslavia (1991-1995) y la participación rusa en el conflicto porque, por una parte, refleja las motivaciones y evolución de la política exterior rusa en general y ha sido parte de un debate más amplio acerca de los intereses nacionales de Rusia. Por otra, el conflicto puso a prueba, por primera vez desde el colapso de la URSS, al sistema de seguridad internacional y fue, además, un espacio ideal para definir cuál era el lugar de Rusia en ese nuevo sistema y en qué términos podrían participar *vis a vis* las grandes potencias occidentales. La política exterior rusa hacia Yugoslavia estuvo dividida en varias etapas que se distinguen claramente y reflejan los intereses o presiones variables a los que estaban sujetos Yeltsin y Kozyrev.

El conflicto inició a mediados de 1991 cuando Eslovenia y Croacia declararon su independencia de Yugoslavia e, inmediatamente después, tanto el ejército yugoslavo como grupos paramilitares de serbios, asentados en ambos territorios, iniciaron la represión para impedir la desintegración de la Federación.⁵⁹

Al iniciar las guerras en Eslovenia y luego en Croacia, la todavía Unión Soviética adoptó una estrategia de bajo perfil en el conflicto yugoslavo porque estaba demasiado

⁵⁸ Lieven, art. cit., p. 199.

⁵⁹ Explicar el conflicto en su totalidad rebasa los objetivos de esta investigación; para un análisis sobre las causas que le dieron origen véanse Lenard Cohen, "The Disintegration of Yugoslavia", *Current History*, 91 (1992), pp. 369-373; Sabrina Petra Ramet, "The Bosnian War and the Diplomacy of Accommodation", *Current History*, 93 (1994), pp. 380-381; y Richard Ullman "The Wars in Yugoslavia and the International System After the Cold War", en Richard Ullman (ed.), *The World and Yugoslavia's Wars*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1996 <<http://www.foreignrelations.org/studies/transcripts/yugo1.html>>, pp. 1-7.

ocupada con sus propios problemas internos. Además, en su agenda de política exterior había que discutir cuestiones más apremiantes, como la unificación alemana, los préstamos económicos y su posible inclusión en el G7.⁶⁰

En noviembre de 1991, sin participar activamente ni ofrecer políticas alternativas, la URSS aceptó las medidas emprendidas por Estados Unidos y votó en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a favor del embargo de armas en contra de Yugoslavia por tomar territorio croata, iniciar masacres y por los evidentes preparativos para acciones armadas —de nueva cuenta, acciones tanto del ejército como de milicias— en Bosnia Herzegovina.⁶¹ La actitud de la URSS sorprendió a Occidente, acostumbrado a que la Unión Soviética usara su poder de veto a la menor provocación y conociendo sus antiguos vínculos con Serbia.

Cuando se desintegró la Unión Soviética, el fin primordial de Rusia, en materia de política exterior, era ingresar a la comunidad de las democracias liberales europeas y cooperar con Europa para garantizar su viabilidad política y económica. Así, la primera etapa del conflicto estuvo marcada por la poca definición de Moscú al respecto y su actuación se limitó a hacer eco de las decisiones tomadas por Estados Unidos y apoyadas por Europa.⁶² En buena medida, las decisiones del nuevo Estado seguían todavía los postulados del Nuevo Pensamiento Político de Gorbachev. Su interés por acercarse a Occidente queda de manifiesto en su decisión de enviar un batallón de fuerzas para el mantenimiento de la paz, bajo el mandato de Naciones Unidas

⁶⁰ Stephen Larrabee, "Russia and the Balkans: old themes and new challenges", en Baranovsky (ed.), *op. cit.*, pp. 392-393.

⁶¹ Ramet, art. cit., p. 380.

⁶² Paul Goble, "Dangerous Liaisons: Moscow, the Former Yugoslavia and the West", en Richard Ullman (ed.), *The Wold and Yugoslavia Wars*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1996 <<http://www.foreignrelations.org/studies/transcripts/yugotoc.html>> p. 8.

(denominado UNPROFOR), cuando el conflicto apenas comenzaba y estaba confinado aún a territorio croata.⁶³

En febrero de 1992 la situación en Bosnia se complicó significativamente cuando, mediante un referéndum, la población votó a favor de la independencia; el riesgo para Yugoslavia era demasiado alto porque la comunidad más grande de serbios fuera de Serbia quedaría formalmente separada, por lo que las fuerzas del Ejército del Pueblo Yugoslavo decidieron usar cualquier mecanismo para impedir esta separación lo que dio inicio a la guerra en Bosnia. De hecho, meses más tarde, cuando el conflicto había cobrado fuerza, los serbios de Bosnia decidieron independizarse.⁶⁴

En mayo de 1992, cuando el conflicto en Bosnia tenía casi dos meses de haber comenzado, la comunidad internacional decidió, finalmente, emprender nuevas medidas para intentar contenerlo. Rusia votó de nuevo a favor de sanciones, esta vez económicas, impuestas por las Naciones Unidas a la antigua Yugoslavia. A partir de entonces, Rusia limitó su actuación a intentos ocasionales de mediación, encabezados por su Ministro de Relaciones Exteriores, Andrey Kozyrev quien, ese año, encabezó una visita a todos los Estados sucesores de Yugoslavia para negociar, empero su capacidad de influir en el desarrollo del conflicto fue limitada. Es significativo que, aun cuando en la ONU votó a favor de las sanciones, la actitud de Rusia en la CSCE fue un tanto distinta y, en un principio, obstaculizó los intentos de la organización por suspender a Yugoslavia de sus filas, a lo que accedió hasta julio de 1992.

⁶³ Ullman, art. cit., p. 19.

⁶⁴ Es importante destacar que Bosnia es, probablemente, la región con la composición étnica más diversa en toda Yugoslavia; 43.7% son musulmanes, 31.4% serbios, 17.3% croatas y 5.5% grupos diversos. Cohen, art. cit, pp. 374-375.

De cualquier forma, Occidente tomó en cuenta los intentos de Rusia por promover una solución y su postura moderada; en el verano de 1992, en la Conferencia de Londres, se decidió que los esfuerzos de mediación se dividirían; la Comunidad Europea se encargaría de negociar con croatas y musulmanes y se aprovecharía la relación especial de Rusia con los serbios para que fuera ese país el encargado de buscar compromisos con ellos. En cierta forma, esto era un reconocimiento del papel que aún ocupaba Rusia en la comunidad internacional y sentaría un precedente para una participación rusa más activa en los años siguientes.⁶⁵

La posición de Rusia se modificó substancialmente durante 1993. En abril, Rusia se abstuvo de votar a favor de las nuevas sanciones a Serbia y Montenegro, impuestas por el Consejo de Seguridad después de que, tanto ese país como las guerrillas de serbio-bosnios rechazaron el Plan Owen-Vance.⁶⁶ En todo caso, es curioso que Rusia no haya decidido usar su poder de veto. La explicación ofrecida por el Vice Ministro de Relaciones Exteriores, Vitaliy Churkin es significativa: Rusia, según afirmó, tenía sus propias prioridades en política exterior; esto le impedía apoyar las sanciones, pero, no estaba dispuesto a tener un enfrentamiento abierto con la comunidad internacional por un problema local como era Yugoslavia.⁶⁷

⁶⁵ Nadia Alexandrova-Arbatova, "The Balkans Test for Rusia", en Baranovsky (ed.), *op. cit.*, p. 413. Esta conferencia sentó un precedente importante para las negociaciones en los años siguientes al reconocer el derecho de Bosnia Herzegovina a la integridad territorial, es decir, desconocer la independencia de los serbio-bosnios y la creación de Herzeg-Bosna, formada por croatas bosnios que pretendían integrarse a Croacia. Asimismo se identificó a los serbios como agresores y se propuso el traslado de las fuerzas de UNPROFOR a Bosnia-Herzegovina para garantizar la estabilidad. Sin embargo, la Conferencia de Paz de Ginebra, encargada a llevar a término lo establecido en la Conferencia de Londres y encabezada por Lord Owen (de la CE) y Cyrus Vance (de la ONU), cometió un error que tendría un alto costo, al reconocer a tres partes en el conflicto, el gobierno de Sarajevo, los croatas y los serbios insurgentes, lo que les daba a los tres un estatus de igualdad y complicó significativamente las negociaciones. Véase Ramet, art. cit., pp. 381-382.

⁶⁶ Véase *Ibid.*, p. 383; y Ullman, art. cit., p. 6

⁶⁷ Alexandrova-Arbatova, art. cit., p. 413. Esta afirmación es interesante porque demuestra que si bien Rusia consideraba importante los vínculos con los eslavos serbios, en realidad sus intereses eran más

En el fondo, la decisión rusa estaba vinculada con acontecimientos internos. Los fracasos en política exterior para avanzar sus intereses, conseguir el apoyo europeo en las cantidades requeridas y convertirse en un aliado más en igualdad de condiciones, así como la incapacidad de la élite para llevar a cabo reformas económicas y políticas habían desacreditado ampliamente la política exterior pro occidentalista y habían fortalecido a grupos nacionalistas y comunistas con amplia aceptación entre la población, como lo demostraron las elecciones a fines de ese año (véase primer capítulo).⁶⁸

Desde principios de 1993, Boris Yeltsin y Andrey Kozyrev fueron blanco de los ataques de grupos tanto nacionalistas como comunistas, en el Parlamento o desde sus partidos, quienes consideraban que la postura en extremo pro-occidental del gobierno atentaba contra los intereses nacionales rusos y exigían que Rusia disintiera de Occidente, al menos, en las cuestiones que más afectaban sus intereses.

Estas críticas eran, en realidad, el reflejo de un amplio debate sobre la política exterior rusa, más allá del caso yugoslavo. Por una parte, Andrey Kozyrev y los atlantistas u occidentalistas negaban la obligación de defender a los eslavos por meros lazos sanguíneos y enfatizaban la necesidad de cooperar con Occidente. Por su parte, el representante más importante de la oposición, Vladimir Zhirinovsky, defendía la

concretos que meras coincidencias étnicas o religiosas y, por tanto, su postura frente al conflicto se definía de una forma bastante más compleja y no era, de ninguna manera, inamovible.

⁶⁸Se debe señalar que, en cierta medida, estos cambios eran previsibles; hasta entonces Kozyrev había tenido libertad casi absoluta para tomar decisiones de política exterior, frente a un poder legislativo relativamente dócil y sin poderes definidos. Las elecciones dieron lugar a un legislativo con tendencias muy diferentes a las del Ministro de Relaciones Exteriores y que no estaba dispuesto a aprobar o apoyar sus iniciativas. John Scott Masker, "Signs of a Democratized Foreign Policy? Russian Politics, Public Opinion and the Bosnian Crisis", *World Affairs*, 160 (1998), p. 188.

necesidad de regir la política rusa de acuerdo con su historia y sus lazos de sangre. Otro crítico tenaz de las acciones rusas en Yugoslavia era Evgeny Ambartsumov, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento.

No puede olvidarse que los movimientos separatistas en algunas de provincias de Rusia cobraban fuerza y ésta intentaba suprimirlos por cualquier medio. En este sentido, cualquier postura que adoptara o apoyara al exterior podía sentar un precedente que podría ser usado en su contra; el gran riesgo para Rusia era que, en el futuro, la comunidad internacional intentara intervenir en su territorio para detener la guerra o que favoreciera los intentos separatistas de alguna de sus provincias.⁶⁹ Asimismo, la situación de los serbios fuera de Serbia era equiparable a la de los nacionales rusos que habían quedado en otros territorios y que Rusia se mostraba cada vez más dispuesta a defender.⁷⁰ De esta manera, sus acciones en la guerra de los Balcanes se vinculaban cada vez más con su política interna, es decir, cada vez tenía más intereses concretos que defender en la región, además de una presión más significativa en el ámbito doméstico por lo cual sus decisiones no podían tomarse a la ligera ni en completo acuerdo con Occidente, los costos de esta postura se habían elevado considerablemente y había que modificarla.

De esta forma, el giro gradual en la postura frente a Yugoslavia no se circunscribía al conflicto en sí mismo; reflejaba un giro hacia posiciones cada vez más nacionalistas. Para evitar los ataques al gobierno desde todos los frentes de la oposición era necesario tomar

⁶⁹ La guerra en Chechenia que se gestaba es, como se analizó en capítulos anteriores, sólo el ejemplo más notorio de varias disputas que se desarrollaban en territorio ruso, eso sin tomar en cuenta los conflictos étnicos en regiones fronterizas que involucraban a países miembros de la CEI. *Ibid.*, p. 179.

⁷⁰ Ullman, art. cit., p. 17.

medidas más enérgicas, sin por ello cerrarse todas las puertas de Occidente. El tema de Yugoslavia era, en realidad, un escenario más de las disputas internas por el poder.

Algunos analistas señalan que incluso Rusia firmó algunos acuerdos secretos para proveer armas a los serbio-bosnios. El armamento ruso efectivamente llegó a manos de ese grupo aunque el gobierno de Moscú negó en todo momento su participación en el acuerdo.⁷¹

El Grupo de Contacto para la negociación, creado en 1993 y conformado por cuatro potencias occidentales —Gran Bretaña, Francia, Alemania y Estados Unidos— y Rusia, ofreció un espacio privilegiado a esta última, en él dio a conocer su nueva postura e intentó defender sus intereses. Sus vínculos y contactos con los serbios eran la mejor garantía de que Occidente no intentaría excluirlo del proceso.⁷² Las acciones de Rusia, incluso en esta nueva etapa, muestran que no actuaba en busca de la primacía o para imponer su opinión, sino simplemente como un Estado que quería ser consultado y tomado en cuenta, que se le reconociera como miembro indiscutible del pequeño círculo de las grandes potencias.

En sus actividades inevitablemente había contradicciones, debido a la presión ejercida por los grupos de oposición. Así, al tiempo que participaba en las fuerzas para el mantenimiento de la paz, bajo el mandato de la ONU, el Parlamento emitía una resolución para urgir al Presidente Yeltsin a que pusiera fin a las sanciones económicas contra Serbia.⁷³

⁷¹ Ramet, art. cit., p. 384.

⁷² Goble, art. cit., p. 9.

⁷³ Masker, art. cit., p. 182.

La participación más significativa de Rusia en los intentos de solución del conflicto fue a principios de 1994, con el nombramiento de un enviado especial, Vitaily Churkin. El objetivo era evitar el aislamiento absoluto de Rusia e impedir que el conflicto se resolviera sin su participación.

En febrero de 1994, la actuación de Churkin fue estratégica porque logró un acuerdo con los serbio-bosnios que permitió levantar el sitio de Sarajevo, a cambio del envío de tropas rusas a la región. Esto a la vez impidió que se bombardearan las posiciones de los serbio-bosnios; medida a la que Rusia se había opuesto abiertamente desde 1993 y que, de haberse llevado a cabo, le habrían acarreado al gobierno ruso innumerables críticas y problemas en su país.⁷⁴ Rusia obtuvo temporalmente varios logros: ofreció a los serbios una forma honrosa de poner fin al sitio en Sarajevo, favoreció los intereses de Occidente sin perjudicarse a sí mismo y regresó a la mesa de negociaciones como un actor importante.

Con todo, sus triunfos fueron de corta duración, en abril de 1994, el mediador ruso no pudo resolver la crisis en Gorazde ni convencer a los serbio-bosnios de que cumplieran con lo pactado y respetaran la zona de exclusión de armamento pesado acordada en febrero; los límites de su influencia con los serbio-bosnios quedaron al descubierto y Rusia no pudo sino aceptar los primeros bombardeos de la OTAN a finales de ese año. Empero, el apoyo no provino de todo el *establishment* ruso, mientras el prooccidentalista Kozyrev expresó su apoyo abierto a los ataques, el Ministro de Defensa, Pavel Grachev se mostró indignado; en su opinión los ataques de la OTAN no eran más que el intento de la organización por prevalecer como la única garante de la seguridad europea.⁷⁵ La

⁷⁴ Ullman, art. cit., 19.

⁷⁵ Alexandrova-Arbatova, art. cit., pp. 413-414.

situación para Yeltsin y Kozyrev era cada vez más complicada: cualquier política emprendida era abiertamente criticada por los nacionalistas y, al mismo tiempo, Occidente se mostraba poco satisfecho por los logros que obtenía en sus negociaciones directas con los serbios.

