

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

---



**MONOGRAFÍAS  
del  
CESEDEN**

**43**

**RUSIA: CONFLICTOS  
Y PERSPECTIVAS**

---

---

**MINISTERIO DE DEFENSA**



**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**



**MONOGRAFÍAS  
del  
CESEDEN**

**43**

**RUSIA: CONFLICTOS  
Y PERSPECTIVAS**



## FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

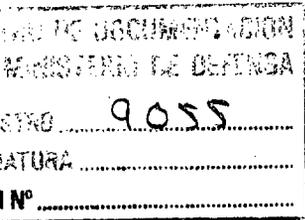
**RUSIA:** conflictos y perspectivas. — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2001. — 232 p. ; 24 cm. — (Monografías del CESEDEN ; 43). — Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional  
NIPO: 076-01-100-2. — D.L. M. 19095-2001  
ISBN: 84-7823-830-1

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España) II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Serie.

Régimen Político / Grupos de presión / Seguridad Nacional / Organización militar / Reforma económica / Reforma política / Conflictos / Geoestrategia / Rusia / S. XX / S. XXI

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © *Copyright*.



Edita:



NIPO: 076-01-100-2  
ISBN: 84-7823-830-1

Depósito Legal: M-19095-2001

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.250 ejemplares

Fecha de edición: mayo 2001

# **RUSIA: CONFLICTOS Y PERSPECTIVAS**



## SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN, CONSIDERACIONES GENERALES .....	9
<i>Por Fernando Riaño Lozano</i>	
 <i>Capítulo primero</i>	
SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA FEDERACIÓN RUSA. ....	19
<i>Por Jesús de Andrés Sanz</i>	
 <i>Capítulo segundo</i>	
GRUPOS DE PRESIÓN EN LA POLÍTICA RUSA.....	51
<i>Por Antonio Romea Rodríguez</i>	
 <i>Capítulo tercero</i>	
LA PERCEPCIÓN RUSA DE SU SEGURIDAD NACIONAL .....	85
<i>Por Rafael Sánchez González</i>	
 <i>Capítulo cuarto</i>	
REFORMAS ECONÓMICAS E INDUSTRIA DE DEFENSA EN RUSIA .	113
<i>Por Antonio Sánchez Andrés</i>	

	<u>Página</u>
<i>Capítulo quinto</i>	
LOS CONFLICTOS DE MINORÍAS NACIONALES EN LOS ESTADOS SUCESORES DE LA URSS .....	153
<i>Por Carmen González Enríquez</i>	
 <i>Capítulo sexto</i>	
DESAFÍOS DE MOSCÚ EN EL CÁUCASO Y ASIA CENTRAL .....	189
<i>Por Carlos Echevarría Jesús</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	223
ABSTRACT .....	225
ÍNDICE .....	227

**INTRODUCCIÓN,  
CONSIDERACIONES GENERALES**

## INTRODUCCIÓN, CONSIDERACIONES GENERALES

Por FERNANDO RIAÑO LOZANO

*Dentro de la enorme variedad de las diferentes trayectorias históricas de los grandes países europeos actuales, la de Rusia tiene una singularidad muy especial.*

*Tal vez su excentricidad respecto al núcleo de países históricamente decisivos en el centro/occidente europeo, quizás su naturaleza mixta europea/asiática, posiblemente sus enormes dimensiones físicas y consiguiente dispersión humana. Lo cierto es que, esos factores y circunstancias, retardaron notablemente la entrada en la escena histórica de Rusia, respecto a los demás países europeos importantes.*

*Realmente, Rusia no empieza a intervenir de forma significativa en los asuntos europeos hasta el siglo XVIII con Pedro I y Catalina II y de forma decisiva, en las guerras napoleónicas a principios del XIX. Durante este siglo consolida también su inmenso imperio continental que se extiende por Oriente hasta las costas del Pacífico.*

*La humillante guerra ruso-japonesa y las derrotas en la Primera Guerra Mundial dan paso a la Revolución de 1917 y como resultado de esta gran convulsión, se instaura la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que comprende una extensión territorial similar a la del antiguo imperio zarista.*

*La Segunda Guerra Mundial, la «Gran Guerra Patriótica», consigue catalizar los más tradicionales sentimientos nacionales, amén de los religiosos, para resistir heroicamente y finalmente vencer la invasión alemana.*

*La URSS en 1945, domina toda la Europa Oriental, ha situado la vanguardia de sus Ejércitos en Berlín y Viena y se ha expandido, hasta donde nunca lo hizo con los zares, por el este y el sur de su desmesurado territorio. Desde este momento, hasta finales de la década de los años ochenta, el experimento revolucionario de Lenin, se constituye en primera potencia mundial, a nivel y en pugna con Estados Unidos de América.*

*Se trata pues de un proceso histórico muy rápido, de apenas doscientos años, en los que Rusia pasa de potencia europea importante con Catalina II, a la cúspide del poderío mundial, transformada en la URSS.*

*Ésta es una de las singularidades que mencionaba al principio de la exposición, pero la fundamental, la más llamativa en el proceso histórico descrito, es la pasmosa disolución de toda esa enorme estructura de poder en un tiempo mínimo y sin ningún detonante espectacular —guerra o revolución—, causante del colapso.*

*Todo este apresurado comentario histórico hasta aquí desarrollado, no tiene más objeto que servir de antecedente ilustrativo a tan atípica trayectoria y justificar la oportunidad de constitución de este grupo de trabajo, para el estudio y análisis de ese confuso y apasionante periodo que arranca desde el mencionado colapso, hasta el presente.*

*Al considerar un fenómeno tan extraordinariamente complejo y variable en el tiempo, se decidió desde el inicio, que la forma más factible de embarcarlo era mediante la selección de una serie de temas, importantes y significativos, que aunque no supusieran un tratamiento exhaustivo, sí permitieran iluminaciones parciales del problema y una percepción en su conjunto coherente y comprensible.*

*Naturalmente que la selección de temas implicaba la disponibilidad de expertos sobre los mismos y viceversa. En definitiva pienso que esta obligada interacción, ha sido solventada con éxito por las gestiones y contactos previos del coordinador del grupo y se ha llegado a un resultado satisfactorio. Pasemos a continuación a enumerar cuales han sido esos temas y glosar brevemente su contenido.*

*En líneas muy generales, puede decirse que el trabajo se ha estructurado en tres grandes áreas:*

- *La primera se refiere al sistema político e institucional vigente en la Federación Rusa y a su contrafigura: los grupos de presión, que han operado con particular intensidad en todo el sistema y le han impreso una indeseable huella.*
- *La segunda trata sobre la seguridad nacional, estudiada en una doble vertiente: percepción rusa de su seguridad y evolución de la todopoderosa industria de defensa al compás de las drásticas reformas económicas de la última década.*
- *La tercera y última área temática, está muy interrelacionada con la anterior y se refiere a dos fuentes específicas de conflictos, consecuencia directa de la disgregación de la URSS, una es la existencia de grandes núcleos de minorías nacionales rusas y no rusas, dentro y fuera de las fronteras de la Federación; otra trata sobre los problemas, latentes o abiertos, planteados por las nuevas delimitaciones territoriales en las sensibles zonas del Cáucaso y Asia Central.*

*A continuación, pasaré a glosar, de forma breve pero más individualizada cada uno de los trabajos realizados.*

*El capítulo primero: «Sistema político e institucional de la Federación Rusa» ha sido desarrollado por don Jesús de Andrés, profesor de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y se ha estructurado en los siguientes apartados.*

- *La formación del actual sistema político ruso.*
- *Principales órganos e instituciones del Estado.*
- *Comportamiento político y opinión pública.*
- *La Rusia del siglo XXI.*

*Los grandes acontecimientos que jalonan el periodo comprendido entre el año 1985 nombramiento de Gorbachov como secretario general del Partido Comunista— y 1990 —práctica desaparición del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) en su XXVIII congreso—, están descritos con gran fluidez. La retirada en el año 1988 de Afganistán después de una desastrosa guerra. El hundimiento de los regímenes del Pacto de Varsovia con la escena paradigmática del derribo del muro de Berlín. Los nombramientos en 1990 de Gorbachov como primer y último presidente de la URSS y también, en el mes de mayo de 1990, la designación de Yeltsin como último presidente del Sóviet Supremo, facilitándole así el acceso a los puestos directivos en una coyuntura en la que unas instituciones se derrumbaban y otras surgían bruscamente.*

*De hecho, apenas un año más tarde, el 12 de junio de 1991 Yeltsin es nombrado presidente de Rusia y a continuación en una especie de caleidoscopio, mareante por su rapidez, se producen el golpe de Estado del mes de agosto y la disolución de la URSS en diciembre del mismo año, al constituirse en Comunidad de Estados Independientes (CEI): Rusia, Ucrania y Bielorrusia. También en ese momento Gorbachov dimite y desaparece definitivamente de la escena política.*

*Luego vendrá la gran crisis del otoño de 1993 en la que Yeltsin escenifica un autogolpe de Estado en el que disuelve el Parlamento, después de cañonearlo y propicia la promulgación de una nueva Constitución.*

*Los avatares posteriores; las dos elecciones presidenciales del 94 y 96, los cambios fulminantes de jefe de Gobierno, las políticas económicas contradictorias dentro de una crisis social creciente, la implicación nuevamente en la guerra de Chechenia y finalmente, la dimisión sorpresiva de Yeltsin, el 31 de diciembre de 1999, son relatados con buena pluma y conocimiento profundo por don Jesús de Andrés.*

*Se trata en definitiva de un trabajo muy bien estructurado y clarificador sobre el giro copernicano experimentado, política e institucionalmente, por la antigua URSS hasta devenir en la actual Federación Rusa.*

*El capítulo segundo, «Grupos de presión en la política rusa» lo ha elaborado don Antonio Romea, periodista, miembro de Russia Consulting, visitante asiduo de ese país y perfectamente informado del día a día político y social, por todo tipo de medios de comunicación, prensa, radio, televisión e Internet.*

*Debido probablemente a la naturaleza de sus fuentes de información prioritarias, el estilo de su trabajo es un poco coloquial, pero lleno de viveza e interés.*

*Comienza haciendo una reflexión sobre la estructura del poder en Rusia desde los tiempos de los zares, pasando por Lenin, Stalin y los restantes jerarcas comunistas, hasta llegar a lo que denomina «yeltsinismo». En todos ellos existe un denominador común, Corte, Polit Buró o Administración presidencial, que han jugado un papel muy influyente en la cercanía inmediata del poder y al margen de instituciones más representativas.*

*En lo que se refiere a Yeltsin, aunque se mencionan algunos aspectos positivos de su gestión —no en vano resistió más de ocho años en el*

*poder— lo más determinante es negativo. En su mandato se constituyeron unos fuertes grupos de presión procedentes de las privatizaciones poco claras del sector energético, de los medios de comunicación y de la nueva banca. Debe unirse a esto, la actuación casi impune de organizaciones mafiosas, que han caracterizado de forma lamentable este periodo y la propia implicación familiar de Yeltsin en un turbio ambiente de nepotismo que le obligó a exigir a su sucesor la inmunidad, como paso previo a su dimisión voluntaria.*

*Resultan interesantes aunque algo especulativas, las causas que propiciaron la reanudación de la guerra con Chechenia y el influjo favorable que sin duda tuvo en la llegada al poder de Putin. También la semejanza que se hace de este personaje, casi desconocido hace un año, es muy esclarecedora, dentro del carácter, asumido y sanamente periodístico, que inspira el trabajo de Romea.*

*El tercer capítulo, «La percepción rusa de su seguridad nacional» tiene un interés muy señalado, pues como es sabido, Rusia en todo su devenir histórico, ha tenido una especial sensibilidad en la evaluación de las amenazas externas. Aunque esta percepción haya podido resultar en ocasiones incluso enfermiza, se trata de un hecho constatable y persistente que debe ser adecuadamente valorado.*

*Ha desarrollado este trabajo, el coronel del Estado Mayor del Ejército de Tierra, don Rafael Sánchez, antiguo agregado de Defensa en Moscú y por tanto observador privilegiado de la realidad militar rusa.*

*Otra circunstancia muy afortunada, es la reciente publicación de dos documentos básicos para el tema que nos ocupa. En enero del año 2000 el «Concepto de Seguridad Nacional» y en abril «La Doctrina Militar» de la Federación Rusa.*

*Estos dos documentos oficiales han sido objeto de un permanente debate en los nueve últimos años y por ello se han emitido un número no habitual de versiones o actualizaciones.*

*El «Concepto de Seguridad Nacional» se plantea como un amplio abanico de previsiones para garantizar la seguridad del individuo, la sociedad y el Estado, contra todo tipo de amenazas exteriores e interiores. El muestrario es amplísimo y puede resultar ilustrativo enumerarlo: crisis económica, dependencia tecnológica, separatismo, criminalización de la sociedad (la ominosa realidad de las mafias y la corrupción), las crecientes diferencias sociales, la crisis de la salud pública, las amenazas en el ámbito interna-*

*cional, en el campo de la información y en las fronteras, el deterioro ambiental y, por último el nivel de amenaza militar.*

*Lógicamente, es el documento «Doctrina Militar» el que trata en concreto de las amenazas a la seguridad militar rusa. Comienza enunciando unos principios militares estratégicos, que constituyen una novedad respecto a la versión del año 1993, en los que se definen los diferentes tipos de guerras, local, regional y a gran escala y los medios para enfrentarlas. Otro interesante apartado es el de la «Organización militar del Estado» y también fundamental, el de la doctrina de empleo de las armas nucleares.*

*Termina la exposición con unas ponderadas conclusiones como resultado del análisis de todo lo que antecede. Se trata sin duda de un magnífico trabajo, oportuno y acertado en todos sus aspectos.*

*La aportación de don Antonio Sánchez Andrés, profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Valencia, versa sobre las «Reformas económicas e industria de defensa en Rusia». Este tema está muy relacionado con el anterior, ya que durante toda la etapa soviética, la industria de defensa en general y la aeroespacial en las últimas décadas, fueron parte fundamental del conjunto de la economía y elemento clave del potencial del Ejército Rojo.*

*Las profundas reformas económicas de los años noventa han alterado lógicamente esta situación y hemos asistido a una drástica transformación tanto por la vía de los cambios estructurales, como de las privatizaciones. Además de estos aspectos, también se tratan con detenimiento las transformaciones sufridas por los diferentes sectores de la producción industrial.*

*Asimismo, se estudian los cambios organizativos y en particular la constitución de asociaciones empresariales y la proliferación de empresas de pequeño tamaño dentro del sector de defensa. Por último se analizan las características más importantes de la producción militar, tanto para consumo interno como para exportación.*

*Dos cuadros muy ilustrativos sobre los parámetros de evolución industrial entre los años noventa y noventa y nueve y una bibliografía muy completa, finalizan este interesante y documentado trabajo.*

*El capítulo quinto, «Los conflictos de minorías en los Estados sucesores de la URSS» ha sido desarrollado por doña Carmen González Enríquez, profesora de la UNED.*

*Aunque aparentemente pudieran parecer un tema de orden menor dentro de la extraordinaria magnitud de las convulsiones anteriormente descritas, no lo es en absoluto, ya que se trata de un fenómeno genuinamente ruso, con raíces históricas profundas e implica un cambio muy brusco en el status de unos veinte millones de personas de origen eslavo, que han pasado a depender de otros nuevos Estados. Para acotar un poco la amplitud del tema, el estudio se centra en los tres casos más significativos: los países bálticos, Ucrania y Kazajistán.*

*Otro aspecto también preocupante, aunque de diferente significación, es el problema representado por las minorías no rusas asentadas dentro de los límites de la Federación, cuyas tendencias centrifugas pudieran ser un factor disgregador.*

*La potencialidad conflictiva de esta situación, confiere una gran importancia al concienzudo trabajo elaborado por doña Carmen González Enríquez.*

*En el capítulo sexto y último, don Carlos Echevarría Jesús, experto en temas internacionales y polemología, analiza los «Desafíos de Moscú en el Cáucaso y Asia Central».*

*Como muy bien señala desde el principio el autor, toda una serie de conflictos territoriales étnicos y religiosos han tenido y tendrán como escenario esta zona meridional de la antigua URSS, donde además de su problemática intrínseca se dirimen complejos juegos de influencias de ámbito mundial. Sobre esta zona gravitan los intereses inmediatos de Irán, Turquía y por supuesto Rusia, la inextinguible guerra de Afganistán, la sombra de Estados Unidos, China y en cierta medida de la Unión Europea, todo ello debido en gran parte a los inmensos recursos energéticos tanto en explotación como detectados y a los trazados de las líneas de distribución (oleoductos y gaseoductos), de enorme importancia estratégica.*

*De hecho, Armenia, Georgia, Nagorni Karabaj, Tayikistán, Daguestán y Chechenia, han sido en los últimos nueve años un rosario inacabable de violencias, atentados, conflictos civiles y guerras abiertas que son la mejor prueba de la situación explosiva de la zona.*

*Don Carlos Echevarría, ha realizado un muy meritorio esfuerzo expositivo y clarificador, para desentrañar las claves de los conflictos y prever su evolución, en este confuso y peligroso escenario.*

*No quiero finalizar esta introducción sin agradecer a los coordinadores de este grupo de trabajo, capitán de navío don Guillermo Carrero González y coronel don Eduardo Navadijos Ortiz, su eficacísima labor y por supuesto a todos los miembros colaboradores el buen trabajo realizado.*

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA FEDERACIÓN RUSA**

## **SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA FEDERACIÓN RUSA**

Por JESÚS DE ANDRÉS SANZ

El actual sistema político ruso, cuyas reglas jurídicas y fundamentos políticos dimanar de la Constitución de diciembre de 1993, ha sido fruto de la particular evolución del proceso de reformas comenzado hace más de tres lustros. Cualquier ejercicio de prognosis que, desde el momento actual, pretenda anticipar, siquiera de forma tentativa, el rumbo de los acontecimientos en la nueva Federación Rusa requerirá la realización de un balance histórico de lo ocurrido, describir los aspectos formales del sistema político y analizar el desarrollo efectivo de los cambios.

El presente trabajo, conforme a estos mínimos de partida, repasará los antecedentes históricos del actual sistema político, incidiendo en la importancia que tuvo la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la independencia de Rusia y la crisis institucional que acabó con la elaboración de una nueva Constitución; a continuación describirá sucintamente los aspectos formales del sistema político resultante de la crisis del otoño del año 1993 y del señalado texto constitucional; de igual forma analizará la dinámica política del proceso de cambio, prestando especial atención a los distintos procesos electorales, a las dinámicas políticas y a la caracterización del sistema; y, por último, escudriñará, desde la valoración de los cambios y del grado de consolidación democrática, las perspectivas de futuro de un país tan enorme, importante y todavía poderoso como es la Federación Rusa.

## **La formación del actual sistema político ruso**

Tal y como hemos señalado, para entender los cambios que en los últimos años han tenido lugar en Rusia e intentar escrutar, desde la valoración del presente momento histórico, sus tendencias de futuro parece oportuno comenzar rememorando lo acontecido en todo este tiempo. El origen del cambio bien puede situarse en el momento en que Gorbachov alcanzó la Secretaría General del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), en marzo del año 1985. En ese momento, los nuevos cuadros llegados al poder compartieron, con aquellos que llevaban más tiempo en él, la evidencia que suponía la necesidad de modificar en un sistema que se había demostrado absolutamente ineficaz. Hasta tal punto era manifiesta la urgencia de transformaciones que, pese a la esclerosis del sistema y a la persistencia de sus lentos ritmos internos, tan sólo un año después, en el XXVII congreso del partido, celebrado en febrero de 1986, se comenzó a hablar por primera vez de reformas, atisbándose cambios en la política exterior, en la economía y en la política informativa. A partir de este momento, la inevitable y progresiva profundización en dichos cambios agrandó la distancia entre las posturas intensificando su radicalización a favor o en contra de las reformas.

Las rivalidades y, especialmente, la ambigüedad del camino emprendido hicieron necesario recurrir a la que sería la xix conferencia extraordinaria del PCUS, celebrada en el verano de 1988. Sus resultados directos fueron la aceleración de la perestroika (reestructuración) y la introducción de numerosos cambios en el sistema político. La contienda se planteaba como la lucha descarnada entre dos grandes proyectos, uno de querencia demócrata y fascinación por el capitalismo, representado por un Boris Yeltsin que pretendía la aceleración de las reformas, y otro de corte conservador dispuesto a todo con tal de preservar los privilegios alcanzados, cuyo máximo exponente era el inmovilista Yegor Ligachov. Entre ambos, un Gorbachov oscilante e indeciso, capaz de defender ambos discursos, completaba el mapa político. El grueso de la población, gracias a la política de transparencia informativa (glásnost), se convertía en espectador de los debates televisados. Como resultado directo de la conferencia, un reajuste en la dirección del PCUS apartó los últimos restos «breznevianos», concitando la radicalización de la oposición a Gorbachov. Además, parte de las resoluciones se plasmaron jurídicamente en la reforma constitucional de diciembre de 1988. Entre ellas cabe destacar el diseño del nuevo Congreso de Diputados Populares (CDP) de la URSS, que venía a

instituirse como el órgano superior del poder estatal soviético. La elección de sus miembros, en un intento de corregir el déficit de legitimidad del sistema, se celebró el 26 de marzo de 1989. Si bien las limitaciones democráticas fueron evidentes, el hecho de que en cada distrito se eligiera a más de un candidato constituyó un avance notable. Pese a que el control del PCUS seguía siendo incuestionable, sus divisiones internas y su fragmentación en corrientes, permitieron desplazar a amplios sectores contrarios a las reformas.

El triunfo de candidatos reformistas como Afanasiev, Sajarov, Popov o Yeltsin era señal de la reivindicación de cambios más profundos y del rechazo a los aparatos conservadores. Inmediatamente el congreso eligió a los 542 miembros del Sóviet Supremo, verdadero parlamento ordinario al tener funciones legislativas y poderes específicos, y aprobó distintas disposiciones sobre la política interna y externa entre las que resaltaba el mandato al nuevo Sóviet Supremo para elaborar otra Constitución. Gorbachov, por otra parte, fue elegido presidente por una amplia mayoría que expresaba la inexistencia de otra alternativa, en ese momento, para dirigir las reformas y, también, la efectividad de su ambigua posición.

Ante el empeoramiento de la crisis territorial, conforme pasaba el tiempo cada vez más grave, y dado que la nueva Constitución no llegaba, Gorbachov se vio obligado a realizar otra reforma constitucional en diciembre del año 1989. Este cambio, junto a las primeras manifestaciones del problema nacional, agudizaron la rivalidad y enemistades con un Gorbachov vacilante. Los sectores conservadores, que se sentían traicionados ante el avance de las reformas, adoptaron una política de acoso sin ofrecer alternativas a cambio, mientras que los sectores reformistas, con una utilización más inteligente de sus recursos, ligaron su proyecto al de un nacionalismo ruso hasta entonces poco reivindicado y al apoyo a las demandas secesionistas, sin detenerse en sus consecuencias, de aquellas repúblicas que comenzaban a solicitar la independencia. A ello también contribuyó la nueva situación internacional, en acelerado proceso de transformación. No olvidemos que en el 1988 fue el año de la retirada de Afganistán y que a finales del año 1989 tuvo lugar el hundimiento, permitido pero no controlado por la URSS, de buena parte de los regímenes aliados del desaparecido Pacto de Varsovia. Los comicios para el CDP de Rusia, en marzo de 1990, en condiciones sustancialmente distintas a la elección del congreso soviético celebrada un año antes, fue el detonante para que los reformistas adoptaran la bandera de un proyecto específicamente ruso, aun cuando, como hemos señalado, éste no figu-

raba en sus planteamientos originales. Como ya sucediera en las elecciones al CDP de la URSS, los candidatos conservadores, reunidos esta vez en torno al bloque de los Movimientos Patrióticos Rusos, fueron derrotados por los reformistas agrupados en torno a la Plataforma Rusia Democrática. Yeltsin, todavía miembro del partido, fue elegido presidente del Sóviet Supremo de Rusia, el día 29 de mayo de 1990 con el apoyo de los diputados de la plataforma, de grupos reformistas, de nacionalistas y de moderados, en abierta lucha con los sectores conservadores del aparato.

En los mismos días en que se celebraron las elecciones al CDP de Rusia una nueva revisión constitucional, la tercera desde que comenzara la *perestroika*, arrebató al PCUS su monopolio sobre el sistema político al suprimirse el artículo sexto, que le asignaba la tarea de dirigir la sociedad. El sector reformista en el congreso soviético hacía notar su peso y poder en aumento. Además de perder el partido su monopolio se aprobó la propiedad privada y se creó la figura de presidente de la URSS, siendo elegido Gorbachov, sin contrincantes pero con oposición, primer y último presidente de la Unión Soviética. De esta forma, en un contexto institucional de disolución de las estructuras soviéticas y partidista de lucha descarnada entre reformistas y conservadores, la situación del PCUS, en vísperas de su XXVIII congreso, que se celebraría en julio de 1990, era la de una organización derrotada y desunida. No sólo había perdido buena parte de la militancia y soportado sonadas derrotas electorales, sino que, además, sufría por la desestructuración territorial, pareja a la que experimentaba el Estado soviético, y por la ruptura ideológica en su interior.

La federalización efectiva de los distintos partidos comunistas fue tan rápida como determinante en la profundización de la crisis. Desde el año 1989 la velocidad con que se fueron desmembrando la URSS y el partido fue de vértigo. Las declaraciones de soberanía de los distintos Sóviets Supremos y de los distintos partidos venían a herir y a dividir profundamente las estructuras centrales. Desde finales del año 1988 hasta julio de 1989 los Sóviets Supremos de las repúblicas bálticas, con el apoyo de sus respectivos partidos, declararon su soberanía. Otro tanto ocurrió a lo largo de 1990 en Ucrania, Moldavia y Uzbekistán. En diciembre del año 1989 el Partido Comunista lituano había decidido separarse del PCUS. Los distintos grupos y facciones, que venían a conformar auténticos partidos dentro del partido, expresaban claramente la heterogeneidad y ruptura ideológica, irreconciliable en muchos casos, así como el agotamiento del sistema unipartidista. Ante este panorama los sectores más duros del

partido comenzaron a organizarse en la defensa de sus, cada vez más amenazadas, posiciones.

