

La evolución estratégica de la Rusia postsoviética: de la asociación equilibrada a la alianza alternativa¹

LUIS V. PÉREZ GIL
Universidad de La Laguna

INTRODUCCIÓN

La desintegración del Imperio soviético y la posterior desaparición de la Unión Soviética, en diciembre de 1991, produjeron una ruptura definitiva en el orden internacional vigente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pues, como señaló WALTZ, el mundo nunca fue bipolar porque existieran dos bloques opuestos, sino a causa de la preeminencia de los poderes rectores de esos bloques².

Durante casi cincuenta años, dos superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética, se habían enfrentado por la supremacía en el sistema internacional, aunque quizás fuera más cierto hablar de mantenimiento de posiciones dentro del sistema. Después de una primera etapa, ni la una ni la otra pretendieron destruir a su opositora, ni subvertir el orden imperante que, sin duda alguna, les resultaba beneficioso para sus intereses³. De hecho, en la ideología quedó subordinada al interés pues ambas actuaban más como grandes potencias que como «líderes de movimientos mesiánicos»⁴.

De modo que pronto llegaron a un acuerdo tácito acerca de un conjunto de normas no escritas sobre cómo conducir los asuntos bilaterales y el desarro-

llo de las relaciones internacionales en general. Como sabemos, este sistema, denominado bipolar por los científicos políticos, resultó bastante estable en razón del consenso existente entre ambas superpotencias. De hecho, en la visita de Nixon a Moscú en mayo de 1972, para la firma del Tratado de Sistemas Antimísiles (en adelante Tratado ABM), se alcanzó un Acuerdo sobre los principios básicos de las relaciones soviético-americanas (29 de mayo de 1972)⁵. Es decir, se trataba de definir claramente las zonas de influencia, las reglas de comportamiento y, lo más importante, fijar aquellas acciones u omisiones que se considerarían *casus belli* y, por tanto, su realización quedaba excluida. Se trataba de transformar un «régimen» implícito en otro explícito, en generar una ordenación expresa de los comportamientos. Éste, como decimos, fue el modo de actuar de las superpotencias en la Guerra Fría hasta 1991.

En este año la desaparición de la Unión Soviética no sólo supuso el ocaso de un Imperio, el soviético, el mayor imperio territorial del mundo⁶, sino, lo que es más importante para la estabilidad del sistema internacional, la pérdida de uno de los poderes contrapeso, uno de los elementos esenciales de la estabilidad del sistema bipolar⁷. Este hecho, desde nuestro punto de vista, ha producido conse-

¹ Este artículo constituye una versión ampliada y con las anotaciones bibliográficas oportunas de la conferencia pronunciada en el *I Ciclo de Conferencias del Aula de Solidaridad de la Universidad de La Laguna*, La Laguna, 20 de abril de 1999.

² WALTZ: *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Theory of International Relations*, Addison-Wesley Publishing, Massachusetts, 1979), pág. 192.

³ Los orígenes de la Guerra Fría, en THOMAS: *Paz armada. Los comienzos de la guerra fría (1945-1946)*. Ed. Grijalbo, Barcelona, 1988 (trad. de *Armed Truce*, Hamish Hamilton, Londres, 1986). Para la primera etapa, REITZEL, KAPLAN y COBLENTZ: *United States Foreign Policy 1945-1955*. The Brookings Institution, Washington, 1956.

⁴ Así, WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., pág. 253. Por tanto, se equivocaba REYNOLDS cuando afirmaba (1971): «el interés nacional soviético exige, por lo tanto, actuar en todos los países más modernos para fomentar la revolución socialista, es decir, la derrota de los capitalistas por los proletarios, tanto porque según el sistema

de valores soviético ello es lo moralmente indicado, como porque la Unión Soviética no puede conseguir una seguridad duradera, ni dejar de verse amenazada por la guerra, hasta que por lo menos la mayor parte de los países modernos dejen de estar controlados por los capitalistas.» (*Introducción a la teoría de las relaciones internacionales*. Tecnos, Madrid, 1977) (trad. de *An introduction to international relations*. Longman, Londres, 1971), pág. 53, la cursiva es nuestra).

⁵ Vid. al respecto KISSINGER: *Diplomacia*. Ediciones B, Barcelona, 1996 (trad. de *Diplomacy*. S.e., 1994), págs. 787-818. El texto del Acuerdo, en PEREIRA CASTAÑARES y MARTÍNEZ LILLO: *Documentos básicos sobre la historia de las relaciones internacionales 1815-1991*. Editorial Complutense. Madrid, 1995, págs. 606-608.

⁶ Vid. DUNLOP: «Russia confronting a loss of Empire, 1987-1991», *Political Science Quarterly* núm. 4, 1993-94, págs. 603-634; MANDELBAUM: «Coup de grace: The end of Soviet Union», *Foreign Affairs* núm. 1, 1992, págs. 164-183.

⁷ KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., págs. 819-820 y 869-870.

⁸ Así lo hemos razonado en PÉREZ GIL: «El concepto de potencia en las relaciones internacionales», *Estudios Internacionales* núms. 127-128, 2000.

⁹ En este sentido, DEZCALLAR: «La Rusia ex soviética», *Política Exterior* núm. 70, 1999, págs. 101-117, en concreto pág. 115.

¹⁰ *Después del colapso de la Unión* cuando planteaba el interrogante de «¿cómo tratar a la Rusia sucesora del comunismo soviético?» (*Cursos de Derecho internacional de Vitoria Gasteiz* 1993. Universidad del País Vasco. Bilbao, 1994, págs. 121-156). En todo caso, la referencia debía ser a una Rusia que había descendido en la jerarquía de su posición de superpotencia equilibradora del sistema internacional.

cuencias profundas, aunque todavía no catastróficas, en el sistema internacional, en especial tras el asalto a la cúspide de una, la única, potencia hegemónica, los Estados Unidos de América, haciendo gala de un despliegue de poder tan masivo como no había conocido la historia hasta este momento⁸.

Por otra parte, no debemos desdeñar la importancia de la pérdida de un centro aglutinador desde el punto de vista ideológico para los descontentos con las bondades del sistema liberal capitalista occidental⁹. La vigencia del sistema bipolar suponía, al fin y al cabo, la posibilidad de opción entre uno u otro bando. En la actualidad, a poco que reflexionemos, esa posibilidad ha desaparecido¹⁰.

No vamos a entrar en este momento a comentar con datos numéricos los efectos provocados por la desaparición de la Unión Soviética. Para eso están los geógrafos y los economistas. A nuestro juicio, el elemento esencial en la consideración de un Estado como potencia, como gran potencia, radica en la capacidad de las elites dirigentes del Estado para ejercer como tal, al considerar que su sociedad representa un modelo para las demás. Sin su concurso, ningún gobierno, democrático o autoritario, puede lograr de forma efectiva sus metas de política exterior. Por el contrario, el agotamiento no sólo material sino, particularmente, moral y psicológico de las elites dirigentes del Estado acarrea el descenso en la jerarquía internacional, en un proceso más o menos rápido a la condición de potencia de segundo orden y, finalmente, a mero sujeto carente de capacidad de influencia efectiva en el sistema internacional¹¹.

EL ESCENARIO ESTRATÉGICO DE RUSIA EN DICIEMBRE DE 1991

En el transcurso de dos breves semanas de diciembre de 1991, los presidentes de las Repúblicas rusa, ucraniana y bielorrusa declararon primero de forma desafiante, como tuvimos ocasión de

ver la disolución de la Unión Soviética y, luego, su reemplazo formal por una entidad, la Comunidad de Estados Independientes (en adelante CEI) que incluía a todas las Repúblicas ex-soviéticas, con excepción de las bálticas, que marcharon por su propio camino aplicando lo que los estudiosos del Derecho internacional denominan «principio de la tabla rasa», en su sentido más amplio¹².

En este proceso la Federación de Rusia se perfiló, inmediatamente, como la heredera *de facto* de la Unión Soviética. Por el Acuerdo de Alma Ata de 21 de diciembre de 1991 se signó, *de iure*, esta condición¹³. La sucesión incluía la personalidad jurídica con todos los derechos y obligaciones inherentes a la misma participación en las organizaciones internacionales con especial referencia a la condición de miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, deudas de Estado, archivos¹⁴. Se suponía que la sucesión implicaba también la condición de superpotencia pues, entre el caudal hereditario, se había recibido el símbolo de esta condición: la totalidad de las armas nucleares de la Unión Soviética¹⁵ alrededor de 6.600 cabezas nucleares estratégicas y más de 20.000 tácticas.