Durante 1994, Rusia participó activamente en los trabajos del Grupo de Contacto. En ellos defendió algunas posturas serbias, como los “derechos espejo”, es decir, el derecho de los serbio-bosnios, al igual que los croatas bosnios, a adherirse a sus respectivos Estados, y la revisión de las sanciones económicas que propuso ante la comunidad internacional. En diciembre de ese año, Rusia vetó nuevas sanciones de la ONU en contra de los serbios en Bosnia y Herzegovina, lo que, por primera vez, la situó en una postura abiertamente opuesta a la de Occidente.⁷⁶

En 1995, la intransigencia de los bosnios serbios; la entrada de las fuerzas croatas a Bosnia; el fortalecimiento del ejército bosnio y, en suma, la profundización del conflicto pusieron a Yeltsin en una situación complicada e incómoda porque resultaba cada vez más difícil defender las posturas de los serbios.⁷⁷ Por otra parte, estos hechos abrieron la puerta para la participación directa de Estados Unidos y desplazaron la iniciativa de la ONU a la OTAN.⁷⁸

El nadir de las relaciones de Rusia con Occidente comenzó en agosto de 1995, después del ataque serbio a un mercado en Bosnia. Los rusos intentaron impedir los bombardeos de la OTAN por todos los medios diplomáticos posibles y, mediante

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 416-417.

⁷⁷ Durante 1995 la fuerza de los serbios se incrementó de forma considerable, emprendieron acciones reprobadas por la comunidad internacional —como el ataque a musulmanes en regiones que la ONU había declarado zonas de seguridad y la aprehensión de rehenes de las fuerzas de paz— y su disposición al diálogo fue casi inexistente. Evidentemente estas acciones y su renuencia a negociar dejaban poco espacio de maniobra a los rusos y minaban su presencia en la resolución del conflicto. Véase Ullman, art. cit., p. 13.

⁷⁸ Goble, art. cit., p. 10; y Alexandrova-Arbatova, art. cit., p. 416.

declaraciones públicas, empero, sus demandas no fueron aceptadas y la OTAN inició los bombardeos. En Rusia este hecho puso de manifiesto, de forma contundente, que el poder de Rusia estaba en evidente declive y que la política exterior era completamente ineficiente.

En cualquier caso, los bombardeos tuvieron resultados positivos y, poco después, las partes en conflicto aceptaron sentarse a la mesa de negociaciones. En diciembre de 1995 se firmó finalmente el Acuerdo de Dayton que ponía fin a cinco años de una cruenta guerra. La participación de Rusia en la negociación y conclusión de estos acuerdos fue mínima, pero su presencia en sí misma dice mucho; había logrado ser un actor durante todo el proceso y aunque su participación no fue siempre útil o sus opiniones no fueron siempre tomadas en cuenta, había logrado estar al lado de los principales actores de la comunidad internacional.

A partir de la firma de esos acuerdos, Naciones Unidas decidió retirar a la UNPROFOR de Bosnia y fueron remplazadas por las *Implementation Force* (IFOR), bajo el comando de la OTAN, encargadas de vigilar la implementación del Acuerdo de Dayton. Rusia decidió participar en la IFOR, sin embargo, la oposición en Rusia percibió como un insulto intentar que las tropas rusas en la IFOR quedaran bajo el mando de un comandante americano.⁷⁹ En cierto modo estos incidentes minaron a tal punto el prestigio

⁷⁹ Aunque las fuerzas de IFOR deben su existencia a un voto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, quedaron bajo el mando de la OTAN para evitar las ineficiencias que había mostrado la UNPROFOR. Por cuestiones de política interna, Yeltsin no podía aceptar que sus tropas recibieran órdenes de la institución enemiga durante la Guerra Fría con la que, además, todavía se discutía su posible expansión. Sin embargo, Rusia tampoco quería retirar a sus tropas junto con las de la UNPROFOR y disminuir su presencia. Se decidió por tanto un sistema intermedio mediante el cual la IFOR estaría formada por dos pilares bajo un mismo mando: las fuerzas de la OTAN y las rusas. Aunque esta medida acalló un poco las críticas internas, el cambio en realidad no fue demasiado grande ya que, en última instancia, las tropas rusas quedaron bajo el comando de un general estadounidense. Véase Ullman, art. cit., pp. 19-20.

de Kozyrev que, en 1996, la Duma pidió a Yeltsin la destitución inmediata de Kozyrev, en su lugar se nombró a Evgeny Primakov.

Se puede concluir que la actuación de Rusia, además de estar motivada por las presiones internas, estaba dirigida si no a conseguir el dominio absoluto en la región, sí a evitar que su presencia fuera obviada.⁸⁰

A partir de lo expuesto en este capítulo, para concluir puede señalarse que, si se considera que Europa ha sido una prioridad para Rusia, conocer lo que ha logrado en esa región puede ser útil por, al menos dos razones: para determinar sus posibilidades de negociación y, por otra parte, precisar los límites de su actuación en materia de política exterior.

Ciertamente, no puede decirse que Rusia haya podido cambiar el rumbo de la política europea, pero sí ha logrado ser tomada en cuenta en diferentes formas y medidas en los asuntos que le preocupan o le afectan directamente. Además de ser un beneficiario importante de la ayuda económica europea, ha logrado un acuerdo económico preferencial y, aunque no logró imponer su modelo de seguridad ni evitar la expansión de la OTAN, Europa se ha preocupado siempre por hacerlo partícipe de los esquemas de seguridad, y la OTAN no se amplió hasta no dar a Rusia algunas garantías de incluirla en cierto modo en un esquema paralelo. En otras palabras, aunque, sin duda, Rusia no es un

⁸⁰ Goble, art. cit., p. 11

país plenamente integrado a Europa, ni mucho menos un miembro de la Unión Europea, tampoco puede decirse que esté aislado de Europa, con lo cual ha cumplido con su principal objetivo.

Los primeros años, Rusia desarrolló una política claramente prooccidental, con ganancias relativamente limitadas; en cambio, a partir de llegada de grupos radicales a la Duma, y de que se atrevió a disentir de Europa en distintos escenarios, obtuvo mejores resultados. No se trató de un cambio radical, que significara una oposición *per se* frente a Europa, sino de una actitud más prudente, que consistía en evaluar cada circunstancia por separado, para valorar y, después, determinar en qué casos se optaría por la cooperación y en cuáles no, por ir en contra de sus intereses. Este cambio demostró que, a pesar de las necesidades económicas y de su dependencia respecto a Europa, Rusia sigue siendo un país capaz de conseguir, si no todo lo que quiere, al menos que se le considere. es decir, tiene capacidad de amenazar o provocar temor, y, a partir de ello, ampliar su margen de negociación.

RUSIA EN LA INTRINCADA POLÍTICA DE MEDIO ORIENTE

Durante el periodo de la Guerra Fría, la disputa por espacios de control e influencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética se llevó a cabo, principalmente, en el Tercer Mundo; en Europa, las zonas de influencia estaban claramente definidas y era en el resto del mundo donde los dos países debían confirmar su condición de superpotencias. En este sentido, Medio Oriente fue siempre una región estratégica para la Unión Soviética, un importante escenario del enfrentamiento de las dos superpotencias, en el que avanzaban y consolidaban sus intereses. Las relaciones de la Unión Soviética con la región estaban determinadas, de una u otra forma, por su rivalidad con Estados Unidos; geográficamente, la región constituía el puente terrestre entre Europa, África y Asia, además de ser un lugar estratégico por sus recursos naturales y peligroso por la amenaza del fundamentalismo islámico.

Los cambios entre la política exterior soviética y la rusa son más evidentes precisamente en esta área. Es necesario por ello analizar las transformaciones que ha sufrido la política exterior, para determinar la importancia que la región tiene hoy para Rusia y, en particular, la capacidad que ha tenido para mantener su presencia y defender sus intereses.

Lo que se demostrará en este apartado es que, si bien los intereses económicos han influido notablemente en la política exterior rusa hacia Medio Oriente, éstos no han sido el

único factor determinante. Los factores que han definido las acciones rusas son al menos cuatro: la búsqueda de mercados —sobre todo para armamento—, inversión y acceso a recursos naturales y divisas; la necesidad de garantizar fronteras estables y seguras, es decir, evitar conflictos armados en las regiones adyacentes; limitar el avance del fundamentalismo islámico, que el liderazgo ruso considera una amenaza; y, finalmente, consolidar su presencia en la región como interlocutor en los procesos de paz y fortalecer su lazos con aquellos países que Estados Unidos ha aislado, con el fin de mostrar su independencia frente a este último. En otras palabras, en Medio Oriente, Rusia pone a prueba día con día su condición de potencia.

Aunque estos factores han guiado de forma más o menos clara la política exterior rusa, también es cierto que ésta no ha sido del todo lineal y previsible debido, en buena medida, a los problemas para definir el interés nacional y a las constantes pugnas entre el liderazgo, estudiadas en el primer capítulo.

Para analizar los factores antes citados, el presente capítulo se divide en seis apartados: en primer lugar, a manera de introducción, se hace breve referencia a los cambios realizados en la época soviética, bajo el liderazgo de Gorbachev. En seguida se analizan, en forma general, las dos etapas que han caracterizado la política rusa hacia Medio Oriente y que coinciden con dos Ministros de Relaciones Exteriores: Andrey Kozyrev y Evgeny Primakov. Finalmente, se estudia detenidamente la participación de Rusia en algunos conflictos y sus relaciones con los distintos países de la región: las crisis del Golfo Pérsico y sus contactos con los países involucrados directa o indirectamente; el conflicto árabe israelí; sus relaciones con Irán; y con Turquía.¹

¹ Como se puede advertir, a pesar de la importancia que tuvo Afganistán para la Unión Soviética, sobre todo a partir de la década de 1970, en este análisis, aunque habrá referencias indirectas a la relación entre

PRIMEROS VISLUMBRES DE CAMBIO

En 1985, cuando Gorbachev fue nombrado Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética, Medio Oriente era aún escenario de enfrentamiento entre las dos superpotencias. De manera muy general y esquemática se puede señalar que, en este enfrentamiento, Moscú apoyaba a los árabes, Irak, Argelia, Siria y la Organización para la Liberalización Palestina —excluyendo a las monarquías de la península arábiga—, frente a Israel, un aliado estadounidense con quien la URSS había roto relaciones diplomáticas desde 1967.²

La llegada de Gorbachev al poder significó un importante ajuste; si bien en términos generales los objetivos de la política exterior no se modificaron del todo, el Nuevo Pensamiento Político enmendaba la forma en que aquella se conduciría, a tal punto que, años más tarde, al momento de la disolución de la Unión Soviética se había producido un reordenamiento de las alianzas estratégicas

El Nuevo Pensamiento proclamaba el fin de la ideología como eje de la política exterior; pretendía reducir la tensión este-oeste; descartaba el uso de la fuerza para la

Afganistán y Rusia, no hay un apartado que estudie esa relación en lo particular. Afganistán ha sido, sin duda, motivo de preocupación para los líderes rusos por la frontera que comparte con tres de los nuevos países de Asia Central —Turkmenistán, Uzbekistán y Tadzjikistán—, los lazos étnicos con esos Estados y los movimientos islámicos radicales que podrían expandirse hacia la CEI e incluso hasta Rusia. Sin embargo, precisamente esos temores y el miedo a involucrarse de nueva cuenta en un conflicto inacabable han impedido que el gobierno de Boris Yeltsin intente desempeñar un papel importante en la estabilización de Afganistán o busque establecer relaciones cercanas con ese país. Los contactos han sido esporádicos y coyunturales y el objetivo principal ha sido vigilar las fronteras de ese país para evitar incursiones indeseables. Por el momento, Rusia ha evitado involucrarse demasiado con Afganistán, como señalan numerosos autores y por ello se ha decidido excluirlo del análisis. Véase Amin Saikal, "Russian Policy toward Central Asia and the Middle East", en Peter Shearman (ed.), *Russian Foreign policy since 1990*, Boulder, Westview Press, 1997, pp. 270-272; Nicolai Petro y Alvin Rubinstein, "Russian Interests in the Middle East", en su libro *Russian Foreign Policy. From Empire to Nation-State*, Nueva York, Longman, 1996, pp. 246-248.

² Robert Freedman, "Moscow and the Middle East since the Collapse of the Soviet Union: A Preliminary Analysis", en Roger Kanet y Alexander Kozhemiakin (eds.), *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Nueva York, St Martin's Press, 1997, p. 125.

solución de conflictos regionales, y promovía la búsqueda de aliados entre países pro occidentales del Tercer Mundo, con el fin de abrir camino para la cooperación directa con Occidente.³ En resumidas cuentas, el Nuevo Pensamiento Político intentaba disminuir los costos de intervenir en todos los conflictos del Tercer Mundo, sin perder por ello a los clientes y aliados. La prioridad era facilitar la reconstrucción interna mediante una política exterior congruente.⁴

En 1985, la posición de la URSS en Medio Oriente era de relativa debilidad. Los clientes más importantes de Moscú eran Siria, Libia e Irak, a quienes vendía armamento. En la península arábiga mantenía relaciones diplomáticas exclusivamente con Kuwait.⁵

Si bien por razones de espacio es imposible hacer un análisis detallado de los cambios en la política exterior de la URSS durante la era de Gorbachev, se deben señalar al menos algunos de sus aspectos más relevantes. La primera demostración de las transformaciones por venir fue en las relaciones de Moscú con Libia; a pesar de que todavía en 1985 ofreció equipo militar a ese país y su presidente realizó una visita oficial en la cual fue recibido calurosamente, tan sólo un año después, cuando Omar Kadafi se enfrentó a Estados Unidos por los derechos territoriales sobre el Golfo de Sidra, la URSS no únicamente retiró sus barcos de puertos libios a manera de advertencia, sino que, de forma discreta, advirtió a Libia que de seguir provocando a Estados Unidos perdería su apoyo.⁶

³ Stephen Page, "New Political Thinking and Soviet Policy Toward Regional Conflict in the Middle East: The Gulf Wars", en David Goldberg y Paul Marantz (eds.), *The Decline of the Soviet Union and the Transformation of the Middle East*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 28-30.

⁴ Carol Saivetz, "Gorbachev's Middle East Policy: The Arab Dimension", en Goldberg y Marantz (eds.), *op. cit.*, p. 8.

⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁶ *Loc. cit.*

Al mismo tiempo, el apoyo de la URSS a las dos partes contendientes en la guerra Irán-Irak demuestra su interés en los conflictos regionales y su necesidad de acceder a recursos económicos, cuya principal fuente era, sin duda, la venta de armamento.

Vale la pena mencionar dos cambios más; en primer lugar, la renovación de relaciones con Egipto con lo cual Moscú consiguió que este país se comprometiera a pagar su deuda y reconociera el Nuevo Pensamiento Político como base de sus relaciones.⁷ En segundo, en 1987, varios Estados del Golfo Pérsico —Omán, Emiratos Árabes Unidos, Katar y Bahrein— aceptaron las iniciativas de la URSS para entablar relaciones y, en 1990, Arabia Saudita se unió a ellos después de 52 años de ruptura.⁸ Aunque a primera vista dichas relaciones parezcan poco significativas, no debe olvidarse que esto permitía a Rusia entablar tratados de cooperación y vender armas para obtener divisas con estos países ricos y le facilitaba el acceso a lo que hasta entonces había sido dominio estadounidense.

El cambio más evidente fue, sin duda, en el ámbito de las relaciones con Israel; Gorbachev restableció relaciones diplomáticas, pero además, en octubre de 1991, promovió con Estados Unidos, una resolución de la ONU para revertir la idea de que el sionismo es racismo; por otra parte, permitió la salida de miles de judíos soviéticos rumbo a Israel,⁹ a pesar de que sus aliados árabes tradicionales se mostraron preocupados por la llegada de más judíos a Israel. Una muestra más de la creciente cooperación entre las potencias y de los esfuerzos de la URSS por permanecer en los escenarios mundiales fue

⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁸ Hermann Frederick Eilts, "The Persian Gulf Crisis: Perspectives and Prospects", *Middle East Journal*, 45 (1991), p. 13.