Al celebrarse el XXVIII congreso del PCUS el escenario político estaba dividido, por tanto, entre dos grandes grupos, reaccionarios y reformistas, con diferencias cada vez mayores y con unos objetivos políticos y personales absolutamente incompatibles. Esta separación se plasmaba especialmente en el control respectivo de las instituciones soviéticas, por unos, y de las rusas, por otros. Los contrarios a las reformas tenían el control de las principales instituciones soviéticas y, desde ellas, pretendían preservar el *statu quo* soviético y salvaguardar con él su posición y privilegios. Por su parte, los partidarios de profundizar en los cambios contaban con el control de las instituciones rusas, cuya apuesta democrática no fue puesta en duda, sobre todo en Occidente, por su aparente sinceridad. Uno y otro ámbito, tal y como hemos señalado, disponían de idénticas fuerzas y del mismo grado de legitimidad: las autoridades soviéticas contaban con el CDP de la URSS, del que había surgido su Sóviet Supremo, designando éste como presidente a Gorbachov, que aunque no pertenecía en sentido estricto al sector reaccionario, sí venía a representarlo debido a su oposición al otro bloque y a su indefinición constante; las autoridades de la República Rusa contaban con el CDP de Rusia, que también tenía su Sóviet Supremo y había elegido a Yeltsin como su presidente. Gorbachov había sido designado, además, presidente de la URSS, algo que no le dotaba de mayor legitimidad ya que no se celebraron elecciones; Yeltsin, por su parte, ejercía funciones de presidente de Rusia, lo que acrecentaba la dualidad de poderes y el enfrentamiento con las autoridades soviéticas al convertir a las instituciones de Rusia en plataforma de acción de los reformistas.

El congreso supuso la ruptura definitiva del PCUS, ya que al finalizar fue abandonado por los reformistas radicales quedando Gorbachov más sólo que nunca frente a un aparato netamente conservador. Durante el congreso, con el fin de evitar la victoria de los ortodoxos, Yeltsin apoyó a Gorbachov aunque sin dejar de criticarle. De igual forma, el apoyo que recibió de los conservadores trataba, en último término, de contrarrestar la influencia de los reformistas. Jugando a dos bandas Gorbachov consiguió la aprobación de sus resoluciones y propuestas, siendo reelegido secretario general. Al finalizar el congreso abandonaron el partido, Yeltsin, Popov y Sobchak, junto a la mayoría de los miembros de la Plataforma Rusia Democrática.

El gran problema de Gorbachov en este momento no era sólo que había quedado rodeado de los sectores conservadores sino que su alejamiento de la realidad social era cada vez mayor. El grueso de la población, sumida en una situación crítica, disponía de información y daba su respaldo no a quien consideraba responsable tanto de lo malo que habían traído consigo las reformas como de interesadas resistencias al cambio sino a aquellos sectores que endulzaban sus oídos con la promesa de paraísos capitalistas y un rechazo al pasado autoritario aliñado con retóricas nacionalistas. A partir del verano del año 1990 las políticas desarrolladas tuvieron un claro sesgo conservador, algo que quedó confirmado con la llegada a puestos clave del poder de personajes que protagonizarían un año después el golpe de Estado y el abandono de personajes como Edvard Shevardnadze, hasta entonces ministro de Asuntos Exteriores. El rechazo del «Plan Shatalin», que pretendía reformar la economía, clarificó que en el ánimo de los conservadores estaba por encima de todo preservar su situación.

Con la negativa a aceptar este programa económico y el endurecimiento represivo, Gorbachov realizó una aproximación a la política deseada por la alianza de los miembros del aparato del PCUS, el complejo militar-industrial y el alto mando militar. Dos eran, por otra parte, las amenazas al poder central soviético: la disputa por el poder en cada una de las repúblicas soviéticas entre sectores similares a los enfrentados en Moscú, con unas elites locales más preocupadas por afirmar su parcela que por el futuro de la Unión Soviética, y la rivalidad inmediata de las instituciones rusas, lideradas por Yeltsin, que además de contar con el apoyo popular y de manejarse mejor en la incipiente sociedad civil ponían constantemente en evidencia a las soviéticas. El día 17 de marzo de 1991, ante los problemas planteados por la creciente desmembración territorial, Gorbachov sometió a referéndum el mantenimiento de la Unión. Todos los miembros del partido se volcaron en su favor, consiguiendo que más del 75% de los votos fueran afirmativos. Pero, además, en el referéndum se planteó otra pregunta sobre la creación de la figura de un presidente de la Federación Rusa, obteniendo, pese a la campaña en contra del PCUS, un respaldo del 70%. Aunque los resultados favorecían inicialmente a Gorbachov al permitirle cierta tregua y la tranquilidad de eliminar un escenario de desmembración territorial, el beneficiario último fue Yeltsin, que allanó su camino hacia la Presidencia de la Federación Rusa.

Necesitado de apoyos y consciente del alejamiento de la realidad del sector conservador, Gorbachov buscó, en la primavera del año 1991, pactar

un acuerdo con los poderes rusos. Posiblemente había comprendido que se encontraba en un callejón sin salida y que escapar a esta situación requería negociar con Yeltsin, aunque no cabe desechar la importancia que tuvieron el caos económico y la presión internacional. Consecuencia de este cambio de dirección fue la firma del Tratado de Novo Ogariovo, que emplazaba a la renegociación del Tratado de la Unión propuesto por Gorbachov en noviembre del año 1990 de forma que las repúblicas asumieran más competencias y poderes. La consecuencia fue, lógicamente, el alejamiento de los sectores conservadores, incluidos los que habían sido aupados al poder apenas unos meses antes. Esta desconfianza se acrecentó al celebrarse las elecciones a la Presidencia de Rusia el día 12 de junio de 1991. En ellas Yeltsin consiguió el 59,7% de los votos, derrotando tanto a Rizhkov, antiguo primer ministro soviético y representante del sector más reaccionario del PCUS, que se quedó en el 17,6%, como a Bakatín, antiguo ministro del Interior y preferido de Gorbachov en la elección, que tan sólo obtuvo el 3,6%.

La lucha de legitimidades quedaba totalmente descompensada ya que Yeltsin, a partir de ese momento, fue un presidente elegido a través de un proceso electoral, algo que Gorbachov no conseguiría nunca ya que cuando pudo no quiso y cuando lo hubiera deseado ya era demasiado tarde. La firma del Tratado de la Unión, prevista para el día 20 de agosto, precipitó los acontecimientos. Un día antes se ejecutó el que ha sido conocido como el golpe de Estado de agosto que, aprovechando la ausencia de Gorbachov de Moscú, intentó reconducir el propio proceso de cambio. Al frente de los golpistas se encontraban algunas de las personas promovidas en el otoño anterior. Paradójicamente, no fue protagonizado por los sectores más reaccionarios e inmovilistas del régimen sino por un sector del PCUS que pretendía inclinar la balanza de su lado paralizándolo la aprobación del Tratado y aplazando la resolución de los problemas más acuciantes.

Las principales consecuencias, quizá las mayores que haya tenido nunca un golpe de Estado, fueron la propia desaparición del Estado soviético y su descomposición en quince naciones y el derrumbe, por tanto, de su sistema político, incluido el Partido Comunista, sobre el que se sustentaba. El fracaso del golpe, pese a lo pretendido por sus promotores, aceleró el proceso de cambios que alcanzó, en pocas semanas, una velocidad de vértigo. Los intentos de Gorbachov, con anterioridad al golpe, de solucionar el problema nacional en realidad pretendían asegurar la continuidad de la URSS. Tras los sucesos de agosto la disolución de la misma

fue tan breve como inevitable: el día 8 de diciembre los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia (Yeltsin, Kravchuk y Shushkevich, respectivamente) fundaron la Comunidad de Estados Independientes (CEI), a la que se unirían el día 21 el resto de repúblicas excepto las tres bálticas y Georgia. A Gorbachov no le quedó otra salida que la dimisión, que se produjo días más tarde de la disolución de la URSS. Yeltsin, como presidente de la Rusia heredera del Imperio soviético, pasó a ocupar su lugar en la dirección del país.

Tras la independencia de las repúblicas, los acontecimientos acaecidos en Rusia, lejos de subsanar la falta de eficacia económica, acentuaron los problemas existentes. En enero de 1992, a los pocos días de la desaparición de la Unión Soviética, la liberalización de precios inició el ambicioso plan de reforma económica dirigido por Yegor Gaidar, cuyo objetivo principal era la estabilidad financiera. La disminución de los ingresos de la población, la inflación y el retroceso de la producción industrial (territorialmente desarticulada tras la desaparición de la URSS) hicieron patentes los terribles costes sociales de las reformas. Mientras, en el ámbito político, no se tardó mucho en comprobar que las inclinaciones democráticas de Yeltsin no pasaban de ser una mera estrategia bien utilizada, eso sí, hasta alcanzar el poder. Las posturas se polarizaron en torno a Yeltsin y a Ruslan Jasbulátov, presidente del Parlamento, dado que la facultad de Yeltsin de gobernar por decreto, obtenida en noviembre de 1991 afectó a la situación del segundo.

El vicepresidente Rutskoi se puso del lado del Parlamento ya que también se vio afectado, en este caso por la formación del nuevo Gobierno en el que Gaidar y Burbulis ocupaban un destacado lugar. Es posible que la urgencia de recuperar la economía pospusiera la cuestión política pero no es menos cierto que no hubo voluntad alguna de resolver la compleja estructura estatal que resultó de la caída de la URSS: un Parlamento ruso elegido con la Unión Soviética aún en pie, un presidente elegido también en el periodo soviético, un remiendo de constitución y poca voluntad de cambiar para evitar males mayores, es decir, la pérdida de lo alcanzado por el entorno de Yeltsin. Evidentemente la crisis en la esfera política, cual pescadilla que se muerde la cola, acentuó el colapso de la economía rusa ante la falta de un mínimo consenso para abordar los problemas económicos y encaminar, definitivamente, la forma política del Estado.

Muchas de las limitaciones señaladas a Gorbachov parecieron tomar vida de nuevo en todo este periodo. Yeltsin, al igual que su antecesor, estuvo

dominado por la vacilación en la mayoría de sus decisiones, siendo la permanencia en el poder el único referente que guió su política. A ello contribuyeron el alejamiento del entorno presidencial de los partidos que comenzaban a formarse y el fuerte personalismo de toda su política. Cuando comenzaron a percibirse los desastrosos efectos que tuvo la aplicación indiscriminada de las políticas económicas neoliberales y Yeltsin entendió que sus resultados podían afectar a su posición de poder destituyó a su jefe de Gobierno, Gaidar, sustituyéndolo por Víktor Chernomirdin, procedente del mundo empresarial soviético, en diciembre de 1992.

No sólo inquietaron las políticas neoliberales a los detentadores del poder sino que también sirvieron para que se produjera un acercamiento estratégico entre los nuevos rivales de Yeltsin, léase Jasbulátov y Rutskoi, y los más antiguos, es decir, las denominadas fuerzas patrióticas que incluían, por supuesto, a los comunistas conservadores.

Este hecho, junto con la llegada al Gobierno de Chernomirdin, favoreció el incremento del peso nacionalista en las políticas rusas. No cabe duda de que la lucha por el poder, planteada en términos de doble legitimidad, ahora entre la Presidencia y el Parlamento, junto con el fracaso estrepitoso de las primeras reformas retrajo el ingenuo afán occidentalizador del presidente a la vez que alentó numerosas críticas a la pérdida del poderío anteriormente disfrutado. Por otra parte, la llegada de Chernomirdin al entorno presidencial se vio favorecida por el denominado «compromiso de diciembre», mediante el cual el Parlamento apoyó la celebración de un referéndum constitucional a cambio del relevo en el Gobierno.

Sin embargo, la acentuación de las diferencias precipitó los acontecimientos al privar el Parlamento a Yeltsin de los poderes extraordinarios que le había concedido y oponerse a la celebración del referéndum que aprobó en septiembre. Yeltsin reaccionó haciendo caso omiso al Parlamento y aumentando, inconstitucionalmente, sus poderes. Finalmente se impuso una solución que contentaba a todos: se celebraría el referéndum, de carácter consultivo, con cuatro preguntas sobre la confianza que merecían el presidente y las reformas y la conveniencia de adelantar las elecciones presidenciales y generales.

Los resultados del referéndum, celebrado finalmente el 25 de abril de 1993, reforzaron, en contra de lo esperado por el Parlamento, las posiciones del presidente. El 58,7% de los votantes expresaron su confianza a Yeltsin. Un 53% aprobó «la política social llevada a cabo por el presidente de la Federación Rusa y por el Gobierno de la Federación Rusa

desde 1992». El 31% y el 43,1% de los que ejercieron el voto consideraron, respectivamente, que debían celebrarse elecciones anticipadas a la Presidencia y el Parlamento de la Federación Rusa. Dado que en las dos últimas cuestiones no se llegó a una participación del 50%, la Comisión Central para el Referéndum estableció su no adopción. Inmediatamente comenzó el debate sobre la nueva Constitución que, impulsado por Yeltsin, dio a ésta un marcado cariz presidencialista. Las continuas tensiones y hostilidades en la lucha política por el poder romperían la discusión para desembocar en la crisis del otoño de 1993 en la que Boris Yeltsin protagonizó un autogolpe de Estado al disolver el Parlamento, asumir todos los poderes y promulgar un nuevo texto constitucional. El día 21 de septiembre de 1993 Yeltsin disolvió el Parlamento y se apoderó de los poderes Legislativo y Judicial.

Tras cañonear el edificio del Parlamento e imponerse por las armas en el litigio mantenido con el poder Legislativo, Yeltsin convocó el referéndum sobre la nueva Constitución y elecciones parlamentarias para el día 12 de diciembre. La situación de crisis económica, la fuerte presión ejercida por la oposición, el enfrentamiento con el resto de los poderes (especialmente el Legislativo), la necesidad de emprender reformas o dar solución a determinados problemas y el deseo de prolongar la finalización legal del periodo de mandato componían el cuadro de razones que arguyó Yeltsin para poner en marcha su acción. Una descarnada lucha por el poder entre distintas elites, personalizadas por Yeltsin y Jasbulátov —máximos representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo—, no tan diferentes ideológicamente como pudiera pensarse, constituía la razón última del golpe de Yeltsin.

### **Principales órganos e instituciones del Estado**

La nueva Constitución de diciembre 1993, aprobada en las graves condiciones señaladas, articuló el nuevo sistema político ruso. A pesar de que la Constitución llevaba gestándose varios años, la disolución del Parlamento precipitó la promulgación de la misma y eliminó las diferencias existentes entre la comisión constitucional, el Parlamento, los miembros de la Federación y el presidente. La parte dogmática no sufrió grandes variaciones en comparación con anteriores proyectos; sin embargo, la parte orgánica, desarrollada principalmente por Filatov y por Sobchak —alcalde de San Petersburgo—, incorporó notables modificaciones que acentuaban el carácter presidencialista de la Constitución en detrimento

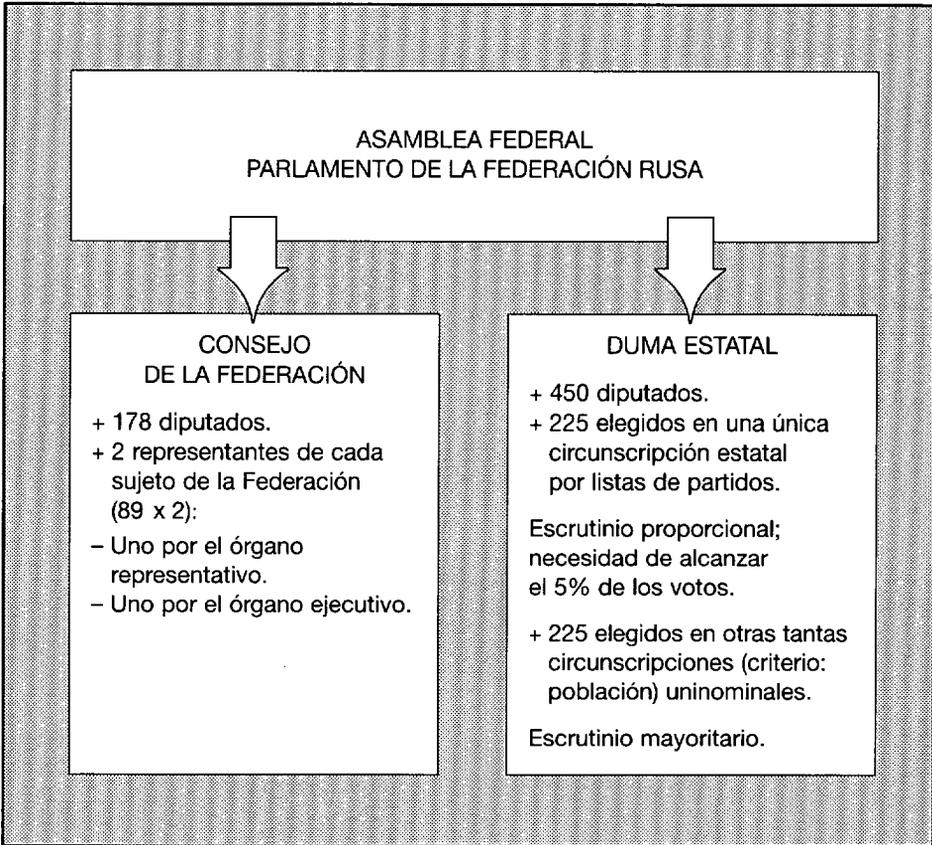
de proyectos precedentes de contenido más parlamentarista: aunque su estructura se asemeja a la de un sistema semipresidencialista en realidad estamos ante un sistema con desmedidos poderes presidenciales. De hecho, los poderes concedidos por la nueva Constitución al presidente son superiores a los de cualquier otro sistema presidencialista occidental.

El derecho de veto del presidente sobre la Duma —Cámara baja de la nueva Asamblea— y su capacidad para disolverla; la competencia constitucional de emitir decretos y disposiciones, facultad legislativa que confiere al presidente el artículo 90; su carta blanca para ejercer nombramientos en el Gobierno, la Administración y el Ejército; sus competencias militares como jefe de las Fuerzas Armadas y las dificultades formales existentes para su posible destitución, articulan un sistema presidencialista rígido que posibilita la implementación de políticas de marcado corte autoritario. A su vez, la ausencia de elementos eficaces de control y la confusión existente en la división de poderes contribuyen a potenciar el poder presidencial y ponen de manifiesto que, en el momento constituyente, primaron los objetivos políticos de Yeltsin sobre la oportunidad histórica de dotar a Rusia de un texto constitucional democrático, sin confusiones como las señaladas. De todos modos, ello no impide que la actual Constitución sea la más avanzada y democrática de cuantas ha tenido. Tras un breve preámbulo da paso a nueve capítulos que se resumen a continuación:

- Capítulo I: «Las bases del sistema constitucional». Artículos 1 a 16. En ellos se define a Rusia como un Estado de Derecho, federal y democrático (artículo 1). El valor supremo del sistema ruso es la persona, sus derechos y libertades (artículo 2). Defiende el fundamento de la Federación en la integridad del Estado (artículo 5). Se establece la división de poderes (artículo 10). Se reconocen la diversidad política y los partidos políticos (artículo 13), así como el carácter secular del Estado (artículo 14).
- Capítulo II: «Derechos humanos, civiles y libertades». Artículos 17 a 64. Se proclama la igualdad ante la Ley y se prohíbe cualquier tipo de discriminación de las personas. La dignidad de la persona y su derecho a la libertad e inviolabilidad se protegen mediante la prohibición de la tortura y la detención por más de cuarenta y ocho horas sin decisión judicial. Se garantiza el secreto de la correspondencia y la inviolabilidad del domicilio. También se recogen derechos de uso de la lengua materna, libertad de educación, de libre circulación y de elección de residencia, libertad de conciencia y de religión. Por lo que a dere-

chos políticos hace referencia, se reconocen los derechos de pensamiento y expresión, de información, de asociación política y sindical, de actividad empresarial y económica. Se hace también referencia al derecho al trabajo, a la vivienda, a la salud y a la asistencia médica, al medio ambiente, a la defensa de la familia y de la infancia.

- Capítulo III: «Estructura federativa». Artículos 65 a 79. Componentes de la Federación Rusa: veintiuna repúblicas, seis demarcaciones o *krai*, cuarenta y nueve departamentos u *oblast*, dos ciudades federales (Moscú y San Petersburgo), un departamento autónomo y diez circunscripciones autónomas (artículo 65.1). Establece las competencias de la Federación (artículo 71) y las de la Federación y sus componentes (artículo 72). La cláusula residual determina las competencias por aparecer a los sujetos de la Federación (artículo 73). La Federación puede participar en asociaciones interestatales (artículo 79).
- Capítulo IV: «El presidente de la Federación Rusa». Artículos 80 a 93. El presidente, jefe del Estado, es el garante de la Constitución y de los derechos humanos y civiles y libertades, protector de la soberanía, independencia e integridad del Estado (artículo 80). Elige al presidente del Gobierno, nombra a los ministros del Gobierno (a propuesta del presidente del mismo), aprueba la doctrina militar y nombra al alto mando de las Fuerzas Armadas (artículo 83). Convoca elecciones, disuelve la Duma, convoca referendos, presenta proyectos de ley a la Duma, firma y promulga las leyes (artículo 84). Dirige la política exterior (artículo 86). Es el supremo comandante en jefe de las Fuerzas Armadas (artículo 87). Emite decretos y directivas (artículo 90). Disfruta de inmunidad (artículo 91).
- Capítulo V. «La Asamblea Federal». Artículos 94 a 109. Es el órgano representativo y legislativo de la Federación (artículo 94). Se compone de dos Cámaras, el Consejo federal y la Duma (artículo 95). Gozan de iniciativa legislativa el presidente, el Consejo de la Federación, los diputados de la Duma, el Gobierno federal y los órganos legislativos de los sujetos de la Federación (artículo 104.1). Corresponde al presidente de la Federación la firma y promulgación de las leyes, lo cual le otorga derecho de veto sobre las mismas (artículo 110.7). La Duma puede ser disuelta por el presidente (artículo 109). La estructura de la Asamblea Federal puede observarse en la figura 1.
- Capítulo VI: «El Gobierno de la Federación Rusa». Artículos 110 a 117. El poder Ejecutivo es ejercido por el Gobierno de la Federación (artículo 110.1). Está compuesto por el jefe de Gobierno, vicepresidentes, y ministros federales (artículo 110.2). Puede emitir decretos y



**Figura 1.** Estructura de la Asamblea Federal de la Federación Rusa.

directivas, que pueden ser rescindidas por el presidente de la Federación (artículo 115). El Gobierno puede presentar su dimisión o ser destituido por el presidente de la Federación.

- Capítulo VII: «El poder Judicial». Artículos 118 a 129. El Tribunal Constitucional actúa por iniciativa presidencial, del Consejo, de la Duma, del Gobierno, del Tribunal Supremo, del Tribunal Superior de Arbitraje o de los cuerpos Legislativo o Ejecutivo (artículo 125). El Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en materia civil, criminal y administrativa (artículo 126).
- Capítulo VIII: «Gobiernos locales». Artículos 130 a 133.
- Capítulo IX: «Enmienda y revisión de la Constitución». Artículos 134 a 137.

La sección segunda está compuesta por nueve disposiciones finales y transitorias. La Constitución se aprobaría en sufragio el día 12 de diciembre de 1993 quedando derogada la anterior de 1977. Valdría la pena destacar de ella el capítulo segundo sobre derechos humanos y civiles y libertades ya que el hecho de que la Constitución recoja la totalidad de los derechos y libertades (admitiendo incluso otros «derechos y libertades universalmente reconocidos», artículo 55.1) no ha implicado, ni mucho menos, su automático cumplimiento. Así, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, por indicar un ejemplo de denuncia del incumplimiento de dichos derechos en Rusia, encargó en el año 1994 la elaboración de un informe a un grupo de juristas en el que debían examinar la conformidad del orden jurídico en la Federación Rusa con los principios fundamentales del Consejo de Europa. Dicho informe, después de estudiar la Constitución rusa y su catálogo de derechos humanos fundamentales, llegó a la conclusión de que parece ser «más teórico que práctico».

En el examen de los distintos niveles en los que se aplican los derechos humanos se constató lo siguiente:

- a) Legislativo: las leyes que deben permitir la aplicación de dichos principios no han sido adoptadas. Los juristas reconocen las enormes dificultades que han de superarse, pero «no tienen la impresión de que se efectúen esfuerzos enérgicos y claros a nivel parlamentario para solucionar la situación».
- b) Ejecutivo: por lo general los funcionarios opinan que en la Administración pública «la antigua manera de pensar» aún domina, es una enfermedad cuya persistencia puede comprenderse pero que debe ser eliminada.
- c) Tribunales: en el antiguo sistema los jueces no eran considerados como protectores de los derechos humanos, esta actitud parece persistir.
- d) Tribunal Constitucional: durante la visita de los juristas, el Tribunal no ejercía aún sus poderes. La posterior constitución del Tribunal Constitucional permite albergar esperanzas sobre la labor del mismo: su papel crítico durante las operaciones militares en Chechenia así lo indica. De hecho el informe señala que si los textos se aplican el Tribunal podría convertirse un instrumento de control del orden constitucional.

En cuanto al repaso que realizaron de la situación de algunos de los derechos fundamentales la situación era la siguiente:

- a) Libertad de prensa: el marco jurídico es compatible con las exigencias del convenio europeo aunque algunas de las disposiciones deben ser

aplicadas con prudencia. Llama la atención el informe sobre los problemas de los medios independientes por causa de su precaria base económica. Al respecto, cabe señalar los problemas con que se han enfrentado diversos medios de comunicación y periodistas al tratar críticamente algunas noticias referentes a las Fuerzas Armadas, al nuevo entramado político-económico o a determinadas conexiones de grupos mafiosos.

- b) Libertad de asociación: regulada por ley de 1990 no parece adaptada a las condiciones de la nueva Constitución.
- c) Libertad de reunión: legislación altamente insatisfactoria ya que mantiene la exigencia del consentimiento administrativo.
- d) Libertad de movimiento: no parece existir problemas en la Federación pero sí existen «prácticas claramente ilegales» como la exigencia del permiso de residencia en Moscú y otras grandes ciudades.
- e) Vida e integridad de la persona: además del ya señalado problema de la pena de muerte, los juristas señalaron el problema de las muertes y malos tratos en el Ejército (también del elevado número de suicidios en el mismo), a lo que habría que añadir los efectos de las acciones bélicas en Chechenia sobre la población civil

La conclusión a la que llegaron es que, a pesar de la existencia de unas garantías constitucionales suficientes, «la aplicación práctica de los derechos humanos no puede asegurarse si la propia legislación no estimula una percepción favorable del principio del Estado de Derecho». Como hemos señalado, se trata de un sistema con inmensos poderes presidenciales que compone un tipo de presidencialismo *de facto* cercano a lo que algunos autores han dado en denominar «neopresidencialismo».