Sin embargo, el colapso de la Unión Soviética produjo en el pueblo y, lógicamente, en las elites dirigentes rusas un tremendo sentimiento de inseguridad e impotencia que ha profundizado en la mentalidad general conforme avanzaba el decenio de los noventa. Especialmente, la independencia de Ucrania representó un desafío a la pretensión decimonónica de que Rusia se consideraba, por designación divina, guardiana de la identidad panslava común¹⁶.

De esta manera, en diciembre de 1991, en el espacio geopolítico que había ocupado la Unión Soviética en los últimos setenta años, surgieron una quincena de Estados que, salvo la Federación de Rusia, se encontraban poco y mal preparados para asumir el ejercicio de una soberanía recién obtenida y, en

algunos casos, no esperada ni deseada el mejor ejemplo de esta afirmación lo tenemos en Bielorrusia. Por otro lado, se percibió desde el primer momento la voluntad de Rusia de no conformarse con esta situación.¹⁷ Veremos a continuación en qué medida y con qué medios han tratado los dirigentes rusos de cambiar este orden geopolítico impuesto por los avatares de la historia en diciembre de 1991.

En efecto, el resultado más doloroso de este proceso fue que el status internacional de Rusia quedó significativamente degradado, hasta llegar a ser considerada por algunos como una potencia de segundo orden, aunque todavía en posesión de un importante arsenal nuclear¹⁸. En este sentido, podemos citar las palabras del anterior Secretario General de la Alianza Atlántica cuando afirmaba que las Naciones occidentales «debían colaborar» para conseguir que Rusia alcanzara en el sistema internacional el lugar que le corresponde¹⁹, con el olvido de la máxima kissingeriana de que «Rusia será siempre esencial para el orden mundial»²⁰, y a ella corresponde determinar su grado de influencia en las relaciones internacionales, como ha ocurrido en etapas anteriores. En general, desde que Pedro el Grande situó a Rusia en el sistema europeo de Estados a mediados del siglo XVII no ha podido concebirse ningún sistema de seguridad estable sin el concurso de Rusia. Y esta es una premisa básica cuando se afronta el tema que nos ocupa.

Continuando con la idea anterior: la pérdida de peso en la jerarquía internacional aumentó con la escalada de la crisis social y económica en la que se ha visto inmersa Rusia desde 1991²¹.

Más allá del *near abroad*, el extranjero cercano, la esfera de influencia de Rusia resultó negativamente afectada. El colapso del Pacto de Varsovia hizo que los antiguos Estados satélites de Europa central y oriental optaran inmediatamente por el acercamiento a Occidente²². Las presiones y amenazas rusas para impedir un temprano ingreso en la

¹⁷ En este sentido, PÉREZ GIL: «El concepto de potencia en las relaciones internacionales», op. cit. KATSEB captó magistralmente esta cuestión a principios de 1991. En un certero análisis, anterior al golpe de Estado de agosto de ese año, señaló los fracasos de las reformas en curso en la Unión Soviética, para concluir con la máxima de Maquiavelo de que nada es más difícil que tomar el liderazgo en la introducción de un nuevo orden de cosas («Gorbachev, triumph and failure», *Foreign Affairs* núm. 2, 1991, págs. 160-174).

¹⁸ Recordar que el Tratado de 1922, que estableció la Unión Soviética, proveía el marco legal para una federación de Naciones libres basada en el principio de igualdad, y que fueron los movimientos nacionalistas y separatistas, en especial en la República báltica, los que generaron las mayores tensiones políticas en el período reformista de Gorbachov (1986-1991). Vid. al respecto, LAPIDUS: «Gorbachev's nationalities problem», *Foreign Affairs* núm. 4, 1989, págs. 92-108; YAKEMTCHOUK: «Les republicques balttes et la crise du federalisme soviétique», *Studia Diplomatica* núms. 4-6, 1990 (monográfico). Más reciente, SMITH (ed.): *The Baltic States. The National Self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania*. St. Martin's Press. Nueva York, 1996.

¹⁹ La constitución de la CEI tuvo lugar en varias etapas sucesivas. En la reunión de Minsk, de 8 de diciembre de 1991, los presidentes de Rusia, Bielorrusia y Ucrania acordaron la formación de la CEI. En el Préalámbulo del Acuerdo proclamaron: «Nosotras, las Repúblicas de Bielorrusia, la Federación de Rusia y Ucrania, como Estados fundadores de la Unión Soviética y cofirmantes del Tratado de la Unión de 1922, declaramos que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas ha dejado de existir como sujeto de Derecho internacional y como realidad geopolítica [...] Nuestro acuerdo está abierto a todos los miembros de la antigua Unión Soviética y a otros Estados que compartan los objetivos y principios de la Comunidad». El siguiente paso se produjo con el Acuerdo de Alma Ata de 21 de diciembre, con la participación de los representantes de las restantes Repúblicas ex-soviéticas, a

excepción de las bálticas y Georgia. El proceso de constitución culminó con la Carta de la CEI, de 22 de enero de 1992, de nuevo en Minsk. En esta Carta se establecen los fines y la estructura de la CEI y ha sido ratificada por todas las Repúblicas citadas menos Turkmenistán y Ucrania, pero sí Georgia (el texto de los Acuerdos de Minsk y Alma Ata, en PEREIRA CASTANARES y MARTÍNEZ LILLO: *Documentos básicos sobre la historia de las relaciones internacionales 1815-1991*, op. cit., págs. 724-727). Un mes antes, en noviembre de 1990, Gorbachov planteó sustituir a la Unión Soviética por una denominada Unión de Repúblicas Soberanas, sin lograr ningún resultado en ese intento final de salvar el sistema soviético (el texto en *Studia Diplomatica* núms. 3-5, 1990, pág. 460). El patético discurso de renuncia de Gorbachov como presidente de la Unión Soviética (25 de diciembre de 1991), en PEREIRA CASTANARES y MARTÍNEZ LILLO: *Documentos básicos sobre la historia de las relaciones internacionales 1815-1991*, op. cit., págs. 730-731.

²⁰ Vid. al respecto, DASTIS QUEVEDO: «La desintegración de la Unión Soviética y la cuestión de su "sucesión" en las Naciones Unidas», *Revista Española de Derecho Internacional* núm. 1, 1992, págs. 249-252.

²¹ Así lo expresaba el Ministro de Asuntos Exteriores, Kozirev, en 1992 («Russia: A chance for survival», *Foreign Affairs* núm. 2, 1992, págs. 1-16, en concreto pág. 12).

²² Vid. KARATNYCKY: «The Ukrainian factor», *Foreign Affairs* núm. 3, 1992, págs. 90-107. YAKEMTCHOUK y DONNEA: «L'Independence de l'Ukraine», *Studia Diplomatica* núms. 3-5, 1993 (monográfico). BRZEZINSKI otorga gran importancia a la pérdida de Ucrania por parte de Rusia, al limitar drásticamente sus opciones estratégicas (*El gran tablero mundial*, Ed. Paidós. Barcelona, 1998 (trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostategic Imperatives*. Basic

Books, 1997), págs. 118-119 y 125-127).

¹⁷ Vid. en particular, SIMES: «The return of Russian history», *Foreign Affairs* núm. 1, 1994, págs. 67-82.

¹⁸ BRZEZINSKI y otros hablan de un cada vez más anticuado arsenal nuclear ruso. Sin embargo, el desarrollo de una nueva generación de misiles balísticos, serie Topol-M, cuyas primeras baterías han sido desplegadas en diciembre de 1998, en la localidad de Samara (a 200 kms. de Moscú), y en diciembre de 1999 en Tatischevo (región de Saratov), una nueva generación de submarinos nucleares balísticos, clase *Borej* (Proyecto 935), y las demostraciones de fuerza con el lanzamiento «en pruebas» de varios misiles SS-N-23 desde submarinos Delta IV (abril de 1999 y marzo de 2000) desde el mar de Barents, en el primer caso para alcanzar la península de Kamchatka, al norte de Japón, así como la revisión de la doctrina nuclear rusa, desmienten estas afirmaciones. Como declaraba, en diciembre de 1999, el general Yakovlev, comandante de la Fuerzas Estratégicas, «de las cinco potencias nucleares, ninguna otra se halla en condiciones de desplegar este tipo de armas en los próximos años» (*Russia Today*, 10 de diciembre de 1999, «Russia deploys second batch of new nuclear missiles»). Un dato adicional lo aporta la energía con la que la diplomacia americana presiona para la revisión o, en su caso, derogación del Tratado ABM de 26 de mayo de 1972 y su Protocolo Adicional de 1974 (en *Russia Today*, 17 de marzo de 1999). En un número reciente, *Krasnaya Zvezda*, órgano oficial de las FAS rusas, expresaba: «Más de alguno se preguntará para qué necesitamos financiar la modernización de las fuerzas estratégicas nucleares cuando no nos alcanza el dinero para los programas sociales. Pero es necesario [...] a mí no me gusta en absoluto la perspectiva de verme algún día en el papel de un conejillo de Indias del Tío Sam». Sin embargo, las reiteradas visitas de Albright y Talbot a Moscú y las declaraciones oficiales de responsables del Departamento de Estado no han logrado superar la fir-

me oposición de los dirigentes rusos a dicha revisión, pues consideran, con razón, este Tratado como uno de los símbolos de su status de superpotencia alcanzado en la Guerra Fría. La resistencia de la Duma a ratificar en Tratado de desarme START II está en relación directa con esta pretensión americana.