⁹ La disposición de Rusia a cooperar con Israel se demuestra en el número creciente de judíos a quienes se les permitía salir de la URSS. En 1986 tan sólo 914 pudieron emigrar, para 1989 habían aumentado a 70 mil. Véase Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 254.

la promoción de la Conferencia de Paz para el conflicto árabe israelí, en Madrid, en octubre de 1991, al lado de Estados Unidos.¹⁰

Esta Conferencia fue parteaguas en el conflicto árabe-israelí, pero, ante todo, significó el fin de la confrontación soviético-norteamericana en Medio Oriente y el inicio de una nueva era de relaciones. Para Moscú significaba, también, un reconocimiento como actor especial en Medio Oriente, si no con la misma influencia que Estados Unidos, al menos sí con la misma legitimidad.¹¹

Ciertamente la crisis del Golfo Pérsico fue otro ejemplo del cambio en los objetivos regionales y globales de la URSS. A pesar de que, en 1987, Moscú había decidido favorecer a Irán en la guerra contra Irak, las relaciones con este país eran cercanas; así, en agosto de 1990, la invasión de Irak a Kuwait representó un serio reto para la política de la URSS. Esta última quería mantener su influencia y buenas relaciones con Irak pero, al mismo tiempo, necesitaba actuar sin enfrentarse a Occidente, de quien dependían económicamente sus procesos de transformación interna; asimismo era indispensable que sus acciones hacia el Golfo no ofendieran a los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), que le habían prometido asistencia económica. Por otra parte, los grupos conservadores, entre ellos Evgeny Primakov, entonces Director del Servicio de Inteligencia Exterior, presionaron al liderazgo soviético para que no abandonara sus compromisos con Irak. De no haber existido esta crisis, para Moscú habría sido más fácil continuar sus relaciones con los países árabes, fortalecerlas con Israel, y consolidar la *detente* con Occidente.

¹⁰ Freedman, "Moscow and the Middle East...", art. cit., p. 126.

¹¹ Sobre la conferencia véase Fred Wehling, "Three Scenarios for Russia's Middle East Policy", *Communist and Post-Communist Studies*, 26 (1993), p.188.

La estrategia de Gorbachev consistió en mantener el mayor contacto posible con Irak y hacer lo mínimo necesario para no romper con sus nuevos aliados. La URSS apoyó todas las resoluciones de la ONU, condenó la invasión y emitió un comunicado conjunto con el presidente Bush para exigir la independencia de Kuwait.¹² Sus declaraciones le valieron préstamos de la península arábiga.¹³

En distintos momentos del conflicto, Primakov fue enviado a entrevistarse con Hussein para concertar un acuerdo. La URSS intentaba demostrar que, en ese conflicto, su mediación era indispensable; sin embargo, obtuvo siempre pocas concesiones de Irak y lo poco que lograba no resultaba suficiente para las exigencias de Occidente.

En todo caso, su estrategia no fue del todo efectiva; su capacidad de influir en los acontecimientos fue limitada y Estados Unidos surgió del conflicto como la potencia dominante de la región y el garante del bienestar de las monarquías petroleras. Así, la URSS no pudo garantizar un lugar igual al de Estados Unidos. Sin embargo, en el periodo de Gorbachev la participación de Rusia en Medio Oriente fue sumamente activa y eso le permitió, al menos, asegurar su participación en los distintos conflictos que surgieron.

KOZYREV Y PRIMAKOV: CAMBIOS Y CONTINUIDADES

Con el término de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética no era claro si Rusia tenía o no intereses estratégicos en Medio Oriente. A simple vista se podría pensar que no. No depende del petróleo de la región; ningún país de la zona posee un arsenal nuclear que constituya una amenaza y no existen lazos étnicos importantes. Las

¹² Elts, art. cit., p. 10.

¹³ Kuwait ofreció mil millones de dólares, Arabia Saudita 4 mil millones e inversiones por 175 millones. Véase Saivetz, art. cit., p. 17.

profundas transformaciones que se llevaban a cabo en Rusia misma impedían que se le diera demasiada atención a Medio Oriente. El liderazgo ruso concedió poca importancia a la región, al menos durante el primer año.¹⁴

La primera gran etapa de la política exterior rusa, bajo el mando de Kozyrev, se caracterizó, al igual que en todas las regiones estudiadas, por el marcado énfasis pro occidental y la continuidad de los principios enunciados por Gorbachev en su Nuevo Pensamiento Político. El objetivo del Presidente Yeltsin y su Ministro de Relaciones Exteriores era incluir a Rusia entre los países desarrollados y garantizar su lugar al lado de las grandes potencias capitalistas del mundo.

Claro ejemplo de ello es el respaldo de Rusia a las sanciones impuestas por la ONU a Irak y Libia, sus socios comerciales, y el apoyo indiscutible al proceso de paz árabe-israelí en el cual Estados Unidos tenía el liderazgo. Únicamente en el caso de Irán la postura rusa fue diferente a las líneas marcadas por Estados Unidos y apoyadas por Europa. Rusia continuó la venta de armas para obtener divisas y para disuadir a Irán de alentar la expansión del Islam en los nuevos Estados de la CEI.

Sus acciones resultaron, en muchos casos, contradictorias, lo cual demuestra la limitada definición de lo que se intentaba conseguir en la región. Al mismo tiempo que reanudaba relaciones con países como Arabia Saudita y establecía con ellos tratados comerciales, entregaba considerables cantidades de armamento a Irán, enemigo de los primeros.¹⁵ De hecho, estas contradicciones repercutieron en sus ganancias económicas; ser aliado de Estados Unidos significó una amenaza para muchos de sus clientes más

¹⁴ Richard Hermann, "Russian Policy in the Middle East: Strategic Change and Tactical Contradictions", *Middle East Journal*, 48 (1994), p. 455.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 455-456

importantes y sus ventas de armamento a Irak (por las sanciones impuestas) y a Siria y Libia descendieron considerablemente.

En enero de 1993 se publicó el documento denominado *Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa* con la intención de precisar los objetivos y el interés nacional; en él se aceptaba la orientación occidental de Rusia que subordinaba cualquier otro interés y se rechazaba cualquier pretensión expansionista o imperialista.¹⁶

Las críticas que había recibido la política exterior hacia Medio Oriente se reforzaron con este documento. Primakov, resaltó las contradicciones en las que debía incurrir Rusia para no enfrentarse a Occidente y subrayó que las relaciones con Medio Oriente eran demasiado importantes como para ponerlas en riesgo por lo que, al menos en esa región, Rusia debía tener una política exterior independiente. Otros críticos señalaron que la mayor amenaza, pero también las mejores oportunidades para Rusia estaban en sus vecinos inmediatos y que éstas se desaprovechaban y se corría el riesgo de verse rodeado por países hostiles que amenazaran incluso la integridad territorial de la Federación.¹⁷

Indudablemente las presiones desde distintos ámbitos de la vida política limitaron la libertad de acción del Presidente y del Ministro de Relaciones Exteriores. Durante 1993 comenzó un giro en su política exterior que continuaría los siguientes años. Yeltsin criticó los bombardeos contra Irak, aumentó la venta de armas a Irán e incluso afirmó que Rusia debía tener "derechos especiales como garante de la paz y la estabilidad" regionales.¹⁸

¹⁶ Para un análisis más profundo del documento véase Wehling, art. cit., pp. 194-195.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 197-199 y Richard Hermann, art. cit., p. 460.

¹⁸ Freedman, "Russian Foreign Policy in the Middle East: The Kozyrev Legacy", *Caspian Crossroads*, 1 (1996) <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/144.htm>>, p. 2.

Es probable que el cambio más significativo haya sido después de las elecciones a la Duma, a fines de 1993, por razones que se han discutido antes. En 1994, Rusia e Irak intercambiaron visitas oficiales y, en verano de ese año, Rusia exigió que se levantaran las sanciones en contra de Irak. El objetivo de fondo era la posibilidad de firmar importantes acuerdos comerciales con este país y recuperar entre 5 y 7 mil millones de dólares por deudas. Su postura, sin embargo, repercutió en sus relaciones con los países del Consejo de Cooperación del Golfo —integrado por Arabia Saudita, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Katar y Omán. Asimismo, Rusia continuó sus ventas de armas a Irán y, por primera vez desde la desaparición de la URSS, adoptó una postura diferente a la de Estados Unidos respecto al conflicto árabe israelí. Poco después, en 1995, Rusia aceptó vender a Irán un reactor nuclear lo que preocupó a Estados Unidos.

Aunque todos estos hechos se analizan con detenimiento en la sección correspondiente de este capítulo, lo que se pretende resaltar ahora es la evolución de la política exterior rusa en la primera etapa. Ésta fue cada vez más definida e independiente lo que sin duda tuvo relación con los procesos políticos internos y con una definición más precisa de los intereses rusos en la región; debía aprovechar los espacios de poder y ello explica las relaciones con Irán e Irak. Además, el proceso de paz le permitía, a la vez que cooperar con Estados Unidos, ganarse un lugar indiscutible en la región al diferir de éste. 1995 es el año en que Rusia definió por primera vez con claridad sus intereses estratégicos en la zona y su participación en el proceso de paz, la presión para eliminar las sanciones a Irak y la venta del reactor nuclear a Irán son prueba de ello.

En este sentido, el nombramiento de Primakov como Ministro de Relaciones Exteriores, en enero de 1996, no se debe interpretar como un giro radical y contundente

en la política exterior sino como la profundización de una tendencia que la oposición había impulsado y que, a partir de ese momento, el gobierno tomaba como propia.

Es necesario destacar que Primakov era especialista en Medio Oriente y había atacado muchas de las iniciativas hacia la región tanto de Gorbachev como de Kozyrev, lo que hizo pensar a muchos que sería un cambio substancial. Precisamente, su nombramiento está vinculado con el triunfo de los grupos conservadores en las elecciones de diciembre de 1995.

De cierta manera, Primakov, opositor de la hegemonía estadounidense y defensor de Rusia como superpotencia, se convirtió en el embajador de Yeltsin ante la Duma.¹⁹ El nuevo Ministro de Relaciones Exteriores tuvo que enfrentar los mismos problemas que su antecesor, pero lo hizo desde una óptica diferente.

El primer objetivo de Primakov como Ministro de Relaciones Exteriores fue convertir a Rusia en una alternativa frente a Estados Unidos en Medio Oriente. Sus puntos de vista constituyeron, durante su periodo —y a pesar de las indecisiones y la actitud errática de Yeltsin—, la base de la política exterior rusa: obtener una condición de igualdad frente a Estados Unidos en el proceso de paz; mantener cierta distancia frente a Israel; y acercarse de nuevo a los viejos socios de Moscú, Libia, Irak y Siria, de quienes se había distanciado; fortalecer su presencia; encontrar mecanismos de cooperación económica y contener la proliferación de armas.²⁰ El proceso de paz fue una prioridad para Primakov debido a que una guerra entre Israel y sus enemigos árabes implicaría necesariamente un distanciamiento con Estados Unidos, que Rusia no estaba en condiciones de soportar.

¹⁹ Freedman, "Russia and the Middle East: The Primakov Era", *Middle East Review of International Affairs*, 2 (1998) <<http://www.biu.ac.il/SOC/besa/j2no2a1.html>>, p. 1.

²⁰ Stephen Blank, "Russia's Return to Mideast Diplomacy", *Orbis*, 40 (1996), p. 518.

El intento de Rusia por consolidar su presencia en la región no estaba en contradicción con los esfuerzos de cooperación con Occidente; no obstante, Primakov condicionó esa cooperación a que se reconociera su estatus de igualdad en la región. Así, era indispensable fortalecer las relaciones con sus antiguos aliados, ocupar los espacios de poder disponibles para, de esa manera, disminuir la influencia de Estados Unidos y crear un bloque que equilibrara su poder desmedido. El objetivo final era evitar que la influencia de Estados Unidos se expandiera hasta llegar a la CEI y que Moscú quedara fuera de procesos en la región que sin duda afectaban sus intereses.

Al mismo tiempo, Primakov mostró su preocupación por los conflictos armados en la región y su posible expansión hasta las fronteras de la CEI y de la Federación. Para garantizar la estabilidad regional era necesario cooperar con Irán y evitar, en lo posible, la intervención de Turquía en los procesos de la CEI.²¹

Lo que motivó y orientó la política exterior rusa bajo Primakov es, indudablemente, su determinación por desempeñar un papel de potencia global, al menos en las regiones tradicionales de interés soviético. Para ello ha sido muy útil su presencia militar en la CEI lo que facilita su influencia en Medio Oriente y lo aproxima.

No sobra decir que, como se hará evidente más adelante, las posturas de los dos Ministros de Relaciones Exteriores eran en sí mismas relativamente coherentes, aunque innegablemente tenían cada una sus deficiencias; así, la política exterior hacia Medio Oriente, a veces errática, a veces incoherente, se debe más bien a las acciones y declaraciones de Boris Yeltsin en momentos en que sentía su poder amenazado y optaba

²¹ *Ibid.*, p. 525.

por iniciativas que se apartaban de las líneas generales establecidas por sus Ministros pero que, al menos temporalmente, podían acallar las críticas.

RUSIA EN EL GOLFO PÉRSICO:

LA POLÍTICA DEL DINERO *VERSUS* LA POLÍTICA DE LAS ARMAS

El primer conflicto internacional de la post Guerra Fría fue la invasión de Irak a Kuwait, en 1990, antes de la desaparición de la Unión Soviética. El conflicto representó un importante reto para la URSS y su actuación mostró las prioridades que tendría esta potencia en los años siguientes. Conviene advertir que sus relaciones con Irak estuvieron determinadas no sólo por consideraciones hacia ese país sino que, además, la política interna tuvo, en todo momento, una influencia inmensa.

En 1992, el primer año de vida independiente, Rusia apoyó a Estados Unidos y sus aliados europeos y criticó duramente las acciones de Irak. Además de secundar las resoluciones y sanciones emitidas por la ONU envió, simbólicamente, dos buques de guerra para reforzar el embargo. En septiembre de ese mismo año, cuando las acciones militares habían terminado, se suscitó un nuevo altercado entre Estados Unidos e Irak por los intentos de este último de desobedecer las resoluciones de la ONU; Rusia condenó la conducta de Irak y mostró su disposición para participar en nuevas acciones militares, si era necesario.²²

Al mismo tiempo, Rusia inició una campaña para fortalecer sus relaciones con los países del Consejo de Cooperación del Golfo²³ y Kozyrev realizó visitas a todos esos

²² Saikal, art. cit., p. 277.

²³ No sobra decir que, según algunos analistas, este Consejo fue creado con el objeto de aislar a Irán y evitar que en sus países pudieran surgir movimientos islámicos revolucionarios o radicales que amenazaran a las monarquías en el poder. Desde su aparición y hasta antes de Gorbachev, este Consejo fue considerado un bloque aliado a Estados Unidos y por ello fue siempre visto con suspicacia por los líderes de

países. Los objetivos eran al menos cuatro: lograr accesos a los mercados, recursos y ayuda financiera; asegurarse el apoyo de estos países en su lucha contra la expansión del islamismo radical a Asia Central, en lo cual, sin duda, también el CCG tenía interés; mostrar su voluntad de cooperar con Occidente y sus aliados y revertir los miedos de estos países a su cooperación con Irán; finalmente, asegurarse un lugar, en particular, en los arreglos post crisis del golfo.

En una declaración de Kozyrev queda de manifiesto que los intereses de Rusia no eran exclusivamente económicos y se destaca la importancia estratégica que desempeñaba esta región:

No oculto que nuestra visita sea parte de una búsqueda de mercados, incluyendo mercados de armas. Hemos creado un complejo industrial militar enorme. Ahora, necesitamos encontrar mercados rentables para vender el armamento ruso. En el pasado dependíamos de unos pocos Estados —Irán, Irak y Libia. Pero eso fue una decisión poco afortunada. Ahora preferimos negociar con regímenes estables y moderados y con ellos intentamos desarrollar nuestra cooperación militar. Tenemos que hacernos presentes en la región para mostrar que Rusia sigue siendo una gran potencia lista para comprometerse en cooperación mutuamente benéfica.²⁴

Kozyrev consiguió 500 millones de dólares en créditos de Omán para el desarrollo de la industria petrolera y otros 100 para modernizar sus campos petroleros. Además, frente a las críticas de estos países por la venta de armas a Irán, Kozyrev se comprometió a promover la venta de armamento ruso a los Estados del CCG.²⁵

la URSS. Se puede revisar un análisis exhaustivo del Consejo de Cooperación del Golfo y sus relaciones con la Unión Soviética en Page, art. cit., pp. 30-36.

²⁴ *The Current Digest*, XLIV, núm. 18, 1992, pp. 15-16; cit. por Saikal, art. cit., pp. 274-275. Traducción mía.