La resolución del conflicto existente entre el Parlamento y el presidente Yeltsin, en el año 1993, finalizó con la imposición violenta del segundo, lo que le permitió acelerar el proceso constituyente diseñando una Constitución a su medida.

Algunos de los acontecimientos que han tenido lugar a lo largo de todo el periodo «yestsinista», como el control de los medios de comunicación, la utilización partidista de los recursos estatales, las dos guerras chechenas y el constante incumplimiento de la propia Constitución ponen de manifiesto los peligros que se derivan de la existencia de un poder semiautoritario en un país tan importante en la escena mundial.

## **Comportamiento político y opinión pública**

El papel de la Duma en el sistema político ruso, pese a ser el catalizador de la lucha política, no deja de ser secundario frente al del todopoderoso presidente. Al fin y al cabo Yeltsin venció en su lucha con el Parlamento y éste pagó cara su derrota. Debido al carácter excepcional con que fue elaborada la Constitución su refrendo coincidió con las elecciones parlamentarias a las que debía dar lugar, signo inequívoco de que su aprobación era el único resultado posible en las previsiones del entorno presidencial. Si tenemos en cuenta que de la Constitución derivaba el Parlamento su desestimación hubiera supuesto una situación ridícula. La nueva Asamblea Federal, desarrollada en el capítulo quinto de la Constitución rusa del año 1993, se compone de dos Cámaras, el Consejo de la Federación o Cámara alta, compuesta por dos representantes de cada miembro de la Federación, uno del poder Ejecutivo y otro del Legislativo, y la Duma estatal o Cámara baja, compuesta por 450 diputados elegidos por un periodo de cuatro años.

La Ley Electoral, aprobada en condiciones de excepcionalidad en las semanas anteriores a las elecciones, consistió en un sistema mixto por el que 225 diputados son elegidos por escrutinio mayoritario a una vuelta, en circunscripciones uninominales, y los 225 restantes por escrutinio proporcional (con la exigencia para cada partido o coalición de obtener, para acceder a la Cámara, al menos el 5% de los votos) en una circunscripción estatal única. Se trataba de un sistema híbrido que pretendía conjugar lo mejor de los sistemas mayoritario y proporcional, cuando en realidad combinaba sus defectos. La sorpresa de los resultados electorales dejó claro que las previsiones no habían sido acertadas y que la idoneidad del sistema dejaba mucho que desear.

En la pugna existente entre los partidos que consiguieron presentarse a las elecciones cabe destacar, como forma de acercarnos al análisis de los partidos y al sistema resultante, tres dimensiones que son la socioeconómica, el grado de apoyo al régimen y la política exterior. También pueden considerarse otras menores que condicionan a los partidos políticos como la urbana-rural y teniendo siempre en cuenta, eso sí, la importancia central del personalismo presente en la confrontación política. En la dimensión socioeconómica se enfrentaban dos posturas que tenían su correspondencia por un lado con los partidos liberales, partidarios de las reformas económicas liberalizadoras (en mayor o menor grado, conformes o no con la forma en que se realizaron), y por otro lado con los par-

tidos antiliberales, críticos de las reformas económicas y de sus consecuencias sociales. En la dimensión de apoyo al régimen la elección, especialmente tras los sangrientos acontecimientos del otoño de 1993, era clara: partidarios u opositores a la figura de Yeltsin, a sus políticas, métodos y argumentos.

Esta dimensión ha variado a lo largo del tiempo dependiendo de las relaciones personales de los distintos líderes de los partidos con respecto al presidente, como en «el caso de Gaidar», que en 1993 fue representante del partido que contó con el apoyo explícito de Yeltsin mientras que en el año 1995, tras la salida de Gaidar del Gobierno y las críticas de éste a la intervención militar en Chechenia, pasó a la oposición a su figura. Por último, en la dimensión de la política exterior nos encontramos con un viejo debate de la sociedad rusa, la lucha entre esas dos grandes corrientes ideológicas que atraviesan la historia de Rusia y que se definen como «occidentalista» y «eslavófila». Esta última dimensión, conforme el nacionalismo ha ido abarcando un mayor espectro, se ha diluido al compás de la asunción del discurso nacionalista ruso por parte de la mayoría de los partidos existentes.

Las primeras elecciones a la Duma, nombre que recuperaba el de las asambleas del antiguo régimen, también utilizado a comienzos del siglo xx, entre 1906 y 1917, tuvieron lugar tras un proceso electoral plagado de irregularidades, con numerosos medios de comunicación cerrados, ejercicio de la censura, prohibición de numerosos partidos comunistas y nacionalistas e importantes líderes políticos encarcelados (Jasbulátov, Rutskoi, Anpilov, etc.). En total, treinta y cinco partidos aspiraron a participar en los comicios. De estos treinta y cinco únicamente veintiuno consiguieron reunir las cien mil firmas necesarias para su participación. Tras ser rechazadas ocho candidaturas tan sólo trece partidos consiguieron competir por los 225 escaños reservados a las listas cerradas. La victoria, con el 22,92% de los votos elegidos por sistema proporcional, fue para el Partido Liberal Democrático (PLD) de Rusia, que a pesar de su nombre se caracteriza por su talante populista, antiliberal y antidemocrático, liderado por un agitador nacionalista como Vladímir Zhirinovski, reivindicador de las esencias rusas, xenófobo y con un discurso de tono racista radicalmente antioccidental. Aunque en Occidente era un perfecto desconocido no lo era, por supuesto, para los rusos ya que llegó a quedar en tercer lugar, con el 8,1% de los votos, en las primeras elecciones a la Presidencia de la República Rusa, con la URSS aún en pie. En segundo lugar quedó el Partido Opción de Rusia, con el 15,51% coalición

liderada por Yegor Gaidar y consolidada alrededor del equipo presidencial. El tercer lugar fue ocupado por el Partido Comunista de la Federación Rusa (PCFR), con el 12,40%, liderado por Guennadi Ziugánov, quien había sido elegido secretario general en el II congreso extraordinario «restaurador y unificador» del PCFR, en el que sus antiguos miembros trataron de reconstruir al partido sacándolo de la ruina en que había quedado convertido tras la desaparición de la Unión Soviética. La capacidad de adaptación y mesura de Ziugánov hacían de él un líder indicado para los tiempos que corrían en el momento de su elección, en plena rivalidad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Ya había demostrado en el año 1991 su habilidad: aunque unos días antes del golpe de Estado de agosto firmó, junto a una serie de políticos y artistas, un manifiesto redactado por el escritor Yuri Bondariev en el que se hacía un llamamiento para la salvación nacional en lo que, a la postre, sería catalogado como un llamamiento golpista, no se vio involucrado en los hechos gracias a su fortuna, según unos, o a su habilidad para, según otros, eludir responsabilidades («estaba de vacaciones»). La crisis del otoño del año 1993 fue otra buena prueba de su prudencia. Tras condenar a Yeltsin por disolver el Parlamento exhortó, a través de la televisión, a evitar la violencia, lo que le valió para evitar que el PCFR fuese prohibido y pudiera participar en las elecciones a la Duma. Tras los buenos resultados cosechados el Partido Comunista ruso se convirtió en una fuerza política, pese a su papel crítico, integrada en el nuevo sistema. El resto de partidos que consiguieron superar la barrera del 5% fueron Mujeres de Rusia, con el 8,13%, partido liderado por Alevtina Fedulova, procedente de la antigua Asociación de Mujeres Soviética; el Partido Agrario, con el 7,99%, coincidente con el PCFR en buena parte de sus planteamientos, asentado en las zonas rurales y también contrario a la privatización de la tierra; el bloque Yábloko, con el 7,86%, grupo de ideología liberal pero de dura oposición a Yeltsin y de corte occidentalista, liderado por Yavlinski, Bóldirev y Lukin (cuyas iniciales componen el nombre de la coalición, que en ruso significa «manzana»); el Partido de la Unión y la Concordia de Rusia, con el 6,76%, dirigido por el entonces viceprimer ministro Serguéi Shajrái, coincidente en sus planteamientos generales con el grupo de Gaidar pero con diferencias de tipo personal; y el Partido Democrático de Rusia, con el 5,52%, liderado por Nikolai Travkin, que centró su campaña en la denuncia de la nueva Constitución, en su rechazo al fuerte presidencialismo y en las críticas a Yeltsin, a la vez que defendía la necesidad de reformas económicas.

Como valoración de las primeras elecciones, que, dado su carácter excepcional, sólo pueden considerarse libres relajando mucho el concepto de lo que se tiene por tales, cabe resaltar que supusieron un grave revés para Yeltsin, quien llegó a perder alrededor de catorce millones de votos desde el referéndum del mes de abril. El partido al que apoyaba, Opción de Rusia, no sólo quedó prácticamente empatado con el Partido Comunista sino que, además se vio superado por el de Zhirinovski. Estos resultados, mejorados en la definitiva composición de la nueva Duma gracias a los diputados elegidos por el sistema mayoritario (por lo general pequeños jefes locales comunistas o del, en ese momento, partido gubernamental) fueron la respuesta de los electores al autoritarismo desplegado en la resolución del conflicto con el Parlamento, y a la responsabilidad presidencial en la crisis económica.

También es cierto que Yeltsin cometió errores de peso a la hora de planear la campaña electoral ya que, por ejemplo, en un intento de situarse por encima de las disputas políticas no apoyó decididamente a Opción de Rusia y dejó que fuese Gaidar, desacreditado por la crisis económica, su cabeza visible. Como consecuencia de ello, la política de Yeltsin en el año 1994 sufrió notables cambios que afectaron tanto a la economía como al resurgir del nacionalismo con reminiscencias imperiales.

La primera consecuencia, en el plano económico, del descalabro electoral de Yeltsin fue el abandono de Gaidar, en el mes de enero, de su puesto de viceprimer ministro por las discrepancias existentes con Viktor Chernomirdin, jefe del Gabinete. La derrota de su partido en las elecciones permitió que los partidarios de ralentizar las reformas ganasen terreno y alentasen la necesidad de cambios en la política económica. De esta forma se hizo inviable la continuidad de la dura política monetaria de Gaidar.

La reforma económica, necesaria pero inadecuadamente llevada a cabo y, por lo tanto, con escasos resultados, fue detenida. La dimisión, por otra parte, de Alexandrev Shojin, ministro de economía y viceprimer ministro, en noviembre del año 1994, confirmó el estancamiento de las reformas y, lo que es peor, la ausencia de una política alternativa para salir de la crisis. La otra consecuencia del fracaso electoral fue el resurgir nacionalista en la política rusa. Ya en la primera sesión conjunta de las dos Cámaras de la Asamblea Federal, en febrero de 1994, Yeltsin asumió algunas de las reivindicaciones de las fuerzas nacionalistas al defender el papel de gran potencia que debía ocupar Rusia en el contexto internacional.

Esta inclinación hacia posiciones nacionalistas fue, como no podía ser de otra manera, bien vista en el seno de las Fuerzas Armadas, las cuales, desde el asalto al antiguo Parlamento, desempeñaban una notable influencia política. En el plano de la política interior la principal, y en buena medida paradójica, consecuencia de las elecciones generales fue que dieron lugar a una situación política bastante parecida a la que intentó combatir la disolución del Parlamento en septiembre del año 1993. La mayoría opositora en la Duma y su postura desafiante frente a Yeltsin se puso de manifiesto, por ejemplo, en la amnistía concedida a Jasbulátov, Rutskoi y los golpistas del año 1991, entre otros, en febrero del año 1994, acentuando así el cerco al presidente.

La nueva política exterior, condicionada desde el golpe de Estado de Yeltsin por el resurgir nacionalista y el involucionismo imperial que éste trajo consigo se manifestó, por ejemplo, en el cambio de actitud ante el conflicto yugoslavo o en el reforzamiento de la presencia rusa en el denominado «extranjero cercano». El acuerdo firmado en el año 1994 entre Yeltsin y Shevardnadze para instalar una serie de bases militares rusas en Georgia y el envío de tropas de intervención a Moldavia y Tayikistán, camufladas como fuerzas de *peacekeeping*, se inscriben en dicho marco de reconstrucción del ámbito soviético bajo una nueva forma imperial. En este sentido, la recomposición de los lazos con los Estados miembros de la CEI, favorecida por los resultados electorales de Ucrania y Bielorrusia (donde vencieron los candidatos partidarios de recuperar las relaciones con Rusia, Kuchma y Lukashenko respectivamente), fue, además de un intento de retorno a la vieja política, el reconocimiento de la interdependencia económica y cultural existente entre ellos.

En este contexto de auge nacionalista, crisis económica y recuperación de un discurso que hemos denominado como imperialista no cabían veleidades secesionistas como la que, desde el año 1991, mantenía Chechenia, cuyo estado de independencia consentida era incompatible con los nuevos aires nacionalistas. Además, como chivo expiatorio que desviara la atención de los problemas internos era un conflicto perfecto. Nada más comprobar el efecto taumatúrgico que, como movilizadora de la opinión pública en la dirección señalada por el entorno presidencial, tenía la guerra, fue puesta al servicio de los intereses políticos coyunturales de Yeltsin. Sin embargo, no tardó mucho en comprobarse que, contra lo pensado, no se trataba de un asunto fácilmente resoluble sino que iba a llevar más tiempo del pensado. La oposición a la forma en que se desarrollaba el conflicto checheno se extendió hasta el punto de que el único

apoyo parlamentario con que contaba Yeltsin fue el PLD de Zhirinovski, lo que contribuyó, además de la cercanía de las elecciones a la Duma para el año 1995, al estado de provisionalidad de la política rusa.

Las elecciones parlamentarias celebradas el día 17 de diciembre de 1995 se caracterizaron por la participación de un elevado número de partidos (43 grupos consiguieron las 200.000 firmas necesarias esta vez) debido a que se celebraron en condiciones de mayor normalidad que las precedentes de 1993. Aunque persistieron las tendencias de los distintos partidos políticos hubo un deslizamiento hacia posturas nacionalistas e importantes cambios en los partidos que apoyaban la gestión del presidente Yeltsin, quien, pese a no pertenecer a ningún partido, estuvo, durante todo su mandato, al frente de lo que algunos politólogos rusos han denominado «el partido del poder». El hecho de estar al frente de todo el aparato estatal y de que éste funcione a través de vínculos clientelistas muy fuertes consolidó una corporación político-económica alrededor de su figura. Esta corporación, atiende, en la medida en que sigue funcionando, a mecanismos de subordinación funcional y jerárquica dentro de la Administración y también a lazos no formales de intereses comunes en el nivel personal.

Si en el año 1993 fue el partido de Yegor Gaidar quien representó a este oculto «partido del poder», sus malos resultados electorales y las críticas de Opción de Rusia a los métodos utilizados para resolver la crisis chechena llevaron a Yeltsin a intentar constituir un sistema de partidos desde arriba en torno a este bloque gubernamental. Según hizo público Yeltsin en abril del año 1995, era necesario crear dos bloques políticos: un bloque de centro derecha, que estaría bajo la dirección de Víktor Chernomirdin, el primer ministro, y otro bloque de centro izquierda que estaría bajo la dirección de Iván Ribkin, presidente de la Duma. Su finalidad era la de abarcar el abanico político, asumir los valores nacionalistas y de corte tradicional cada vez más implantados y aislar, de esta manera, a los extremistas (comunistas y fuerzas patrióticas) a la vez que se desligaba de las opciones más democráticas, ligadas a las políticas económicas liberales.

Poco después de hacer Yeltsin pública su idea, Chernomirdin creó el Partido Nuestra Casa es Rusia, que agrupó en sus filas a la mayoría de los funcionarios del Ejecutivo en todos sus niveles y a directores de empresas estatales y privatizadas. El bloque de Ribkin, en este caso situado a la izquierda como equilibrio a Chernomirdin, tuvo mayores problemas para formarse ya que la constitución del grupo del primer ministro agotó

la base social para la creación de cualquier otro bloque gubernamental. A Ribkin, en realidad, Yeltsin le dio «el abrazo del oso» al nombrarlo opositor oficial ya que los posibles opositores a éste que hubiera podido reclutar huyeron despavoridos al contar este grupo con el beneplácito del presidente.

El partido de Yegor Gaidar perdió, por tanto, su carácter gubernamental alejándose además de Yeltsin y modificando su relación de apoyo al régimen. Esta situación llevó a su grupo a identificarse con Yábloko, con quien sólo le separaba la cuestión personal del liderazgo. De igual forma, el desplazamiento del electorado hacia posturas nacionalistas condujo a la aparición de propuestas liberales pero de claro antioccidentalismo, algo que no existía en 1993. El grupo de Boris Fiódorov, Adelante Rusia, representó esta nueva postura. El predominio nacionalista motivó la aparición de nuevos grupos en este espectro político de cariz más o menos extremista. El Congreso de las Comunidades Rusas, nacionalista moderado, liderado por el general Alexander Lébed, Yuri Skókov (antiguo secretario del Consejo de Seguridad ruso) y Serguéi Glazev, vino a ocupar este hueco. Otros partidos surgieron al ser puestos en libertad, y autorizados a participar, sus líderes, presos durante las primeras elecciones por los acontecimientos del otoño de 1993. El grupo de Rutskoj, Derzhava, o el bloque Comunistas-Rusia Obrera por la URSS, liderado por Víktor Anpílov, son ejemplos de ello. No obstante, la barrera legal del 5% para acceder a la Duma en las listas proporcionales limitó considerablemente el número de partidos que consiguió representación por lista. La dispersión del voto vino a favorecer una menor representación en cuanto al número de partidos, pasando de ocho en el año 1993 a cuatro en 1995. La limitación del 5% no sólo evita el ingreso de partidos pequeños en el Parlamento sino que también disuade al electorado de votar por esos partidos pequeños que posiblemente no alcanzarán el mínimo exigido.

La insostenible situación política, económica y social de Rusia, junto a una eficiente labor de oposición, permitió al PCFR la victoria en las elecciones parlamentarias de 1995 con un 22,3% de los votos y un total de 157 escaños. El PLD de Rusia pagó caro su apoyo incondicional a Yeltsin y, pese a quedar en segunda posición, bajó al 11,18%. El representante del «partido del poder», Nuestra Casa es Rusia, tan sólo alcanzó el 10,13%. Finalmente, Yábloko, consiguió un 6,89%, siendo el último de los cuatro que superó la barrera del 5%. El Partido Agrario, pese a no pasar el mínimo, consiguió 20 diputados en la lista mayoritaria. Es decir, no hubo grandes cambios en la fragmentación partidista, aunque los

parecidos de los programas y, sobre todo, de las políticas desplegadas era cada vez mayor. En cualquier caso parecían darse pasos hacia la desaparición de un gran número de pequeños partidos.

En cuanto a sus resultados, la victoria del Partido Comunista obligó al presidente Yeltsin a imprimir un giro a la política económica de reformas y a la política exterior desarrolladas hasta entonces. La salida del Gobierno de importantes miembros como Andréi Kózirev, ministro de asuntos exteriores, Serguéi Shajrái, vicejefe del Gobierno, y Anatoli Chubais, vicejefe del Gobierno encargado de las reformas económicas, entre otras, se entendió como una concesión a las fuerzas comunistas y nacionalistas que solicitaron su dimisión y el abandono de las políticas prooccidentales. La política exterior desarrollada por Rusia en los últimos meses se deslizó desde posiciones occidentalistas iniciales hacia planteamientos nacionalistas. Indudablemente, esta modificación de la política exterior rusa no fue uniforme ni constante sino que las más de las veces atendió a circunstancias coyunturales y se utilizó como método de presión internacional para conseguir, por ejemplo, importantes ayudas del Fondo Monetario Internacional (FMI). En este sentido el discurso de Yeltsin se movía en la indefinición y estuvo dotado de un doble lenguaje, claramente presente en su política internacional. La sustitución de Andréi Kózirev como ministro de Asuntos Exteriores por Yevgueni Primakov, mejor aceptado por el grueso de la población, debe inscribirse, además de cómo resultado directo de las elecciones parlamentarias del año 1995, en el repliegue nacionalista que en todo este tiempo ha venido experimentando Rusia.

Aunque el interés de los procesos electorales es grande por ser una buena manifestación de la temperatura política del país, no hay duda de que las elecciones importantes, dado el modelo constitucional presidencialista, son las que eligen al jefe del Estado. Yeltsin había sido elegido en un proceso celebrado con la Unión Soviética todavía en pie lo que erosionaba su cada vez más maltrecha legitimidad, especialmente en su competencia con una Duma sometida a dos procesos en dos años. La guerra en Chechenia y los desastrosos resultados de la política económica constituían la cara más impopular de la política de Yeltsin y los mayores obstáculos en el camino hacia la renovación de la Presidencia. La puesta en marcha de medidas encaminadas hacia su solución facilitarían, como de hecho ocurrió, la victoria en las elecciones. De esta forma, las políticas desplegadas en los primeros meses del año 1996 se encaminaron a conseguir el objetivo máximo de la renovación.

Las fuerzas opositoras también eran conscientes de la importancia de este hecho y, conocedoras de sus limitaciones, buscaron el acercamiento entre distintas fuerzas políticas afines. Una atención especial dedicó el PCFR a buscar la unión con grupos próximos tanto de izquierda como nacionalistas, sin duda consecuencia de los planteamientos ideológicos de Ziugánov y de su experiencia en el Frente de Salvación Nacional. Así en 1994 se firmó un acuerdo entre representantes de distintas fuerzas (Zorkin, Rutsкои, Lapshin, Projánov, Tsipkó y Ziugánov, entre otros) denominado Acuerdo para Rusia, que se constituía como un frente de oposición para arrebatar el poder a Yeltsin. Con motivo de las elecciones presidenciales del año 1996 se formó el bloque de Fuerzas Populares Patrióticas, en el que se integraron desde el extremista Anpilov hasta Rizhkov (que consiguió más de un millón de votos en el año 1995) o el Partido Agrario (que logró tres millones). Sin embargo, el agresivo planteamiento de la campaña de 1996 por parte de Yeltsin, cuyo uso y abuso de todos los medios publicitarios y financieros a su alcance imposibilitaba cualquier otro resultado, frenó el acceso de Guennadi Ziugánov a la jefatura del Estado ruso.

En la primera vuelta, celebrada el 16 de junio del año 1996, Yeltsin consiguió el 35,3% de los votos; Ziugánov el 32%; el general Alexander Lébed el 14,5%; Yavlinski el 7,3% y Zhirinovski el 5,7%, entre los más destacados. Ante la necesidad de celebrar una segunda vuelta, la campaña del aparato estatal llegó a ser brutal. Celebrada el día 3 de julio, con un Yeltsin desaparecido por encontrarse, se supo después, enfermo, la ventaja obtenida sobre Ziugánov fue amplia. Yeltsin alcanzó el 53,8% frente al 40,3 del candidato comunista. Por si había alguna duda de quien mandaba en Rusia, la campaña y su resultado dejaron las cosas claras. En el desempate después de la primera vuelta jugó un importante papel Alexander Lébed al solicitar el voto de sus seguidores (un 14,5%) para Yeltsin. En el nombramiento del general Lébed como secretario del Consejo de Seguridad y en su creciente influencia en el entorno presidencial no sólo pesó la ayuda prestada para resolver la coyuntura electoral. A su elección contribuyó tanto su buena imagen ante el electorado como los casi once millones de votos por él obtenidos.

En su incorporación al equipo de Yeltsin pesaron otras consideraciones como su figura de defensor del orden y adversario declarado de la enorme corrupción existente, así como la necesidad de equilibrar y reconducir la lucha soterrada mantenida por las elites políticas y económicas que rodeaban al presidente. De esta manera Yeltsin inyectó nueva savia a

su, pese a la victoria, deteriorada imagen incorporando a un personaje, bien valorado por la opinión pública, que había demostrado anteponer el orden sobre cualquier otra consideración de tipo democrático. Yeltsin conseguía, una vez más, representar un papel neutral y distante en las luchas por el poder existentes en el Kremlin: de cara al exterior Lébed, nada más ocupar su puesto y por encargo de Yeltsin, venía a «poner orden» en los órganos del gobierno, acabando con los corruptos a los que acusó de pretender un golpe de Estado. De puertas adentro, en realidad, Lébed al buscar su propio hueco en el aparato presidencial, desequilibró la lucha existente entre un grupo ligado a la industria militar y otro relacionado con la privatización de empresas nacionales, los recursos naturales y los bancos comerciales. Su salida del círculo cercano a Yeltsin fue cuestión de tiempo.

Poco cambió, por tanto, tras la victoria de Yeltsin en las elecciones presidenciales. El mismo día en que se hacían públicos los resultados oficiales definitivos, el Ejército ruso reemprendía en Chechenia las operaciones militares abandonadas durante la tregua conseguida en plena campaña electoral. El intento de acabar con Zelimján Yandarbiev, el líder checheno con quien el propio Yeltsin firmó el alto el fuego a finales de mayo del año 1996 en Moscú, puso en evidencia que los acuerdos alcanzados por el presidente con los separatistas no habían sido más que una vulgar estrategia electoral de Yeltsin en su firme carrera hacia la reelección. Un segundo argumento que indica la provisionalidad de la política del Kremlin en los meses transcurridos desde la victoria del PCFR en diciembre de 1995 fue el nombramiento de Anatoli Chubais, que durante la campaña de las presidenciales dirigió la de Yeltsin, como nuevo jefe de la administración presidencial. Chubais, destituido, tal y como hemos señalado, como gesto hacia la oposición volvió en cuanto el camino estuvo despejado.