¹⁹ SOLANA: «OTAN: hacia la cumbre de Madrid», *Revista Española de Defensa* núm. 109, 1997, págs. 36-37. En este sentido se pronuncian la mayoría de los autores; por todos, vid. SEMINATORE: «Les relations internationales de l'après guerre froide: une mutation globale», *Etudes Internationales* núm. 3, 1996, págs. 603-638.

²⁰ KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pág. 18.

²¹ Vid. al respecto GADDY e ICKES: «La economía virtual de Rusia», *Política Exterior* núm. 66, 1998, págs. 59-70; GARCÍA REYES: *De la Unión Soviética a la Comunidad de Estados Independientes. La transición hacia la economía de libre mercado*. El Colegio de México, México, 1994; SESTANOVICH: «Russia turns the corner», *Foreign Affairs* núm. 1, 1994, págs. 83-98; WANNICKI: «The future of Russian capitalism», *Foreign Affairs* núm. 2, 1992, págs. 17-25; YAVLINSKI: «El falso capitalismo de Rusia», *Política Exterior* núm. 64, 1998, págs. 75-88.

²² En la Declaración de Moscú, de 7 de junio de 1990, los Estados miembros del Pacto de Varsovia expresaron su deseo de crear «un nuevo sistema de seguridad paneuropeo para una Europa unida en paz y cooperación sin bloques ni enemigos». Este fue el comienzo del fin de la alianza militar que mantuvo bajo la égida de la Unión Soviética a estos Estados a lo largo de la Guerra Fría. Así, inmediatamente (15-17 de julio de 1990) decidieron la supresión del Mando Supremo Conjunto y el desmantelamiento de la estructura militar a más tardar el 1 de julio de 1991. El rápido desarrollo de los acontecimientos llevó a que el 1 de julio de 1991 los seis Estados miembros acordaran, por el Protocolo para la finalización del Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, el desmantelamiento total del Pacto de Varsovia. Vid. al respecto BLACKER: «The collapse of Soviet

Alianza de estos Estados de nada sirvieron, y todos vimos como el 13 de marzo de 1999, Polonia, Hungría y la República Checa pasaban a formar parte de la Alianza Atlántica como Estados miembros antes participaban como socios a través de la «Asociación para la Paz». Los candidatos siguientes en la lista son los restantes miembros de la extinta alianza militar soviética. Si se nos permite el sarcasmo, qué ingreso más afortunado, cincuenta años de paz en Europa y, cuando se amplía la Alianza, emprende su primera guerra»²³.

En la frontera sudoccidental, la imposición soviética produjo un cambio significativo en las relaciones de poder en la región del mar Negro, del Caspio y, en general en Asia central. La independencia de las Repúblicas caucásicas y asiáticas de la Unión Soviética²⁴ y el obligado repliegue de Rusia de estas posiciones ha alentado las ambiciones de otras potencias regionales, Turquía e Irán especialmente y, más al Este, China²⁵. No debemos perder de vista que los nuevos Estados pasaron a controlar unos vastos recursos minerales y energéticos, susceptibles de atraer los intereses extranjeros²⁶. Y, por otro lado, de la estabilidad de estas Repúblicas depende en gran medida la propia seguridad nacional de Rusia.

Finalmente, mientras el Imperio se hundía en diciembre de 1991, Rusia se encontró también con una nueva situación geopolítica en Extremo Oriente, pese a que allí no se produjo ningún cambio territorial o político. El primer embajador de la Federación de Rusia en los Estados Unidos, Lukin, valoraba esta nueva situación: «en el pasado, Rusia se consideraba la cabeza de Asia, aunque retrasada respecto a Europa. Pero desde entonces Asia se ha desarrollado con mucha mayor rapidez... consideramos que estamos no tanto entre una "Europa moderna" y una "Asia atrasada", sino más bien ocupando un extraño espacio medio entre dos "Europas"»²⁷.

De todas formas, no compartimos una —en realidad bastantes— de las

ideas fundamentales de los profetas del nuevo orden: la conversión de China en un Estado más avanzado, más dinámico y con más éxito que Rusia, que llegue a desplazar a ésta como potencia predominante en el continente eurasiático²⁸. No adelantamos las conclusiones pero, ¿se puede creer que la situación de debilidad o postración, poco importa el término que empleemos, actual de Rusia va a ser permanente?

Con este panorama internacional, resultaba inevitable que la Rusia postsoviética pasara por un período de confusión histórica, política y estratégica²⁹. Así, como decíamos al principio, las élites dirigentes rusas han tenido que replantearse, sencillamente, ¿qué es Rusia? En 1990, el nacionalista ruso PROKHANOV expresaba³⁰:

«Si ocurre ese terrible desastre, impensable para el pueblo ruso, y el Estado queda dividido, y el pueblo robado y engañado por sus mil años de historia, de repente se queda solo, y sus nuevos "hermanos" se apropian de sus pertenencias... bien, no tenemos dónde ir... La estatalidad rusa, que incluye la «idea de Rusia» desde el punto de vista político, económico y espiritual, será reconstruida de nuevo. Recogerá lo mejor de su largo reino milenario y los setenta años de historia soviética que han pasado en un momento.»

Induce a profunda reflexión, ciertamente.

LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA RUSIA POSTSOVIÉTICA

Para responder a este escenario de crisis profunda de la identidad y de la misión nacional de Rusia surgieron varias respuestas en las élites intelectuales y políticas de Moscú. La primera, la expresión de la necesidad de definir nuevos objetivos de la política exterior de la Federación de Rusia la encabezó el Ministro de Asuntos Exteriores,

Kozirev. En enero de 1992 decía: «al abandonar el mesianismo pusimos rumbo hacia el pragmatismo... entendimos pronto que la geopolítica... está reemplazando a la ideología»³¹. En realidad, estaba haciendo referencia al deseo de alcanzar una nueva etapa de relaciones equilibradas con la superpotencia vencedora de la Guerra Fría.

En términos generales, puede afirmarse que, desde 1992, han surgido tres grandes planteamientos en la conducción de las relaciones internacionales de Rusia, con períodos de solapamiento entre uno y otro³². Cada uno de ellos ha tenido un basamento intelectual propio y ha tratado de establecer el marco más amplio posible para las relaciones internacionales, con especial referencia a la relación con la potencia hegemónica del sistema internacional, los Estados Unidos. Estos programas han sido los siguientes:

- 1) Aquel que propugnó como prioridad de la política exterior rusa la asociación estratégica equilibrada con los Estados Unidos, con la pretensión de mantener el condominio internacional de la Guerra Fría. Insistimos en el calificativo «equilibrada».
- 2) El planteamiento que pone el énfasis en el extranjero cercano como ámbito de principal interés para Rusia, desde el punto de vista de la seguridad pero también desde el político, histórico, económico y cultural. El objetivo más o menos oculto, más o menos aparente, de este enfoque se sustancia en la eventual restauración del poder imperial de Rusia sobre las Repúblicas ex-soviéticas. Resulta evidente que si esto se consigue, el ansiado reequilibrio con los Estados Unidos podría perfectamente convertirse en una realidad.
- 3) La obtención de una alianza estratégica alternativa para reducir la preponderancia de los Estados Unidos, tanto en Europa oriental como en Asia. Los posibles socios no se ocultan a nadie, China e India y, eventualmente, Alemania.

power in Europe», *Foreign Affairs* núm. 1, 1991, págs. 88-102. La perspectiva del otro lado, en CARACUE RAYA: *Los cambios de la OTAN tras el final de la guerra fría*. Tecnos, Madrid, 1997, esp. págs. 47-50.