²⁵ Freedman, "Moscow and the Middle East...", art. cit., p. 147.

Sin embargo, para 1993 el clima interno se había enardecido y las críticas desde diversos espacios políticos empezaban a surgir. En la oposición, Vladimir Zhirinovsky y su partido (Partido Liberal Democrático de Rusia) demandaron que su país dejara de apoyar los ataques a Irak y rompiera unilateralmente el embargo económico que iba en detrimento de los intereses de Rusia y de su condición de gran potencia al someterse a los ordenamientos de Estados Unidos. Según Zhirinovsky la alianza con Irak era necesaria para consolidar la posición de Rusia en la región y, por tanto, era absurdo y demasiado costoso seguir al pie de la letra los dictados de Estados Unidos. Por otra parte, numerosos grupos subrayaban los riesgos económicos de mantener el embargo: en especial, la importante deuda que tenía Irak y que, en tanto, estaría imposibilitado de pagar.

En su defensa, el Ministro de Relaciones Exteriores argumentaba que levantar unilateralmente el embargo tendría peores resultados económicos que mantenerlo ya que podría dañar las relaciones entre Estados Unidos y Rusia y perder miles de millones de dólares prometidos por ese país y sus aliados de la OTAN; asimismo, restablecer relaciones con Irak implicaría romperlas de nuevo con los países del CCG y perder acceso a cuantiosos recursos.

En este debate queda de manifiesto que mientras el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores ponían énfasis en el acceso a recursos económicos, los grupos opositores defendían principalmente cuestiones estratégicas y buscaban garantizar la presencia de Rusia como un interlocutor igual a Estados Unidos. La actuación rusa en la

crisis en Irak fue un reflejo de las pugnas internas; no sólo se trataba de un cambio de aliados externos sino de un profundo debate sobre estilos de liderazgo.²⁶

La influencia de la oposición quedó de manifiesto en febrero y junio de 1993 con las críticas de Yeltsin a los bombardeos a Irak, la primera ocasión en que se opuso abiertamente a una iniciativa de Estados Unidos; de hecho, para Moscú fue más fácil expresar su desaprobación debido a que hasta Gran Bretaña y Francia mostraron su desacuerdo por el bombardeo de la capital iraquí.²⁷

En cualquier caso, las críticas del Ejecutivo no fueron suficiente para la oposición en el Parlamento y Khasbulatov condenó la tibieza del gobierno. Por su parte, Zhirinovsky tampoco se mostró complacido y decidió enviar voluntarios de su partido para ayudar a Irak después de los bombardeos. La visita creó confusión y muchos medios de comunicación en Estados Unidos señalaron que eran la evidencia de que Rusia quería acabar con el aislamiento de Irak. Kozyrev negó públicamente que hubieran cambiado de posición y enfatizó que las acciones de Zhirinovsky eran privadas y nada tenían que ver con la postura oficial del gobierno ruso.

Al respecto, es pertinente mencionar que, precisamente en ese momento, Estados Unidos y algunos países europeos estaban a punto de aprobar un paquete de ayuda económica para apoyar las reformas políticas y económicas que se realizaban en Rusia, por lo cual, esta última tenía pocas razones para apoyar a Irak; a la vez, el dinero que Rusia recibiría era una prueba para la oposición de que alejarse de Irak no necesariamente tenía repercusiones económicas negativas, sino todo lo contrario.²⁸

²⁶ Hermann, art. cit., p. 467.

²⁷ Saikal, art. cit., p. 277.

²⁸ *Loc. cit.*

Después del bombardeo emprendido contra Irak, Kozyrev apoyó el ataque en tanto los opositores del Parlamento publicaron una condena con carácter oficial. La posición de Kozyrev fue pretexto suficiente para que las críticas encontraran blanco y, a partir de entonces, se le culpó en todos los medios posibles de atentar en contra del interés nacional.

El enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Congreso siguió en aumento, como se analizó en el primer capítulo, hasta que, en septiembre de 1993, este último fue disuelto. La victoria temporal de Yeltsin permitió acallar, al menos brevemente, las críticas respecto a su política hacia Irak y le dieron amplio margen de maniobra. En el lapso entre la disolución del Parlamento y las elecciones, Rusia firmó con Kuwait un Acuerdo de Cooperación en materia de Defensa; en él ofrecía ayuda rusa en caso de amenaza a su soberanía o integridad territorial. El tratado fue un duro golpe a Irak que se negaba a reconocer la soberanía de Kuwait, al igual que lo fueron las maniobras marítimas realizadas por Rusia y Kuwait en el Golfo Pérsico, en diciembre de ese año.

De la misma manera, en noviembre, la visita de un importante funcionario ruso, Aleksander Shokhin, a los Emiratos Árabes Unidos, con el fin de explorar las posibilidades de Rusia para exportar productos a ese país fue también un golpe a Irak.

En 1994, una vez fortalecidas sus relaciones con Kuwait y el CCG y por tanto con Estados Unidos, Yeltsin pudo tener un acercamiento con Irak sin arriesgar sus relaciones con ningún país. Las causas bien pueden explicarse si se atiende a los resultados de las elecciones de diciembre de 1993, al fracaso de Yeltsin para consolidar su poder en la Duma, y a la creciente presión de ésta en muchos ámbitos. Rusia enfatizó que si Hussein había aceptado que la ONU vigilara sus arsenales, alguna concesión debía hacer la ONU

a Irak; además se invitó a Tariq Aziz, Primer Ministro de Irak, a visitar Moscú.²⁹ Según algunos medios de comunicación Yeltsin prometió al Primer Ministro promover que se levantaran las sanciones a condición de que Irak reconociera la independencia de Kuwait e incluso Rusia estaría dispuesta a reiniciar la venta de armas, para evitar que otros países le ganaran el mercado.

En octubre de 1994, Rusia estuvo de nuevo en una situación problemática cuando Irak entró a territorio kuwaití por segunda ocasión; parecía una magnífica oportunidad para que aprovechara el momento y se constituyera en el mediador del conflicto. Por esta razón Kozyrev viajó de emergencia a Bagdad y, después de entrevistarse con Hussein, afirmó haber obtenido la promesa de que sacaría sus tropas y reconocería finalmente la independencia de Kuwait, a cambio de que gradualmente se levantara el embargo y todas las sanciones que se le habían impuesto.³⁰ No debe perderse de vista que en esos momentos Rusia estaba negociando acuerdos para que, una vez levantadas las sanciones a Irak, se les reemplazaran los tanques, sistemas de defensa y radares que habían sido destruidos durante los bombardeos de 1991,³¹ por lo que obtener acuerdos tanto de Irak como de Occidente tenía importancia no sólo en términos estratégicos, sino también económicos. En cualquier caso el acuerdo fue rechazado por Gran Bretaña y Estados Unidos y el Parlamento iraquí nunca se reunió para aprobar lo pactado, lo que significó el fracaso y ridículo internacional de Rusia.

En este lapso Kozyrev fue sustituido por Primakov en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es interesante observar que, a partir de su sustitución, Rusia e Irak han

²⁹ Freedman, "Russia and the Middle East...", art. cit., p. 2.

³⁰ Freedman, "Moscow and the Middle East...", art. cit., p. 151.

³¹ Blank, art. cit., p. 532.

suscrito numerosos acuerdos comerciales: En 1996, se firmó un acuerdo energético por 10 millones de dólares que entrará en vigor cuando las sanciones sean suspendidas.³²

Saddam Hussein ha buscado establecer contratos con importantes compañías rusas, Lukoil —la compañía estatal de petróleo en Rusia— por ejemplo, para que presionen al gobierno y éste a su vez negocie en el extranjero el fin de las sanciones. Las compañías se han convertido efectivamente en un influyente *lobby* pro iraquí. Asimismo, Rusia ha sido uno de los participantes más entusiastas en el programa *petróleo por alimentos* (*oil for food*), aprobado por Naciones Unidas; en 1997 adquirió alrededor de 36 7 millones de barriles de petróleo.³³

De esta manera, las iniciativas de Primakov durante las crisis, a fines de 1997 y principios de 1998, son comprensibles. Después de la expulsión de inspectores de armamento de Irak, Primakov buscó inmediatamente obtener compromisos de las dos partes: Irak y Occidente. Obtuvo una frágil promesa de Madeleine Albright, Secretaria de Estado norteamericana, que si todos los inspectores podían volver, a cambio se empezaría a trabajar en el levantamiento de las sanciones.

Momentáneamente Rusia consideró que había evitado un bombardeo a Irak y merecía el reconocimiento internacional por ello; no obstante, su alegría duró poco ya que, en enero de 1998, Hussein limitó la extensión de lo acordado con Primakov y excluyó las inspecciones de sus “palacios” en los cuales, según los expertos norteamericanos, almacenaba armamento químico y biológico.

Rusia intentó mediar por segunda ocasión para evitar un inminente ataque occidental; después de que Viktor Posuvalyuc, Viceministro del Exterior, se entrevistó con Hussein, el

³² *Ibid.*, p. 529.

³³ Freedman, “Russia and the Middle East...”, art. cit., p. 3.

Ministerio de Relaciones Exteriores anunció que se habían logrado acuerdos para la inspección de los palacios, versión que fue inmediatamente desmentida por Hussein.³⁴

Uno de los errores más costosos para Yeltsin durante esta crisis fue solicitar que Kofi Anan viajara a Bagdad; ciertamente con esta medida Rusia reafirmaba su posición de pleno apoyo a las iniciativas de Naciones Unidas para impedir las acciones unilaterales de Estados Unidos, sin embargo, cedía así la capacidad de iniciar el diálogo y, por tanto, de mantener su presencia en el conflicto. A pesar de todos sus esfuerzos diplomáticos no pudo revertir las sanciones ni mucho menos evitar un nuevo ataque armado a Irak.

POSICIONES AMBIGUAS FRENTE AL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ

El conflicto árabe-israelí no fue una preocupación para Yeltsin en los primeros meses en que Rusia apareció en el escenario internacional. La prioridad, como se ha discutido en otros capítulos, era consolidar sus relaciones con Occidente; la atención a cualquier otro tema de la agenda internacional dependía de los efectos positivos que pudiera tener en el objetivo primordial. En este sentido los detalles del acuerdo final entre los países árabes e Israel no eran tan importantes para Rusia como mantener relaciones estables con Estados Unidos y las potencias europeas.³⁵

El acercamiento con Israel, iniciado por Gorbachev, continuó en los primeros años del gobierno de Yeltsin, debido a los beneficios económicos y políticos que representaba.³⁶

³⁴ *Loc. cit.*

³⁵ Varios autores coinciden en esta opinión aunque con distinto énfasis. Cf. Herrmann, art. cit., p. 462; Freedman, "Moscow and the Middle East...", art. cit. 127-128; y Saikal, art. cit., p. 279.

³⁶ Además de establecer relaciones diplomáticas con Israel, Gorbachev, a raíz de la crisis en el Golfo Pérsico, negoció con Estados Unidos que las pláticas de paz fueran multilaterales y, por tanto, que la Unión Soviética estuviera incluida en las negociaciones. Así, en 1991, su Ministro de Relaciones Exteriores, Aleksander Bessmertnykh, y el Secretario de Estado estadounidense, James Baker, realizaron visitas para persuadir a sus respectivos aliados de iniciar el diálogo de paz. En agosto de ese año, en lo que se considera un triunfo diplomático de Gorbachev, se hizo un comunicado conjunto en el que se ponía fin a la

Asimismo, se retomó la estrategia de Gorbachev de aprovechar el acercamiento con Estados Unidos con el fin de garantizar la participación de Rusia como patrocinador en las pláticas de paz entre Israel, la OLP y los Estados árabes.³⁷ En cierta forma, Rusia tenía pocas opciones debido a su creciente dependencia frente a Occidente, sin embargo, aprovechó la ocasión para mostrar a los países árabes que, a pesar del acercamiento con Israel, les convenía su participación.³⁸

Conviene destacar que Rusia fue el anfitrión en la primera ronda de negociaciones multilaterales, llevadas a cabo en enero de 1992, lo que sin duda constituye un triunfo diplomático; no obstante, en estas rondas también fue evidente el poco interés de Yeltsin en el asunto ya que, a pesar de ser el anfitrión, no estuvo presente y prefirió asistir a un evento de mucha menor importancia —un acto con los marinos rusos en el Mar Negro.³⁹ Otro hecho significativo de estas pláticas es que Rusia apoyó abiertamente las demandas de Israel para que la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) fuera excluida de las negociaciones.

Al tiempo que se llevaban a cabo las pláticas de paz, Rusia mantuvo estrecho contacto con Israel para obtener ayuda técnica en materia de absorción de refugiados, un tema en el que Israel tenía amplia experiencia y en el que Rusia empezaba a tener serios problemas por la llegada de inmigrantes, provenientes de distintas partes de la CEI. Esto demuestra que los contactos con su antiguo enemigo se fortalecían más allá del ámbito

mediación unilateral de Estados Unidos. En adelante, se encargarían de promover las pláticas de Madrid. Véase Herrmann, art. cit., pp. 462-464.

³⁷ Saikal, art. cit., p. 297.

³⁸ *Ibid.*, p. 279.

³⁹ Herrmann, art. cit., p. 462.

estrictamente comercial y político.⁴⁰ En los años siguientes Rusia recibió asesoría técnica también en temas agrícolas y de industrialización.

Sin duda este abandono de sus viejos aliados árabes y sus crecientes vínculos con Israel los afectó y dejó a este último en una posición de negociación privilegiada en detrimento de sus enemigos, pero tuvo repercusiones para Rusia, cuya credibilidad fue puesta en duda y, por tanto, su capacidad negociadora disminuyó.

Las nuevas relaciones con Israel fueron pronto blanco de los ataques de la oposición, organizada en el Parlamento, alrededor de Ruslan Khasbulatov, líder del Soviet Supremo (de los grupos de centro) y Vladimir Zhirinovskiy (radicales). Durante 1992, Yeltsin continuó con las mismas directrices en su política exterior hacia Israel y las críticas de la oposición tuvieron poco eco en sus decisiones. Cuando había dificultades, Rusia simplemente optaba por seguir el liderazgo estadounidense.⁴¹ Esto no fue así por mucho tiempo.

El triunfo de Yitzakh Rabin, del Partido Laborista, en las elecciones israelíes de ese año significó un impulso al proceso de paz y, cuando el Secretario de Estado norteamericano James Baker inició giras por Medio Oriente para establecer los nuevos términos de las negociaciones, Rusia nombró un representante para entrevistarse también con los líderes de la región y no quedar relegado del proceso; asimismo, concertó una visita del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores de Israel, Shimon Peres, a Rusia, visita que Kozyrev aprovechó para enfatizar el destacado e indispensable papel que desempeñaba: "Queremos paz en Medio Oriente y estamos desempeñando el papel

⁴⁰ Feedman, "Israeli Russian Relations since the Collapse of the Soviet Union", *Middle East Journal*, 49 (1995), p. 236.

⁴¹ *Ibid.*, p. 237.

de mediadores, intentando hacer que las partes concilien sus posiciones”.⁴² Peres subrayó la necesidad de que Rusia participara, debido a sus vínculos cercanos con el mundo árabe.

A fines de 1992, el proceso de paz se complicó por levantamientos en la zona de seguridad de Israel en Líbano y por la expulsión de 400 activistas de HAMAS (Frente de Resistencia Islámico) de Israel. Esta situación ocasionó problemas a Rusia que si bien no dejó de apoyar a Israel, manifestó su preocupación, pidió a las partes cordura en un esfuerzo por demostrar su influencia en los países de la región. Tampoco los bombardeos de Israel a Líbano, en junio de 1993, produjeron un cambio substancial en la postura rusa o un esfuerzo por ofrecer alternativas más seguras a los países árabes.⁴³

En 1993, el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Parlamento limitó los espacios de maniobra de Yeltsin, quien se vio obligado a modificar, al menos en la retórica, su política exterior. Igualmente la prensa publicó numerosos artículos que subrayaban la alianza ruso-israelí como un ataque al mundo islámico en general, incluyendo los países de Asia Central.⁴⁴ En enero de ese año, en un intento por ganarse el apoyo de los grupos de centro, representados en el Parlamento, Yeltsin se distanció de Estados Unidos y, de hecho, él mismo arremetió en varias declaraciones en contra de Kozyrev, quien era claramente identificado como pro estadounidense.