En los tres años y medio transcurridos desde la reelección de Yeltsin hasta su dimisión en la nochevieja del año 1999 la actividad política ha tenido dos ejes: la lucha por la sucesión del presidente, comenzada apenas unos días después de las elecciones ya que su delicada salud le tuvo apartado durante lo que restó de año, y las luchas internas en el «partido del poder» a quien se añadió lo que, en su versión concentrada y reducida a un círculo menor y más cercano, se conoció como «La Familia». Entre las dos vueltas electorales tuvo Yeltsin dos ataques al corazón y en noviembre del año 1996 se le implantó un quíntuple puente cardiaco. En su abierta sucesión figuraron numerosos nombres (Chubais, Nemtsov, el

propio Chernomirdin) que durante este tiempo se dedicaron a intentar ocupar un buen puesto para el imprevisible momento del comienzo de la carrera definitiva. Sin embargo, siguieron sin resolverse los principales problemas que seguían atenazando al país, principalmente la crisis económica y la necesidad de reformar el sistema económico. La crisis económica y política del verano de 1998 pusieron en relación la confrontación de intereses de los sectores beneficiados en estos últimos años con la necesidad de emprender determinados cambios que sacaran a Rusia de la bancarrota.

Ante la magnitud de la crisis económica, Yeltsin nombró en marzo del año 1998 a Serguéi Kiriyenko como jefe del Gobierno ruso en sustitución de Chernomirdin. El nuevo primer ministro tuvo ante sí la difícil tarea de poner en marcha las exigentes instrucciones del FMI, es decir, de realizar el trabajo sucio. Algunas de sus medidas para salir de la crisis fueron presentadas a comienzos de julio en un duro plan de choque que intentaba evitar el caos económico. Entre ellas destacaban la reducción del personal de la Administración, la creación de un sistema fiscal, la privatización de la tierra (todavía hoy sin realizar), la reducción de los tipos de interés, etc. La respuesta del FMI y del Banco Mundial en forma de nuevos créditos, además de respaldar el plan de choque, indicaba claramente la dirección de las reformas. Sin embargo, la respuesta de los grupos afectados tampoco se hizo esperar: Gazprom, monopolio del gas que constituye la mayor empresa del país, así como las compañías petroleras, tacharon como irresponsable la política del FMI. El desafío de Kiriyenko a Gazprom, deudora de cientos de miles de millones, estaba perdido de antemano a pesar del apoyo de Yeltsin.

A finales de julio las compañías petroleras dirigieron una carta abierta a Yeltsin, tras autorizar éste al primer ministro a imponer nuevos impuestos por decreto, en la que criticaban al Gobierno por ceder a las presiones internacionales. El pulso, lógicamente, fue perdido. La bajada de los precios del petróleo, la crisis de los países del sureste asiático y la caída de la Bolsa ante el temor a una devaluación del rublo dio pie a ésta inevitablemente, así como a la suspensión de la deuda externa. El pánico popular producido por la debilidad de la moneda tuvo como consecuencia la retirada de los fondos de los bancos. Yeltsin, en su constante rechazo a asumir responsabilidades, hizo recaer la culpa en un inocente Kiriyenko que no había hecho nada más (y nada menos) que aplicar las recetas del FMI por orden suya. La recuperación de Chernomirdin, que antes de llegar a ser jefe del Gobierno en el año 1992 había dirigido la empresa Gaz-

prom, mostraba claramente la victoria interna del nuevo entramado político financiero conformado en los últimos años y la actuación de la mano oculta de Berezovski, uno de sus más genuinos representantes. Sin embargo, no estaba en el ánimo de la Duma el dejarse manipular una vez más y rechazó dos veces la candidatura de Chernomirdin, quien, seguro de no resultar elegido en la tercera y definitiva votación renunció a presentarse a la misma.

La elección finalmente de Yevgueni Primakov, el día 11 de septiembre, puso de manifiesto por un lado la fragilidad de Yeltsin, que lejos de actuar como en los viejos tiempos buscó una salida consensuada a la crisis, y por otro que las espadas seguían en alto a la espera de la designación de un sucesor. Los éxitos de Primakov, bien visto por la inmensa mayoría de la población, fueron el principal argumento para su defenestración. En marzo de 1999 la Duma acordó abrir un proceso de *impeachment* (destitución) contra Yeltsin y en el mes de mayo Primakov, el jefe de Gobierno más popular en los ocho años de mandato yeltsinista, fue cesado, aparentemente por negarse a amenazar con dimitir en caso de prosperar la destitución de Yeltsin. El *impeachment* fue rechazado y Serguéi Stepashin elegido nuevo jefe de Gobierno. Ante la organización de las fuerzas opositoras de cara a los comicios a la Duma previstos para fin de año y a las presidenciales del 2000, Stepashin fue sustituido por Vladímir Putin (que hasta entonces era secretario del Consejo de Seguridad y director del Servicio Federal de Seguridad).

En los últimos meses del año, ante la importancia de las próximas contiendas se formaron nuevos partidos como la coalición Patria-Toda Rusia, encabezada por Primakov y Luzhkov, alcalde de Moscú; la Unión de las Fuerzas de la Derecha, coalición de pequeños partidos (liderados, algunos de ellos, por antiguos jefes del Gobierno: Gaidar, Kiriyenko) o Unidad, nuevo partido creado por el ministro para las Situaciones de Emergencia, Shoigú, que paso a ser el nuevo representante del «partido del poder» recogiendo el testigo de Opción de Rusia y Nuestra Casa es Rusia, que lo habían sido en los años 1993 y 1995 respectivamente. La reapertura del conflicto checheno tras producirse una serie de explosiones en Moscú se utilizó de nuevo para distraer la atención y obtener los jugosos frutos electorales que el asunto había rendido. El presidente checheno Aslán Masjádov lo expresaba claramente:

«En Rusia, cuando se acercan las elecciones siempre se utiliza la carta de Chechenia, sobre todo ahora que el clan de Yeltsin teme ser enviado a la cárcel.»

En las elecciones, celebradas el día 17 de diciembre del año 1999, quedó claro que no eran más que un anticipo de las verdaderamente importantes: las presidenciales del año 2000. Con numerosas incidencias, denuncias y, especialmente, después de una campaña de abusiva manipulación informativa seis partidos consiguieron sobrepasar el 5% de los votos.

El Partido Comunista ruso repitió la victoria de 1995, consiguiendo en esta ocasión un 24,29%; Unidad, partido inexistente tan sólo tres meses antes, pero heredero del «partido del poder», alcanzó el 23,24%, un resultado sorprendente que sólo puede explicarse en la dinámica de utilización de todos los medios estatales (incluida la guerra y la manipulación televisiva) con el objetivo de conseguir la victoria; Patria-Toda Rusia consiguió el 13,12%, un resultado aceptable pero que se redujo al convertirse en centro de los ataques gubernamentales; la Unión de Fuerzas de la Derecha consiguió el 8,6%, es decir tres de las cuatro primeros clasificados no existían apenas unos meses antes: señal de que el objetivo iba más allá de conseguir determinada representación parlamentaria; por último el bloque de Zhirinovski y Yábloko consiguieron un 6,04 y un 5,98% cada uno.

Conocidos los resultados, que permitían calcular que en la elección presidencial del año 2000 no habría mayores problemas para que obtuviese la victoria un candidato afín al entramado político financiero que gobierna Rusia, Yeltsin dimitió el último día del año 1999 y dejó a Putin a cargo de la Presidencia en funciones.

## **La Rusia del siglo xxi**

La elección de Putin por parte del entorno presidencial, después de haber «probado» a otros posibles candidatos, ha dado cuenta de la complejidad del medio político y económico a la vez que ha permitido pensar que se trata de un fiel continuador de la línea desarrollada en los últimos años. La llegada de Putin al poder fue resultado de un proceso algo más complicado de lo que pudiera parecer, del reajuste político en la propia elite rusa forjada a lo largo del periodo «yeltsinista». Como ya hemos señalado, desde la reelección de Yeltsin en las elecciones del año 1996 hasta su dimisión en la nochevieja del año 1999 la política rusa tuvo dos ejes: la lucha por la sucesión del presidente y las luchas internas en el «partido del poder» que, por concentrarse y reducirse a un círculo menor y más cercano, pasó a llamarse «La Familia».

Los resultados de las elecciones presidenciales dicen todo por sí mismas: Vladimir Putin, un desconocido apenas unos meses antes, conseguía el 52,94% de los votos, haciendo innecesaria una segunda vuelta. La utilización del conflicto checheno para ganar las elecciones a la Duma del año 1999 y las presidenciales del 2000 fue tan evidente que a nadie se le escapó. El recurso a un nacionalismo fácil, de corte imperial, la reivindicación de un pasado esplendoroso de gran potencia que conserva su poder y la destrucción y humillación de los que se oponen a Moscú movilizó, lamentablemente, a buena parte de una sociedad. En segundo lugar, repitiendo su puesto del año 1996, quedó Ziugánov, secretario general del PCFR. Una vez más jugaba un papel de comparsa y, en este caso, no fue capaz ni de articular una oposición firme al poder del Kremlin. El apoyo al gobierno en la masacre chechena indica claramente la ausencia ya no de oposición sino de simple crítica. Alejados, una vez más, el resto de candidatos, entre los que tan sólo sobresalió el 5,8% de Yavlinski. Destacar, por último, el escaso porcentaje (2,7%) conseguido por Zhirinovski y el millón y medio de votos de aquellos que votaron «contra todos».

Más allá de la herencia del comunismo soviético es necesario rechazar simplificaciones para analizar en qué forma se ha producido la implantación del capitalismo en Rusia tras la disolución de la URSS, quién la ha llevado a cabo y qué consecuencias ha tenido. Tras la desaparición de la URSS en el año 1991, la nueva Rusia ha tenido que hacer frente a una triple transición que abarcaba no sólo lo político y lo económico sino que también incluía lo territorial y, como consecuencia de todo ello, afectaba a la propia esfera internacional.

El fracaso en estos tres frentes, político, económico y territorial, se ha venido manifestando en sus respectivas crisis. La principal observación que debe realizarse sobre el actual sistema político ruso, formalmente democrático pero profundamente autoritario, nos remonta a su viciado origen ya que fue el resultado de la Constitución del año 1993, aprobada tras el autogolpe de Yeltsin, el asalto a cañonazos del Parlamento y la exclusión de buena parte del arco político. Al margen del rechazo que pueda generar y de su déficit de legitimidad, la Constitución ha favorecido la configuración de un régimen personalista que concentra todo el poder en las manos del presidente. Este sistema, el más eficaz para los intereses que pretendía defender, funcionó bien mientras su titular, Boris Yeltsin, gozó de buena salud, pero comenzó a entrar en crisis en el momento en que el presidente enfermó y comenzó a aparecer y desaparecer del escenario político.

En un país en el que no existe una sociedad civil articulada, en el que el grado de anemia social alcanza una cota alarmante y donde los partidos políticos en la mayoría de los casos no son más que aparatos al servicio de sus líderes, es poco probable el funcionamiento democrático de las estructuras políticas. Si a la defensa de los intereses de lo que se ha denominado como «el partido del poder» le unimos la falta de definición del principal partido de la oposición, el Partido Comunista, la ausencia de un proyecto político alternativo viable que no pase por mayores dosis de autoritarismo no deja de ser una quimera. El papel desempeñado por el Partido Comunista, contradictorio, que unas veces aparece como radical partido antisistema y otras como un elemento más del entramado político y financiero, ha contribuido a definir este paisaje. No hay duda alguna sobre el hecho de que la estrategia asumida por los dirigentes rusos y auspiciada por los organismos internacionales es la implantación definitiva de un sistema de economía capitalista inscrito en el marco internacional.

En este sentido, la ausencia de un proyecto mínimamente planificado y las enormes carencias del sistema legal ruso han favorecido una acumulación de capital descontrolada, un proceso de privatización con idénticas características y un funcionamiento atípico del sistema financiero, lo cual ha favorecido el surgimiento de una economía criminalizada de corte mafioso. Si a este cuadro le añadimos la crisis financiera del Estado, con sueldos impagados durante meses, imposibilitado para subvencionar ningún tipo de actividad e incapaz de articular un sistema impositivo distribuidor de la riqueza o de mantener el cambio del rublo, el panorama no puede ser menos esperanzador.

La Rusia que hereda Putin, la Rusia del siglo XXI, tiene abiertas las distintas crisis que ha sufrido el país durante el periodo de su antecesor y promotor: continúa sangrando la herida del Cáucaso cuyo problema requiere una solución más allá de la finalización de la guerra; las primeras decisiones políticas permiten vislumbrar las dificultades que tendrá una completa consolidación de usos democráticos en el actual sistema político; la crisis económica, lejos de remitir, sigue presente de forma crónica sin que se perfile solución alguna. La llegada al poder de un político como Putin, sin un proyecto bien definido, poco aclara sobre el futuro inmediato de Rusia. Después de alcanzar la Presidencia sin partido político alguno, sin realizar campaña, sin programa, sin proyectos, tan sólo dirigiendo la guerra chechena y mostrando firmeza en sus decisiones, parece que la fortaleza de su liderazgo, en caso de que decidiera utilizarlo para democratizar y sanear el sistema, es la única esperanza a corto plazo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **GRUPOS DE PRESIÓN EN LA POLÍTICA RUSA**

## GRUPOS DE PRESIÓN EN LA POLÍTICA RUSA

Por ANTONIO ROMEA RODRÍGUEZ

En el presente trabajo se describen los grupos o *lobbies* de presión que se configuraron en la Rusia poscomunista durante la casi década de Presidencia de Yeltsin, y el final de este periodo que he denominado «yeltsinismo», en un marco de escándalos financieros que salpicaron directamente a su familia y a algunos banqueros.

Pasaré después a analizar la transición de esa Presidencia y la elección de Putin como nuevo presidente ruso, desde el punto de vista, no institucional, que suponen los grupos de poder y sin olvidar las implicaciones de esa transición en el desencadenamiento de la segunda guerra de Chechenia.

También se tratará de la reubicación de los grupos de presión ante la nueva forma de gobernar que ha supuesto el ascenso de Vladímir Putin a la Presidencia de la Federación Rusa.

La descripción de Vladímir Putin, facilitara al lector el conocimiento del nuevo presidente ruso, figura crucial en la política internacional de los próximos años, y cuyo perfil era desconocido hasta hace poco en Occidente.

Para finalizar apuntaré la nueva tendencia centralista en política interior y aperturista hacia Europa en política exterior, que recientemente ha iniciado Vladímir Putin.

## La estructura del poder en Rusia

En los tiempos de los zares, toda la población, desde el campesino sin tierra (*mujik*), sometido a servidumbre hasta el año 1868, al terrateniente (*kulak*); o desde la nobleza feudal (*boyardo*) a la cortesana (*dvorianin*) y sin olvidar a la incipiente burguesía (*kuptzi*), sabían que, independientemente del Gobierno que hubiese y del renombre de sus ministros, o de lo que se dijese en los periódicos, quien estaba en el Kremlin, era quien mandaba en el país. Hasta el año 1917 lo fue el zar, y era el señor (*gosudar*) de Rusia, aunque con el siglo XIX llegase a haber Gobierno (*Pravitelstvo*) y Parlamento (Duma).

Con dicha estructura de poder, era más poderoso el cortesano que el ministro. Y a su vez el poder del cortesano se medía por su grado de accesibilidad al zar, su posibilidad de hablar con «el amo», de informarle con uno u otro sesgo y de influir en sus decisiones.

La pérdida del poder en la Corte —en el Kremlin— se evidenciaba con el alejamiento del *gosudar*, con la no-obtención de audiencia. Recuérdese el poder que llegó a lograr un santón primitivo y brutal como fue Rasputín a raíz de curar al *zarévich* Alexei, y del consiguiente acercamiento y confianza que le concedió la última zarina.

En semejante sistema, el Gobierno no era un órgano de poder, sino un mero instrumento encargado de llevar a cabo las instrucciones que le daba dicha Corte.

Única salvedad sea hecha, para describir al periodo final del reinado de Nicolás II, quien se vio obligado, tras las revoluciones burguesas del año 1905 y sobre todo de febrero del año 1917, a ceder parte del poder Ejecutivo a sucesivos gobiernos, siendo el último el de Kerenski y el poder Legislativo a la Duma. Retirándose discretamente el propio zar a su residencia de Moguiliov, en Bielorrusia y visitando desde allí el frente ruso-alemán durante la Primera Guerra Mundial.

Tras la revolución del 25 de octubre del año 1917, los dirigentes de los *sóviets* (consejos) de obreros, soldados y campesinos, pasaron pronto a imitar la estructura de la Corte de los zares más absolutistas. Destacó en este terreno sobre todo el secretario general del Partido Bolchevique que siguió a la muerte de Lenin en el año 1924: un georgiano ignorante, Yusef Dzugasvili, hijo del ama de llaves de un sacerdote del montañoso pueblo de Gori y cuyo padre se cree fue el citado clérigo. De carácter mezquino

y temperamento violento, atracó bancos para el partido bajo el alias de *Stalin*. Y con ese alias satisfizo sus instintos genocidas y sus ansias de poder, sometiendo a la recién creada Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a la dictadura mayor conocida por el Imperio ruso.

Así el tan aclamado «¡Poder de los *sóviets!*», fue pronto controlado por el Partido Bolchevique y luego por su heredero el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS). El comité central y más aún el ejecutivo o *Polit Buró*, jugó las veces de nueva Corte y el secretario general las de nuevo «zar».

Como en el régimen anterior el poder de las personas se media en función de su acercamiento o alejamiento del secretario general, y el Gobierno y Parlamento (Sóviet Supremo) volvían a ser órganos sin poder real, simples ejecutores de las «directrices del partido».

El liderazgo, al poco del fallecimiento de Lenin en el año 1924, fue ejercido por Stalin mediante la eliminación física de los miembros de la «corte leninista», ya que todavía no se había afianzado su poder indiscutido y temía no ser aceptado como nuevo «zar».

Para ello se deshizo de todos los que quedaban del comité central que hicieron la revolución, Zinóviev, Kámenev, Bujarin, Kírov, Trotski, etc. y de los generales del Ejército Rojo fundado por Trotski y que tan abnegadamente habían luchado en la guerra civil contra los Ejércitos Blancos, dejando al país sin generales experimentados que tanto daño hizo a Rusia durante la invasión alemana.

Hasta la *perestroika* de Gorbachov no se volvieron a respirar aires democráticos y a dar los primeros pasos para restaurar la supremacía del Gobierno sobre el PCUS. El entonces secretario general pasó a denominarse presidente y cuando Yeltsin se hizo con esa Presidencia, volvió a instaurar el esquema tradicional de poder en el Kremlin.

El Gobierno y el Parlamento (disuelto a cañonazos en el año 1993) perdieron sus atribuciones y el poder se concentró en la figura del nuevo «zar», llamándose ahora su Corte, no comité central, sino Administración presidencial.

Yeltsin, pese a calificarse de demócrata, dio un paso atrás con respecto a Gorbachov y anuló la división entre poderes Legislativo y Ejecutivo concentrando ambos en sus temibles *ukazes* o decretos.

De nuevo el poder de los «cortesianos» emanaba sólo de él y era mayor o menor dependiendo del grado de proximidad al «zar» y de que éste te recibiese y prestase o no oídos a propuestas o sugerencias.

Así al denominado «entorno presidencial», que incluía la Administración presidencial, la jefatura del Gobierno y en alguna ocasión también el Consejo de Seguridad, ascendía o caía en desgracia. Esta circunstancia la pude comprobar personalmente durante mis años de periodista en Moscú, que se corresponden casi por completo con el periodo del «yeltsinismo».

Buenos ejemplo de la alternancia de poder de los «cortesianos» fueron: Burbulis, Rutskoi, Jasbulátov, Gaidar, Korzhakov, Chubais (se cree que este último, pese a su cese como ministro, siempre mantuvo el acceso directo a Yeltsin), Chernomirdin, Lébed, Borodin, Kulikov, Grachov, Berzovski, Tatiana Diachenko, Yumashev, Nemtsov, Medvediev, Kiriyenko, Primakov, Voloshin, Yastrezimski, Stepashin y Vladímir Putin que llegó a alcanzar el poder supremo.

## **Yeltsin**

### *El «yeltsinismo»*

Yeltsin fue presidente de Rusia y ejerció el poder *de facto* desde el fallido golpe de Estado contra Gorbachov en el mes de agosto de 1991 hasta su renuncia en el mes de diciembre de 1999.

Ha sido el primer presidente de la Rusia democrática posoviética y bajo su Presidencia se ha producido la privatización de la industria, la de los sectores productores de energía, y la de la vivienda en las grandes ciudades, no así de la tierra y se estableció un sector bancario inexistente en la URSS

La política económica de lo que denomino el «yeltsinismo, se basó primero en las tesis de liberalización de precios de Gaidar y posteriormente en las privatizaciones diseñadas por Chubais.

Yeltsin ha sido también el primer dirigente ruso, incluidos zares, secretarios generales y su antecesor el presidente de la URSS, Mijail Gorbachov, en abandonar voluntariamente el Kremlin o lo que es lo mismo: el poder en Rusia.

Si lo expuesto anteriormente se puede considerar positivo, tuvo este periodo aspectos negativos. Con Yeltsin se han constituido unas elites nuevas beneficiarias de la privatización del sector energético (petróleo y gas), fundadoras de la banca y dueñas de los medios de comunicación.

Esta nueva clase social emergente, ha sido denominada por la prensa rusa como los oligarcas, (*tycoons* en la inglesa), dada su capacidad de presión sobre el Kremlin.

En resumen en la estructura del poder en Rusia se han constituido nuevos *lobbies* de presión política, desconocidos antes en su historia y se han dado unos factores que han impulsado el cese de Yeltsin antes de que expirase su mandato presidencial, que éste apoyase a Putin como su heredero y que muy probablemente van a delimitar su quehacer político.

Según todos los analistas, una de las tareas primordiales que afronta hoy Putin es la de alejarse de los oligarcas.

### *El «yeltsingate»*

El entorno de Yeltsin se veía amenazado a principios de septiembre del año 1999 por supuestos escándalos de corrupción que implicaban a sus hijas, a altos cargos de la Administración presidencial y al banquero Berezovski.

Este grupo fue bautizado por la prensa rusa como «La Familia» (término que recordaba la terminología mafiosa de la película *El padrino*, muy popular entre los rusos desde el *boom* de las mafias en 1992), en referencia a cierto nepotismo evidenciado, al conceder Yeltsin a su hija Tatiana Diachenko un cargo en la Administración presidencial y a la amistad de ésta con el banquero Boris Berezovski.

Se trataba en realidad de varios escándalos financieros que relacionaban a la denominada «La Familia» con la empresa suiza Mabetex, con cuentas en el Bank of New York, con el cobro de comisiones por las obras realizadas en el Kremlin (por parte de Borodin, personaje muy allegado a la Presidencia), con Aeroflot (relacionadas con Berezovski y el yerno del presidente) con apropiación y transferencia a cuentas en Suiza de créditos del Fondo Monetario Internacional (FMI), concretamente del tramo concedido en el mes de agosto de 1998 por parte de las hijas del presidente, y un largo etcétera.

El escándalo, acertadamente denominado por el analista francés Caroll, como «yeltsingate», llenaba las páginas de la prensa neoyorquina y europea y por primera vez se publicaba en la prensa rusa datos sobre supuestas implicaciones de las hijas del presidente con cierto capo de la mafia, con el lavado de dinero y con la exportación ilegal de capitales al Bank of New York y vía Mabetex a Suiza.

Sobre estas pistas, incluyendo registros e incautación de documentos en las oficinas de Aeroflot y de la Administración presidencial, estaba el entonces fiscal general de Rusia, Skuratov, cuya cooperación con su homóloga suiza, Carla di Ponte, amenazaba seriamente con reunir las pruebas que colocasen a «La Familia» ante los tribunales.

A la vez que se descubría el «yeltsingate» y los fiscales desarrollaban sus investigaciones conjuntamente, la oposición política a Yeltsin alcanzaba en otoño de 1999 su mejor momento. Oposición forjada entorno a la figura del popular ex primer ministro Primakov y donde se coligaban, el influyente alcalde de Moscú, Yuri Luzhkov; con su Partido Otechestvo, el gobernador de San Petersburgo, Yákovlev; el de Tatarstán, Shamiev, gobernadores y dirigentes regionales, así como el partido Patria-Toda Rusia (OVR) *Otechestvo-Vsia Rossia*, también con implantación regional.

El bloque así formado se denominaba OVR y su candidato para la Presidencia parecía que podría ser el propio Primakov. Figura popular, importante y peligrosa para «La Familia».

### *El gobierno de Primakov*

El académico Yevgueni Primakov, ex director del espionaje exterior ruso (actual SVR), con perfil intelectual y un aura de honradez, había sido impuesto por la Duma a Yeltsin como primer ministro tras la destitución de Kiriyenko en el mes de agosto de 1998.

Primakov desarrollo una política exterior moderadamente nacionalista, se opuso tajantemente a los bombardeos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) contra la Federación Yugoslava, lo cual provocó la sustitución en la mediación rusa sobre la crisis de Kosovo, del Gobierno (en la figura de su ministro de Exteriores, Ivanov) por un representante del presidente: Chernomirdin.

En política interior, lejos de defender al presidente —como habían hechos todos los anteriores primeros ministros—, intento mediar entre éste y la Duma, a fin de lograr un pacto, en que el presidente se comprometiese a

no disolver la Duma y ésta a no llevar a cabo un voto de censura (*impeachment*) contra Yeltsin.

Dicho voto se basaba en cinco graves acusaciones, elaboradas por la mayoría parlamentaria del Partido Comunista de la Federación Rusa (PCFR) y sus aliados, las cuales podrían haberle acarreado consecuencias políticas y penales. Las cinco acusaciones eran las siguientes:

1. Disolución de la Unión Soviética, debida al pacto firmado en Vielo-vietskaya Pusha en diciembre de 1991 con los presidentes ucraniano y bielorruso.
2. Asalto armado contra el Sóviet Supremo (Parlamento electo ruso) en el año 1993, causando un número aún hoy desconocido de muertes.
3. Desencadenamiento innecesario de la primera guerra de Chechenia (diciembre 1994-julio 1996), la cual causó en un año y nueve meses de hostilidades: 600.000 refugiados, 80.000 muertos, 200.000 heridos e inválidos y 14.000 bajas reconocidas en el Ejército ruso. Todo ello en una pequeña república de millón y medio de habitantes, destruyendo parte de su capital Grozni que había contado con 300.000 habitantes.
4. Genocidio del pueblo ruso. Bajo esta exagerada denominación se hacía referencia al empeoramiento en las condiciones de vida de los ciudadanos rusos.
5. Destrucción del Complejo Industrial Militar, con lo que se ha dañado la capacidad defensiva del país y la seguridad del Estado.