²³ Nuestras reflexiones al respecto, en PÉREZ GIL: «Socavando el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: la intervención de la OTAN en Yugoslavia», *Ius Publicum* núm. 4, 2000; y «Mentiras arriesgadas: el conflicto de Yugoslavia a la luz del Derecho internacional», *Diplomatica* núm. 81, 2000.

²⁴ Vid. OLCOTT: «Central Asia's catapult to independence», *Foreign Affairs* núm. 3, 1992, págs. 108-130; PIRENNE: «Les destines du Caucase», *Studia Diplomatica* núm. 1, 1993, págs. 49-77.

²⁵ BRZEZINSKI: «Una estrategia para Eurasia», *Política Exterior* núm. 60, 1997, págs. 157-173, en concreto págs. 164-169.

²⁶ Vid. al respecto, GRAU: «La política del oleoducto y el surgimiento de una nueva región estratégica: petróleo y gas natural del Mar Caspio», *Military Review* núm. 2, 1998, págs. 72-81; ULIANOVA: «¿Nueva guerra energética? El escenario de Asia central», *Estudios Internacionales* núm. 114, 1996, págs. 165-174.

²⁷ «Our security predicament», *Foreign Policy* núm. 88, 1992, pág. 60.

²⁸ Por todos, BRZEZINSKI: *El gran tablero mundial*, op. cit., esp. pág. 122.

²⁹ BRZEZINSKI ha hecho referencia a esta etapa como «el agujero negro», y así encabeza el capítulo dedicado a Rusia en su reciente obra: *El gran tablero mundial*, op. cit., págs. 95-128.

³⁰ En *Literaturnaya Rossiya*, enero de 1990. Al respecto, LEGNEUR señaló que el final del Imperio ha sido

sentido como una humillación nacional comparable con la sufrida por la Alemania de Weimar después del Tratado de Versalles (1919) («Russian nationalism», *Foreign Affairs* núm. 5, 1992, págs. 103-116).

³¹ Vid. en «Russia: A chance for survival», op. cit., págs. 1-16.

³² Así, BRZEZINSKI: *El gran tablero mundial*, op. cit., pág. 105.

³³ Cit. en *ibid.*, pág. 106. Adscrito a este enfoque, el Ministro de Asuntos Exteriores, Kozirev, exponía tal posición en «Russia: A chance for survival», op. cit., págs. 10-16.

³⁴ En este sentido, *ibid.*, págs. 10-15.

³⁵ Así, FULLER: «Moscow and the Gulf War», *Foreign Affairs* núm. 3, 1991, págs. 77-97.

³⁶ Vid. al respecto BRZEZINSKI: «The premature partnership», *Foreign Affairs* núm. 2, 1994, págs. 67-82.

³⁷ Como dice este autor, «el engaño de un status global compartido con los Estados Unidos hizo difícil para la élite política de Moscú abandonar la idea de que Rusia mantuviera una posición geopolítica privilegiada, no sólo en la región de la propia ex Unión Soviética sino incluso en la de los ex Estados satélites centro-europeos» (*El gran tablero mundial*, op. cit., pág. 108).

³⁸ Así, BOGATUROV y KREMYENYUK en *Nezavisimaya Gazeta*, 28 de junio de 1996.

³⁹ De hecho, el mismo KOZIREV había adelantado en 1992 que «la principal prioridad de la política exterior de Rusia son las relaciones con nuestros socios de la Comunidad de Estados independientes» («Russia: A chance for survival», op. cit., pág. 10).

El primero de estos programas fue, inicialmente, el más popular en el nuevo equipo de gobierno del presidente Yeltsin. Esta denominada concepción occidentalizadora ha sido tradicional en el pensamiento político ruso, al menos desde la época de Pedro el Grande: Rusia pertenece al mundo occidental y, en consecuencia, es en su relación con Occidente donde debe buscar y alcanzar una participación efectiva como gran potencia. En un discurso en Kiev en noviembre de 1990, el presidente Yeltsin declaró³³:

«Rusia no aspira a convertirse en el centro de ninguna especie de nuevo imperio... Rusia entiende mejor que otros lo pernicioso que puede resultar ese papel, puesto que lo desempeñó durante mucho tiempo. ¿Qué ganó con ello? ¿Los rusos fueron más libres por eso? ¿Más ricos? ¿Más felices?... la historia nos ha enseñado que un pueblo que domina a otros no puede ser afortunado.»

En realidad, podemos afirmar que se trató más bien de una respuesta instintiva al clima de aparentes excelentes relaciones con los Estados occidentales y, especialmente, con los Estados Unidos: la etapa de luna de miel del final de la Guerra Fría.

Así, cuando los Estados Unidos lanzaron la propuesta de la «asociación estratégica madura» entre Washington y Moscú, a los dirigentes rusos les pareció que se trataba de continuar con el condominio anterior, pero sobre una nueva base, la existencia de una Rusia democrática que compartía el mismo sistema político, económico y social con los socios occidentales³⁴. Mientras tanto, la generosa ayuda occidental facilitaría al gobierno ruso llevar a cabo las necesarias reformas internas, para permitir la consolidación de las instituciones democráticas. A nivel externo esto suponía que los asuntos internacionales no podían ser abordados y, menos, resueltos sin el concurso de Rusia³⁵.

Sin embargo, el desarrollo de los

acontecimientos internacionales y, en especial, la propia debilidad rusa redujeron a cero las expectativas planteadas³⁶. La restauración del condominio de la Guerra Fría desapareció rápidamente como opción de política exterior al no estar dispuesta la potencia hegemónica del sistema a compartir substanciales cuotas de poder³⁷.

Para esta fecha (1993-1994) la élite dirigente rusa advirtió que lo que buscaban los Estados Unidos era la reorganización de las relaciones internacionales mediante el establecimiento de gran número de potencias medias, relativamente estables y algunas más poderosas que otras, pero «necesariamente, inferiores a los Estados Unidos en sus capacidades individuales o incluso colectivas»³⁸.

De este modo, no resulta sorprendente que la segunda opción se convirtiera en preferente para la política exterior rusa, en parte como reacción frente al planteamiento anterior y, en parte, por una valoración más realista de las capacidades actuales de Rusia. Recordemos que para articular una política exterior determinada no sólo basta con deseársela es decir, conceptualizarla, fijar principios y objetivos sino que es preciso dotarse de los medios efectivos para su desarrollo práctico. La ecuación no plantea dilema alguno pues sin esos medios, y Rusia carece momentáneamente de ellos de forma sustancial exceptuando los naturales y la capacidad tecnológica, nuclear y de industria militar, que los posee en abundancia, no cabe una política exterior de grandes pretensiones. Así, los dirigentes consideraron que el marco estratégico adecuado de Rusia, y también el punto de inicio en la escala de posiciones en la jerarquía internacional, se encontraba en el espacio geopolítico de la antigua Unión Soviética³⁹.

El primer paso hacia la constitución de un bloque liderado por Rusia se produjo en mayo de 1992 con la firma del Tratado de Tashkent de Seguridad Colectiva. Sin embargo, sólo seis de las

once Repúblicas de la CEI se adherieron a este Tratado. Ante el escaso éxito de su iniciativa, la Federación Rusa optó claramente desde 1993 por la vía de los tratados bilaterales de seguridad con las Repúblicas ex-soviéticas⁴⁰. En el ámbito económico, la cooperación e incluso la integración era planteada como una necesidad. De este modo, Rusia procedió a concertar los denominados «Acuerdos especiales» con Bielorrusia y algunas de las Repúblicas asiáticas. En enero de 1994 el Ministro de Asuntos Exteriores, Kozirev, se adhirió a esta posición al afirmar que Rusia «debe preservar su presencia militar en regiones que han estado durante siglos en su esfera de interés»⁴¹.

En septiembre de 1995, el presidente Yeltsin oficializó al más alto nivel la opción del extranjero cercano en un documento sobre las relaciones de Rusia con la CEI: «el objetivo principal de la política de Rusia hacia la CEI es crear una asociación de Estados económica y políticamente integrados capaz de reivindicar su propio lugar en la comunidad mundial [...] consolidar a Rusia como la fuerza principal en la formación de un nuevo sistema de relaciones políticas y económicas interestatales en el territorio del espacio postsoviético»⁴².