En este sentido, es posible afirmar que muchas de las contradicciones, al menos en el discurso, de la política rusa en ese conflicto tenían más que ver con la actitud errática y los vaivenes de Yeltsin cuando se sentía atacado, que con la falta de definición de los

⁴² Freedman, “Moscow and the Middle East...”, art. cit., p. 131.

⁴³ Herrmann, art. cit., p. 464.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 465.

objetivos por parte de Kozyrev. Por momentos, Yeltsin se convirtió en un obstáculo en la bien definida política de Kozyrev

Aunque el discurso sobre su política hacia la región en general afectó sus relaciones con Estados Unidos, los vínculos con Israel mejoraron y hasta Khasbulatov visitó Israel en busca de acuerdos comerciales. La promesa de Israel de recibir de regreso a los expulsados de Hamas facilitó la tarea a Yeltsin e incluso pudo convocar, junto con Estados Unidos, a una nueva ronda de negociaciones.

En junio de 1993, a pesar de la escalada de violencia en el sur de Líbano, y los bombardeos, sorprendentemente los líderes de Israel y la OLP firmaron una Declaración de Principios para la Paz —Primer Acuerdo de Gaza-Jericó—, en Washington, pero en presencia de Kozyrev; aunque Rusia había hecho poco para que se lograra, Kozyrev aprovechó la ocasión para destacar que ese acuerdo era el primer triunfo de las pláticas iniciadas en Madrid, gracias a su colaboración y resaltar los lazos que históricamente había mantenido su país con Arafat.⁴⁵ Asimismo, el Viceministro de Relaciones Exteriores Anatoly Adamishin realizó una gira con el fin de ofrecer el apoyo de Rusia para implementar la Declaración de Principios.

Temporalmente, Rusia desatendió las cuestiones de Medio Oriente por los enfrentamientos con el Parlamento. Las elecciones, convocadas después de la disolución del Parlamento, en las que el Partido Liberal Democrático de Zhirinovsky obtuvo una ventaja importante, por encima del partido que apoyaba a Yeltsin, Partido Opción del Pueblo, dejaron claro que Yeltsin tendría que negociar y cooperar con el Parlamento para evitar que todas sus políticas fueran bloqueadas.

⁴⁵ Freedman, "Israel Russian Relations...", art. cit., p. 241; y Hermann, art. cit., pp. 465-466.

Yeltsin; para satisfacer las demandas internas más que para oponerse a Estados Unidos, intervino unilateralmente en el conflicto y, en febrero de 1994, urgió el regreso a las pláticas de Madrid y solicitó que entraran observadores internacionales para proteger a los palestinos, medida que Israel desaprobaba abiertamente. Nombró enviados, entre ellos Kozyrev, a dialogar con los líderes de la OLP e Israel y, en un acto estratégico, invitó a Arafat y Rabin a Moscú para demostrar el peso de Rusia en el proceso; si lograba que Arafat volviera a la mesa de negociación obtendría un reconocimiento internacional, aumentaría su prestigio y reduciría las críticas del Parlamento al demostrar su independencia frente a Estados Unidos y su capacidad de iniciativa.

La masacre de musulmanes en Hebron, en marzo de 1994, puso en riesgo la cooperación entre Rusia y Estados Unidos; Kozyrev por momentos mostró su apoyo a la OLP y, en otros, a Israel tratando de encontrar la mejor forma de garantizar su participación como mediador; por su parte, Estados Unidos trató de reiniciar el diálogo excluyendo a Rusia. Finalmente, ésta anunció que apoyaría la iniciativa europea en Naciones Unidas para enviar fuerzas de mantenimiento de paz, lo que obligó a Estados Unidos a concederle un espacio en las negociaciones, para evitar mecanismos alternativos que le quitaran la iniciativa.⁴⁶

En abril se reiniciaron las pláticas. Los esfuerzos diplomáticos rusos y su iniciativa de febrero fueron premiados con su participación, en octubre, en la firma de los Acuerdos de Paz entre Israel y Jordania. Tanto la declaración de principios como la firma de este Tratado de Paz aumentaron la importancia de Rusia en la escena internacional y fortalecieron, en cierta medida, la posición de Yeltsin en la política interna.

⁴⁶ Sobre estas negociaciones véase *ibid.*, p. 466.

Como en los demás ámbitos de sus relaciones internacionales, en 1995, Rusia optó por una política mucho más firme hacia el conflicto árabe israelí; había definido esa área como estratégica y sus objetivos eran mucho más amplios que simplemente evitar guerras como en los primeros años; tampoco podía conformarse con un papel secundario.⁴⁷

Por ello, Rusia intentó fortalecer sus relaciones con Siria para poder participar como interlocutor en las negociaciones entre ese país e Israel y cobrarle una deuda pendiente desde la era soviética. Tampoco le importó demasiado la reacción de enojo de Israel cuando decidió vender el reactor nuclear a Irán ya que pretendía fortalecer su presencia en la región y hacerse del mayor número de aliados posible.⁴⁸

Con esta misma estrategia, en agosto de 1995, envió una misión diplomática permanente ante la autoridad palestina, aunque mantuvo contacto estrecho con Israel, quien ese año se convirtió en su segundo socio comercial más importante de la región, sólo después de Turquía.⁴⁹ En octubre del mismo año, Rusia firmó, al lado de Estados Unidos, los Acuerdos de Oslo II entre la OLP e Israel en los que se aceptó la autonomía palestina.⁵⁰

Así, la llegada de Primakov al Ministerio de Relaciones Exteriores fue, en buena medida, resultado de un proceso que se había iniciado desde antes. Rusia buscaba un lugar preponderante en la región y Primakov, un especialista en materia de Medio Oriente, era la persona idónea para, por una parte, calmar las críticas internas y, por otra, asegurar los espacios que Rusia había ganado en 1994 y 1995, es decir, dar continuidad

⁴⁷ Blank, art. cit., p. 528.

⁴⁸ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 255.

⁴⁹ Freedman, "Russia and the Middle East...", art. cit., p. 6.

⁵⁰ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 255; y Freedman, "Moscow and the Middle East...", art. cit., pp. 138-139.

e incluso profundizar los cambios que habían iniciado después de las elecciones parlamentarias de diciembre de 1993.

Cuando tomó posesión de su nuevo cargo, Primakov declaró que Rusia “estaba jugando un papel mínimo, incongruente con sus capacidades” y que pretendía desempeñar uno mayor.⁵¹

Primakov tenía muy claro que aunque sus relaciones con Israel eran indispensables para seguir participando en los futuros acuerdos de paz, por la importante emigración de rusos hacia ese país y, en términos comerciales, eso no impedía disentir con él en asuntos que fueran estratégicos para Rusia. Se volvió muy crítico de las iniciativas israelíes y sus relaciones políticas ciertamente se deterioraron. Sin embargo, el riesgo de adoptar una postura crítica no tuvo repercusiones en términos económicos ya que Israel pudo firmar numerosos acuerdos comerciales en materia agrícola y de gas natural, entre otros.⁵²

La idea era acercarse aún más a los países árabes para disminuir la importancia de Estados Unidos en el proceso. Así, cuando en 1996 hubo fuertes luchas en Líbano, Rusia acusó abiertamente a los norteamericanos de querer intervenir solos y monopolizar la situación y, durante 1997 y 1998, subrayó sus lazos con Siria, Israel y la OLP para colaborar y ofreció la participación de sus tropas para operaciones de mantenimiento de paz en las alturas del Golán.⁵³

⁵¹ Blank, art. cit., p. 527.

⁵² Freedman, “Russia and the Middle East...”, art. cit., p. 6.

⁵³ Blank, art. cit., p. 528.

IRÁN: EL ALIADO ESTRATÉGICO

Sin duda, las relaciones con Irán han sido las más fructíferas para Rusia en toda la región y donde sus objetivos se han cumplido cabalmente. Las dos partes tienen suficientes intereses comunes para sacar ventaja de los vínculos que han establecido. Irán no es únicamente un importante socio comercial y por tanto una fuente de divisas para Rusia, ha sido también un aliado para fortalecerse y consolidar su presencia regional.⁵⁴

El primer acercamiento entre la URSS e Irán inició en la última etapa del gobierno de Gorbachev. Durante la guerra Irán-Irak, en la década de 1980, Moscú apoyó en distintos momentos a las dos partes del conflicto. Finalmente, en 1987, la URSS decidió respaldar a Irán; la relación se fortaleció formalmente mediante la firma de numerosos acuerdos, entre los que destaca uno de carácter militar en el que la Unión Soviética prometía proveer de sofisticado equipo militar a su socio, lo cual le permitiría, a la vez, obtener recursos indispensables para continuar con el programa de reforma económica que estaba en proceso.⁵⁵

Con la disolución de la URSS y la aparición de nuevos Estados, seis de ellos mayoritariamente musulmanes —Azerbaiján, Tayikistán, Kazajistán, Uzbekistán, Kirgistan y Turkmenistán— el escenario geográfico se modificó radicalmente. Rusia e Irán dejaban de compartir una frontera de cerca de 2 mil km y se creaba una zona *buffer*, compuesta por ocho Estados.⁵⁶

⁵⁴ Saikal, art. cit., p. 272.

⁵⁵ Kenneth Katzman, "Iran, Russia, and the New Muslim States", *Caspian Crossroads*, 1 (1996) <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/124.htm>>, p. 2. La dependencia de Irán frente a Rusia aumentó aún más durante la Guerra del Golfo, cuando Estados Unidos se volvió la potencia hegemónica en la región y prometió equipo militar a los países del Consejo de Cooperación del Golfo, todos ellos enemigos de Irán. Robert Freedman, "Russia and Iran: a Tactical Alliance", *SAIS Review*, 17 (1997), pp. 100-101.

⁵⁶ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 243.

Irán tenía la oportunidad de apoyar grupos islámicos radicales y crear regímenes leales para disminuir su aislamiento, en particular en Azerbaidzhan, predominantemente shiita; y Tadjikistan, cuyos orígenes se remontan a la colonización de grupos persas.⁵⁷

Sin embargo, contra cualquier pronóstico, cuando estos países declararon su independencia, Irán, a diferencia de Turquía, no los reconoció sino hasta que Rusia lo hizo; esto demuestra la importancia que concede a su relación con esa potencia y su interés por evitar cualquier problema. Irán ha mantenido una estrategia de bajo perfil en estas regiones y enfatiza, sobre todo, los lazos económicos como fundamento de su relación en vez de intentar promover revoluciones islámicas; de esta manera, reconoce la legitimidad y favorece los esfuerzos de Rusia por conservar su influencia en lo que fue parte de su territorio.⁵⁸

Ambos países tienen preocupaciones y objetivos regionales que pueden solucionarse mejor mediante la cooperación que mediante la confrontación. Por una parte, Irán, gracias a su relación con Rusia, disminuye el aislamiento al que lo han sometido Estados Unidos, Turquía y sus vecinos árabes sunitas; además implica opciones de comercio, acceso a armas y desarrollo de su energía nuclear.⁵⁹ Para Rusia, Irán es un acceso más o menos seguro a divisas y, más allá del ámbito económico, Irán ha mantenido una actitud de absoluta reserva en Asia Central y el Cáucaso y, en lugar de intentar promover el fundamentalismo islámico ha apoyado los esfuerzos rusos para disminuir los conflictos en esas regiones.⁶⁰ Finalmente, ninguno de los dos tiene interés en que la presencia de los

⁵⁷ Katzman, art. cit. p. 1.

⁵⁸ Mark Katz, "An Emerging Russian-Iranian Alliance?", *Caspian Crossroads*, 1 (1996) <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/124.htm>>, p. 1.

⁵⁹ Fred Halliday, "The Empire Strikes Back? Russia, Iran and the New Republics", *The World Today*, 51 (1995), p. 221.

⁶⁰ Saikal, art. cit., p. 273.

norteamericanos o los turcos llegue a esas regiones y la única manera de evitarlo es por medio de la cooperación.⁶¹

En 1992, la actitud responsable de Irán en Asia Central y el Cáucaso y su silencio respetuoso frente a las acciones rusas en Chechenia —contra población musulmana— y en Yugoslavia en favor de los serbios⁶² convenció a los líderes rusos de que, a pesar de las protestas y advertencias de Estados Unidos, vender armamento a Irán no representaba un riesgo para su propia seguridad.⁶³

No puede dejar de señalarse que éste fue el único aspecto en el que Rusia se opuso en todo momento y abiertamente a Estados Unidos, aun durante los primeros años de vida independiente. Rusia nunca permitió que la otra superpotencia opinara o interviniera en sus relaciones con Irán. Esto refleja la importancia que concedía a los vínculos con ese país y la urgencia por divisas ya que, a diferencia de Siria, Libia o Irak, Irán estaba en condiciones de pagar con divisas fuertes.

Simplemente ese año, Rusia e Irán firmaron contratos por cerca de 10 mil millones de dólares por concepto de armamento, y otros para que invirtiera en desarrollos industriales en Irán, en áreas de acero y petróleo. Los vínculos comerciales y financieros alcanzaron tal punto que se creó una Comisión Ministerial Conjunta para profundizar sus lazos.⁶⁴

Ciertamente la relación con Irán ha sido esencial en varios sentidos. En primer lugar, le permitía mostrar su fuerza y capacidad de intervenir en la región, le brindaba beneficios

⁶¹ Katz, art. cit., p. 1.

⁶² Esta actitud es sorprendente particularmente cuando Irán, en diferentes escenarios, se ha auto proclamado defensor de los musulmanes oprimidos del mundo; a pesar de que Irán emprendió algunas medidas para defender a los bosnios musulmanes de Yugoslavia, no criticó en ningún momento las iniciativas rusas; su silencio frente a las acciones rusas es comprensible sólo si se entiende su afán por acercarse y vincularse a Rusia. Katzman, art. cit., p. 2.

⁶³ Freedman, "Russia and Iran...", art. cit., p. 101.

⁶⁴ Saikal, art. cit., p. 273.

económicos y la actitud reservada y respetuosas del liderazgo iraní era estratégica para que Rusia contuviera la amenaza fundamentalista en Asia Central. Por encima de todo ello, la relación con Irán fue un mecanismo para convencer a la oposición en el Parlamento —fortalecido en 1993 y 1994— de la capacidad del liderazgo para definir los intereses de Rusia y defenderlos aun a costa de oponerse a Estados Unidos.

Es innegable que existieron motivos de tensión en esta relación por demás armónica. El primero de ellos fue la ofensiva de Armenia, apoyada por Rusia, contra Azerbaidzhan, a fines de 1993 (véase segundo capítulo), lo cual ocasionó que muchos azeris huyeran rumbo a la frontera con Irán. Éste a su vez movilizó tropas a la frontera lo que originó una protesta enérgica de Kozyrev. Asimismo, la movilización de tropas rusas en Azerbaidzhan creó una situación tensa con Teherán. En cualquier caso, los roces diplomáticos no pasaron de eso; de hecho, Irán también temía un levantamiento azeri, debido a que en el norte de su territorio existe una población azeri que podría buscar la independencia, de aumentar los ánimos nacionalistas.⁶⁵

En segundo lugar, la guerra civil en Tadjikistan fue motivo de fricciones; si bien el tema ya ha sido analizado en otro apartado, conviene resaltar que dado que Turanjazode, el líder opositor, estaba en Irán, en las negociaciones, Rusia tuvo que dar cierto juego a Teherán y presionar al gobierno iraní para que éste, a su vez, persuadiera a Turanjazode, de iniciar el diálogo. Irán no únicamente presionó al líder de la oposición sino que, además, evitó que el gobierno de Afganistán proveyera de ayuda a los rebeldes tadjik.⁶⁶ Irán no ha solicitado la salida de las tropas rusas de Tadjikistan y, de hecho, aceptó el

⁶⁵ Katz, art. cit., p. 2; y Freedman, "Russia and Iran...", art. cit., p. 107.

⁶⁶ Saikal, art. cit., p. 273.

nuevo gobierno impuesto desde Moscú, a tal punto que, en 1995, accedió a recibirlo en visita oficial.⁶⁷

Un tercer motivo de desavenencias ha sido el petróleo. Desde 1993, Irán ha ofrecido a los países de Asia Central y el Cáucaso la posibilidad de exportar sus recursos petroleros a través de los oleoductos y gasoductos que corren por su territorio, de lo que innegablemente obtendría enormes ganancias. Como se ha señalado con anterioridad, Rusia quiere monopolizar la exportación de petróleo de lo que fuera su territorio para limitar, en cierta medida, la independencia de los nuevos Estados; la oposición ha presionado constantemente al gobierno de Yeltsin para que impida que el proyecto iraní se realice ya que, consideran, es contrario a los intereses de Rusia.