Primakov no logró entonces pese a sus esfuerzos, un acuerdo entre Duma y presidente. Escasos días antes de celebrarse la votación Primakov fue destituido por el presidente por haber fracasado en «su tarea» de protegerle del Parlamento, y fue nombrado primer ministro por un breve periodo Serguéi Stepashin. En la Duma se sometió a votación el *impeachment* sin conseguir, pese a tener mayoría de votos, sobrepasar los dos tercios de la Cámara necesarios para ser aprobado.

En el mes de septiembre de 1999, nos encontramos con un Primakov cesante, que lidera todas las encuestas en popularidad e intención de voto para las presidenciales del año 2000, y que brinda en vísperas de las elecciones parlamentarias de diciembre de 1999, su respaldo a la coalición OVR.

La situación para el Kremlin en el mes de septiembre de 1999 no podía ser peor. Yeltsin y la «La Familia» se enfrentaban el riesgo de perder el poder sin conseguir que el nuevo presidente sea alguien designado por ellos o allegado a sus intereses lo que implicaba el peligro de acabar ante

los tribunales. Necesitaban pues, imponer un sucesor, el cual debería garantizar la futura inmunidad de un Yeltsin jubilado.

Por increíble que parezca, y pese a una situación inicial tan desfavorable, se consiguió en tan sólo tres meses, colocar a Putin en la Presidencia.

### *El fin del «yeltsinismo»*

Putin, ministro en el gobierno presidido por Primakov, con quien jamás se enfrentó, era tenido en consideración por Boris Berezovski, próximo a «La Familia» de Yeltsin, y que durante el gobierno de Primakov se autoexilió en Suiza para zafarse de la investigación del fiscal general Skurtatov sobre el «yeltsingate». Al regreso de Berezovski a Rusia, Putin vio recompensada su lealtad a «La Familia» al ser nombrado *premier* en sustitución de Stepashin, su heredero político y candidato para las elecciones presidenciales del 2000.

Se ha publicado en la prensa rusa, la hipótesis de que Berezovski favoreció la candidatura de Putin, en contra de la del entonces vigente primer ministro Stepashin, debido a la buena relación personal entre ambos, a favores mutuos y que conllevaran una fidelidad posterior.

El diario español *La Razón* se hizo eco, en su día, de supuestos viajes secretos de Putin a la mansión de Berezovski en Sotogrande (Cádiz), que pueden confirmar la hipótesis de la prensa rusa.

Putin se había convertido en el candidato favorito de Yeltsin y su entorno. Ahora quedaba convertirle también en el favorito de los electores rusos. Y para dicho empeño, «La Familia» recibió una ayuda casual e involuntaria. Una ayuda que llegó de lejos de Moscú, desde Daguestán.

### *Shamil Basáyev en Daguestán*

El líder rebelde checheno Shamil Basáyev, a quien no hay que confundir con el presidente electo de Chechenia, Aslán Masjádov, ni al grupo guerrillero del primero con el Ejército checheno, obtuvo financiación de Usama Ben Laden y de organizaciones internacionales wahabíes, vía su aliado el jordano Jattab, para su campaña de liberar el Cáucaso musulmán de dominio ruso.

Basáyev realizó una incursión armada en la zona fronteriza de Daguestán con Chechenia, creando una comarca de pueblos montañosos escindidos de Rusia y que debían de llegar ser una república islámica liberada.

Ya existían dos comarcas al sur de Majachkalá, capital daguestana, que se estaban autogestionando de forma disidente, aplicando la *sharia* o Ley Islámica en lugar de las leyes rusas o del Gobierno daguestano. Sin embargo, estas dos comarcas, enfrentadas a la policía local, no habían llegado por sí mismas a provocar la movilización de tropas federales.

La incursión de Basáyev, hirió el orgullo de los generales rusos, dolidos por la aparente cesión ante la OTAN en Yugoslavia, y resultó útil para «La Familia» —incluido el propio Putin— que necesitaban «algo» con lo que forjar la imagen del candidato oficialista, a la sazón primer ministro. Así fue como se inició la denominada por el Gobierno ruso la «operación anti-terrorista» en el Cáucaso Norte.

Las tropas federales intervinieron contundentemente en Daguestán y no sólo pusieron en fuga de vuelta hacia Chechenia al grupo de Basáyev y Jattab; sino que acto seguido aplastaron militarmente a las comarcas wahabíes de población local disidente en el sur daguestaní, reforzando así al Gobierno de la capital, Majachkalá.

En esa segunda etapa se causaron un elevado número de víctimas mortales, que —como ya he dicho— no eran guerrilleros chechenos, sino población civil autóctona, lo que provocó el odio de varias etnias caucásicas, dando lugar a que Basáyev amenazase con vengarse mediante actos terroristas en territorio ruso.

La operación militar, sin embargo, fue bien vista por la mayoría de la opinión pública rusa, la cual presenta cierto componente racista, y de temor hacia los musulmanes y caucásicos, a quienes denominan *chiornie* (negros).

El resultado de la «operación antiterrorista» redundó en un aumento de la popularidad de un Putin, recién llegado al puesto de primer ministro. Por lo que el Kremlin no dudó en seguir forjando la popularidad de su delfín en los lejanos campos de batalla del Cáucaso. Como declaró entonces el presidente de Ingushetia, Ruslan Aushev:

«Mientras dure la lucha por la Presidencia en Moscú, durara la guerra en el Cáucaso.»

Fue entonces, tras las amenazas de Basáyev y la nueva popularidad de Putin, cuando tres grandes atentados en tan sólo dos semanas aterraron a los moscovitas.

## LA REACCIÓN TERRORISTA

Trescientos es el número total de muertos en los atentados contra edificios de viviendas populares, cometidos en su mayoría en Moscú durante el mes de septiembre de 1999.

El Kremlin adjudicó inmediatamente la autoría a Basáyev, pese a que éste negase su implicación. Por lo que se inició la invasión de Chechenia, a cuyo presidente legítimo Aslán Masjádov, se acusaba de no arrestar a los terroristas.

La ocupación del territorio checheno se inició como un paseo militar exitoso por las ciudades del Norte, situadas en la llanura anterior al río Terek.

Según revelaría mucho después al diario *Le Monde*, el ex primer ministro Stepashin, la invasión de Chechenia ya había sido planeada y decidida a instancias de la Administración presidencial, muchos meses antes; durante el periodo en que él ocupaba dicho cargo. Siendo por tanto los atentados del mes de septiembre en Moscú, sólo la justificación, cobertura ideológica, etc., para convencer a la población de lo inevitable de una segunda guerra en el Cáucaso.

Los atentados de Moscú, uno perpetrado en los subterráneos comerciales de la plaza Manezh y dos que destruyeron por completo edificios de viviendas en Moscú, costaron importantes sumas de dinero. Sumas que fueron pagadas por misteriosos moscovitas, *zakashiki* (promotores) del trabajo, a mercenarios rusos y ucranianos.

Desde que el Gobierno ruso acusase como autores a «terroristas chechenos», las investigaciones policiales sobre la autoría de los atentados no han avanzado apenas y la atención de la opinión pública se ha distraído hacia los partes del frente de guerra.

Cada vez con más frecuencia han ido apareciendo artículos y conjeturas en la prensa rusa y extranjera (entrevista en el mes de septiembre a la esposa de Yeltsin, diarios *Segodnia*, *El Mundo*, entrevista de *Komersant* a Masjádov, *Le Monde*) sobre que los atentados pudieran haber sido encargados por alguien del entorno de Yeltsin, de los servicios secretos rusos (*Le Monde*, 9 de enero de 2000) o por grupos mafiosos conectados con banqueros allegados a «La Familia» (*Moskovski Komsomolets* y la televisión NTV).

La realidad fue que los atentados hicieron posible iniciar una segunda guerra con un apoyo ciudadano, que no existió en la primera, y forjar la popularidad del heredero de Yeltsin.

Shamil Basáyev —y el presidente checheno, Aslán Masjádov—, han negado siempre su participación. El Gobierno checheno solicitó de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) a comienzos de la operación militar rusa, entrevistarse con un representante para entregarle pruebas —que dicen poseer—, las cuales supuestamente incriminarían al entorno del Kremlin en los atentados de Moscú.

Sobre los otros atentados menores, habidos en las mismas fechas, en otras ciudades del sur de Rusia; su autoría se achaca a grupos islamistas simpatizantes con los wahabíes de Jattab o a terroristas del grupo checheno de Basáyev.

Con la campaña de Chechenia el peso de los militares en los círculos de poder y en la prensa creció llegando a preocupar al propio Yeltsin. Destacaron los generales que comandaban los dos frentes de la campaña chechena, Troshev y Shamonov, el jefe del Estado Mayor, Kvashnin, y por supuesto el ministro de Defensa, Igor Sergueyev.

Es de resaltar que Putin, contó desde su nombramiento como primer ministro con la confianza de los generales, que lo elogiaron públicamente, al coincidir con él en la continuidad de la campaña de Chechenia.

#### VIOLACIÓN DEL ACUERDO Y ARMISTICIO CON EL GOBIERNO CHECHENO

Esta nueva intervención, violaba los acuerdos y el armisticio que con el Gobierno checheno había firmado el entonces jefe del Consejo de Seguridad de la Federación Rusa, general Alexander Lébed, en representación del presidente en el mes de agosto de 1996. En dicho armisticio se ponía hasta el año 2002 la negociación sobre el reconocimiento del *status* de independencia de Chechenia. Aunque *de facto* Moscú retiró sus tropas y permitió que Chechenia (*Ichkeria* en su idioma) se rigiese por sus propias leyes, y que en su territorio sólo hubiese tropas y policía fieles al gobierno de Grozni.

Durante ese periodo de relativa calma (agosto de 1996-octubre de 1999), Chechenia celebró elecciones presidenciales en las que salió elegido el nacionalista moderado Masjádov, frente al radical Basáyev. Hubo polémica interna sobre si regirse por la *sharia* o por una constitución.

Después de la guerra se inició la difícil reconstrucción de una república económicamente devastada y en la que abundaban los grupos armados que se dedicaban a los secuestros para obtener ingresos.

Rusia por su parte pagaba a Chechenia derechos de peaje por el uso y mantenimiento de la seguridad del oleoducto que une el mar Caspio con el puerto de Novorossíisk y atraviesa territorio checheno.

Al desencadenarse la nueva guerra el presidente checheno, Aslán Masjádov, parafraseaba a Churchill al decir:

«Los acuerdos suscritos por Rusia no valen ni el papel en que se firman.»

#### LA DESTITUCIÓN DEL FISCAL GENERAL

Algunos grupos de presión aprovecharon la situación para neutralizar la amenaza judicial llevada a cabo por el fiscal general en colaboración con su homóloga suiza Carla di Ponte, que se cernía sobre el entorno presidencial, Skuratov, ante los escándalos financieros que hemos denominado «yeltsingate».

El presidente intentó en varias ocasiones cesar al fiscal general, pero la Constitución rusa no le otorgaba esa potestad. Solamente después de que se difundiese en la televisión rusa un vídeo comprometedor Yeltsin consiguió cesarle y aún así, el decreto presidencial al respecto requirió la ratificación del Consejo de la Federación o Senado ruso.

A cambio del respaldo de la Cámara alta, Yeltsin tuvo que hacer concesiones a su presidente, Stroyev, y a los gobernadores de las regiones cuyos representantes componen el Senado. Cesiones de poder que revocaría Putin poco más tarde, en cuanto fue elegido nuevo presidente.

Yeltsin había necesitado en numerosas ocasiones el respaldo del Consejo de la Federación, debido a sus continuos cambios de primer ministro y a su permanente guerra con la Duma. A cambio de estos favores las regiones fueron cobrando cada vez mayor autonomía respecto de Moscú. Proceso que, como ya he dicho, ha invertido el nuevo presidente Vladímir Putin.

Con la destitución del fiscal general, Skuratov, se detuvo la investigación sobre la trama financiera que relacionaba a Mabetex, Aeroflot y las cuentas del Bank of New York con «La Familia». Al dimitir Yeltsin en favor de Putin, el primer decreto de éste último fue promulgar la inmunidad de por vida de su antecesor, así como ciertas garantías para sus dos hijas.

## *Las elecciones legislativas*

No me detendré mucho en las cuestiones formales sobre las elecciones legislativas y presidenciales, pues el sistema de partidos e institucional es tratado en otro capítulo de este trabajo, me centraré en el trasfondo de las mismas.

En las elecciones del mes de diciembre, el Kremlin cosechó los dividendos de una guerra hasta entonces exitosa, que había consistido en la ocupación de la llanura anterior al río Terek y todavía no se había estancado en el asalto de Grozni.

El candidato oficialista, Putin, vencía en las encuestas de presidenciables al otro favorito y temido por el entorno de Yeltsin: Yevgueni Primakov y el Partido Unidad, próximo a Putin y creado en pocos meses, frente a la coalición opositora OVR obtuvo buenos resultados.

Unidad, fue considerado por la prensa rusa como el nuevo «partido del poder», como lo fue años antes Nuestra Casa Rusia del entonces primer ministro Víktor Chernomirdin. Unidad se creó, con clara vocación de apoyar a un Putin que carecía de partido político propio que le respaldase. Fue fundada por el ministro de Emergencias, Shoigú, y apoyada discretamente por dirigentes regionales, y el entorno de Yeltsin.

En las elecciones legislativas, obtuvo una digna minoría la representación la Coalición de Fuerzas de Derechas de otro ex primer ministro: Andrei Kiriienko, que había declarado que respaldaría a Putin en las presidenciales.

Este avance electoral de los partidos que sustentaban a Vladímir Putin, tuvo como consecuencia que muchos líderes regionales apoyaran a Putin y se alejasen de Yevgueni Primakov y su coalición OVR.

Entre los dirigentes regionales que así actuaron destacó el gobernador de Tatarstán y fundador de OVR, Shamiev. En consecuencia, el bloque opositor OVR, creado entorno al influyente alcalde de Moscú, Yuri Luzhkov y al prestigioso académico Primakov, pese a haber obtenido bastantes escaños en la Duma, renunció a presentar un candidato propio a las presidenciales.

El partido más votado y con más escaños fue, una vez más, el PCFR de Ziugánov, pero ello no le permitía formar gobierno, pues en la Federación Rusa el gobierno lo designa el presidente y no la mayoría del Parlamento (Duma).

## *La dimisión de Yeltsin*

El último día del año 1999, el 31 de diciembre, Yeltsin sorprendía al Mundo presentando su dimisión anticipada y lo hacía en el mejor momento para favorecer la elección de su delfín.

A finales del mes de diciembre Putin estaba en la cima de la popularidad, aún no se habían producido reveses en la guerra chechena y el número de bajas comenzaba a dispararse, conforme se acercaba la batalla por Grozni.

Tras casi una década (diciembre de 1991-diciembre de 1999) de estancia en el poder, Yeltsin se marchaba con más pena que gloria. Había dividido la URSS en quince nuevos Estados y coadyuvó a sacar a su país del comunismo. Las reformas democráticas, por las que muchos demócratas habían arriesgado sus vidas contra el golpe de Estado comunista del año 1991, se estancaron. Tras la liberalización de precios de Gaidar, las privatizaciones de Chubais se vieron salpicadas por irregularidades y casos de corrupción y por la implantación de las mafias a partir del año 1992.

El periodo de Yeltsin acabo asociado al nepotismo familiar, fue beneficioso para una minoritaria oligarquía financiera y durante el mismo se descuidaron tanto el sector productivo nacional, como los intereses nacionales en el extranjero. Buena prueba de ello fueron la cesión sin excesiva resistencia de regiones de influencia a la OTAN en Europa y la de territorios fronterizos que estaban en litigio con China desde los años sesenta, en las regiones de Amur y Vladivostok.

Durante el «yeltsinismo», se creó una nueva clase capitalista en Rusia, diferente a la de los administradores soviéticos de la industria y los *koljoses* agrarios. Por el contrario la clase media se empobreció y los salarios gubernamentales dejaron de pagarse, dando lugar a que el Ejército y el aparato del Estado se vieran deteriorados, atezados por casos de corrupción o paralizados.

Parece por tanto, que es mayor el daño que el bien dejado por el «yeltsinismo» de los años noventa en Rusia. No en balde se ha requerido un decreto de inmunidad para el antiguo presidente.

## Vladimir Putin

### *Putin presidente en funciones*

Tras la dimisión de Yeltsin, Putin que era a la sazón el primer ministro, accedió a la Presidencia de forma interina, hasta que se celebrasen las elecciones presidenciales a principios del 2000. Su primer decreto fue el que le otorga inmunidad vitalicia a Yeltsin y amplias garantías a sus hijas; seguido del lógico cese de la impopular Tatiana Diachenko, hija de Yeltsin, como miembro de la Administración presidencial.

Vladimir Putin, tras este primer paso, intentó distanciar su imagen pública de la de los personajes asociados a la corrupción, como Borodin «caso Mabetex» y de los banqueros próximos a Yeltsin, como Berezovski.

Su segunda acción fue visitar Gudermes, aspirante a capital de la Chechenia prorrusa, donde no se jugaba su éxito en las futuras elecciones, como aseguró entonces la prensa española, sino que era el primer lugar en donde debía empezar a plasmar su nuevo poder y actuar como presidente, frente a los crecidos generales Shamonov y Troshev, comandantes de los frentes Este y Oeste en la operación de Chechenia.

El día 8 de enero, tras fracasar las tropas rusas en sus primeros intentos por tomar Grozni, Putin intentó «trasladar» a otro destino a los citados generales.

Puede que Putin hubiera intentado durante este periodo, adelantar las elecciones presidenciales, pues los éxitos de la guerra empezaban a transformarse en bajas, cada vez más difíciles de ocultar. Pero tras sendas entrevistas mantenidas con el presidente del Senado y el de la Comisión Electoral Central, las presidenciales quedaron fijadas, conforme a la ley, para el 26 de marzo del 2000.

### *Putin presidente*

Putin ganó por una holgada mayoría las elecciones presidenciales celebradas el día 26 de marzo del 2000, a las que no se presentó su presumible rival Primakov, siendo el segundo candidato más votado el comunista, Ziugánov.

Pasó por tanto de ser presidente en funciones, a ser presidente con un gran consenso y apoyo de la mayoría de partidos políticos (a última hora, hasta el alcalde de Moscú, Yuri Luzhkov, declaró su apoyo a Putin) y diri-

gentes regionales, quienes temiendo recortes *a posteriori* en sus prebendas, reorientaron rápidamente su apoyo al OVR, hacia Putin.

Putin es un hombre procedente del Comité de Seguridad del Estado (KGB), y ello no es tan negativo como presenta la prensa occidental, la cual todavía conserva en ocasiones una imagen de dicho servicio asociada a los largometrajes de la época de la guerra fría.

El KGB era la elite concedora de las realidades del Estado al margen de las sucesivas propagandas oficiales: soviética, de la *perestroika* o del «yeltsinismo». Lo que hace suponer que el actual presidente ruso es una persona inteligente, instruida y concedora de su país. Tanto de su situación económica y de sus intereses en el exterior, como de sus posibilidades reales. Y por ende su actitud está lejos de la megalomanía de imperio caído que poseen algunos nacionalistas y comunistas.

Los hombres venidos del KGB son mejores estadistas en potencia que los dirigentes provincianos del PCUS, como era el caso de Yeltsin y su ayudante de los primeros tiempos, Burbulis. Los dirigentes del partido estaban peor informados sobre la realidad del país, conocían bien lo que ocurría en su región o área de responsabilidad, pero tenía peor visión de conjunto. Aunque sí eran profesionales de las intrigas políticas que les pudiesen acercar o alejar del poder.

Los hombres del KGB han leído más, asistido a conciertos y teatros, hablan idiomas y han viajado o residido en el extranjero. Esta formación prestigia a Putin ante la Casa Blanca (según publicó *Herald Tribune*), pues es un presidente «con el que se puede hablar personalmente y por teléfono». Algo que agradecen para aclarar previsible situaciones de tensión OTAN/Rusia. Con Yeltsin era más complicado comunicarse por problemas de idioma, enfermedades continuas, asesores poco preparados y frecuentes cambios de humor.

Putin no pertenece a los denominados por la prensa rusa: oligarcas, los dueños del petróleo y la banca surgidos durante el «yeltsinismo», aunque algunos de éstos le hayan podido prestar su apoyo en la carrera hacia la Presidencia.

### *Los retos de Putin*

Muchos analistas americanos (revista *Foreign Policy*), cifraban el primer reto de Putin en que lograrse alejarse de la dependencia que se le suponía con respecto a la oligarquía.

Por mi parte, considero que tanto el presidente como los oligarcas desean que se consolide un poder estable, el cual permita hacer negocios, y nadie desea que se produzca una caza de brujas respecto a las corrupciones acaecidas durante el «yeltsinismo».

El presidente desea que los grandes banqueros y empresas cumplan con sus obligaciones fiscales y que no interfieran en el poder político como ocurría con Yeltsin. Ello explica las primeras tensiones acaecidas entre el Kremlin y los oligarcas, incluidos Gusinski, Berezovski y Potanin, así como el poderoso monopolio Gazprom.

Con el cambio de presidente, el poder económico se aleja del poder político, el cual deberá cobrar mayor independencia con respecto a la elite financiera.

Persiste un grupo poderoso y es el formado por Berezovski, Abramovich y Jodorovski. Siempre han sido considerados por la prensa rusa y anglo-americana, como banqueros próximos al entorno de Yeltsin. Los tres se han hecho elegir por lejanos distritos como diputados para asegurarse su inmunidad, ya que el decreto de Putin sólo se la garantizaba a Yeltsin y a sus hijas, si bien Berezovski renunció recientemente a su escaño en protesta por sus divergencias con el presidente.

Estos magnates del petróleo y los *mass media* se hicieron con una importante planta industrial de aluminio en Siberia, en detrimento de Chubais, quien también competía contra ellos por la misma, y estaban ultimando la adquisición de otra planta química en Ucrania. Con lo cual pronto controlarían, no sólo el sector petrolífero, sino el del aluminio.

Preguntado el entonces presidente en funciones Putin, sobre que opinaba al respecto, se encogió de hombros, en un gesto que parecía disimular su impotencia y desaprobación al respecto.

Una medida anti Berezovski que ha adoptado Putin ha sido anunciar que no prorrogará la titularidad de aquél, sobre el paquete de acciones que Berezovski posee en la compañía de televisión estatal ORT. Sus acciones serán adquiridas por el Estado y con ello se recobrará el control exclusivo sobre la televisión estatal. Supone además una medida deseada por la mayoría parlamentaria. Pues Putin a diferencia de Yeltsin, cuenta con gran respaldo en la Duma, no sólo de los diputados de Unidad y circunstancialmente los de OVR, sino de la mayoría comunista, PCFR, de Ziugánov y Selezniev; lo cual le ha valido que se alejen de él los grupos parlamentarios más liberales como Yabloko (de Yavlinski) y la Unión de Fuerzas de Derechas (de Kiriyenko y Nemtsov).

Anatoli Chubais fue el diseñador de la política de privatizaciones, asesor de Yeltsin durante años y nombrado por éste, director de la Agencia Unificada de Suministro de Energía Eléctrica de Rusia. Rentable puesto que sigue ocupando. Tiene además el mal precedente de que apoyó a Stepashin como heredero de Yeltsin en vez de a Putin, pero no obstante no parece que vaya a caer en desgracia.

El empresario Gusinski es el único que permanece enfrentado al presidente Putin. La cadena de televisión NTV, el diario *Segodnia* y el semanario *Itogui*, todos ellos medios de comunicación pertenecientes al grupo Media-Most son de Gusinski, así como la edición en Internet de *Novaya Gaceta*.

Otros conocidos hombres fuertes surgidos con Yeltsin son: Potanin (petróleo y banca) y Rem Viajiriev (Gazprom). Este último demostró su fidelidad a Putin al amenazar a su socio Gusinski con deshacerse del 30% de acciones que su empresa, Gazprom, engloba la cadena NTV, y el 12% del grupo Media-Most. La dirección de Gazprom ha sido sustituida por personas próximas al Gobierno y está en marcha una operación para que la empresa se haga con el control mayoritario de las acciones de Media-Most. Con lo cual Gusinski perdería su plataforma de medios de comunicación desde donde se permite criticar al Gobierno y al presidente.

Putin parece contar también en su pulso contra algunos empresarios considerados de la oligarquía, con el apoyo del líder de OVR y también alcalde de Moscú, Yuri Luzhkov, quien le pidió públicamente al poco de ser electo presidente ruso, que se deshiciese de ellos.

De momento el discurso oficial es que el poder económico y el político no se interferirán más en Rusia.

En resumen, Putin ha llegado al poder cuando los sectores clave de la economía rusa han sido ya repartidos. Su tarea será, ejercer el poder político respetando el juego de la economía y proteger a los grandes propietarios surgidos de la privatización. Tendrá por tanto que gobernar de forma parecida a como se ejerce en el poder político en Occidente.

### *El poder real de Putin*

Pero pese a ese alejamiento formal de los grupos de presión, y a que Putin esté conformando su propio entorno gobernante, ha sido en sus inicios un presidente con menor poder del que tuvo Yeltsin.

Boris Yeltsin era el «zar» indiscutido, que llegó al Kremlin por su propia audacia y posiciones políticas enfrentadas a Gorbachov, sólo debía el poder a sí mismo y a la popularidad de demócrata que se forjó durante la *perestroika*, por lo que podía ir sustituyendo a sus distintos colaboradores sin tener que rendir cuentas a nadie.

Por el contrario Putin debe su ascenso a la Presidencia a muchas personas y *lobbies*: a Yeltsin y su entorno, a los militares, a Shoigú (Unidad) y al presidente del Parlamento, Selezniev, quien le ha conseguido el respaldo en la Duma del PCFR, lo que pudo condicionar sus primeras decisiones, aunque con el tiempo llegará a ser un presidente fuerte y emprenderá un rumbo y una política propia.

El peso del «yeltsinismo» se observa principalmente en la composición de la Administración presidencial, la cual ha sido uno de los pilares —junto a los banqueros y militares— en la campaña electoral de Putin.

Hereda pues, un aparato administrativo al cual debe su propia selección para delfín de Yeltsin. Serán muchos por tanto los favores debidos, los cuales —cabe suponer— deben de hacerle incómodo y limitado el ejercer el poder presidencial.