Este era, básicamente, el planteamiento de los responsables de la política exterior rusa hasta mediados de los años noventa y base de la doctrina de seguridad de la Federación, hecha pública a comienzos de 1995, en la que se hacía referencia expresa al derecho de Rusia de intervenir de forma unilateral en los Estados de su entorno, incluso por la fuerza, siempre que los intereses nacionales o su soberanía se vieran amenazados. Esta doctrina estratégica constituye, sin duda alguna, una versión revisada de la vieja «doctrina de la soberanía limitada», formulada en la etapa Brheznev⁴³.

El problema de este planteamiento, desde una perspectiva exterior, radica en su contenido estratégico con resonancias imperiales. Es más, los defensores

acérrimos de esta prioridad se referían explícitamente al «papel exclusivo» de Rusia en el espacio postsoviético. En la búsqueda de las mejores vías para poder mantener su influencia en las Repúblicas ex-soviéticas, el gobierno y la diplomacia rusa han recurrido a las siguientes vías de penetración y control⁴⁴:

- 1) la incorporación, total o en parte, a Rusia o modelo de la Unión Soviética;
- 2) la dominación política y económica total, pero con independencia nominal —el antiguo modelo de los Estados de Europa central y oriental—;
- 3) el control directo, sea formal o informal, sobre todas las cuestiones de seguridad, pero con autonomía política;
- 4) el asesoramiento y apoyo logístico a las fuerzas nacionales, pero con independencia política —doctrina *Nixonov*—; y
- 5) la extensión de la influencia sobre las cuestiones de seguridad, pero con sustancial independencia política y económica —la denominada *finlandización*—.

Reflejo de esta actitud, a principios de 1996, la Duma aprobó una declaración sobre la no validez de la disolución de la Unión Soviética. Sin embargo, el golpe de efecto más importante en el desarrollo de esta opción de política exterior se produjo en mayo de 1997 con el Acuerdo de unión entre Rusia y Bielorrusia dentro de una Comunidad de Repúblicas Soberanas, ratificado por la firma del Tratado de Unión por los presidentes de ambas Repúblicas el 8 de diciembre de 1999, y otro entre éstas, más Kazajistán y Kirguizistán, para la creación a largo plazo de una Comunidad de Estados Integrados. Con todo, la oposición a estas concepciones integradoras era particularmente fuerte por parte de Ucrania, que contaba con el respaldo de los Estados europeos y de los

⁴⁰ Vid. PÉREZ GIL: «Hacia un nuevo sistema de seguridad global», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna* núm. 14, 1997, págs. 219-240, en concreto págs. 226.

⁴¹ *Izvestiya* informaba el 8 de abril de 1994 que Rusia había logrado retener no menos de 28 bases militares en el territorio de las Repúblicas ex-soviéticas.

⁴² Cit. en BRZEZINSKI: *El gran tablero mundial*, op. cit., pág. 112.

⁴³ Así lo hemos expresado en «Hacia un nuevo sistema de seguridad global», op. cit., págs. 226-227.

⁴⁴ BRUSSTAR: «Russia Vital Interests and Western Security», *ORBIS* núm. 4, 1994, págs. 607-619, en concreto págs. 609-611.

⁴⁵ Vid. POTEKHIN: «Features of Ukraine's foreign policy», *Studia Diplomatica* núm. 6, 1998, págs. 37-56. Recientemente, «Ukrainian Leftists Call for Ukraine-Russia-Belarus Integration», *Itar-Tass*, 9 de junio de 1999.

⁴⁶ De nuevo, Kozirev señaló esta orientación en «Russia: A chance for survival», op. cit., pág. 15.

⁴⁷ Vid. al respecto BONET: «El comunismo en Rusia: del rojo al blanco», *Meridiano CERJ* núm. 7, 1996, págs. 12-16.

⁴⁸ En el período de luna de miel de la Guerra Fría, Kozirev había declarado que «los nuevos líderes simplemente no pueden ver en la OTAN a un adversario de Rusia» («Russia: A chance for survival», op. cit., pág. 15).

⁴⁹ Con ocasión de la reunión celebrada en Moscú el 9 de mayo de 1995, para conmemorar el cincuenta aniversario del final de la guerra en Europa, el presidente Yeltsin reiteró su oposición a la ampliación de la Alianza y, en la cumbre de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa de diciembre siguiente, amenazó con el inicio de una etapa de «paz fría» en el continente si no se respetaban los derechos de la Federación de Rusia como gran potencia. Poco después, en la Conferencia sobre Problemas de Seguridad Internacional celebrada en Munich (marzo de 1996), la delegación rusa distribuyó un documento del Viceministro de Defensa, Kokoshin, que comenzaba: «aproximando al corazón de Rusia la zona de influencia occidental, las perspectivas de ingreso en la OTAN de Polonia, Hungría, la República Checa, la República Eslovaca, y particularmente los Estados bálticos, intensifican el reto occidental que no puede sino causar una reacción negativa, cuando no dolorosa en la sociedad rusa». Y continuaba, «la expansión de la OTAN, violando las obligaciones obvias de Occidente de no ampliar la Alianza después de la disolución de la Organización del Pacto de Varsovia y el consentimiento

Estados Unidos a su recién obtenida independencia».

Desde 1991 pugnaba como tercera alternativa de la política exterior rusa la denominada «opción orientalista» que hunde sus raíces en el pensamiento intelectual de la expansión territorial, política y cultural de la Rusia imperial del siglo XIX. Esta opción se va a perfilar como predilecta ante el sentimiento cada vez más extendido de fracaso en los planteamientos geoestratégicos de las concepciones anteriores. Sin duda, consideraban algunos teóricos de la política exterior, Rusia necesitaba de una doctrina internacional amplia o, dicho de otro modo, retomar el papel de foco aglutinador desde el punto de vista ideológico, no sólo del paneslavismo sino también de la zona euroasiática⁴⁶.

El líder de los comunistas rusos, Ziuganov, que no olvidemos era el primer partido de la Duma, adoptó en 1996 esta concepción al sostener que el desempeño de este papel proporcionaba a Rusia tanto una vocación cultural única como una base geográfica privilegiada para ejercer un nuevo liderazgo mundial⁴⁷.

Debemos tener en cuenta, además, que esta opción se planteó a finales de 1995-1996, momento en el que se inició el proceso de ampliación de la Alianza Atlántica que culminó, en su primera fase, en marzo 1999. A pesar de la promesa de un trato diferenciado por parte de los socios occidentales⁴⁸, la ampliación de la Alianza fue percibida desde un primer momento por los dirigentes políticos y los mandos militares de las Fuerzas Armadas rusas como una agresión a los intereses de seguridad de la Federación⁴⁹. Rusia amenazó entonces con formar su propio bloque militar en respuesta a la expansión de la Alianza, pero la pregunta fue y es ¿con quién? La respuesta en el extranjero próximo lesionaba la autoestima de las propias elites dirigentes e intelectuales rusas. ¿Qué otras opciones estratégicas se planteaban? Surgió entonces la idea de establecer una suerte de alianza contra la

posición hegemónica de los Estados Unidos en el sistema internacional.

El primer paso hacia esta opción lo dio el presidente Yeltsin con la sustitución del Ministro de Asuntos Exteriores, Kozirev, por Primakov —nombrado Primer Ministro en septiembre de 1998 y destituido en mayo de 1999—, con excelentes contactos en China, India e Irán. El paso siguiente fue la renovación de las relaciones entre Rusia y China. A principios de 1996, el presidente Yeltsin viajó a Pekín y firmó una declaración en la que ambos Estados denunciaban explícitamente las tendencias a la hegemonía global. En diciembre del mismo año el Primer Ministro, Li Peng, devolvió la visita a Moscú y, en esta ocasión, de nuevo ambos dirigentes reiteraron su oposición a un sistema internacional dominado por una sola potencia hegemónica.

La ronda de intercambios oficiales al más alto nivel se tornó espectacular a lo largo de 1999. Primero con las visitas del Primer Ministro, Zhu Rongji (febrero de 1999) y, poco después, del presidente Jiang Zemin (abril de 1999) a Moscú con el trasfondo de las relaciones estratégicas ruso-chinas como respuesta a los cambios operados en el enfoque de la seguridad occidental, en particular de los Estados Unidos, y su pieza clave, la Alianza Atlántica⁵⁰. También fueron acordados nuevos contratos de armamento y la reducción de los efectivos militares en la frontera común⁵¹. En el verano de este año durante la Cumbre del Grupo de Shanghai los presidentes de Rusia y China realizaron una declaración bilateral sobre la seguridad mutua, al tiempo que reiteraron su oposición al «hegemonismo y a la política de fuerza que se sigue practicando con nuevos métodos» en razón del «resurgimiento de un neointervencionismo» (agosto de 1999). La última visita de Yeltsin a Pekín, en diciembre de 1999, supuso una señal más en el deseado acercamiento de Rusia a China, aunque por ahora se limita a la cooperación militar-industrial, tecnológica, nuclear y a las grandes declaraciones

políticas del estilo de que Moscú y Pekín «son responsables de mantener un equilibrio estratégico mundial» frente al hegemonismo de los Estados Unidos⁵². Sin embargo, una estrecha relación política de la que tratamos parece no entrar, desde la perspectiva china, en el marco de las actuales buenas relaciones bilaterales.