El proyecto de Irán no se pudo llevar a cabo porque el mercado occidental estaría cerrado si Irán interviniera en alguna etapa del proceso productivo (véase capítulo dos), pero, de cualquier forma, existe un riesgo latente para las relaciones ruso iraníes, que se haría realidad si hubiera un acercamiento entre Irán y Estados Unidos.⁶⁸ Lo que queda claro es que así como Rusia está dispuesta a meterse en problemas con Estados Unidos por mantener intactas sus relaciones con Irán, también lo está a enfrentarse a Irán, si es necesario para conservar su hegemonía en lo que fue su territorio.

Era obvio, entonces, que en tanto Irán no interviniera demasiado en Asia Central o mientras sus intervenciones fueran para ayudar a Rusia, el potencial de cooperación sería enorme.

La presión de Estados Unidos sobre Rusia por la venta de armas a Irán ha sido una constante en la relación. De hecho, en 1995, durante una reunión cumbre entre los

⁶⁷ Halliday, art. cit., pp. 221-222; y Katzman, art. cit., p. 1.

⁶⁸ Katz, art. cit., pp. 3-4; y Freedman, "Russia and Iran...", art. cit., pp. 106-107.

presidentes Clinton y Yeltsin, resaltó el intento de Estados Unidos por disuadir a Rusia de vender un reactor nuclear a Irán, probablemente uno de los temas más importantes a discutirse en esa reunión. A pesar de que en un principio Rusia pareció conceder, el resultado fue contraproducente. Los grupos nacionalistas rusos se mostraron ofendidos por el intento de los norteamericanos de regular el comercio de su país y presionaron al gobierno para que no se dejara influir; por otra parte, si dejaran de vender armas a Irán, su influencia disminuiría y éste tendría menos motivos para no intervenir en las regiones adyacentes a Rusia; la relación costo-beneficio era demasiado alta para tomarla. Finalmente, en medio de todas las protestas estadounidenses, vendió el reactor nuclear a Irán.

La decisión se explica mejor a partir de una declaración del embajador ruso en Irán:

...la cooperación con Irán es más que una cuestión de dinero y órdenes [de compra] para la industria atómica rusa. Hoy, un Teherán hostil podría causar grandes disgustos a Rusia en el Cáucaso Norte y Tadjikistan si decidiera apoyar a los musulmanes insurgentes con armas, dinero o voluntarios. Por otra parte, un Irán amistoso podría ser un importante aliado estratégico en el futuro.⁶⁹

Como resultará lógico, el mejor momento de las relaciones entre Rusia e Irán coincidió justamente con la llegada de Primakov al Ministerio de Relaciones Exteriores en 1996. En ese entonces, Estados Unidos intentaba negociar acuerdos comerciales —petroleros específicamente— con los países del Cáucaso, y con Azerbaidzhan en particular. Éstos habían asumido que, de acuerdo con la regulación internacional, cada Estado con salida al Mar Caspio podía explorar la fracción que le correspondía y, por tanto, firmar acuerdos de exploración con quien así le conviniera.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 103. Traducción mía.

No obstante, ni Irán ni Rusia estaban interesados en tener a Estados Unidos tan cerca o perder los recursos del Caspio tan fácilmente. Rusia estableció que el Caspio era un lago interior, propiedad de todos los Estados fronterizos, por lo que todos los propietarios debían acordar su explotación, lo que le daba capacidad de vetar proyectos, a menos que obtuviera compensaciones. Sobra decir que logró fácilmente el apoyo incondicional de Irán y, de esa manera, impuso su punto de vista sobre los Estados más débiles.⁷⁰ Como agradecimiento, el Viceministro de Relaciones Exteriores, Albert Chernishev declaró públicamente "Nuestro país se opone al aislamiento de Irán en el sistema de relaciones internacionales que exige Estados Unidos. Creemos que podemos cooperar con Irán. Lo estamos haciendo ahora y lo seguiremos haciendo"⁷¹

La aparición de amenazas externas han ocasionado siempre que los lazos de cooperación entre Irán y Rusia se fortalezcan. El triunfo de los grupos opositores talibanes en algunas regiones de Afganistán, a finales de 1996, es el mejor ejemplo de ello. Los talibanes son fundamentalistas musulmanes (shiitas) cuya expansión constituye una amenaza a los ojos del liderazgo ruso; evitar la expansión de ese conflicto era una preocupación de Primakov.

Los dos países publicaron un comunicado conjunto para exigir el respeto a todas las minorías étnicas y religiosas en Afganistán. Asimismo, Irán organizó una conferencia con el objeto de crear una coalición contra los talibanes, a ella asistieron representantes de Moscú.

Las relaciones económicas, políticas y militares entre Rusia e Irán mejoraron y, de hecho, en 1997 se anunció que Rusia vendería a Irán cerca de 4 mil millones de dólares

⁷⁰ Halliday, art. cit., p. 221; y Blank, art. cit., p. 531.

⁷¹ Freedman, "Russia and Iran...", art. cit., p. 103.

en equipo militar y de otros usos en un lapso de diez años.⁷² Empero, en 1997, la caída en los precios del petróleo y la crisis económica mundial impidieron que Irán tuviera divisas suficientes para pagar el armamento y equipo industrial comprado a Rusia. Su comercio descendió a cerca de 400 millones de dólares, por debajo del nivel entre Rusia e Israel. Por otra parte, esa crisis ha obligado a Irán a buscar otras formas de proveerse de recursos, y durante todo 1998, intentó formalizar acuerdos de transporte de petróleo con Asia Central y el Cáucaso. Rusia ha sido incluida en todas las negociaciones relacionadas con el tema. En cualquier caso, Irán es una opción real para vender petróleo en el exterior.⁷³

TURQUÍA: LA AMENAZA FANTASMA

La desintegración de la Unión Soviética dejó un enorme vacío de poder en toda la región de Asia Central y el Cáucaso; momentáneamente, Rusia desatendió los asuntos relacionados con lo que fuera su territorio. Cuando disminuyeron los fuertes problemas internos y se percató de que concentrar toda su política exterior hacia Occidente no era la mejor —ni la única— estrategia, el interés por los asuntos en Medio Oriente y la CEI volvió a aparecer en la agenda. Sin embargo, la ausencia rusa del conflictivo escenario en esa zona de Asia había dejado un espacio que Turquía —con el apoyo de Estados Unidos— aprovechaba para tratar de obtener beneficios de sus relaciones con esos países. Así, cuando en 1993 Rusia vuelve sus ojos a esta región, recuperar la posición que la Unión Soviética había tenido implicó necesariamente enfrentarse a Turquía.

⁷² *Ibid.*, p. 104.

⁷³ Freedman, "Russia and the Middle East...", art. cit., p. 4.

De esta manera, y en contraste con Irán, las relaciones con Turquía han sido mucho menos armónicas. La determinación de Rusia de conservar un estatus de “hermano mayor” en el territorio de la CEI ha sido cuestionado seriamente por Turquía.

Por primera vez en muchos años, Rusia y Turquía no son países fronterizos. El nuevo escenario geoestratégico plantea diversos retos y oportunidades para ambos actores. En primer lugar, la reducción del poderío ruso implicaba un aumento de la seguridad turca y, particularmente, un control más efectivo de los estrechos. En segundo, esa reducción de poder permitía a Turquía establecer nuevos vínculos políticos, culturales y económicos con la región para lo cual ha subrayado los antecedentes étnicos y culturales comunes.⁷⁴

El Presidente turco Turgut Ozal, consciente de ello e interesado en fomentar los lazos islámicos con las nuevas naciones, viajó en numerosas ocasiones a la región para firmar diversos acuerdos; el objetivo que guiaba cualquier consideración era disminuir la influencia de Rusia en la región. En 1992 creó dos mecanismos para fortalecer la cooperación económica, en los cuales participaron cuatro países de Asia Central —el único que no intervino fue Tadzjikistan— y Azerbaidzhan: la Zona de Cooperación Económica del Mar Negro y la Organización de Cooperación Económica.⁷⁵ Además, Turquía invirtió fuertes sumas en proyectos de construcción en esos países pero también en restauración de sitios históricos turcos.⁷⁶ Hasta 1993, su presencia en el Cáucaso y Asia Central fue en aumento.

⁷⁴ Duygu Bazoglu Sezer, “From Hegemony to Pluralism: the Changing Politics of the Black Sea”, *SAIS Review*, 17 (1997), pp. 13-15.

⁷⁵ Freedman, “Moscow and the Middle East...”, art. cit., p. 139.

⁷⁶ Según algunos cálculos informales, invirtió 1.5 miles de millones de dólares en Turkmenistan, 2 en Kazakhstan, y varios cientos de millones en Uzbekistan y Azerbaidzhan. Véase Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 239.

Los problemas entre Rusia y Turquía giraron fundamentalmente en torno a tres cuestiones: el aumento de la influencia turca en Asia Central y el Cáucaso; los movimientos separatistas en ambos países y la competencia por la construcción de oleoductos para transportar los recursos provenientes de la CEI.⁷⁷

Uno de los motivos de mayor preocupación para Rusia era la relación especial entre Turquía y Azerbaidzhan. Durante el conflicto armado entre Armenia —protegida por Rusia— y Azerbaidzhan, éste recibió el apoyo de Turquía.⁷⁸ La relación especial, sin embargo, duró poco. En 1993, el presidente nacionalista de Azerbaidzhan, Abulfaz Elcibey, fue derrocado y sustituido —en cierta forma con la ayuda rusa— por un antiguo miembro del politburo soviético, Geidar Aliyev, mucho más favorable a Moscú y que incluso se adhirió a la CEI y canceló tratados de petróleo con Turquía; Este país no pudo proteger a su presidente aliado ni impedir el avance de tropas armenias en Azerbaidzhan, por lo que su influencia, para tranquilidad de Rusia, disminuyó considerablemente.⁷⁹

Asimismo, mientras Rusia intentaba contener el movimiento separatista checheno, algunos líderes rusos declararon que Turquía ayudaba a las guerrillas chechenas con armamento y dinero y que la guerrilla era más la construcción de potencias vecinas para debilitarlos que un movimiento auténtico.⁸⁰

También, desde 1992, Turquía inició sus esfuerzos para obtener concesiones de Almaty y Baku y del Consorcio de Gasoductos del Caspio y la Compañía Internacional de

⁷⁷ Sezer, art. cit., pp. 14-15.

⁷⁸ Ersel Aydinli, "Russia's Kurdish Card in Turkish Russian Relations", *Caspian Crossroads*, 2 (1997), <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/232.htm>>, p. 2.

⁷⁹ Freedman, "Moscow and the Middle East...", art. cit., p. 141, y Sezer, art. cit., p. 16.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 20, y Aydinli, art. cit., p. 2.

Azerbaidzhan para transportar su petróleo por lo que ha habido una furiosa competencia con Rusia.⁸¹

A pesar del amplio Acuerdo de Amistad y Cooperación, firmado en 1992, al percibir a Turquía como una amenaza regional y percatarse del riesgo de verse rodeada por países enemigos al sur de su fronteras, Rusia inició una política unilateral deliberada, para excluirla de cualquier política en la región.⁸² Durante la segunda mitad de 1993, distintos políticos subrayaron en sus declaraciones el interés de Turquía por sabotear los intereses rusos y el riesgo de que, en el futuro se constituyera en una amenaza militar

La estrategia de Rusia para disminuir la presencia de Turquía y ganar espacios ha sido doble. Por una parte, ha intentado fortalecer sus lazos con cada uno de los países de la CEI y ha buscado profundizar la integración en la misma. Por otra, ha recurrido a lo que algunos analistas denominan la "Carta Kurda", es decir, de no obtener de Turquía la conducta esperada en Asia Central y el Cáucaso, Rusia ejerce presión apoyando a los grupos nacionalistas kurdos que pretenden independizarse.⁸³

Prueba de esta estrategia es que, en 1994, después de que Turquía recibió informalmente al líder separatista checheno, Dzhokhar Dudayev, Rusia aceptó que se realizara en su territorio la conferencia titulada "la Historia del Kurdistan", organizada por el Frente de Liberación del Kurdistan, afiliado al Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK), para demostrar a Turquía que la ayuda a los grupos separatistas podía tener repercusiones para ambos; lo más importante de esta conferencia es que el Ministerio

⁸¹ Sezer, art. cit., p. 19.

⁸² Aydinli, art. cit., p. 2.

⁸³ *Ibid.*, *passim*.

para las Nacionalidades y Política Regional era también organizador, lo que implicaba un apoyo decidido y abierto de las autoridades rusas a esos grupos guerrilleros⁸⁴

Después de las reclamaciones diplomáticas correspondientes, Rusia reconoció su participación y su responsabilidad y se comprometió a no permitir que se volviera a realizar en su territorio un evento semejante, pero, a cambio, exigió a Turquía que evitara intervenir en cualquier conflicto armado en Rusia o la CEI, porque de hacerlo, apoyaría la difusión del Kurdistan. A partir de entonces, los lazos de Rusia con el Kurdistan se constituyeron en un mecanismo esencial de control y chantaje con Turquía.

En contra de cualquier promesa, en octubre de 1994, se llevó a cabo una nueva reunión de grupos kurdos de la CEI sin que Moscú hiciera nada por impedirlo; cuando las reclamaciones turcas llegaron, argumentó que intervenir en los procesos de la CEI estaba más allá de sus facultades legales, aunque es evidente que habría podido impedirlo con la mayor facilidad.

Ese año, Turquía intentó otra forma de debilitar a Rusia y, con el argumento de proteger las condiciones ambientales de los estrechos, impuso estrictos controles en el tráfico de mercancías a través de los mismo lo que, sin duda, afectó a Rusia, el principal usuario de esa vía de comunicación.⁸⁵ Aunque es innegable que esta medida tuvo algún efecto sobre Rusia, también es cierto que pudo negociar con otros países como Grecia y Bulgaria y con ello reducir los daños, en otras palabras, la capacidad de Turquía para presionar a Rusia era infinitamente menor que en el sentido inverso.

⁸⁴ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 240.

⁸⁵ Sezer, *art. cit.*, pp. 19-20.

Asimismo, Turquía negoció con cinco de los países de la región un acuerdo de seguridad y cooperación regional y otro acuerdo concreto con Azerbaidzhan, aunque en un primer momento despertaron las sospechas de Rusia, no tuvieron mayor repercusión.⁸⁶

Durante un tiempo, Turquía decidió tratar los sucesos en Chechenia como un asunto interno de Rusia por lo que evitó emitir cualquier opinión. Sin embargo, cuando a fines de 1995 la guerra se recrudeció, los turcos enfrentaron el dilema de opinar o no en favor de los chechenos. Rusia presionó a Turquía para que no intentara ningún movimiento; recibió a dirigentes del PKK y aceptó que se abriera una oficina de representación en su capital para mostrarle que los riesgos de intervenir en Chechenia eran demasiado altos. Esto no sólo ayudó a Moscú a consolidar su poder en el Cáucaso sino que redujo también la influencia turca.⁸⁷ Además, el embajador ruso en Turquía presentó pruebas ante el gobierno de que el armamento que adquirirían los chechenos provenía de Turquía y exigió que se pusiera fin a esa situación.

Finalmente, Rusia accedió a firmar un acuerdo con Turquía, denominado Protocolo para Prevenir el Terrorismo, y Moscú prohibió el PKK en el país. A pesar del acuerdo las actividades kurdas en territorio ruso continuaron lo que produjo constantes reclamaciones turcas, que las autoridades rusas nunca aceptaron, en tanto que, sin respetar lo pactado, seguían consintiendo esas actividades. La extrema sensibilidad de Turquía frente a ese problema la obligó a negociar en infinidad de oportunidades con Rusia, pero, ante todo, retirarse de cualquier actividad en el Cáucaso, en general, y Chechenia en particular.⁸⁸

⁸⁶ Petro y Rubinstein, *op. cit.*, p. 239.

⁸⁷ Blank, *art. cit.*, p. 527.

⁸⁸ Aydinli, *art. cit.*, pp. 3-4.