En la Administración presidencial de Putin han continuado dos figuras clave del «yeltsinismo», son: Voloshin, jefe de la propia Administración presidencial y considerado hombre de Berezovski y Yaztrezimski, quien se ha encargado de la cobertura propagandística sobre la guerra de Chechenia. El papel de ambos sigue siendo grande.

Para conocer el peso que detentaba la figura de Voloshin en la Administración del anterior presidente, recuerdo aquí las declaraciones del ex presidente soviético Mijaíl Gorbachov, sobre que fue precisamente Voloshin quien consiguió convencer a Yeltsin de que dejase la Presidencia a fines del mes de diciembre de 1999.

### *Los apoyos de Putin*

#### LA DUMA

Putin ha sabido granjearse cierto apoyo de la Duma, en concreto el de su portavoz, el comunista Selezniev, el PCFR y el de Luzhkov, OVR. Tras las elecciones parlamentarias, Putin se entrevistó con ellos —ya que a diferencia de Yeltsin nunca se había enfrentado con los partidos de izquierda—, y aceptó parte de sus idearios políticos.

También parece que accedió a que se repartiesen la representación en las principales comisiones parlamentarias entre los diputados comunistas, de Unidad y OVR, lo cual, pese a que fuesen los tres partidos más votados, provocó las protestas de los minoritarios Yabloko (Yavlinski), Partido Liberal Democrático (Zhirinovski) y de la Unión de Fuerzas de Derecha, que agrupa a Kiriyenko y a otros famosos reformadores de la época del «yeltsinismo». Esta buena relación con la mayoría de la Duma le diferencia enormemente de Yeltsin, quien siempre estuvo enfrentado a la misma, y le confiere un poder propio que esta vez no emana de quienes respaldaron a su antecesor.

Cuenta también con un Senado o Consejo de la Federación menos díscolo que el que tuvo Yeltsin, ya que han sido reducidas algunas de las prebendas y poderes de los senadores y de los gobernadores de las regiones que están representadas en la Cámara alta.

Putin ha efectuado una reforma de la administración territorial y creado siete grandes distritos, contando con un representante plenipotenciario del presidente cada uno de ellos.

#### EL CÍRCULO DEL PRESIDENTE

Para contrarrestar el peso de los grupos de presión político-económicos que sustentaron a Yeltsin y se formaron durante sus ocho años de Presidencia (1991-1999), Putin ha ido promoviendo a hombres de su confianza en la Administración presidencial y en el Gobierno. De modo que está trayendo a Moscú a sus antiguos colegas de San Petersburgo, con los que trabajó en la alcaldía, o a quienes conoce por su actividad en centros de investigación económica.

Otros de sus colaboradores son sus colegas o subordinados en el KGB y existe además un grupo financiero al que apenas afectó la crisis y devaluación del mes de agosto de 1998, como el grupo Alfa, cuyos directivos son viejos conocidos de Putin.

Parece ser que ha colocado también en puestos discretos de la Administración presidencial a personas ligadas con el referido grupo financiero Alfa que preside Mijail Friedman, para asesorarse en política económica.

Han cobrado protagonismo en este periodo, hombres que ya fueron prestigiosos durante la *perestroika* de Gorbachov, como, Piotr Aven y Yasin y economistas que han ocupado puestos en el Gobierno y en el Ministerio de Desarrollo Económico, procedente del Instituto de Estudios Estratégicos.

cos como Ilya Klebanov, nombrado viceprimer ministro, y Kudrin vicepresidente y ministro de Finanzas.

Putin parece contar además con el respaldo del presidente del Banco Central de Rusia (BCR), Víktor Guerashenko, quien posee bastante peso por su cargo y ha demostrado en el pasado su independencia y carácter fuerte frente al grupo de Yeltsin. Guerashenko cobró mucha fuerza después de la crisis de agosto de 1998 y durante todo el periodo posterior de reestructuración y reflotamiento de la banca mediante ayudas del BCR. Es conservador, trabajador y autoritario. Un buen apoyo para la gestión económica de Putin.

#### EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Órgano con una larga historia y fundado por Yeltsin, pasó por periodos de mayor y menor poder. Fue dirigido por el general Lébed, cuando éste respaldó la candidatura de Yeltsin a presidente en 1996. Este organismo está volviendo a cobrar poder con Putin y en él se debaten y aprueban muchas decisiones que antes se tomaban en el seno de la Administración presidencial de Yeltsin.

En el Consejo de Seguridad están representados además del presidente y el primer ministro, los ministros de Interior, Defensa, Servicio Federal de Seguridad (FSB) (antiguo KGB) y el Gabinete de Situaciones de Emergencia y está coordinado por un secretario. Actualmente este cargo recae en Serguéi Ivanov, personalidad muy próxima a Putin y que está cobrando notable peso en la política rusa.

#### *Putin y Chechenia*

El presidente ruso y el checheno han mantenido conversaciones sobre una salida del conflicto a mediados del mes de abril, con la mediación del presidente de la vecina república de Ingushetia, Ruslan Aushev, quien transmitió una carta con las condiciones de Masjádov para Putin.

La posibilidad de iniciar negociaciones, en las cuales hasta ahora no a mostrado interés Moscú, parece muy difícil de alcanzar, pues se ha creado la imagen de cara a la población rusa de que el Gobierno y el presidente electo de Chechenia son una banda de terroristas, asimilándolos así a Basáyev. Tampoco facilitaría la celebración de negociaciones el que se haya destruido Grozni, creado campos de concentración y producido violaciones de derechos humanos según denunció Human Rights Watch.

Con estas premisas resulta muy complejo plantear la disyuntiva de iniciar negociaciones o eternizar un conflicto de baja intensidad.

Los periódicos *Le Monde* y *Komersant* entrevistaron, en un lugar no identificado de Chechenia, en el mes de mayo del 2000 a, Aslán Masjádov, quien acusó al Kremlin de estar implicado en los atentados que causaron 300 muertos en septiembre en Moscú y describía la forma en que se estaba intentando iniciar las negociaciones con Putin y afirmaba que quiere lograr la paz con los rusos y garantizar en el futuro que si los hombres de Basáyev continúan desarrollando actos terroristas contra Rusia desde territorio checheno, serán perseguidos por el Ejército y Policía chechenos conforme a la ley de dicha república independentista

Por esas mismas fechas Putin negaba la existencia de conversaciones, y daba una de cal y otra de arena, afirmando que Masjádov era un bandido, pero que podría ser amnistiado y se le ayudaba a capturar y neutralizar a Basayev y sus hombres.

Esta situación supone una garantía de seguridad insuficiente para Moscú. De momento Putin ha introducido en Chechenia el mando presidencial directo para evitar que la situación se le vaya de las manos.

### *Pronósticos sobre Putin*

#### POLÍTICA INTERIOR

Putin está siendo puesto bajo sospecha por alguna prensa rusa y extranjera, ya que dicen ver en él ciertas tendencias autoritarias.

Parece que Putin, en lugar de devolver los poderes legislativos usurpados por Yeltsin al Parlamento con el golpe del año 1993, mantiene cierto poder de legislación, en forma de elaboración de decretos, presidenciales que refuerzan a la Administración presidencial y al Consejo de Seguridad, lo cual recuerda a la población el control que ejercía el KGB en la extinta URSS.

#### LAS REGIONES

Recientemente la prensa rusa publicó un proyecto del Kremlin en el que bajo el epígrafe de reestructuración de la Administración presidencial, se pretende dotar a ésta de mayor poder en las regiones. Para ello se transferirían al representante del presidente en las regiones, poderes que antes detentaba el gobernador.

Putin ya ha dado los primeros pasos en el sentido de reforzar el poder de Moscú frente al de los líderes regionales (gobernadores y senadores), que habían arrancado bastante cuota de poder a Yeltsin.

Ha iniciado el día 13 de mayo, mediante un decreto, la reforma de la Administración regional, subdividiendo la Federación en siete grandes regiones a la cabeza de cada una de las cuales habrá un representante plenipotenciario del presidente, con poder para controlar a los gobernadores. Estamos ante un golpe de timón de retorno hacia el poder central fuerte.

Ejemplos de los nuevos aires que soplan desde Moscú han sido la anulación de un decreto del presidente ingushe, Ruslan Aushev, en materia fiscal, y hacer un llamamiento a la República Autónoma de Bashkiria para que reforme sus leyes y las ponga en consonancia con la Constitución Federal Rusa.

Putin se ha visto enzarzado en una prueba de fuerza en San Petersburgo, donde el gobernador, Yákovlev, ha sido reelegido pese a que desde Moscú se respaldaba a otra candidatura.

En Chechenia, hay que mencionar también el decreto del día 8 de junio, en el cual se hace caso omiso tanto del depuesto gobierno del presidente Masjádov, como del gobierno prorruso de Gudermes, así como del *status* autonómico de Chechenia, pues introduce el mandato presidencial directo por tres años. Esta situación ha permitido a Putin, designar a su representante plenipotenciario: el general Kazántsev, quien nombrará a su vez al nuevo jefe de Gobierno, denominado por el Kremlin «poder Ejecutivo» para Chechenia.

Para garantizar el cumplimiento de las medidas contempladas en la reforma de la Administración presidencial en las regiones, se pretende implicar al FSB (heredero del KGB) y a otras instituciones (presumiblemente Fiscalía y Ministerio del Interior) en labores de control de la vida política y social bajo la dirección de la Administración presidencial

#### EL MINISTERIO DE EXTERIORES

Los hombres del KGB en las embajadas, informaban al Secretariado de Relaciones Internacionales del PCUS antes que al propio Ministerio de Exteriores, y era en el partido donde se tomaban las decisiones sobre política internacional, y no en el Ministerio de Asuntos Exteriores, pese a ser éste la entidad que representaba oficialmente al país y el titular de las embajadas en el extranjero.

Al Ministerio de Exteriores ruso se le encomendaban las tareas a cumplir y pese a ser su titular un miembro del Gobierno, a veces ni participaba en la elaboración de la política exterior. El hombre clave en dicha toma de decisiones era el secretario de Relaciones Internacionales del PCUS.

Aunque el Ministerio de Exteriores ha ganado más peso dentro del esquema de poder del Kremlin, después de que en la *perestroika* fuese dirigido por Edvard Shevardnadze, sigue sometido al Kremlin. El ejemplo más espectacular y reciente fue la desautorización que hizo Yeltsin de Ivanov, durante la crisis de Kosovo, nombrando —tras una larga conversación telefónica con Clinton— para gestionarla a Chernomirdin en calidad de representante presidencial, pese a tener éste últimos escasos conocimientos en materia internacional.

#### LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

«La edad de oro» de la libertad de prensa en Rusia se inició en el año 1988 con la *glásnost* de Gorbachov y a los periodistas se les dio la oportunidad histórica única de cumplir su anhelo de escribir la verdad en y sobre un país, el suyo, en el que no se había dicho durante setenta años. Fue un periodo estremecedor en el que los periodistas les descubrieron a sus sorprendidos conciudadanos en qué país vivían.

Destacaron entonces los semanarios: *Ogoniok*, *Argumenti i Fakti*, *Novedades de Moscú* y *Tiempos Nuevos* (estos dos últimos con edición en español); los diarios: *Nezavisimaya Gazeta*, *Segodnia* e *Izvestia*; la televisión de San Petersburgo con el noticiero *600 segundos* de Nevzorov, se fundó la primera cadena independiente de televisión: la NTV; y la radio *Ejo Moskvi*.

La libertad de prensa se empezó a controlar en el año 1996, cuando —como en muchos otros países— los bancos adquirieron la propiedad de los principales medios de comunicación. Y en el año 2000 con Putin se han sumado a las restricciones «yeltsinistas», las medidas de represión administrativas y judiciales, llegando al encarcelamiento y enjuiciamiento de profesionales de la información. Dos ejemplos sonados han sido: Babitski y Gusinski.

Babitski es el reportero moscovita de *Radio Svoboda* (Radio Liberty, emisora americana con sede en Praga y filial en Moscú) que consiguió burlar el bloqueo informativo y los controles rusos y adentrarse en territorio checheno antes de la batalla de Grozni. Babitski permaneció en el campo

checheno, para acabar siendo capturado por los rusos e internado en un campo de concentración, donde recopiló testimonios de torturas y malos tratos. Puesto en libertad por las presiones de organizaciones internacionales y la prensa internacional y rusa. Aún se encuentra, pendiente de juicio bajo acusaciones relacionadas con alta traición y cooperación con el enemigo.

Gusinski es propietario del grupo Media-Most de medios de comunicación, el cual engloba la cadena de televisión NTV, el periódico *Segodnia* y el semanario *Itogui*. Además de ser un importante banquero hebreo, poseedor del Most Bank.

Tuvo problemas con el jefe de seguridad de Yeltsin, Korzhakov en los años noventa, lo que le obligó a vivir cierto tiempo entre sus casas de Londres y Sotogrande (Cádiz). Sus medios han sido los únicos no oficiales y desde los cuales se han ofrecido siempre la información más variada, completa y a menudo crítica con el Kremlin.

En una ocasión la Policía Fiscal organizó redadas y confiscaciones en las oficinas de su grupo informativo, bajo acusación de evadir impuestos y el día 13 de junio era encarcelado el propio Gusinski, acusado por el fiscal general de que el servicio de seguridad del grupo realizaba escuchas telefónicas ilegales y de haber participado en el blanqueo de dinero procedente de una operación de privatización efectuada en el año 1997. El presidente ruso, Vladimir Putin, quien entonces visitaba España, negó tanto conocer los motivos de su arresto, como haber orquestado esa avalancha de acusaciones que estaban cayendo sobre el grupo Media-Most.

Sin embargo, parece excesivamente casual, que sólo recaigan sobre Gusinski y no sobre otros banqueros y dueños de medios, tantas acusaciones a la vez. Y que hayan sido los medios de aquél, los únicos que no respaldaron a Putin como candidato a la Presidencia, así como los que más han informado sobre supuestos atropellos contra la población civil en Chechenia.

#### LAS RELACIONES CON OCCIDENTE. EL ESCOLLO DE CHECHENIA

Las relaciones no empezaron de forma fácil con Occidente debido a las denuncias sobre presuntas violaciones de derechos humanos en los campos de concentración de Chechenia, (denominados por Moscú de «filtración») y los sufrimiento de su población civil, lo que levantó críticas a la operación militar rusa en la Cumbre de Estambul, y en la Comisión para

los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Y que conllevó el empeoramiento de las relaciones de Rusia con la OSCE y la Unión Europea.

El obstáculo que al establecimiento de buenas relaciones diplomáticas con el nuevo presidente ruso suponía la destrucción de Chechenia y represión de su población, ha intentado ser superado tanto por Moscú, como por Occidente. Pues estaba en el interés de ambos el retomar y mejorar las relaciones políticas y comerciales.

Superar ese escollo ha sido posible formalmente al tomar los rusos Grozni, y disminuir la intensidad de las operaciones militares, a la clausura de algunos campos de concentración debido al testimonio de observadores de la OSCE, y a la información de liberados y de periodistas como el ruso Babitski, que fueron filtrados a la prensa extranjera.

Esta situación obligó a que el presidente ruso designase un delegado para la protección de los derechos humanos en Chechenia

### *El occidente anglo-americano*

Superado —como queda descrito— el escollo, las relaciones de Rusia con Occidente se han podido retomar. Comenzando por quienes han sido menos críticos con los rusos.

#### PRIMERA VISITA

El primer viaje en calidad de jefe de Estado realizado por Putin ha sido a Londres. Fue un inicio cauto y necesario, una visita crucial y en un momento en que la situación en Chechenia no permitía a Moscú lanzarse al exterior con la efusión con que lo ha hecho a finales del mes de mayo y en junio del 2000.

Supuso una toma de contacto muy importante, un primer frente a frente, de Putin con un dirigente del bloque occidental, durante el cual pudo tranquilizar a los círculos financieros internacionales sobre su intención de continuar las reformas, la privatización y hasta proteger más las inversiones extranjeras en Rusia. Y lo que no era menos importante que aunque no iba a plegarse tanto a los intereses de anglo-americanos y de la OTAN, como hiciera el «yeltsinismo» ante los bombardeos de la Federación Yugoslava o la ampliación hacia el Este; no iba tampoco a desarrollar un nacionalismo a ultranza —cosa que piden los comunistas, mayoritarios en el Parlamento—, que trajese a la arena internacional una nueva guerra fría.

La estabilidad política y la continuidad de las relaciones cordiales con Rusia estaban garantizadas tras el cambio de presidente y el mensaje fue rápidamente transmitido por Londres a su aliado prioritario: Washington y después, a quienes considera segundos socios, las otras capitales de países de la Unión Europea.

#### ESTADOS UNIDOS

El ministro de Exteriores, Ivanov, visitó después Washington, en donde preparó la cumbre entre Clinton y Putin de principios del mes de junio en Moscú.

Ivanov expresó allí su interés por mantener estrechas relaciones con Estados Unidos y atraer sus inversiones.

Rechazó al plan estadounidense de construir un «escudo antimisilístico», lo cual violaría —según Ivanov— el equilibrio garantizado por los Acuerdos de Misil Antibalístico (ABM) desde la década de los años setenta.

Los rusos han insistido en sus declaraciones sobre que esta iniciativa de defensa, resulta innecesaria para Estados Unidos:

«No entendemos que es lo que les preocupa a los americanos» —dijo un portavoz— «queremos que nos lo expliquen para encontrar soluciones comunes.»

Ivanov fue más allá y puso el dedo en la llaga, denunciando en Washington que detrás de esta iniciativa de defensa estratégica están los intereses del complejo militar-industrial americano (supondría un contrato multimillonario para la casa Boeing), más que los de la Secretaría de Estado.

La explicación de la Casa Blanca es que dicha iniciativa de defensa no va dirigida contra Rusia, en cuya amistad y fiabilidad supuestamente confía —ambos Estados dejaron de apuntarse mutuamente con sus armas nucleares estratégicas desde la *perestroika*—, sino contra hipotéticas amenazas provenientes de lo que Estados Unidos denomina «Estados-paria» o «Estados-gamberro», países pobres pero que podrían desarrollar la capacidad de responder amenazando territorio de Estados Unidos en situaciones de crisis. Portavoces americanos suelen poner como ejemplo a Corea del Norte.

Obviamente hoy en día no existe amenaza real sino la hipótesis de que algunos Estados lleguen a desarrollar la capacidad misilística para alcan-

zar suelo americano en represalia por las intervenciones o incursiones aéreas de Estados Unidos.

#### CLINTON EN MOSCÚ

La visita de Clinton a Moscú, cumbre cordial entre los dos presidentes era el colofón de los dos pasos anteriores: la «presentación de credenciales» de Putin ante Occidente vía Londres y la exposición de Ivanov en Estados Unidos de su voluntad de desarrollar relaciones económicas y políticas cordiales con Estados Unidos, a la vez que intentar solucionar el problema defensivo que plantea el Escudo Antimisiles Americano (NMD).

Esta cumbre fue un éxito y estaba en el ánimo de ambos presidentes que lo fuera. Clinton por necesidades preelectorales y Putin para afianzar su imagen de nuevo líder de Rusia, además de superar el escollo checheno en su relación con Occidente y continuar la política de «mejora de la imagen internacional de Rusia» a que se ha lanzado el Kremlin. La principal novedad de esta cumbre fue el intento de superar las diferencias sobre el NMD con un intento de defensa común frente a los denominados Estados irresponsables por los portavoces americanos. Intento que llevó a los rusos a presentar una propuesta poco después ante la OTAN.

#### *La OTAN*

Las relaciones con la OTAN se reanudan en el bipartito Comité Rusia/OTAN con sede en Bruselas con la presencia de altos cargos militares rusos y representantes del Gobierno.

Ha sido en este foro, ante el secretario general de la OTAN y éste a su vez ante la reunión de ministros de Defensa de los países miembros, ante quienes los rusos han presentado su iniciativa de defensa común antimisilística. Tras pedir detalles técnicos, la misma fue rechazada por considerarse que podría ser complementaria pero en ningún caso el eje de protección fundamental.

Los rusos han lanzado otra contrapropuesta en la cual afirman que su plan consiste más en un «paraguas de garantías políticas», que técnicas.

No parece que las propuestas rusas vayan a tener éxito, pero hay que reconocer lo acertado de su gestión internacional y que se dirijan —vía OTAN— no sólo a los americanos, sino a los europeos. Es reseñable la gran iniciativa que está desarrollando en las relaciones internacionales Rusia desde la elección de Vladímir Putin como su nuevo presidente.

Rusia está interesada y fomenta siempre que puede el que los europeos con políticas exteriores generalmente menos agresivas, cobremos más peso y entidad defensiva propia, superando nuestra actual dependencia de Estados Unidos.

### *Europa*

Debido a que han sido las instituciones y gobiernos europeos quienes más abiertamente criticaron las violaciones de derechos humanos en Chechenia, especialmente la existencia de los campos de concentración y la destrucción de Grozni, ha resultado más difícil retomar con ellos unas relaciones cordiales.

Recordemos las medidas tomadas por la OSCE para excluir a Rusia de este foro, o como la Unión Europea suspendió su Programa de Asistencia Técnica para Rusia, denominado TACIS. Los gobiernos europeos votaron en la ONU a favor de la recriminación que la Comisión de Derechos Humanos hizo a Moscú.

El Gobierno alemán recomendó a Putin posponer una visita prevista a Alemania cuando todavía era sólo primer ministro, hasta que se calmase el escándalo entorno a Chechenia. Se ha publicado que Putin podría conservar todavía rencor por este desplante al Gobierno alemán, ya que él mismo pasó muchos años en Alemania cuando trabajaba para el KGB y confiaba en haber podido iniciar su gira internacional por ese país que tan bien conoce.

En cuanto a Francia, han sido sus medios de comunicación los que más completa y objetivamente han cubierto la guerra desde los dos bandos, algo que el Kremlin quería evitar a toda costa y por lo que prohibió el acceso informativo. Un fotógrafo francés fue encarcelado al inicio de la guerra, en el mes de octubre, por violar las leyes militares de control de acceso e intentar adentrarse en el campo checheno y fue liberado en el mes de junio del 2000.

Putin continúa su acercamiento a Europa por un Estado no propiamente europeo, pero sito en el corazón de Europa, como fue el Vaticano, y una vez en Roma, era de lógica una entrevista con el presidente de la República italiana.

El Vaticano aceptó la visita, pese a la catástrofe humanitaria que sufrían los musulmanes chechenos, pues tiene gran interés en que Su Santidad visite Rusia, llevando allí su apostolado a la población cristiana ortodoxa,

algo que nunca ha ocurrido en la Historia y que mantiene a los cristianos orientales fieles al rito bizantino y sin contacto apenas con la Iglesia romana.

Sin embargo, Juan Pablo II no consiguió ser invitado a Moscú, debido al veto que ejerce sobre dicha visita el patriarca de la Iglesia ortodoxa rusa Alexei II. A su regreso a Moscú, el presidente ruso instó al Patriarca de Toda Rusia a normalizar sus relaciones con el pontífice de Roma.

La visita de Putin a Italia supuso un exitoso golpe de imagen, por el que hay que felicitar a los diplomáticos rusos, en su acertada estrategia por recuperar la iniciativa en la arena internacional para su país.

Esto les abrió las puertas para en una segunda gira, visitar a los demás países europeos, empezando nuevamente por el Mediterráneo, por España, donde también se evitó tocar el «escollo checheno», dado el interés de ambos Estados en mejorar sus relaciones políticas (cumbres anuales) y comerciales coproducción de vagones para trenes Talgo, turismo, cooperación policial antimafia, formación e intercambio de funcionarios, y facilitar las inversiones. Para abordar después Putin, respaldado por una imagen algo más redimida tras su viaje triunfal por la Europa mediterránea, la espinosa visita a Berlín, realizada con no menos éxito.

### *Oriente*

El Japón, en la figura de su primer ministro, fue el primero en visitar Moscú cuando todo Occidente se mantenía frío, lo que proporcionó una útil ayuda al despliegue exterior que Rusia estaba intentando dar.

Japón cosechó los beneficios diplomáticos de ese primer acercamiento real a Moscú —con una década de retraso con respecto a Occidente, debido al contencioso de las islas Kuriles que ha mantenido congeladas las relaciones bilaterales—. Esa cosecha consistió en acuerdos para iniciar la cooperación económica, tecnológica y comercial. La visita fue correspondida recientemente por la presencia de Putin a Tokio.

La invitación de Putin a Corea del Norte, país nunca antes visitado por un inquilino del Kremlin, constituyó otro éxito diplomático, que favoreció el ulterior acercamiento entre las dos Coreas, desarticuló el argumento favorito de Estados Unidos para continuar desarrollando su proyecto de NMD y permitió a Putin llegar a la cumbre del Grupo de los Siete Grandes más uno (G-7+1) en Kioto atrayendo la mayoría de la atención de dicho foro.

Considero que también se van a reforzar las buenas relaciones con los aliados de la antigua Unión Soviética, las cuales fueron recuperadas para Rusia por Primakov, desde su cartera de Exteriores, durante el segundo quinquenio de los años noventa. Así continuará desarrollando su comercio con China e India, incluyendo en este último caso el suministro de armas y la renovación de los navíos de su Armada, a la vez que podría llegar a desarrollar conjuntamente con estos dos Estados una contramedida estratégica al NMD. Ya ha habido reuniones al respecto de mandos militares en China.

También continuará su excelente relación política y comercial con Irán, cuyos especialistas se forman en universidades rusas y cuyos reactores nucleares son construidos e instalados allí por el Ministerio de Energía Nuclear de Rusia.

Lo mismo cabe esperar respecto al mantenimiento de buenas relaciones con países árabes como Siria, con la cual acaba de firmar un convenio para abastecerla de treinta aviones de combate *Sujoi SU-27* y de baterías móviles de misiles tierra-aire S300PMU, por un coste de dos mil millones de dólares, según hicieron público las revistas *Flight International* y *Aviation Week and Space Technology*.

Serán también mantenidas o mejoradas las buenas relaciones con: Irak, apoyando el levantamiento del embargo, con Libia y Argelia, a la que vende equipamiento artillero para su Armada y con otros Estados árabes, aliados tradicionales de Estados Unidos, pero con quienes Rusia ya inició buenas relaciones diplomáticas y comerciales tras la guerra fría, como son Kuwait, Qatar, Bahrein y Emiratos. Así como con Cuba pese a las presiones en contra de Estados Unidos.