Como no se escapa a nadie, una coalición de Rusia con China, India y/o Irán sólo podría desarrollarse si los Estados Unidos fueran tan ciegos como para mantener un antagonismo simultáneo con estas tres grandes potencias. Especialmente, con respecto a China esta cuestión ha sido tenida muy en cuenta por la Administración Clinton desde 1996 en adelante. Por otra parte, Rusia tiene poco que ofrecer a sus hipotéticos aliados como para poder ser considerada como socio alternativo a los Estados Unidos—sólo y prácticamente circunscrito a los campos tecnológico, militar y nuclear—.

Finalmente, algunos políticos y diplomáticos rusos han barajado, desde 1992, la posibilidad de un acercamiento germano-ruso, en detrimento de la conexión transatlántica entre Europa y los Estados Unidos. Esta tendencia no es nueva y ha sido una idea recurrente en la política exterior rusa al menos durante los últimos cien años—recorremos el golpe espectacular que representó la firma del Tratado de no agresión de 23 de agosto de 1939 y su Protocolo Adicional secreto⁵³ o la *Ostpolitik* del canciller Brandt en plena Guerra Fría—. La tranquila reunificación y el rápido acuerdo de retirada de las tropas soviéticas del territorio de Alemania⁵⁴ convencieron a un destacado sector de la diplomacia alemana, identificada con su homónima rusa, de la necesidad y oportunidad que para la Alemania unificada representa el mantenimiento de las mejores relaciones posibles con la Federación de Rusia⁵⁵. Interés mutuo demostrado por los esfuerzos del *Aussenministerium* para vincular a Rusia a cualquier solución al conflicto de Yugoslavia en abril-mayo de 1999.

En este sentido, KISSINGER advertía recientemente sobre los peligros que para Europa y la seguridad de los Estados Unidos representaría el establecimiento de una asociación amplia, como también de una enemistad enconada, entre Alemania y Rusia⁵⁶. Sin embargo, el firme anclaje de Alemania al proceso de integración europea y el mantenimiento del vínculo transatlántico como uno de los principios esenciales de la política exterior alemana desde 1949 hacen improbable que se dé esta coalición, al menos a medio plazo⁵⁷.

Tras este breve análisis de las diferentes opciones de la política exterior rusa desde 1991, podemos concluir que las tres han demostrado su falta de adecuación como base para la articulación de una política exterior adecuada a los planteamientos ideológicos y de proyecto de futuro de las elites dirigentes rusas. Las razones son bien simples y radican en errores de percepción y valoración del poderío nacional, de los intereses nacionales, de la seguridad y de la situación del sistema internacional vigente. La elección del presidente Putin en marzo de 2000 puede inaugurar una nueva etapa en las relaciones internacionales de Rusia, aunque a medio plazo es difícil que se produzca una alteración en los postulados básicos analizados⁵⁸. Con todo, pocos días antes de las elecciones presidenciales, el Consejo de Seguridad nacional aprobó una nueva concepción de la política exterior basada en una participación selectiva en los asuntos internacionales. Las prioridades se centran en el reforzamiento de la cooperación en el marco de la CEL, la unión de Rusia y Bielorrusia y una atención especial a las Repúblicas bálticas. En materia de seguridad, la necesidad de estar preparada ante amenazas externas, el desarrollo de una cooperación militar acrecentada con China e India, el incremento de las exportaciones de armas y el replanteamiento de la cooperación militar con los socios de la CEI⁵⁹.

Por tanto, se mantienen las líneas básicas expuestas en estas páginas, pero con la certeza del abandono definitivo

de la entonces URSS para la unificación alemana, podría fundamentalmente minar la confianza de Rusia en la política occidental.» (en *Meridiano CERI* núm. 8, 1996, págs. 24-25).

⁵⁰ Vid. Pérez Gil: «El dilema de la seguridad nacional en la teoría de las Relaciones Internacionales», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna* núm. 17, 2000 (en prensa).

⁵¹ Ya en noviembre de 1997, Rusia y China alcanzaron un importante Acuerdo por el que ponían fin a los conflictos fronterizos por más de cien años, al delimitar de forma definitiva más de 4.300 kms. de frontera común.

⁵² *Russia Today*, 10 de diciembre de 1999 («Russia, China renounce West's use of human rights»).

⁵³ Vid. al respecto KÖNIG: «Das deutsch-sowjetische Vertragswerk von 1939 und seine Geheimen Zusatzprotokolle», *Osteuropa* mayo 1989, págs. 413-458; WEINBERG: «The Nazi-Soviet Pacts: A half-century later», *Foreign Affairs* núm. 4, 1989, págs. 175-189; YAKEMTCHOUK: «Aux origines de la Seconde Guerre mondiale 1919-1939», *Studia Diplomatica* núms. 4-6, 1989 (número monográfico), en concreto págs. 293-312.

⁵⁴ Los acontecimientos que llevaron a la reunificación de Alemania y las diferentes posiciones de las grandes potencias al respecto, en WEIDENFELD: *Aussenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989-1990*, Deutsche Verlags-Anstalts, Stuttgart, 1998. Los dos instrumentos jurídicos internacionales fundamentales fueron el Tratado de Unión alemana de 31 de agosto de 1990 y el Tratado sobre un Arreglo Definitivo de la Cuestión Alemana de 12 de septiembre de 1990, conocido como «Tratado 2+4», con la participación de las dos Alemanias más las cuatro potencias con derechos y obligaciones con relación a Berlín y Alemania en su

conjunto hasta ese momento, los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y la Unión Soviética (el texto completo en *Revista de la OTAN* núm. 5, 19990, págs. 30-32).

⁵⁵ En este sentido, el nuevo *Außenminister*, Fischer, declaraba: «para la seguridad de Alemania en una Europa unida y para Occidente en su conjunto, Rusia seguirá siendo un socio fundamental. Asimismo, el país no permanecerá indefinidamente en el estado de postración que atraviesa actualmente.» («Alemania en el siglo XXI», *Política Exterior* núm. 67, 1999, págs. 11-17, cita en pág. 15). Vid. en este sentido, WETIG: «Moscow's acceptance Nato: the catalytic role of German unification», *Europe-Asia Studies* núm. 6-1993, págs. 953-972.

⁵⁶ *Diplomacia*, op. cit., págs. 884-885.

⁵⁷ Vid. al respecto ASMUS: «A united Germany», *Foreign Affairs* núm. 2, 19990, págs. 63-76. El recurrente tema de «la cuestión alemana», en BERTRAM: «The German question», *Foreign Affairs* núm. 2, 1990, págs. 45-62.

⁵⁸ Una primera valoración de la nueva presidencia, en KOVALEV: «La Rusia de Vladimir Putin», *Política Exterior* núm. 74, 2000, págs. 41-56.

⁵⁹ Extracto en *Russia Today*, 25 de marzo de 2000; también *The Washington Post*, 28 de marzo de 2000.

⁶⁰ Vid. en este sentido, TAIBO: *Miseria de las grandes potencias. Nuevo desorden, intervencionismo humanitario, globalización*. Ediciones Libertarias. Madrid, 1999.

⁶¹ PÉREZ GIL: «Hacia un nuevo sistema de seguridad global», op. cit., págs. 226-227, y «Un nuevo esquema de seguridad global en el umbral del siglo XXI», *Diplomacia* núm. 77, 1998, págs. 61-66, en concreto págs. 64-66. Para una visión crítica sobre el proceso de integración en materia de política exterior y de seguridad por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, vid. ARROYO

de cualquier ilusión acerca de una asociación política equilibrada con los Estados Unidos o con una Europa que continúa bajo tutela americana.

Sí que es cierto que los dos últimos conflictos en Europa: la intervención de la Alianza Atlántica en Yugoslavia (1999) y la segunda Guerra de Chechenia (1999-2000), han mostrado a los dirigentes rusos el margen de maniobra de Rusia en los asuntos internacionales y la existencia de una zona de acción inmune a la intervención extranjera más allá de declaraciones oficiales inamistosas más destinadas a la opinión pública de los propios Estados occidentales que a censurar las posiciones de Rusia ⁶⁰.