En este escenario, Rusia bombardeó Chechenia sin que Turquía expresara más que leves protestas, incluso realizó maniobras militares en Armenia, muy cerca de la frontera turca, para demostrar sus serias intenciones respecto al Cáucaso. A fines de 1995, la Duma llevó la situación al extremo al aceptar ser anfitriones de la Tercera Conferencia del Parlamento Kurdistaní en el exilio. Las desavenencias de Yeltsin con la Duma y su composición por grupos radicales fueron de utilidad para el Presidente por primera vez porque pudo argumentar que había sido una decisión unilateral y que poco podía hacer para revertirla.

Por lo anterior, es posible afirmar que, en 1995, Rusia resurgió y se confirmó como la potencia dominante en toda la región de Asia Central y el Cáucaso y que, a pesar de los esfuerzos y la ayuda económica que brindó a varios países, Turquía no estuvo en condiciones de competir con ese país ni de proyectar su influencia en la CEI.⁸⁹

Un motivo de preocupación permanente para Rusia ha sido la membresía de Turquía en la OTAN; los líderes rusos consideran que ese país es una posición estratégica para Occidente y una amenaza militar potencial al sur de sus fronteras. Las crecientes presiones turcas para que Rusia redujera la presencia de tropas en el Cáucaso, según lo estipulaba el Tratado de las Fuerzas Convencionales en Europa, fueron motivo de sospechas de las intenciones reales de los turcos. No obstante, Rusia inició negociaciones con la OTAN y de nueva cuenta logró imponerse a Turquía. La OTAN aceptó que las tropas pudieran permanecer al menos hasta 1999, en vez de salir en 1996, como se había previsto originalmente.⁹⁰

⁸⁹ Freedman, "Moscow and the Middle East...", art. cit., p. 140.

⁹⁰ Sezer, art. cit., pp. 21-22.

No sobra decir que, en contraste con las malas relaciones políticas y militares, Turquía y Rusia son excelentes socios comerciales; El comercio anual es cercano a los 12 mil millones de dólares; el primero compra grandes cantidades de gas natural, además de que existen fuertes inversiones turcas en Rusia, particularmente en el área de construcción. Turquía es el primer socio comercial de Rusia en la región y uno de los favoritos porque paga con divisas fuertes.⁹¹

Las contradicciones que existían en esta relación cuando Primakov fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores en sustitución de Kozyrev eran evidentes. Al tiempo que es un obstáculo para consolidar la presencia y hegemonía rusa, es también un socio comercial indispensable.

A su llegada, Primakov no hizo sino usar todos los mecanismos a la mano para presionar constantemente a Turquía y que ésta, desde una posición defensiva, estuviera imposibilitada para actuar en las regiones que preocupaban a Rusia.

En 1996, Rusia logró imponerse a Turquía para que el nuevo gasoducto, proveniente de Azerbaidzhan pasara por territorio ruso y no turco.

En 1996, se descubrió en Rusia una complicada red de instalaciones del PKK que el diario *Pravda* comparó con las instalaciones chechenas que existían en Turquía. En octubre se reunieron el presidente turco Demirel y el Primer Ministro ruso Viktor Chernomirdin para discutir dos temas: Chechenia y el PKK. El segundo prometió que haría lo posible para frenar cualquier actividad política del PKK, en cualquier caso, ya habían logrado intimidar a Turquía y ganar la primera ruta de transporte de petróleo del Caspio.⁹²

⁹¹ Freedman, "Russia and the Middle East...", art. cit., p. 4.

⁹² Aydinli, art. cit., p. 4.

Además, la tensión aumentó considerablemente cuando se efectuó la cuarta reunión de los países con lenguas turcas, en la que, evidentemente, participaron todos los países de Asia Central y se llevó a cabo en Tashkent.

Durante 1997 y 1998 las contradicciones se han incrementado. El ejemplo más claro es que Rusia ha vendido sofisticado equipo militar a Turquía para combatir a la guerrilla kurda, misma que Rusia apoya. Por otra parte, al mismo tiempo que compiten por los oleoductos provenientes de Asia Central, Primakov y Chernomirdin firmaron con Turquía un acuerdo para construir un gasoducto de Rusia a Turquía para que la empresa Gasprom rusa aumente sus ventas.⁹³ Además Rusia vendió misiles a Chipre a pesar de las protestas turcas.⁹⁴

Dada la complejidad de Medio Oriente, es un tanto aventurado encontrar líneas generales de la política exterior de Rusia en la región; sin embargo, de lo señalado en este capítulo, es posible hacer un diagnóstico sobre el grado en que los objetivos rusos se cumplieron en este escenario.

Respecto al objetivo ruso de conseguir mercados y establecer inversiones en la región, los resultados son alentadores para Rusia; ha logrado consolidar contactos comerciales incluso con países que no pueden considerarse "cercaños" a ella, como Israel y Turquía.

En este aspecto, en un principio Rusia limitó su venta de armas en la región, con el interés de complacer a Occidente; sin embargo, una vez que se dio cuenta de que

⁹³ Freedman, "Russia and the Middle East...", art. cit., p. 5.

⁹⁴ *Loc. cit.*

depender totalmente de Occidente no era la mejor estrategia, retomó la actividad. Por otra parte, estableció relaciones con el Consejo de Cooperación del Golfo, algo que no había hecho anteriormente, lo cual ha sido redituable en términos económicos. En suma, la posición relativamente moderada de Rusia frente a los problemas de Medio Oriente – sin perder contacto con sus aliados– le ha permitido ganar nuevos socios, sin perder los viejos. En materia petrolera, ha aprovechado bien sus mecanismos de presión, pues ha logrado, por un lado, convencer a Irán de sus estrategias y, por otro, imponerse a Turquía.

En materia de seguridad –vinculado claramente con el asunto islámico–, lo más importante es que ha logrado cooperar con Irán, quien, a pesar de su orientación ideológico-religiosa, no ha intentado fortalecer a los grupos extremistas islámicos dentro de la CEI, a la vez que contiene la expansión del fundamentalismo en Afganistán. Por otra parte, Rusia ha logrado contener a Turquía, quien en un principio tuvo acciones que tendían a la desestabilización en Rusia, particularmente en el conflicto checheno.

Finalmente, en su afán por ser un interlocutor en los conflictos de la zona, Rusia ha obtenido resultados limitados. Si bien ha logrado mantener una presencia en la región, su participación no es determinante; es decir, ha participado, en cierta medida, en los dos conflictos que más han llamado la atención de Occidente –Irak y árabe-israelí–, pero, aunque su presencia ha contribuido para asuntos menores, ésta no ha sido, en modo alguno, definitiva, ni ha marcado el rumbo o el resultado final. Además, la inconsistencia de su política exterior (que ha variado dependiendo de problemas internos o de presiones externas) ha sido costosa en términos de su presencia en los conflictos regionales, pues ha minado su credibilidad y su capacidad de acción.

A grandes rasgos, es claro que, en esta región, Rusia tiene una participación en los conflictos regionales que involucran a la comunidad internacional que, si bien no puede ir en contra de los intereses occidentales, si le deja un espacio en el que puede actuar y expresar sus reclamos, a la vez que le dan presencia simbólica. Al mismo tiempo, Rusia ha sido capaz de controlar a las potencias regionales que pretenden oponérsele (como Turquía) o que podrían amenazar su seguridad (como Irán). Así, si se trata de asuntos estrictamente regionales, Rusia puede actuar con mucha mayor libertad que si el asunto involucra a la comunidad internacional.

CONSIDERACIONES FINALES

Cuando se desintegró la Unión Soviética, la posición de Rusia –su Estado sucesor– en el escenario internacional estaba indefinida. Los graves problemas internos –inestabilidad política y profunda crisis económica– así como la recomposición de fuerzas entre las potencias mundiales eran asuntos que impedían ver con claridad cuál sería el papel que podría asumir. No pocos analistas la dieron inmediatamente por descartada; un país en bancarrota y sin posibilidades de organizarse políticamente no prometía mucho en el ámbito mundial.

Los problemas políticos y económicos de Rusia no han cesado; sin embargo, como se explicó en esta investigación, ha sido capaz de tener cierta presencia en los asuntos que interesan a la comunidad internacional, ha consolidado su posición en el ámbito regional y ha establecido vínculos nuevos con países con los que la URSS no tenía buenas relaciones. Así, es claro que Rusia sigue siendo, a pesar de todo, un actor digno de tomarse en cuenta en el escenario internacional.

Esta afirmación, sin embargo, requiere matizarse. El análisis presentado en los capítulos previos ha demostrado que, si bien Rusia ha mostrado su interés por consolidarse como potencia, existen claros límites a su acción. Además, sus intereses y estrategias han variado dependiendo del tipo de asunto y de la región de que se trate. En todo caso, es notable el logro que supone que un país con tantos conflictos internos sea capaz de tener una presencia importante en el ámbito mundial.

De este modo, es posible afirmar que Rusia, después de una indefinición inicial, ha logrado establecer, de manera quizá no del todo clara, cuáles son sus prioridades y sus intereses. En este proceso, la política interna ha sido determinante, baste señalar la clara postura de la oposición, que criticaba las iniciativas de Kozyrev, lo que lo obligó a modificar su estrategia; finalmente, la llegada de Primakov resultó en una definición más clara de la política exterior. La posición de Rusia ha encontrado un punto medio, después de su inclinación absoluta hacia Occidente en los primeros años. Ciertamente, no puede alienarse totalmente de Occidente, porque requiere de ayuda económica inmediata y, en el mediano plazo, necesita integrarse a otras economías y bloques económicos; pero, al mismo tiempo, sus intereses son más amplios y su desarrollo no depende sólo de sus buenas relaciones con Occidente, ya que tanto la CEI como Oriente Medio son una innegable oportunidad para comercio y, por tanto, para su desarrollo futuro y no los puede sacrificar como socios. Además, su papel como gran potencia depende en buena medida de la capacidad que tenga de defender puntos de vista distintos y ofrecer alternativas a la visión única o preponderante de Occidente, y de tener relaciones con los países que éste ha aislado.

A partir de esta definición de su política exterior, Rusia ha perseguido los tres objetivos señalados en la hipótesis de esta investigación, y los ha logrado en mayor o menor medida. En primer lugar, destaca el hecho de que Rusia se ha consolidado como la potencia hegemónica en su exterior cercano; los vínculos históricos, las relaciones económicas y la dependencia en materia de seguridad que los países de la CEI tiene respecto a ella le han permitido ser el principal actor político y económico de la región. Más importante, no sólo ha establecido su ámbito de influencia, sino que ha logrado que

los demás países lo reconozcan. Ninguna potencia, mundial o regional, ha intentado minar su capacidad de decisión en el área. A pesar de sus problemas internos y de tener relaciones tensas con algunos, ha podido asegurar su espacio en la región.

En segundo término, ha logrado que, a pesar de las expectativas iniciales, Europa la siga tomando en cuenta en varios asuntos. Si bien no tiene una influencia preponderante en el continente, ha conseguido evitar el aislamiento; lo es que, por sí mismo, un gran logro. Ejemplo de esto es el hecho de que, a pesar de que la OTAN se amplió hacia Europa del Este, Rusia obtuvo a cambio concesiones nada despreciables, al ser, de alguno modo, incluida en los esquemas de seguridad. En este sentido, Rusia también ha obtenido beneficios económicos, si bien no tan amplios como los que esperaba, pero que demuestran su capacidad de negociación (incluso en términos de presentarse como un posible "riesgo" si colapsara económicamente).

Finalmente, la región de Medio Oriente muestra una de las tendencias generales en la política exterior rusa. Por una parte, en cuestiones específicas de su interés, ha sido capaz de garantizar su participación y de obtener algunos beneficios; pero, por la otra, su participación se la ha tenido que ganar poco a poco, e insistir fehacientemente para no quedar excluida de los asuntos que involucran a la comunidad internacional.

En consecuencia, es posible concluir que Rusia ha definido un espacio propio en la comunidad internacional; un espacio que, puede decirse, es importante, puesto que, si bien no tiene una participación definitoria en asuntos mundiales, si es una potencia cuyas opiniones se han tomado en cuenta. Su opinión quizá no ha sido para definir el rumbo de los asuntos que le interesan, pero sí para establecer ciertos límites y evitar ser aislada o afectada. Su importancia se refleja en el hecho de que Rusia participa en escenarios en

los que no necesariamente está vinculada. Es decir, es claro que Rusia debe desempeñar un papel esencial en los problemas de su exterior cercano, pero, además, ha sido capaz de participar en asuntos fuera de éste, que interesan a toda la comunidad internacional, como el conflicto del Golfo, la guerra de los Balcanes y en el conflicto árabe-israelí. De nuevo, su participación ha estado limitada por lo que ya se ha explicado en esta investigación: sus problemas internos y las restricciones de Occidente; pero su presencia es innegable.

También es indiscutible que su intervención en los asuntos internacionales no es, ni por mucho, cercana a la participación que tuvo la Unión Soviética. la cual era una situación *de facto*, aceptada por todos y que nadie ponía en duda; es decir, aunque Rusia ha tenido suficiente capacidad para, de una u otra forma, intervenir en los conflictos más preocupantes para la comunidad internacional, no está automáticamente considerada como un interlocutor necesario y también es cierto que tiene que luchar y mostrar o que sus posturas pueden ayudar a la negociación o, en otros casos, establecer una posición determinante, cuando sus intereses en la situación específica son muchos y tiene que advertir que, de contravenirse su punto de vista, puede actuar en consecuencia.

Es evidente que, en cualquier caso, las herramientas que Rusia tiene a mano para hacerse oír son superiores a las de muchos países. El resto de las grandes potencias están consientes que es necesario escuchar su opinión y negociar con ella, entre otras razones, porque conserva su poder de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, en última instancia, es una potencia nuclear. Es la única potencia con capacidad para estabilizar el enorme territorio que formó parte de la URSS, que, sin duda, es una amenaza real. Asimismo los vínculos que conserva con muchos estados, incluso

fuera de su región, y sus posturas distintas a las de Occidente le facilitan los contactos con países con los que Occidente tiene un claro enfrentamiento.

A pesar de estos elementos a su favor, no puede soslayarse la complicada situación interna, que limita sus posibilidades y condiciona muchas de sus estrategias a la superación de sus problemas internos o a la negociación con la oposición, en cuestiones políticas, o con Occidente, en cuestiones económicas, lo que provoca que la política exterior rusa sea vulnerable y con altibajos en su capacidad real de negociación. Enfrenta el riesgo de que, en determinado momento, sean los grupos radicales quienes tengan mayor poder interno, lo que devendría en una alteración grave de sus relaciones con Occidente y de su capacidad como potencia. La profundización de la ya grave crisis económica y la posibilidad de conflictos armados en su territorio son amenazas que, de concretarse, afectarían substancialmente su política exterior.

Así, es de esperarse que, en el futuro, la política exterior de Rusia esté condicionada por la política interior; la diferencia es que ahora Rusia cuenta con una definición de prioridades y objetivos más clara que hace ocho años. Indudablemente, Rusia seguirá sigiendo siendo un actor de primera línea en el nuevo escenario internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Adomeit, Hannes, "Gorbachev and German Unification: Revision of Thinking, Realignment of Power", *Problems of Communism*, 39 (1990), pp. 1-23.
- , "Russia as a Great Power in World Affairs: Images and Reality", *International Affairs*, 71 (1995), pp. 35-68.
- Alexandrova-Arbatova, Nadia, "The Balkans Test for Russia", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 403-424.
- Arbatov, Alexei, "Russia's Foreign Policy Alternatives", *International Security*, 18 (1993), pp. 5-43.
- , "Russian Foreign Policy Thinking in Transition", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 135-160.
- , "The Vicissitudes of Russian Politics", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 77-89.
- Aydinli, Ersel, "Russia's Kurdish Card in Turkish Russian Relations", *Caspian Crossroads*, 2 (1997), <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/232.htm>>.
- Baev, Pavel, "Bear Hug for The Baltic", *The World Today*, 154 (1998), pp. 28-79.