## **Bibliografía**

Audiovisuales: *Radio Svoboda*, NTV, *Ejo Moskvi* y BBC.

Diarios: *Le Monde*, *El Mundo*, *El País*, *La Vanguardia*, *El Correo*, *Komersant*, *Segodnia*, *Moskovski Komsomolets*, *Izvestia* y *Herald Tribune*.

Internet: *Russia Today*, *Ramler*, *Rand*, *Interfax*, *Novaya Gaceta*, BBC, etc.

Revistas: *Foreing Affairs*, *Política Exterior*, *Claves*, *The Economist*, *Time*, *Newsweek*, e *Itogui*.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **LA PERCEPCIÓN RUSA DE SU SEGURIDAD NACIONAL**

## LA PERCEPCIÓN RUSA DE SU SEGURIDAD NACIONAL

Por RAFAEL SÁNCHEZ GONZÁLEZ

### Introducción

Desde su nacimiento como Estado independiente moderno, es decir, desde el mes de diciembre del año 1991, Rusia ha venido tratando de establecer su posición en el nuevo escenario estratégico mundial y de definir los parámetros de su seguridad nacional. El primer problema con que ha tropezado en esta búsqueda ha sido su radical desacuerdo con la realidad de su situación interior y exterior, que no acaba de ser aceptada por una parte influyente de sus elites política y militar. Como consecuencia de ello han ido demorándose los diagnósticos correctos y las oportunas decisiones, realimentando las tendencias basadas en ancestrales temores del nacionalismo más paranoico.

Al mismo tiempo, la forma de entender y de tratar a la nueva Rusia desde Occidente no ha podido sustraerse a la falta de confianza en el resultado final de su transición política y económica, con lo que se completa un círculo vicioso de percepciones mutuas que si ya dejaron de estar basadas en el temor, desaparecida la guerra fría, aún mantienen rescoldos y matices de desconfianza y suspicacia.

Durante la década de vida de la Federación Rusa el debate interno sobre temas relacionados con la seguridad y la defensa ha sido permanente, generado unas veces por consideraciones sobre la política exterior rusa o el desarrollo de la reforma militar en curso, otras por graves sucesos

internos como las dos guerras de Chechenia o la confrontación armada entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de octubre de 1993 y otras, en fin, por efecto de la consolidación y ampliación de la nueva Alianza Atlántica y su intervención en los Balcanes. Las distintas líneas de pensamiento en materia de seguridad que han ido exponiéndose de manera oficial u oficiosa, entrando algunas veces en colisión, a lo largo de estos años han cristalizado en un número no habitual, para tan corto espacio de tiempo, de documentos oficiales sobre el tema, de los que sobresalen, por su nivel y especificidad, los titulados «Concepto (o Concepción) de la Seguridad Nacional» de la Federación Rusa y «Doctrina Militar» de la Federación Rusa». De cada uno estos dos documentos fundamentales se han emitido, en menos de diez años, varias versiones o actualizaciones.

El «Concepto de Seguridad Nacional» viene definido como un sistema de previsiones para garantizar la seguridad del individuo, la sociedad y el Estado contra amenazas exteriores e interiores en todos los aspectos de la existencia. Por su parte, la «Doctrina Militar» constituye el resumen de las directrices oficiales que determinan los fundamentos político-militares, estratégico-militares y económico-militares para salvaguardar la seguridad militar de la Federación Rusa. Naturalmente, el primero es el documento fundamental de la seguridad nacional y define los intereses nacionales, las amenazas y los objetivos referentes a la seguridad nacional en los campos económico, político interno, internacional, informativo, militar, de fronteras y ecológico, sirviendo de guía para el desarrollo de las previsiones concretas de seguridad en cada uno de los campos específicos.

Ambos documentos han sido actualizados en el año 2000, en enero el «Concepto de Seguridad Nacional» y en abril la «Doctrina Militar», por medio de sendos decretos presidenciales, de los primeros firmados por el nuevo presidente ruso Vladímir Putin. Una nueva versión de la «Doctrina Militar», sustituyendo a la anterior del año 1993, ya debería haberse producido, en buena lógica, inmediatamente después de aparecer el «Concepto de Seguridad Nacional» del mes de diciembre de 1997. Pero durante 1998 y 1999 no se logró consensuar un texto doctrinal militar que respondiera al espíritu y la letra de un «Concepto de Seguridad Nacional» tan poco propicio al desarrollo militar como el del año 1997, un documento-guía de la seguridad nacional que proclamaba cosas como que las principales amenazas contra Rusia en el futuro previsible no serían militares sino internas, muy especialmente la situación económica, y que la ausencia práctica de amenaza de agresión exterior a gran escala (mien-

tras Rusia conservara su capacidad de disuasión nuclear) permitiría una redistribución de los recursos estatales para encarar los problemas internos prioritarios. Eran unos planteamientos que despertaban grandes recelos en las Fuerzas Armadas y en el complejo industrial de defensa, que no habrían de disiparse ni aún con el cambio de la cúpula militar, y que eran el resultado, en aquel momento, del debate siempre abierto en la Rusia moderna y especialmente centrado en el seno del Consejo Nacional de Seguridad entre los partidarios de una Rusia fuerte en todos los aspectos militares como clave de su peso específico internacional y los que prefieren sacrificar el potencial militar, limitándolo a su componente nuclear, en aras de la recuperación económica. El desenlace ha sido que la nueva «Doctrina Militar» se ha redactado prácticamente al mismo tiempo y seguramente por iguales redactores que un nuevo texto del «Concepto de Seguridad Nacional» más acorde con el nuevo sesgo que ha tomado el referido debate hacia posiciones de mayor afirmación nacionalista y militar después de que se iniciara la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se aplicara en Yugoslavia el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y se recrudeciera el problema de Chechenia (precisamente sofocado esta vez con el éxito que no se logró en el año 1996, cuando prevalecía la orientación contraria en el famoso debate). Añadiendo a todo ello la elección de un nuevo presidente para sustituir a un muy desgastado, física y políticamente, Boris Yeltsin, para lo que resultó elegido, primero por el propio Yeltsin y después por las urnas, un hombre muy en la línea de firmeza predominante.

Después de estos acontecimientos, Rusia encara el siglo XXI con su línea de pensamiento oficial en materia de seguridad nacional perfectamente formulada, tanto en los aspectos generales como en los específicamente militares y consecuentes los unos con los otros. En los siguientes apartados se tratará de analizar cómo se plantea Rusia su seguridad nacional a la luz de los dos textos oficiales de mayor importancia publicados sobre la materia, documentos de aparición bien reciente refrendados ya por el nuevo presidente.

## **Rusia en el Mundo**

En ambos documentos se parte del examen de la situación mundial actual y la posición relativa de Rusia. Se desprende de los textos un indisimulable temor a que, ahora que Rusia se encuentra debilitada por una difícil transición, el Mundo se organice sin contar con ella y quede relegada.

### *El sistema de relaciones internacionales*

Consideran los documentos que, después de la era de confrontación bipolar, el sistema de relaciones internacionales se encuentra en periodo de transformación, coincidiendo con la etapa también de cambios en la propia Rusia. Se apuesta claramente por un mundo multipolar, con un número significativo de Estados en los más altos niveles económicos y políticos y Moscú como uno de sus centros de influencia, pero se ven con aprensión los intentos de predominio de los países occidentales desarrollados, liderados por Estados Unidos, que tratan de imponer soluciones unilaterales a los problemas mundiales incluso por la fuerza y saltándose el Derecho Internacional.

La necesidad de una multipolaridad en el mundo de hoy y del futuro, que supere la hegemonía de Estados Unidos, ha llegado a constituir una de las principales ideas clave de la política exterior y de seguridad de Moscú, referencia casi obligada en muchos documentos y de ineludible mención, por ejemplo, en las cumbres con China.

### *El papel de Rusia*

Rusia reconoce que su situación interna actual presenta dificultades, aunque sean temporales, precisamente en unos momentos de gran complejidad de la situación internacional, lo que condiciona su posición relativa. Sin embargo, cree que todavía juega un papel importante en los procesos globales en virtud de su gran potencialidad económica, científica, tecnológica y militar y de su situación estratégica única. Se reconoce a sí misma como gran potencia que necesita fortalecerse. Por otra parte, queda patente la importancia que asigna Moscú a la completa integración rusa en la economía mundial y a su acceso a las instituciones internacionales económicas y financieras.

Otra característica sobresaliente de la visión de la posición de Rusia en el mundo viene dada por las reiteradas denuncias esparcidas a lo largo de los textos sobre presuntos intentos de otros países para perjudicar los intereses de Rusia o su consolidación como centro de influencia de un mundo multipolar.

### *Los intereses nacionales rusos*

En el «Concepto de Seguridad Nacional» se incluye una enumeración exhaustiva de los intereses nacionales de Rusia respecto a los individuos,

la sociedad y el Estado y en los distintos campos doméstico, internacional, económico, social, espiritual, informativo, militar, de las fronteras nacionales y del medio ambiente. Destaca especialmente la declaración de que a los intereses nacionales rusos en la esfera económica les corresponde una importancia clave, ya que sólo se pueden garantizar los restantes sobre la base de un desarrollo económico sostenido. En el ámbito internacional, por su parte, se alude al fortalecimiento de la posición de Rusia como gran potencia y como uno de los centros de influencia de un mundo multipolar y se destaca la importancia de las relaciones con los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Respecto al campo militar, los intereses nacionales de Rusia pasan por la protección de su independencia, soberanía e integridad estatal y territorial, por la prevención de una agresión militar contra Rusia y sus aliados y por asegurar las condiciones para un desarrollo pacífico y democrático del Estado. Una última cosa merece destacarse y es la mención que se hace de la protección contra el terrorismo, incluido el terrorismo internacional, como un componente vital de los intereses nacionales de Rusia.

### *La situación político-militar*

En su inicio, la «Doctrina Militar» pasa revista a la situación político-militar en el mundo de hoy. Considera que se ha alejado el peligro de una guerra a gran escala, incluso de una guerra nuclear, pero han aumentado las guerras y conflictos locales, así como las tendencias extremistas de carácter religioso, nacionalista y separatista y la confrontación en el campo de la información. Las perspectivas de evolución de la actual situación vienen determinadas por la mejora cualitativa de los medios y formas de hacer la guerra, por la severidad de sus consecuencias y por la posibilidad de conseguir objetivos político-militares por medios indirectos.

El texto doctrinal señala claramente con el dedo a los países occidentales, la OTAN y su intervención en Yugoslavia cuando cita entre los impactos desestabilizadores de la situación a los intentos de debilitar e ignorar a los mecanismos de seguridad internacional en primer lugar, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y al empleo de acciones militares coercitivas a modo de «intervención humanitaria» sin sanción del Consejo de Seguridad de la ONU y en detrimento de los principios y normas del Derecho Internacional. Como también señala (esta vez de forma preventiva pues el hecho aún no se ha producido) a Estados Unidos y su posible proyecto de un sistema limitado de defensa contra misiles que contravendría

el Tratado ABM del año 1972, cuando incluye la violación por parte de ciertos Estados de tratados y acuerdos internacionales sobre desarme y control de armamentos. En este mismo capítulo de impactos desestabilizadores de la situación político-militar puede causar cierta extrañeza la alusión al crimen organizado, terrorismo y tráfico de armas y drogas e, incluso, al empleo de la información y otros medios y tecnologías por parte de organismos de relaciones internacionales con fines agresivos. Probablemente la causa principal de encontrar estas referencias al tratar de la situación político-militar haya que buscarla tanto en la reacción interior ante el conflicto checheno como a su tratamiento en el exterior.

## **Las amenazas**

Se señala a los procesos de cambio de los sistemas político, social y económico de la Federación Rusa, todavía no completados y a los que se achacan graves fallos en su desarrollo, como el origen de un amplio abanico de amenazas internas a la seguridad nacional contempladas en el «Concepto de Seguridad Nacional», así como al deterioro detectado en las relaciones internacionales le corresponderían las amenazas externas también expuestas en el mismo texto y complementadas en la «Doctrina Militar» al tratar de las principales amenazas a la seguridad militar.

### *Crisis económica*

Aunque siguen considerándose los graves problemas económicos como una importante fuente de amenazas, la situación económica ya no tiene el tratamiento estelar que tenía en el texto anterior del «Concepto de Seguridad Nacional», del año 1997, donde se la calificaba como el principal origen de amenaza directa. No obstante, aún puede observarse en la nueva versión como de muchas de las restantes amenazas se culpa, explícita o implícitamente, a la grave situación por la que atraviesa la economía rusa.

Se concreta que la amenaza en la esfera económica está causada, sobre todo, por una notable contracción del Producto Interior Bruto (PIB), reducción en las inversiones, descenso del potencial científico y tecnológico, estancamiento del sector agrícola, sistema bancario distorsionado, aumento de la deuda interna y externa del Estado y sistema de comercio exterior basado en la exportación de materias primas, carburantes y componentes energéticos y en la importación de alimentos y artículos de consumo.

### *Dependencia tecnológica*

Seguidamente se previene de que, como consecuencia de los problemas económicos, el potencial científico y tecnológico se debilita, se reduce la investigación en áreas estratégicamente importantes y sobreviene la salida al extranjero de especialistas y la fuga de la propiedad intelectual, todo lo cual representa que Rusia tenga que enfrentarse con la amenaza de la pérdida de las primeras posiciones mundiales, ruina de sus industrias de alta tecnología, creciente dependencia de tecnología extranjera y, en fin, el detrimento de su capacidad autónoma de defensa.

### *Separatismo*

También a las adversidades económicas se les achaca estar en la raíz de las aspiraciones separatistas de cierto número de sujetos constitutivos de la Federación Rusa, que sólo conducen a una creciente inestabilidad política y un debilitamiento de la unidad económica de Rusia y de sus componentes más importantes, como son la producción industrial, los transportes y los sistemas financiero, bancario, crediticio y fiscal. La desintegración económica, se dice, unida a la estratificación social y a la pérdida de valores espirituales, provoca tensión entre el centro y las regiones y supone una amenaza a la estructura federal y al entramado socioeconómico de la Federación Rusa. El egoísmo étnico y el chovinismo con que se comportan ciertas entidades públicas, así como los movimientos migratorios incontrolados, promueven el nacionalismo, el extremismo político y religioso y el separatismo, creando el caldo de cultivo de los conflictos.

El documento alude también específicamente a la inobservancia del principio de prevalencia de la Constitución y las leyes federales sobre la legislación de las partes de la Federación y a la escasa coordinación de la gestión estatal en sus diversos niveles.

El tema del separatismo no podía por menos de estar incluido en el cuadro de amenazas a la seguridad nacional rusa. No sólo hay que recordar el doloroso problema de Chechenia; desde que se constituyó la nueva Rusia no ha dejado de haber tensiones entre Moscú y las regiones y entre las mismas regiones en función de su situación económica relativa. Algunas de ellas se rigen, en sus relaciones con el centro, por tratados particulares que reconocen ciertas prerrogativas de las que no disfrutaban otras. Por otra parte, como bien se encarga de recordar el texto del «Concepto de Seguridad Nacional», muchas legislaciones regionales han ido progre-

sivamente apartándose de las leyes federales llegando, incluso, a contravenir normas constitucionales. Moscú siempre ha visto este problema con aprensión, pero el constante enfrentamiento del presidente Yeltsin con la Duma o Cámara baja parlamentaria le hacía tender a apoyarse en las autoridades regionales (que él, inicialmente, designaba) a las que procuraba contentar. Ahora que ni Yeltsin es el presidente, ni la Duma está dominada por los comunistas, ni Moscú nombra a las autoridades regionales (ya son elegidas por consulta popular), se ha pasado a adoptar estrictas medidas para refrenar o controlar el poder regional, como la creación de siete distritos federales en todo el territorio ruso, cada uno con un representante presidencial al frente y abarcando varias regiones, o como los decretos disminuyendo las competencias de las autoridades regionales.

### *Criminalización de la sociedad*

Se califica como especialmente aguda a la amenaza de criminalización de la sociedad que, según se afirma, ha surgido de la reforma del sistema socio-político y de la economía. Los graves errores cometidos en la etapa inicial de la reforma, la debilidad del control estatal, las imperfecciones legislativas, la ausencia de una robusta política social y el descenso del potencial moral y espiritual de la sociedad son factores que provocaron el crecimiento de la delincuencia, especialmente la organizada, y de la corrupción.

La lucha contra el crimen organizado y la corrupción, añade el texto, ha llegado a ser de naturaleza no sólo legal sino también política, debido a la implicación de ciertos elementos de los poderes Ejecutivo y Legislativo con las estructuras criminales y a la infiltración de éstas en el sistema bancario, industrias importantes, organizaciones comerciales y redes de abastecimiento.

Después de esta última afirmación, tan franca como real, no se concede mucho espacio al optimismo cuando se añade que la escala y el impacto de esta amenaza están en aumento a causa de los conflictivos traspasos de propiedad, de las luchas por el poder en torno a intereses de clan, étnicos o nacionalistas, de la falta de un sistema efectivo para prevenir abusos legales, del inadecuado soporte legal y logístico de la batalla contra el crimen organizado, del nihilismo jurídico y de la pérdida de personal cualificado en los órganos represores. Como puede apreciarse, existe un temor justificado por parte de las autoridades rusas en torno a esta amenaza de la corrupción de la sociedad.

### *Estratificación social*

Los redactores del «Concepto de Seguridad Nacional» advierten la división de la sociedad rusa en un círculo reducido de ricos y una masa preponderante de necesitados, con un número creciente de gente que vive por debajo del umbral de la pobreza y con desempleo en aumento, lo que representa una amenaza a la seguridad de Rusia en la esfera social.

### *Crisis de la salud pública*

Se denuncia también otra profunda crisis social, la amenaza a la salud física de la población, con las crisis de los sistemas de sanidad y de protección social y con una mención especial al aumento del consumo de alcohol y narcóticos. Las consecuencias se cifran en una caída en picado del índice de natalidad y de la esperanza de vida, distorsión de la composición demográfica y social de la población, detrimento de la fuerza laboral como base del desarrollo industrial, debilitamiento de la familia como núcleo fundamental de la sociedad y descenso del potencial espiritual, moral y creativo de la sociedad.

La enumeración de las amenazas en materia de política interior y en las esferas social y espiritual finaliza con la advertencia de que su profundización puede conducir al retroceso en la evolución democrática.

### *En el ámbito internacional*

Rusia considera que las amenazas a su seguridad nacional desde el exterior provienen de los intentos de otros Estados de impedir el fortalecimiento de Rusia como uno de los centros de influencia de un mundo multipolar, de entorpecer el ejercicio de sus intereses nacionales y de debilitar su posición en Europa, Oriente Medio, Transcaucasia, Asia Central y la región Asia-Pacífico.

Los temores rusos en este campo, además de referirse al repetido *leitmotiv* sobre la multipolaridad del mundo actual y la posición de Rusia en él, reflejan sobre todo la reacción rusa a los dos acontecimientos recientes que mayor impacto han tenido sobre su postura internacional, es decir, la ampliación de la OTAN y la intervención militar de la Alianza en los Balcanes. A ambos se alude, más o menos explícitamente, cuando se señalan entre los factores que provocan las amenazas fundamentales desde el exterior: el fortalecimiento de bloques y alianzas político-militares, sobre todo la expansión de la OTAN hacia el Este; la posible apari-

ción de bases militares extranjeras y presencia militar importante en la inmediata proximidad de las fronteras rusas; y el deseo de algunos Estados y asociaciones internacionales de disminuir el papel de los mecanismos existentes que velan por la seguridad internacional, sobre todo la ONU y la OSCE. Los restantes factores apuntan a la obsesión rusa sobre el peligro de que se debilite su influencia política, económica y militar en el mundo, al extendido temor a la proliferación de las armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento y a temas directamente relacionados con sus vecinos, como son: la debilidad de los procesos integradores en la CEI (siempre estará latente la frustración rusa a este respecto); el estallido y escalada de conflictos cerca de las fronteras de Rusia o de los miembros de la CEI (casos actuales de Abjasia en Georgia, de Nagorni Karabaj en Azerbaiyán o de la guerrilla de Tayikistán); y la existencia de reclamaciones territoriales contra Rusia (los casos más notables son la demanda japonesa sobre las islas Kuriles meridionales y las diferencias fronterizas con China, aunque ambos sin tensiones graves entre las partes, actualmente).

Finalmente, hay una cita especial a la grave amenaza representada por el terrorismo que, sin duda por efecto del estallido de la guerra de Chechenia a finales del año 1999, deja de lado la alusión a la posibilidad de empleo de armas nucleares por terroristas que hacía el texto de 1997, para centrarse en la afirmación de que el terrorismo internacional está librando una campaña abierta para desestabilizar a Rusia.

### *En el campo de la información*

Aquí detecta Rusia la existencia de una creciente amenaza a su seguridad nacional al denunciar el grave peligro de que un número de países deseen dominar el ámbito de la información global y expulsar a Rusia de los mercados informativos internos y externos. Como también observa la tendencia de ciertos Estados a desarrollar conceptos de «guerra de la información» que entrañan la creación de métodos para provocar efectos nocivos en los sistemas de información de otros países, desorganizar los sistemas de telecomunicaciones y de almacenaje de datos y conseguir acceder subrepticamente a ellos.

No es de extrañar la importancia creciente que viene concediendo Rusia al desarrollo moderno de la información. Fascinada como está por el rendimiento que intuye que obtienen otros de las posibilidades de todo tipo que ofrecen las modernas técnicas en este campo, Rusia siente que se

está quedando fuera de la revolución mundial en la información y que, a pesar de todos sus recursos y experiencia acumulados, va a verse apeada del grupo de cabeza y condenada a marchar en el pelotón perseguidor.

### *En las fronteras*

Rusia observa en sus extensas fronteras dos tipos de amenaza para su seguridad o sus intereses nacionales: la expansión económica, demográfica o religioso-cultural de Estados vecinos en territorio ruso y la creciente infiltración física desde el exterior de elementos de la delincuencia organizada y de organizaciones terroristas.

Ambas formas están relacionadas, no sólo con la tradicional «invasión» de agricultores y comerciantes chinos y mongoles en las despobladas tierras del extremo suroriental o con los no menos tradicionales esfuerzos de penetración cultural de Turquía e Irán en el Cáucaso, sino también con un tema tan de actualidad como el conflicto de Chechenia, en el que Rusia ha venido denunciando implicaciones religiosas, económicas y de aporte de combatientes y armamento por parte de grupos islamistas radicales y terroristas extranjeros.

### *Deterioro ambiental*

De la amenaza que representa una situación ambiental deteriorada se dice en el texto que depende directamente del estado de la economía y de la disposición de la sociedad para apreciar la naturaleza global y la importancia del tema. Además de que, en Rusia, el problema se agudiza a causa del predominio del sector de la energía en la industria, de la inadecuada legislación de protección ambiental, de la falta o escasez de tecnologías ahorrativas y del bajo nivel de mentalización sobre el tema, el «Concepto de Seguridad Nacional» detecta una cierta tendencia a utilizar a Rusia como lugar para enterrar y reprocessar materiales y sustancias peligrosos para el medio ambiente. Ante esta situación, la débil supervisión estatal y las inadecuadas palancas jurídicas y económicas para evitar emergencias están aumentando el riesgo de desastres en todos los sectores de la economía, alerta el texto.

### *Nivel de amenaza militar*

El «Concepto de Seguridad Nacional» es muy claro al respecto: el nivel y el alcance de la amenaza militar están creciendo, por una parte, y la seguridad militar de la Federación Rusa se está debilitando, por otra.

El primer motivo que cita es el cambio dado por la OTAN a su doctrina estratégica hacia el empleo de la fuerza militar fuera de su zona de responsabilidad y sin la sanción del Consejo de Seguridad de la ONU, práctica que podría desestabilizar por completo la situación estratégica global. En segundo lugar, está la creciente ventaja tecnológica de algunas primeras potencias y su capacidad para crear nuevas armas, lo que podría provocar una nueva carrera de armamentos y alterar radicalmente las formas y métodos de guerra. Finalmente, se denuncia que servicios especiales extranjeros y las organizaciones por ellos utilizadas están aumentando su actividad en la Federación Rusa.

A estas tendencias adversas habría que añadir, según el texto, los retrasos en la reforma militar y de la industria de defensa de Rusia, la inadecuada financiación de la defensa y el deficiente marco regulador y jurídico, lo que se refleja, en la actualidad, en el críticamente bajo nivel de adiestramiento de las Fuerzas Armadas y otros cuerpos militares de la Federación Rusa, en la inadmisibles falta de armamento y equipo modernos y en la extrema gravedad de los problemas sociales de los militares. Todo ello conduce, finalizan las consideraciones sobre la amenaza militar, al debilitamiento de la seguridad militar de la Federación Rusa en su conjunto.

La redacción de las amenazas en el aspecto militar del «Concepto de Seguridad Nacional» del año 2000 presenta matices muy diferentes de la versión del año 1997. Es en este capítulo y en el económico donde se observan las variaciones principales, suavizándose la importancia prioritaria y casi excluyente de las amenazas internas, fundamentalmente económicas, del año 1997 y cargando el acento en las amenazas militares en el año 2000. En el texto anterior la amenaza militar no aumentaba, sino que «aún persistía, a pesar de los cambios positivos en el mundo», reconociéndose como la amenaza militar más real, la provocada por los conflictos armados cerca de las fronteras rusas. La conclusión de que las principales amenazas a la seguridad nacional de la Federación Rusa no serían militares sino de carácter interno, a que se llegaba en el año 1997, ha desaparecido en el nuevo texto.

¿Qué ha ocurrido en estos escasos tres años que justifique este cambio? En el exterior, la OTAN ha consolidado una primera ampliación que la aproxima físicamente a territorio ruso y deja la puerta abierta a nuevas incorporaciones (algunas tan difícilmente digeribles para Moscú como las de los Estados bálticos), ha aprobado un nuevo Concepto Estratégico

dando luz verde a las operaciones «fuera de área» sin que resulte indispensable el mandato de la ONU y ha aplicado este principio en acciones de guerra en los Balcanes contra el parecer y los intereses de Rusia; mientras tanto, Rusia había accedido a la firma de una Carta especial de relaciones con la Alianza que no ha funcionado a gusto de Moscú; por su parte, Estados Unidos está meditando la idea de erigir un sistema nacional de defensa antimisiles contra lo establecido en su tratado del año 1972 con Rusia. En el interior, aunque la economía rusa tocó fondo con el hundimiento del rublo en agosto del año 1998, se ha revitalizado posteriormente al dispararse los precios del petróleo; Chechenia es reconquistada militarmente tras una campaña respaldada por la opinión pública nacional motivada por una serie de acciones guerrilleras y terroristas; y, finalmente, Boris Yeltsin adelanta su salida del Kremlin y es elegido como nuevo presidente Vladímir Putin, un desconocido un año antes, que el presidente saliente ha encumbrado hábilmente para garantía de su propia seguridad futura y que procede de estructuras de la seguridad nacional.