Al tratar de determinar el alcance y contenido del nuevo sistema de seguridad global, concluíamos que, a pesar de los movimientos que se están produciendo hacia la regionalización del sistema internacional, la única gran potencia que parece quedar fuera de este proceso es la Federación de Rusia, que no sabe a qué bloque adscribirse, o si está en disposición de liderar el suyo propio. En todo, caso, y esto ya lo hemos afirmado en otro momento, el papel de Rusia debe estar encuadrado dentro del esquema de seguridad propugnado por la «doctrina de la integración», actuando como factor de estabilidad esencial del continente eurasiático, junto con los Estados Unidos y los Estados miembros de la Unión Europea —y decimos bien, no la Unión Europea—, y con una especial influencia en los Estados del extranjero cercano ⁶¹.

CONSIDERACIÓN DE LAS RELACIONES RUSIA-ALIANZA ATLÁNTICA

En diciembre de 1996 los Ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza pusieron de manifiesto su intención de llegar a un acuerdo con la Federación de Rusia para profundizar y ensanchar las relaciones entre ambas entidades. De

modo que en enero de 1997, representantes cualificados de ambas partes comenzaron a negociar un marco de asociación que abarcaría cuatro grandes áreas ⁶²:

- 1) los principios compartidos que constituirían la base de la asociación;
- 2) la definición de áreas para la cooperación política;
- 3) los mecanismos de consulta, cooperación y acción conjunta; y
- 4) los mecanismos para la cooperación militar.

Implícita en la propuesta de asociación se encontraba una incipiente estructura atlántica-euroasiática de cooperación en materia de seguridad. De modo semejante, la iniciativa de reforzamiento de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, sugerencia formulada a finales de 1993 por el presidente Yeltsin, satisfacía alguna de las aspiraciones de Rusia y pretendía evitar que Europa volviera de nuevo a estar dividida en dos bloques hostiles ⁶³.

Culminadas con éxito las negociaciones (mayo de 1997), el Secretario General de la Alianza y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa llegaron a un acuerdo que permitía la ampliación pacífica y, por tanto, no agresiva de la Alianza a los Estados de Europa central y oriental ⁶⁴. En la denominada Acta Fundacional de Relaciones, Cooperación y Seguridad Mutuas entre la Alianza Atlántica y la Federación de Rusia, firmada con toda la pompa y el boato posible en París el 27 de mayo de 1997, la Alianza y sus Estados miembros, por una parte, y Rusia, por la otra, se comprometieron a defender los mismos valores democráticos y cooperar por la paz y la seguridad en Europa ⁶⁵.

«La OTAN y Rusia no se consideran ya adversarios. Ambas tienen como objetivo común eliminar los vestigios de la época de la confrontación

y de la rivalidad, y acrecentar la confianza mutua y la cooperación. La presente Acta reafirma la determinación de la OTAN y Rusia de dar forma al compromiso común de construir una Europa estable, pacífica y sin divisiones, una Europa entera y libre, en beneficio de todos los pueblos. Realizar este compromiso al más alto nivel político, marca el inicio de una relación fundamentalmente nueva entre la OTAN y Rusia. Ambas tienen la intención de desarrollar, sobre la base del interés común, de la reciprocidad y de la transparencia, una asociación fuerte, estable y duradera. La presente Acta define los objetivos y el mecanismo de consulta, de cooperación, de decisión conjunta y de acción conjunta que serán el núcleo de las relaciones mutuas entre la OTAN y Rusia.»

Como sabemos, a pesar de las fuertes declaraciones en contra de destacados miembros de la diplomacia rusa, más para consumo interno que como intento de evitar lo que desde 1997 se consideraban como inevitable, la ampliación de la Alianza a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, Polonia, Hungría y la República Checa, se llevó a efecto el 13 de marzo de 1999. El día antes, el Ministro de Asuntos Exteriores, Ivanov, expresaba que «la ampliación de la Alianza Atlántica no contribuye a la promoción de la confianza y la estabilidad de las relaciones internacionales [...] Muy al contrario, supone la aparición de nuevas líneas divisorias. Nosotros no queremos que esto suceda porque esto no responde a los intereses de los pueblos del continente».⁶⁶

Pero este marco de relaciones entre Rusia y los Estados miembros de la Alianza, que nunca han sido todo lo buenas que se ha pretendido transmitir a los medios de comunicación y a la opinión pública, quedó interrumpido con el inicio de la acción de la Alianza contra Yugoslavia el 24 de marzo de 1999. En efecto, nada más conocerse la noticia de los primeros ataques aéreos a

Yugoslavia, Rusia anunció la suspensión de su cooperación con la Alianza. La decisión, tomada directamente por el presidente Yeltsin, supuso la llamada a consultas del representante ruso en Bruselas, la suspensión del programa de Asociación para la Paz y de la cooperación en el marco del Consejo Conjunto Alianza Atlántica-Rusia. Al día siguiente el Ministro de Asuntos Exteriores, Ivanov, con una retórica propia de la Guerra Fría, declaró⁶⁷:

«Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial ha tenido lugar un acto de agresión contra un Estado soberano en Europa [...] Primero Iraq, ahora Yugoslavia ¿quién será el siguiente? [...] Cualesquiera que sean las razones que los estrategas americanos ofrecen para justificar sus acciones, tienen un objetivo bastante claro: imponer la dictadura política, militar y económica de los Estados Unidos, para establecer un tipo de mundo unipolar en el que los destinos de los pueblos puedan ser decididos en Washington.»

El mismo día 25 de marzo de 1999 el embajador de Rusia ante las Naciones Unidas presentó al Consejo de Seguridad un proyecto de resolución en la que se solicitaba el cese de los bombardeos y el reinicio de las negociaciones diplomáticas. Por la propia composición del Consejo este proyecto de resolución, que contaba con el apoyo de China, no salió adelante en los días siguientes por la oposición de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia⁶⁸.

Con el trasfondo de los bombardeos «aliados» sobre Yugoslavia, se produjo la aprobación del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza por los jefes de Estado y de gobierno de los diecinueve Estados miembros que participaron en la reunión del Consejo de Atlántico Norte, celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999, con una definición extraordinariamente ampliada de la seguridad de área euroatlántica⁶⁹. De modo que la Alianza se considera ahora el instrumento ejecutor de una políti-

LARA: «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», en *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional* (Mariño Menéndez ed.), Universidad Carlos III-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998, págs. 353-380; PÉREZ GIL: *Supranacionalidad y cooperación en materia de política exterior y seguridad común entre los Estados miembros de la Unión Europea*. Primer Premio del X Certamen de Estudios Jurídicos 1999 «Ignacio González Reyes». Iltrc. Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, 2000.

⁶² Al respecto SOLANA: «Hacia la cumbre de Madrid», op. cit., págs. 37.

⁶³ BRUSSTAR: «Russia Vital Interests and Western Security», op. cit., págs. 618-619.

⁶⁴ BRZEZINSKI: «La nueva Rusia y la ampliación de la OTAN», *Política Exterior* núm. 43, 1995, págs. 14-28.

⁶⁵ De todas maneras, como ya expresamos en otro lugar, «esta asociación se ha logrado en un momento de extrema debilidad de la Federación Rusa: en otras circunstancias posiblemente no se hubiese obtenido un compromiso de este tipo sin un más alto coste para los Aliados occidentales.» (PÉREZ GIL: «Hacia un nuevo sistema de seguridad global», op. cit., pág. 233). Para un balance de este primer año de relaciones mutuas institucionalizadas Alianza Atlántica-Rusia, vid. KLAI-BER: «Las relaciones OTAN-Rusia un año después del acuerdo de París», *Revista de la OTAN* núm. 3, 1998, págs. 16-18; la perspectiva rusa, en SERGEYEV: «Socios, no adversarios», *Revista de la OTAN* núm. 1, 1998, págs. 15-17.

⁶⁶ *Russia Today*, 12 de marzo de 1999 («Russia says bigger NATO may cause new fault lines»), 17 de marzo de 1999 («Russia Not Joint NATO Celebrations»).