- Bakich, Spencer, "Toward a New Quality: The Russian Military Doctrine and Eurasian Security", *The Journal of Social Political and Economic Studies*, 21 (1996), pp. 3-24.
- Banac, Ivo, *Eastern Europe in Revolution*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.
- Baranovsky, Vladimir, "Back to Europe? The Old Continent and the New Policy in Moscow", en Vladimir Baranovsky y Hans-Joachim Spanger (eds.), *In from the Cold: Germany, Russia and the Future of Europe*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 95-124.
- Barylski, Robert, "Russia, the West and the Caspian Energy Hub", *Middle East Journal*, 49 (1995), pp. 217-232.
- Blank, Stephen, "Russia and the Baltic States", *World Affairs*, 160 (1998), pp. 115-125.
- , "Russia's Real Drive to the South", *Orbis*, 39 (1995), pp. 369-386.
- , "Russia's Return to Mideast Diplomacy", *Orbis*, 40 (1996), pp. 517-535.
- Bolukbasi, Suha, "Ankara's Baku-Centered Transcaucasia Policy: Has it Failed?", *Middle East Journal*, 51 (1997), pp. 81-94.
- , "The Controversy over the Caspian Sea Mineral Resources: Conflicting Perceptions, Clashing Interests", *Europe-Asia Studies*, 50 (1998), pp. 397-414.
- Borawski, John, "Partnership for Peace and Beyond", *International Affairs*, 71 (1995), pp. 233-246.
- Borko, Yuriy, "Economic Transformation in Russia and Political Partnership with Europe", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 476-499.

- Bowker, Mike, "Russian Policy Toward Central and Eastern Europe", en Peter Shearman (ed.), *Russian Foreign Policy since 1990*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 71-92.
- Brown, Archie, *The Gorbachev Factor*, Nueva York, Oxford University Press, 1996.
- Clark, Susan, y David Graham, "The Russian Federation's Fight for Survival", *Orbis*, 39 (1995), pp. 329-351.
- Cohen, Lenard, "The Disintegration of Yugoslavia", *Current History*, 91 (1992), pp. 369-375.
- Critchlow, James, "The New Muslim Nations of Central Asia", en David Goldberg y Paul Marantz (eds.), *The Decline of the Soviet Union and the Transformation of the Middle East*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 135-154.
- Danilov, Dmitri, "Russia's Search for an International Mandate in Transcaucasia", en Bruno Coppieters (ed.), *Contested Borders in the Caucasus*, Bruselas, Vrije Universitat Brussel Press, 1996 <<http://poli.vub.ac.be/publi/ContBorders/eng/ch0301.htm>>.
- Davydov, Yuriy, "Russian Security and East-Central Europe", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 368-384.
- Dawisha, Karen, *Eastern Europe, Gorbachev and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2ª ed., 1990.
- Dellow, R., "Russian Organised Crime" Department of Defense, Conflict Studies Research Center, 1997 <<http://www.ppc.pims.org/csrr/RussianOrganisedCrime.htm>>.
- Dima, Nicholas, "Russia, the Caucasus and Chechenya", *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, 21 (1995), pp. 151-161.

Edmonds, Robin, *Soviet Foreign Policy. The Brezhnev Years*, Oxford. Oxford University Press, 1983.

Eilts, Hermann Frederick, "The Persian Gulf Crisis: Perspectives and Prospects", *Middle East Journal*, 45 (1991), pp. 7-22.

Eyal, Jonathan, "NATO's Enlargement: Anatomy of a Decision", *International Affairs*, 73 (1997), pp. 695-718.

Freedman, Robert, "Israeli Russian Relations since the Collapse of the Soviet Union", *Middle East Journal*, 49 (1995), pp. 233-247.

———, "Russian Foreign Policy in the Middle East: The Kozyrev Legacy", *Caspian Crossroads*, 1 (1996) <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/144.htm>>.

———, "Moscow and the Middle East since the Collapse of the Soviet Union: A Preliminary Analysis", en Roger Kanet y Alexander Kozhemiakin (eds.), *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Nueva York, St Martin's Press, 1997, pp. 125-158.

———, "Russia and Azerbaijan: Are Relations Beginning to Improve?", *Caspian Crossroads*, 2 (1997) <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/241.htm>>.

———, "Russia and Iran: a Tactical Alliance", *SAIS Review*, 17 (1997), pp. 93-109.

———, "Russia and the Middle East: The Primakov Era", *Middle East Review of International Affairs*, 2 (1998) <<http://www.biu.ac.il/SOC/besa/j2no2a1.html>>.

Frisby, Tanya, "The Rise of Organized Crime in Russia: Its Roots and Social Significance", *Europe-Asia Studies*, 50 (1997), pp. 27-49.

- Goble, Paul, "Dangerous Liaisons: Moscow, the Former Yugoslavia and the West", en Richard Ullman (ed.), *The World and Yugoslavia Wars*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1996 <<http://www.foreignrelations.org/studies/transcripts/yugotoc.html>>.
- Gorbachev, Mikhail, *Perestroika and the New Thinking for our Country and the Whole World*, Nueva York, Harper and Row, 1987.
- Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, *De la Nueva Mentalidad Soviética a la Política Exterior de Rusia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.
- Halliday, Fred, "The Empire Strikes Back? Russia, Iran and the New Republics", *The World Today*, 51 (1995), pp. 220-222.
- Haslam, Jonathan, "Russia's seat at the table: A Place Denied or a Place Delayed?", *International Affairs*, 74 (1998), pp. 119-130.
- Herrmann, Richard, "Russian Policy in the Middle East: Strategic Change and Tactical Contradictions", *Middle East Journal*, 48 (1994), pp. 455-474.
- Hunter, Shireen, "Forging Chains Across Eurasia", *The World Today*, 52 (1996), pp. 313-316.
- Karaganov, Sergei, "Russia and the Slav Vicinity", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 289-300.
- Katz, Mark, "An Emerging Russian-Iranian Alliance?", *Caspian Crossroads*, 1 (1996) <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/145.htm>>.
- Katzman, Kenneth, "Iran, Russia, and the New Muslim States", *Caspian Crossroads*, 1 (1996) <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/124.htm>>.

- Kernen, Beat, "The Russian Parliamentary Elections 1993: a Quasi-historical Interpretation in Light of the 1995 Election", *East European Quarterly*, 30 (1995), pp. 235-242.
- Kerr, David, "The New Eurasianism: The Rise of Geopolitics in Russia's Foreign Policy", *Europe-Asia Studies*, 47 (1995), pp. 977-988.
- Khasanova, Gulnara, "Russia's New Identity Documents Creates an Uproar in Tatarstan", *Prism*, 3 (1997), pp. 2-18.
- Kokeev, Aleksandr, "Moscow and Bonn: From Confrontation to Partnership". en Vladimir Baranovsky y Hans-Joachim Spanger (eds.), *In from the Cold: Germany, Russia and the Future of Europe*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 211-237.
- Kolankiewicz, George, "Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union", *International Affairs*, 70 (1994), pp. 477-495.
- Kozhemiakin, Alexander, y Roger Kanet, "Russia and its Western Neighbours in the Near Abroad", en Roger Kanet y Alexander Kozhemiakin (eds.), *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Nueva York, St Martin's Press, 1997, pp. 28-48.
- Kremen, Vasily, "The East Slav Triangle", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 271-288.
- Kremeniuk, Victor, "Post- Soviet Conflicts: New Security Concerns", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 246-265.

- Lamentowicz, Wojtek, "Russia and East-Central Europe: Strategic Options", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 355-367.
- Larrabee, Stephen, "Russia and the Balkans: old themes and new challenges", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 389-402.
- Lieven, Anatol, "Russian Opposition to NATO Expansion", *The World Today*, 51 (1995), pp. 196-199.
- Malcolm, Neil. "Introduction: Russia and Europe", en Neil Malcolm (ed.), *Russia and Europe: an End to Confrontation*, Londres, Pinter Publishers, 1994, pp. 1-30.
- , "New Thinking and After: Debate in Moscow about Europe", en Neil Malcolm (ed.), *Russia and Europe: an End to Confrontation*, Londres, Pinter Publishers, 1994, pp. 151-181.
- , y Alex Pravda, "Democratization and Russian Foreign Policy", *International Affairs*, 72 (1996), pp. 537-552.
- Marantz, Paul, "Neither Adversaries Nor Partners: Russia and the West Search for New Partners", en Roger Kanet y Alexander Kozhemiakin (eds.), *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997, pp. 78-101.
- Mark, David, "Eurasia Letter: Russia and the New Trascaucasus", *Foreign Policy*, 108 (1997), pp. 141-159.

- Masker, John Scott, "Signs of a Democratized Foreign Policy? Russian Politics, Public Opinion and the Bosnian Crisis", *World Affairs*, 160 (1998), pp. 179-191.
- McFaul, Michael, "A Precarious Peace: Domestic Politics in the Making of Russian Foreign Policy", *International Security*, 22 (1997), pp. 5-35.
- , "Why Russia's Politics Matter", *Foreign Affairs*, 74 (1995), pp. 87-93.
- McNeill, Terry, "Humanitarian Intervention and Peacekeeping in the Former Soviet Union and Eastern Europe", *International Political Science Review*, 18 (1997), pp. 95-113.
- Menon, Rajan, "In the Shadow of the Bear", *International Security*, 20 (1995), pp. 149-181.
- Mikheyev, Dmitry, *Russia Transformed*, Indianapolis, Hudson Institute, 1996.
- Naumkin, Vitaly, "Russia and Transcaucasia", *Caucasian Regional Studies*, 3 (1998) <<http://poli.vub.ac.be/publi/crs/eng/0301-02.htm>>.
- Nekipelov, Aleksandr, "Victims of Transition: The Failure of Economic Integration in the East and the Collapse of COMECON", en Vladimir Baranovsky y Hans-Joachim Spanger (eds.), *In from the Cold: Germany, Russia and the Future of Europe*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 239-258.
- Neumann, Iver, *Russia and the Idea of Europe*, Londres, Routledge, 1996.
- Page, Stephen, "New Political Thinking and Soviet Policy Toward Regional Conflict in the Middle East: The Gulf Wars", en David Goldberg y Paul Marantz (eds.), *The Decline of the Soviet Union and the Transformation of the Middle East*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 28-52.
- Petro, Nicolai y Alvin Rubinstein, *Russian Foreign Policy. From Empire to Nation State*, Nueva York, Longman, 1997.

- Potter, William. "Nuclear Smuggling from the Former Soviet Union", en David Marples y Marilyn Young (eds.), *Nuclear Energy and Security in the Former Soviet Union*, Boulder, Westview Press, 1997, pp. 138-154.
- Pravda, Alex, "Relations with Central and South-Eastern Europe", en Neil Malcolm (ed.), *Russia and Europe: an End to Confrontation*, Londres, Pinter Publishers, 1994, pp. 123-150.
- , "The Politics of Foreign Policy", en Stephen White, Alex Pravda y Zvi Gitelman (eds.), *Developments in Soviet and Post-Soviet Politics*, Durham, Duke University Press, 1992, pp. 250-275.
- Pushkov, Alexei, "Don't Isolate Us, A Russian View of NATO Expansion", *The National Interest*, 47 (1997), pp. 58-62.
- Ramet, Sabrina Petra, "The Bosnian War and the Diplomacy of Accommodation", *Current History*, 93 (1994), pp. 380-385.
- Roper, John y Peter van Ham, "Redefining Russia's Role in Europe" en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 503-518.
- Rotar, Igor, "Chechnya on the Brink of Civil War", *Prism*, 4 (1998), pp. 17-24.
- Royen, Christoph, "Conflicts in the CIS and their implications for Europe", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 223-245.

- Ruban, Larisa, "Growing Instability in the North Caucasus: A Major Threat to Russian Regional Security", *Caspian Crossroads*, 3 (1997) <<http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/324.htm>>.
- Rumer, Eugene, "Eurasia Letter: Will Ukraine Return to Russia", *Foreign Policy*, 96 (1994), pp. 138-152.
- Russell, Wynne, "Russian Relations with the Near Abroad", en Peter Shearman (ed.), *Russian Foreign Policy since 1990*, Boulder, West View Press, 1995, pp. 53-70.
- Saikal, Amin, "Russian Policy toward Central Asia and the Middle East", en Peter Shearman (ed.), *Russian Foreign policy since 1990*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 267-282.
- Saivetz, Carol, "Gorbachev's Middle East Policy: The Arab Dimension", en David Goldberg y Paul Marantz (eds.), *The Decline of the Soviet Union and the Transformation of the Middle East*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 7-27.
- Sakwa, Richard y Mark Webber, "The Commonwealth of Independent States 1991-1998: Stagnation and Survival", *Europe-Asia Studies*, 51 (1999), pp. 379-415.
- Salmin, Aleksei, "Russia's Emerging Statehood in the National Security Context", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 104-130.
- Shaballin, Victor y Joseph Albini "The New Stage of the Fight Against Organized Crime in Russia", Committee for a Safe Society, 1997 <<http://www.alternatives.com/crime/NEWSTAGE.HTML>>.

Sezer, Dugyu Bazoglu, "From Hegemony to Pluralism: The Changing Politics of the Black Sea", *SAIS Review*, 17 (1997), pp. 1-30.

Shearman, Peter, "Defining the National Interest: Russian Foreign Policy and Domestic Politics", en Roger Kanet y Alexander Kozhemiakin (eds.), *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997, pp. 1-27.

———, "Russian Foreign Policy Toward Western Europe: The German Axis", en Peter Shearman (ed.), *Russian Foreign Policy since 1990*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 93-110.

———, "Soviet Foreign Policy, 1917-1991", en Peter Shearman (ed.), *Russian Foreign Policy since 1990*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 1-22.

Sidorenko, Tatiana, *La transformación económica en la Rusia poscomunista*, México, El Colegio de México, 1997.

Simes, Dimitri, *After the Collapse, Russia Seeks Its Place as a Great Power*, Nueva York, Simon & Schuster, 1999.

Smith, Dianne, "Central Asia: a New Great Game?", *Asian Affairs*, 23 (1996), pp. 147-175.

Splidsboel-Hansen, Flemming, "The Official Russian Concept of Contemporary Central Asian Islam: the Security Dimension", *Europe-Asia Studies*, 49 (1997), pp. 1501-1517.

Stent, Angela, "Economic Strategy", en Gerald Segal y Edwina Moretona (eds.), *Soviet Strategy Toward Western Europe*, Londres, George Allen & Ewin, 1984, pp. 204-237.

———, *Russia and Germany Reborn, Unification, the Soviet Collapse and the New Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

———, "Russia's Election: No Turning Back", *Foreign Policy*, 103 (1996), pp. 92-101.

- Suny, Ronald Grigor, *The Soviet Experiment*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.
- Terry, Sarah, "Beyond the Cold War: Prospects for Central European Security and Cooperation in a Post-Communist World", en Sanford Lieberman, David Powell, Carol Saivetz y Sarah Terry (eds.), *The Soviet Empire Reconsidered. Essays in Honor of Adam Ulam*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 229-261.
- Trenin, Dmitri, "Russia's Security Interest's and Policies in the Caucasus Region", en Bruno Coppieters (ed.), *Contested Borders in the Caucasus*, Bruselas, Vrije Universitat Brussel Press, 1996 <<http://poli.vub.ac.be/publi/ContBorders/eng/ch0301.htm>>.
- Tsygankov, Andrei, "Hard Line Eurasianism and Russia's Contending Geopolitical Perspectives", *East European Quarterly*, 32 (1998), pp. 315-334.
- Ullman, Richard, "The Wars in Yugoslavia and the International System After the Cold War", en Richard Ullman (ed.), *The World and Yugoslavia's Wars*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1996 <<http://www.foreignrelations.org/studies/transcripts/yugo1.html>>.
- Walker, Edward, "No Peace, No War in the Caucasus: Secessionist Conflicts in Chechnya, Abkhazia and Nagorno-Karabakh", Cambridge, MA, Harvard University, documento de trabajo, 1998, pp. 1-31.
- Waller, Michael y Victor Yasmann, "Russia's Great Criminal Revolution: The Role of the Security Services", *The Journal of Contemporary Criminal Justice*, 11 (1995) <<http://www.afpc.org/issues/crimrev.htm>>.
- Wehling, Fred, "Three Scenarios for Russia's Middle East Policy". *Communist and Post-Communist Studies*, 26 (1993), pp. 182-204.

Wettig, Gerhard, "Moscow's Acceptance of NATO: the Catalytic Role of German Unification", *Europe-Asia Studies*, 45 (1993), pp. 953-972.

White, Stephen, *Gorbachev and After*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

Zagorski, Andrei, "Russian and European Institutions", en Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford, Oxford University Press-Stockholm International Peace Research Institute, 1997, pp. 519-540.