⁶⁷ *Russia Today*, 25 de marzo de

1999 («Ivanov revives could War anti-U.S. rhetoric»). Iniciada la campaña aérea aliada, el Secretario general de la Alianza, de forma harto preocupante, expresaba que «la crisis de Kosovo ha demostrado el valor de esta nueva relación. Desde su inicio, la OTAN y Rusia se han venido consultando en el seno del Consejo Permanente y están trabajando para contribuir a resolver el conflicto.» (SOLANA: «Cumbre de Washington: la OTAN irrumpe con decisión en el siglo XXI», *Revista de la OTAN* núm. 1, 1999, págs. 3-6, en concreto pág. 5). La realidad suele ser bastante diferente a las ilusiones pues, como decimos, el mismo 25 de marzo de 1999, Moscú ordenó la retirada de su Embajador en Bruselas y la suspensión de toda cooperación con la Alianza Atlántica.

⁶⁸ *Russia Today*, 26 de marzo de 1999.

⁶⁹ Texto completo en *Revista de la OTAN* núm. 2, 1999, págs. D7-D13. Vid. al respecto, ANWORTHY: «La nueva vocación de seguridad de la OTAN», *Revista de la OTAN* núm. 4, 1999, págs. 8-11; CARACUEL RAYA: «La Cumbre de la OTAN: Retos y desafíos», *Estudios Internacionales de la Complutense* vol. 1, 1999, págs. 67-87; CRAGG: «Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva era», *Revista de la OTAN* núm. 2, 1999, págs. 19-22; DALE: «Una asociación para el siglo XXI», *Revista de la OTAN* núm. 2, 1999, págs. 29-32; SOLANA: «La OTAN y el futuro de la seguridad europea», *Política Exterior* núm. 72, 1999, págs. 61-79; y «La OTAN ante las nuevas amenazas a la seguridad de Europa: las decisiones de la Cumbre de Washington y la crisis de Kosovo», *Revista de la OTAN* núm. 2, 1999, págs. 3-8.

⁷⁰ Vid. al respecto, MESA: «El futuro de la ONU», *Temas para el Debate* núm. 56, 1999, págs. 35-37; PÉREZ GIL: «Socavando el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: la intervención de la OTAN en Yugoslavia», op. cit.

⁷¹ De todas formas, determinadas declaraciones de fuentes autorizadas rusas invitan a la reflexión. El jefe

ca de seguridad colectiva, más allá de su condición de Organización de defensa regional *ex art.* 51 de la Carta de las Naciones Unidas, por lo que se atribuye la posibilidad de suplantar el papel del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional⁷⁰.

Evidentemente, este planteamiento generó una profunda preocupación en los dirigentes rusos, mas como señalamos antes, el desarrollo de la guerra de Chechenia ha probado hasta donde llegan las necesidades de seguridad de Occidente y el margen de maniobra de que goza Rusia en la situación límite del recurso a la fuerza. Lo que no es sino una prueba más de su condición de gran potencia en el sistema internacional de la posguerra fría.

Sin embargo, y creemos que ha quedado claro al llegar a este punto, la situación actual de Rusia no le permite romper con Occidente, sea de forma temporal o definitiva, pues necesita encarecidamente de los créditos públicos y de las inversiones privadas occidentales para poder superar la actual situación de crisis económica y social que vive la Nación. Con esta perspectiva se comprende la ambigüedad del gobierno ruso ante determinados asuntos internacionales y, por otro lado, el sentimiento de frustración en las elites dirigentes de Rusia que ven como se desarrollan acontecimientos de gran relevancia en sus mismas puertas y ante los cuales no es posible adoptar una actitud de firmeza o, siquiera, independiente de los dictados de la potencia hegemónica⁷¹. En este sentido, no andaba descaminado KAROL cuando afirmó que «Rusia se ha tomado la guerra contra Yugoslavia como una traición por parte de los Estados Unidos»⁷².

Esto lo saben los analistas de seguridad de los Estados Unidos y constituyó un elemento central para mantener el desarrollo del conflicto de Yugoslavia dentro de un orden, o desorden, según se mire. Así, como posiciones de fuerza por parte de los Estados europeos

no se van a producir, y de Rusia aún menos, nos encontramos con la situación actual en la cual los Estados Unidos dictan las reglas del sistema y a los demás sólo les cabe la opción de adecuarse a las mismas o sufrir las consecuencias, como por ejemplo Iraq después de 1991, Libia o Yugoslavia, como paradigmas de la hipotética estabilidad hegemónica⁷³.

CONCLUSIONES

Rusia se encuentra actualmente en una etapa de transición de su condición de superpotencia, heredada de la Unión Soviética, a un nuevo status que, en ningún caso, será secundario. Por su extensión, población, recursos, volumen y capacidades de sus fuerzas militares, capacidad de atracción intelectual, cultural e ideológica y por sus interesantes y siempre problemáticos vecinos, la Federación de Rusia determinará por sí misma, y no por concurso de los demás actores internacionales, como así expresan la mayoría de los profetas del nuevo orden, una posición preeminente en el sistema internacional, al ejercer un grado de influencia especialmente relevante en Europa central y oriental — junto con Alemania y no de la mano de la Alemania— y en Asia central, con ramificaciones hacia el este y hacia el sur. Es decir, la que fue tradicional zona de influencia del Imperio de los zares. En el sistema internacional global la influencia no será desdiable. Muy al contrario, su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas le otorga una posición privilegiada, sea por acción u omisión, en las relaciones internacionales, papel que la experimentada diplomacia rusa sabrá aprovechar al máximo.

Es más, por esta misma razón, la Federación de Rusia se perfila como el único actor que puede hacer frente a los Estados Unidos como potencia hegemónica del sistema internacional global. El grado en que esto sea así dependerá de la disposición de recursos y capacidades intelectuales en la concepción y apli-

cación de una política exterior independiente e, inevitablemente, con sesgos imperialistas, por otra parte, acorde con la tradición de la política exterior rusa desde el siglo XVIII.

del Estado Mayor del Ejército, general Kvashnin, recordaba el 31 de marzo de 1999 que, pese a la grave crisis económica por la que pasa, Rusia es aún la segunda superpotencia atómica: «Si la elección se plantea entre la vida y la muerte, todo lo que tengan las Fuerzas Armadas, y en particular las armas atómicas, deberá ser utilizado». Paralelamente, una propuesta del Comité de Defensa de la Duma, que pedía al presidente Yeltsin la convocatoria del Consejo de Seguridad nacional, abogaba por la introducción en los planes militares de la cuestión del «empleo preventivo» del arsenal nuclear cuando las Fuerzas convencionales del enemigo fueran más poderosas. En este clima enrarecido, el Kremlin tenía que desmentir, el 9 de abril de 1999, que el Presidente hubiese ordenado apuntar los misiles balísticos contra el territorio de los Estados miembros de la Alianza; el servicio de prensa informaba: «no se ha dado ningún tipo de instrucciones sobre la situación de las Fuerzas Estratégicas de Rusia.» (*El País*, 10 de abril de 1999, «Yeltsin amenaza con entrar en la guerra»). Pero poco más de diez días después, el presidente Yeltsin declaraba enfáticamente: «He advertido a la OTAN, a los americanos y a los alemanes que no nos empujen a una acción militar. En otro caso habrá con seguridad una guerra europea, y puede que mundial» (*El País*, 20 de abril de 1999). Como en la Guerra Fría, la amenaza del uso de las

armas nucleares se convierte en instrumento de la disuasión. Como entonces, piensan en Moscú, debería bastar sólo con evocarla.

⁷² *El País*, 6 de abril de 1999 («La revancha de Primakov»).

⁷³ Uno de los más autorizados panegráficos de la nueva era lo encontramos en KRAUTHAMMER: «The unipolar moment», *Foreign Affairs* núm. 70, 1991, págs. 23-33; también ALBRIGTH: «The testing of American Foreign Policy», *Foreign Affairs* núm. 3, 1998, págs. 50-64. Desde la Academia, siempre preparada para aportar el necesario fondo intelectual, HUNTINGTON: «Intereses exteriores y unidad nacional», *Política Exterior* núm. 61, 1998, págs. 177-198; LAYNE y SCHWARZ: «Sin enemigos: la nueva hegemonía americana», *Política Exterior* núm. 37, 1994, págs. 83-99; ZUCKERMAN: «A second American Century», *Foreign Affairs* núm. 3, 1998, págs. 18-31. Esta concepción del papel de los Estados Unidos en el sistema internacional ha sido consagrada oficialmente en el documento presidencial *A National Security Strategy for a New Century* (The White House, Washington, 1997). Una crítica autorizada de este planteamiento en KENNAN y ULLMAN: «Los Estados Unidos y el mundo», *Política Exterior* núm. 72, 1999, págs. 51-60.

INTRODUCCIÓN