Todos estos son acontecimientos que provocan y consolidan un cambio de orientación en la filosofía de seguridad, llevándola más hacia los términos de la «Doctrina Militar» del año 1993 que a los del «Concepto de Seguridad Nacional» del año 1997. En consecuencia, se acaba finalmente con la contradicción entre los dos textos y se decretan las nuevas versiones de ambos, perfectamente coordinadas, en los primeros meses del año 2000.

#### *Amenazas a la seguridad militar*

Es el texto de la «Doctrina Militar», naturalmente, el que trata en concreto de las amenazas a la seguridad militar rusa. Formula, en primer lugar, una interesante evaluación de que, en las condiciones actuales, la amenaza de agresión militar directa contra la Federación Rusa y sus aliados, en sus formas tradicionales, ha disminuido gracias a los cambios positivos en la situación internacional, a la activa política exterior rusa basada en la paz y al mantenimiento del potencial militar de Rusia, sobre todo su potencial de disuasión nuclear, a un nivel suficiente.

Esta declaración merece varios comentarios. Ante todo, no se entiende que no se haya incluido en el «Concepto de Seguridad Nacional» al lado de la valoración que allí se hace sobre el aumento del nivel de amenaza militar que, en principio, parece contradictoria con ésta (la explicación puede estar en que aquí se está refiriendo a «agresión militar directa» y en

el otro documento se señalaban formas más indirectas de amenaza). De todas formas, resulta curioso que la parte negativa de la apreciación se recoja en el «Concepto de Seguridad Nacional» y la más positiva en la «Doctrina Militar» (es, además, la única vez en ambos documentos que se reconocen cambios positivos en la situación internacional). Probablemente haya habido, finalmente, alguna precipitación a la hora de coordinar los dos documentos. En segundo lugar, se observa en éste y otros párrafos cierta insistencia en acompañar la mención a la Federación Rusa con la coletilla de «y sus aliados», en lo que, si se le despoja de vaguedad a la expresión, parece un brindis a las excelencias de ser socio de Rusia en el Tratado de Seguridad Colectiva, de lo que Moscú no consigue convencer a todos los miembros de la CEI. Finalmente, es de notar que, junto a la situación internacional, es la combinación de la política exterior y del nivel suficiente del potencial militar (sobre todo, nuclear) de Rusia lo que aleja la agresión, entrando aquí en juego el concepto de «suficiencia» de los medios militares, seguramente en sentido bien distinto al que se dio al tan debatido (y denostado por muchos militares rusos) principio de «suficiencia defensiva» en los tiempos de la *perestroika*.

No obstante la valoración anterior, la «Doctrina Militar» estima que persisten (y en algunos casos aumentan) las amenazas externas e internas a la seguridad militar de la Federación Rusa y sus aliados. Al enumerar las externas, repite varias de las que el «Concepto de Seguridad Nacional» incluye como amenazas a la seguridad nacional en la esfera internacional, entre ellas algunas que difícilmente pueden relacionarse con la esfera militar, como oponerse a que Rusia sea un centro de influencia en un mundo multipolar o interferir en los asuntos internos rusos. Cita, además, la introducción de tropas extranjeras, en violación de la Carta de Naciones Unidas, en territorio de Estados vecinos o amigos de Rusia; la organización y adiestramiento de formaciones armadas para que operen en territorio de la Federación Rusa y sus aliados; ataques o provocaciones contra instalaciones militares rusas en el extranjero, en las fronteras o en alta mar; acciones dirigidas a menoscabar la estabilidad global y regional, incluyendo interferencias sobre los sistemas rusos de mando y control o de fuerzas nucleares estratégicas o de alerta aérea temprana o de defensa antimisil o de vigilancia espacial, además de contra almacenes de armas nucleares, instalaciones de energía nuclear, industrias nucleares y químicas y otras instalaciones potencialmente peligrosas; operaciones hostiles de información en detrimento de la seguridad militar; y, una vez más sin aparente relación directa con la seguridad militar, la discrimina-

ción y supresión de los derechos, libertades e intereses legítimos de los ciudadanos rusos en el extranjero.

En cuanto a las principales amenazas internas a la seguridad militar de la Federación Rusa, se citan: intentos violentos de destruir el sistema constitucional; actividades ilegales de movimientos y organizaciones extremistas para romper la unidad e integridad territorial de la Federación Rusa y desestabilizar la situación del país; preparación o ejecución de operaciones para desorganizar el funcionamiento de los órganos federales del poder estatal y ataques contra instalaciones estatales, económicas, militares, de servicios vitales o de estructuras informativas; organización, adiestramiento y funcionamiento de formaciones armadas ilegales; circulación ilegal de armas, explosivos u otros medios que puedan emplearse en actos de sabotaje o terrorismo; actividades del crimen organizado, terrorismo, contrabando, etc. que lleguen a amenazar la seguridad militar. En conclusión, un listado algo reiterativo, que incluye amenazas no directamente relacionadas con la seguridad militar, donde se trasluce una fijación obsesiva por una OTAN con las peores intenciones, en el exterior, y por las actividades terroristas en el interior.

## **Defensa de la seguridad nacional**

Una vez definidas las amenazas, el «Concepto de Seguridad Nacional» pasa a detallar las acciones necesarias para garantizar la seguridad nacional de la Federación Rusa. Lo hace mediante una larga y pormenorizada relación de tareas que es preciso emprender en cada uno de los sectores de amenaza. Resalta, de nuevo, la importancia de los aspectos económicos sobre la seguridad nacional, tanto en las actividades externas como en la esfera doméstica social y de fortalecimiento del Estado. Merecen destacarse algunos detalles definitorios como que se pretende llegar a una «economía de mercado socialmente orientada», la necesidad de la integración internacional de la economía rusa, la de crear un espacio económico único con los miembros de la CEI o la de reducir la dependencia del préstamo exterior, así como el acento que se pone en el desarrollo de regiones desfavorecidas como las del «Norte Lejano» y en la transferencia de las nuevas tecnologías militares al sector civil. Se detallan, igualmente, las correspondientes medidas para proteger el sistema constitucional y la unidad y estabilidad interna que garanticen el desarrollo de Rusia como un Estado multinacional, democrático y federal; para prevenir el crimen y la corrupción; para luchar contra el terrorismo, el trá-

fico de drogas y el contrabando; para proteger el legado cultural y espiritual (con mención especial al empleo del idioma ruso como lengua de comunicación entre los Estados de la CEI); para fortalecer la salud pública; para garantizar la seguridad ecológica; para enfrentarse a las emergencias y desastres mediante la defensa civil; para salvaguardar la seguridad de la información (con mención especial a los recursos de inteligencia y contrainteligencia para identificar las amenazas); para asegurar las fronteras; para diseñar la política exterior (con alusión a las diversas iniciativas de desarme, a las actividades de mantenimiento de la paz, a los mecanismos internacionales como la ONU, a la protección de los ciudadanos rusos en el extranjero y a las relaciones con los Estados miembros de la CEI); y, en fin, para mantener la seguridad militar, calificada como actividad crucial del Estado y desarrollada con mayor detalle en la «Doctrina Militar».

Las principales observaciones de ambos textos respecto a este tema del mantenimiento de la seguridad militar pasan a analizarse más adelante.

### *Principios militares estratégicos*

Una novedad de la «Doctrina Militar» del mes de abril de 2000 respecto a la versión del año 1993 es que se detiene en establecer una clasificación sistematizada de las guerras y conflictos modernos. Propone tres variantes de clasificación. En primer lugar, atendiendo a sus fines político-militares, mantiene la vieja división entre guerras justas e injustas y el procedimiento para resolver cualquier discusión bizantina sobre el tema consiste en observar quien es el agresor y quien actúa en defensa propia y si se contravienen o no la Carta de Naciones Unidas y las normas fundamentales del Derecho Internacional. En segundo lugar, si se atiende a los medios utilizados, las guerras pueden librarse con el empleo de armamento nuclear u otras armas de destrucción masiva o únicamente con armas convencionales. Por fin, según la envergadura de las operaciones militares, pueden ser locales, regionales o a gran escala.

Se distingue también, sin que pueda llegar a considerarse como guerra propiamente dicha, la figura del conflicto armado, que puede comenzar en forma de incidente armado o enfrentamiento de escala limitada y ser consecuencia del intento de resolver por medios militares diferencias no vitales nacionales, étnicas, religiosas o de otro tipo. Puede ser de naturaleza internacional (implicando a dos o varios Estados) o interna (con confrontación armada en el territorio de un solo Estado). El conflicto fronte-

rizo es una forma especial de conflicto armado. En los conflictos armados la población civil resulta muy implicada, se utilizan ampliamente tanto formaciones armadas irregulares como actos terroristas y de sabotaje, el ambiente psicológico y moral en que se desenvuelven las tropas es muy complejo y existe el peligro de que se transforme en guerra local (si el conflicto armado es internacional) o en guerra civil (si el conflicto es interno).

La guerra local puede librarse por fuerzas desplegadas en la zona de conflicto reforzadas, si fuera necesario, mediante el traslado de tropas y medios desde otras áreas y con un despliegue estratégico parcial de fuerzas armadas. Las partes operan dentro de las fronteras de los Estados beligerantes y persiguen objetivos político-militares limitados.

La guerra regional puede ser resultado de la escalada de guerra local o conflicto armado, implicar a dos o más Estados o grupos de Estados en una sola región y librarse por fuerzas armadas nacionales o coligadas con empleo de armas convencionales y nucleares. Las partes persiguen importantes objetivos político-militares.

La guerra a gran escala puede resultar de la escalada de conflicto armado o guerra local o regional o de la implicación de un número significativo de Estados de varias regiones del mundo. Existe gran probabilidad de que se llegue al empleo de armas nucleares, con consecuencias catastróficas para el género humano. Las partes se marcan objetivos político-militares radicales. Requiere la movilización total de los recursos materiales y espirituales.

De acuerdo con estas clasificaciones, se formulan los principios básicos y las formas de empleo de las fuerzas militares rusas:

- En guerras a gran escala y regionales llevan a cabo operaciones estratégicas, operaciones y acciones de combate con la finalidad de proteger la independencia, soberanía e integridad territorial de la Federación Rusa y sus aliados, rechazar la agresión, combatir con efectividad al agresor y forzarle a detener sus operaciones militares en condiciones que se ajusten a los intereses rusos.
- En guerras locales y conflictos armados internacionales realizan operaciones y acciones de combate para localizar el foco de tensión, crear los requisitos para terminar la guerra o conflicto en las primeras etapas, neutralizar al agresor y conseguir el arreglo final en condiciones que se ajusten a los intereses rusos.

- En conflictos armados internos llevan a cabo operaciones especiales para desarticular y liquidar las organizaciones armadas ilegales y crear las condiciones para un arreglo completo del conflicto sobre la base de la Constitución y la legislación federal de la Federación Rusa.

Se mencionan, además, dos tipos de operaciones que no están incluidas en las anteriores clasificaciones: las antiterroristas, para luchar contra el terrorismo de acuerdo con la legislación federal, y las de apoyo o imposición de la paz, para separar a las facciones enfrentadas, estabilizar la situación y asegurar las condiciones para un arreglo pacífico justo. Curiosamente, las actividades de pacificación previstas en los textos se refieren expresamente a las realizadas en el marco de la ONU, de la OSCE o de la CEI, pero no se cita para nada el de la OTAN, con la que Rusia colabora estrechamente en la Fuerza Internacional de Paz para Kosovo (KFOR).

### *Organización militar del Estado*

La organización militar del Estado tiene por misión el mantenimiento de la seguridad militar de la Federación Rusa. La «Doctrina Militar» la define como el conjunto de las Fuerzas Armadas (que constituyen su núcleo y son la base de la seguridad militar), otras formaciones militares y órganos que desarrollan misiones de seguridad militar mediante métodos militares y sus órganos de mando y control. Incluye, también, la parte del complejo industrial y científico del país prevista para realizar tareas relacionadas con la seguridad militar.

La Federación Rusa considera la posibilidad de utilizar la fuerza militar, según señala el «Concepto de Seguridad Nacional», en dos casos: tener que repeler una agresión armada (lo que se haría con todos los medios disponibles, incluidos los nucleares), si han resultado inútiles todas las demás medidas para resolver la situación de crisis; y también en el interior del país, en estricta conformidad con la Constitución y las leyes federales, ante la emergencia de una amenaza a las vidas de los ciudadanos o de cambio violento del sistema constitucional.

La finalidad principal del Estado en el terreno de la seguridad militar es dar adecuada respuesta a las amenazas que puedan aparecer en el siglo XXI, con un gasto racional en defensa, sigue diciendo el «Concepto de Seguridad Nacional». Aunque la Federación Rusa prefiere el empleo de medios no militares para la prevención de la guerra, sus intereses nacionales requieren la presencia del poder militar suficiente para su defensa.

Es interesante observar que la alusión a la contención de los gastos de defensa que hace el «Concepto de Seguridad Nacional» es recogida repetidamente en la «Doctrina Militar» bajo expresiones del estilo de «dentro de los límites del potencial económico del país» y similares, menciones que fueron incorporadas a última hora ya que no aparecían en el borrador publicado en *Estrella Roja* en octubre de 1999. Es la máxima concesión al realismo que se han permitido los adictos a una línea de pensamiento que, si fue refractaria a tener los pies en el suelo cuando la economía rusa estaba bajo mínimos, no va a abdicar de sus ilusiones de grandeza ahora que, por primera vez, está creciendo a un ritmo de un 3% anual y con previsiones optimistas. A cambio, se incluyen las directrices de mejorar el apoyo económico a la organización militar mediante la concentración y uso racional de los recursos financieros y materiales y de mejorar el sistema de reclutamiento aumentando, a medida que se creen las condiciones socioeconómicas, la proporción de contratados (del antiguo decreto de Yeltsin que establecía el 100% de contratados en las filas militares para el año 2000, no se ha vuelto a hablar en Rusia).

La reforma militar es mencionada muy brevemente en la nueva «Doctrina Militar» que la califica como tarea prioritaria de la actual etapa del desarrollo orgánico militar, pero sin añadir detalles sobre su alcance y realización, a diferencia del texto del año 1993, donde se señalaban objetivos generales y plazos de ejecución. Probablemente sigue tropezándose con el problema de que los medios económicos disponibles impiden llevar a cabo una reforma militar verdadera y modernizadora que vaya más allá de una simple reducción forzada de efectivos. Parece haberse reconsiderado la solución dada al debate de hace unos años entre el modelo de Fuerzas Armadas bastante más reducidas que las soviéticas pero aún capaces de librar una guerra a gran escala de tipo convencional, además de servir para conflictos regionales y locales, y el modelo de confiar en exclusiva al armamento nuclear la disuasión y resolución de las guerras a gran escala y, en último término, de las regionales, manteniendo activo el mínimo de fuerzas convencionales indispensable para enfrentarse a la posibilidad de guerras locales y, hasta un cierto punto, de guerras regionales. Al debate pareció ponerse fin en el año 1997 con el cambio abrupto de ministro de Defensa y la aprobación del «Concepto de Seguridad Nacional» que ponía en segundo plano el papel de los medios militares convencionales en la garantía de la seguridad nacional. Sin embargo, la evolución de la situación tanto interna como externa, con los acontecimientos ocurridos en los últimos años, y los dos nuevos documentos

aprobados en el año 2000, invitaban a pensar en que el primero de los modelos de Fuerzas Armadas (el favorito del Estado Mayor General) no había sido, en absoluto, archivado.

En el «Concepto 2000» se dice que las Fuerzas Armadas rusas, en su organización en tiempo de paz, deben ser capaces de proporcionar protección contra ataques aéreos, de repeler la agresión en una guerra local o conflicto armado y de llevar a cabo despliegues estratégicos para intervenir en una guerra a gran escala, mientras que en el «Concepto 1997» no se pasaba de tener prevista la intervención en una guerra regional. El desenlace de la pugna a favor de la tesis tradicional del Estado Mayor General se ha visto confirmado posteriormente por el Consejo de Seguridad Nacional presidido por el propio Vladímir Putin.

La cadena de dirección de la organización militar del Estado comienza en el presidente de la Federación, comandante en jefe supremo de las Fuerzas Armadas; sigue con el Gobierno, que organiza el equipamiento tanto de la organización militar como el operativo del territorio, y los restantes órganos de poder estatal y local. El ministro de Defensa coordina las actividades de los órganos federales de poder Ejecutivo y de los de las partes constitutivas de la Federación en cuestiones de defensa y formula con la participación de los correspondientes órganos federales, las directrices para el desarrollo del armamento y equipo y el programa estatal de armamento, así como las propuestas para las adquisiciones de defensa. Ya no recoge la actual versión de la «Doctrina Militar» la rotunda asignación al ministro de Defensa del mando directo de las Fuerzas Armadas, como hacía la versión del año 1993. El Estado Mayor General, por su parte, es el órgano principal de mando operativo de las Fuerzas Armadas y coordina las actividades conjuntas de las Fuerzas Armadas y otras tropas no pertenecientes al Ministerio de Defensa en el cumplimiento de misiones relacionadas con la defensa. Los comandantes de los servicios armados de las Fuerzas Armadas mandan sus fuerzas y desarrollan los planes orgánicos y de adiestramiento. Finalmente, los mandos de los distritos militares ejercen el mando y control de los grupos interarmas de las fuerzas convencionales para garantizar la seguridad militar dentro de sus zonas de responsabilidad.

Con la expresión «otras tropas» se alude constantemente, al tratar de la organización militar, a las múltiples y potentes fuerzas paramilitares que Rusia conserva a imagen y semejanza de la época soviética. Hoy, incluso, tienen una importancia relativa mayor, al haberles afectado bastante

menos que a las Fuerzas Armadas los recortes tanto de efectivos humanos como de recursos presupuestarios. Los contingentes más importantes integran las tropas del Ministerio del Interior y las del Servicio Federal de Fronteras, pero también existen en el Servicio Federal de Protección y en el Ministerio de Defensa Civil. Estas fuerzas han sido vistas con creciente desconfianza desde el Ejército regular, en la Rusia moderna, y con la aspiración de poder llegar a controlarlas. Lo máximo conseguido han sido intentos de coordinar la actuación de ambos tipos de fuerzas, especialmente después de los gravísimos defectos de entendimiento observados con motivo de la campaña de Chechenia de 1994 a 1996. Se decretó que las tropas de otros ministerios estarían bajo el control de los mandos de las Fuerzas Armadas en todo lo referente a su empleo en misiones relacionadas con la defensa, pero la coordinación durante la nueva guerra de Chechenia de 1999-2000, aunque algo mejorada, no ha resultado todavía satisfactoria.

La «Doctrina Militar» consagra, como uno de los principios fundamentales del mantenimiento de la seguridad militar, la combinación del mando centralizado firme de la organización militar con el control civil de sus actividades. Es, precisamente, el control político de las Fuerzas Armadas una de las asignaturas pendientes de la transición política rusa. En Rusia, las Fuerzas Armadas no están subordinadas al Gobierno, sino directamente al presidente. El titular del Ministerio de Defensa es, en la práctica, un militar al que el presidente suele ascender a la más alta graduación y cuya relación con el primer ministro es bastante superficial y para temas administrativos. Al recibir órdenes únicamente del presidente y responder sólo ante él, el control parlamentario alcanza a las Fuerzas Armadas en similar medida a como pueda alcanzar al propio presidente, lo que quiere decir que, prácticamente, escapan a dicho control, excepto en temas como la asignación presupuestaria en que hace falta la aprobación parlamentaria además de la presidencial. En estas condiciones, las Fuerzas Armadas rusas han actuado y siguen actuando en determinadas ocasiones con una notable autonomía, que ha llegado a condicionar las decisiones de Moscú en temas de capital importancia. Así ocurrió con las fuerzas rusas estacionadas en Moldavia y en el Transcáucaso, que llegaron a dictar la política rusa respecto a los conflictos que se desarrollaban en aquellos lugares. Y así ha vuelto a ocurrir bien recientemente en dos ocasiones muy significativas. El golpe de efecto ruso adelantándose a ocupar militarmente el aeropuerto de Pristina, en Kosovo, en el mes de junio de 1999, que pudo haber provocado incluso una confrontación directa con

fuerzas de la OTAN, fue planeado secretamente en el Estado Mayor General ruso y presentado como un hecho consumado al Gobierno e, incluso, parece que al propio ministro de Defensa.

Aún más reciente es la escalada de las operaciones en Chechenia desde lo que se presentó, en el otoño de 1999, como una acción de objetivo limitado para establecer un «cordón sanitario» que impidiera acciones guerrilleras y terroristas fuera de la República rebelde (como las que habían tenido lugar), hasta una guerra total de aniquilación que calmara los ánimos de revancha y de victoria del Estado Mayor General (línea de acción a la que inmediatamente se sumó el Kremlin, con el nuevo delfín de Yeltsin, al advertir su rédito electoral). Se trata, en suma, de una situación de patente y peligrosa, falta de control cuyo cambio requeriría, como primera condición, un mayor equilibrio de poderes en Rusia, que con Yeltsin era imposible, para que las Fuerzas Armadas pasaran de limitarse a un mero control presidencial a someterse a un verdadero control político.

### *Armas nucleares*

El «Concepto de Seguridad Nacional» justifica la necesidad para la Federación Rusa de poseer armamento nuclear en la capacidad disuasoria para impedir agresiones de cualquier envergadura, nucleares o no, contra ella y sus aliados.

Rusia debe poseer unas fuerzas nucleares que sean capaces de garantizar la aplicación del nivel deseado de daños contra cualquier agresor (Estado o coalición de Estados) en cualesquiera condiciones y circunstancias.

La «Doctrina Militar» repite esta justificación, asignando al armamento nuclear ruso el papel de factor para disuadir de la agresión, salvaguardar la seguridad militar de la Federación Rusa y sus aliados y mantener la estabilidad y la paz internacionales. Pasa después a detallar las situaciones en las que Rusia empleará o no sus armas nucleares, expresándose con bastante claridad al respecto. La Federación Rusa se reserva el derecho a utilizar el armamento nuclear en respuesta al empleo de armas nucleares u otros tipos de armas de destrucción masiva contra ella o sus aliados, así como también en respuesta a una agresión a gran escala con armas convencionales en situaciones críticas para su seguridad nacional. Por el contrario, la Federación Rusa se compromete a no utilizar armas nucleares contra los Estados firmantes del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares que no posean armamento nuclear, excepto en el caso

de que realicen o apoyen un ataque contra Rusia, sus fuerzas militares o sus aliados, conjuntamente con un Estado poseedor de armas nucleares o que tengan una alianza con este último.

Existe una novedad importante, respecto al texto doctrinal del año 1993, en lo que atañe al empleo de las armas nucleares. La referencia a su recurso, no sólo si el enemigo las posee sino también en ambiente convencional si la situación de la seguridad nacional rusa se vuelve crítica, es absolutamente nueva y, prácticamente, hace que sobren todas las demás referencias sobre cuando usarlas y cuando no. Por otra parte, puede considerarse natural y hasta obvio que se recurra a cualquier medio si peligra la existencia; el problema está en determinar cuándo la situación es crítica. Además, hay que recordar que también se reconoce la posibilidad de empleo del armamento nuclear en las llamadas guerras regionales, no sólo en las de gran escala. Rusia, en fin, parece ir bajando el listón de empleo del arma nuclear a medida que se hace más evidente su debilidad en fuerzas convencionales y en nuevas tecnologías en armamento. Mas parece que la finalidad de estas referencias en el texto de la «Doctrina Militar» no sea tanto aclarativa como, fundamentalmente, de advertencia y, en todo caso, parecen dejar traslucir un sentimiento de debilidad.

Por otra parte, resulta también significativo que se haya suprimido del texto final de la «Doctrina Militar» la alusión que se hacía en el borrador a la finalidad última buscada por Rusia en los tratados de reducción de armas nucleares y de prohibición de ensayos, que no era otra, se decía, que poder llegar a la total eliminación de este tipo de armas.

## **Conclusiones**

Por primera vez en los casi diez años de existencia de la Rusia moderna, los documentos básicos de la seguridad nacional y de la seguridad militar se encuentran armonizados y, lo que es más importante que los textos, lo están también las políticas respectivas. Después de la evolución de la OTAN en los últimos tiempos (ampliación, Concepto Estratégico, Kosovo) y de la nueva guerra de Chechenia, la percepción rusa de la amenaza exterior e interior ha alcanzado niveles de suspicacia y prevención hacia Occidente nunca vistos desde la época soviética.

Aunque el «Concepto de Seguridad Nacional» sigue reflejando un verdadero catálogo de problemas, expuestos con bastante franqueza, con los que tiene que enfrentarse la transición rusa al nuevo sistema político, eco-

nómico y social, los fundamentos de la seguridad nacional se han militarizado. Se denuncian, en este texto y en la «Doctrina Militar», demasiadas amenazas a la seguridad militar y a muchas de ellas difícilmente se les podría encontrar relación con la esfera estrictamente militar. Da la sensación de que el proceso de valoración de la amenaza, así como el de formulación de la política de seguridad, se lleva a cabo casi exclusivamente en el Ministerio de Defensa.

El debate planteado dentro y fuera del Ministerio de Defensa entre la tendencia a limitar el gasto concentrando los recursos en las fuerzas nucleares a costa de las convencionales, representada por el propio ministro Sergueyev (que para eso fue nombrado), y la de exigir mayor financiación para mantener y modernizar de verdad las fuerzas convencionales, como preconiza el Estado Mayor General, ha dado un vuelco espectacular desde los tiempos de Yeltsin. Con el alejamiento del poder, en el año 1999, de los políticos reformistas radicales, que culminó con la imparable ascensión de Putin, la línea de mayor afirmación militar ha recuperado el predominio, incluso, con mejores perspectivas que nunca.

Este ambiente, más la observación de hechos muy significativos (Pristina y Chechenia), confirman la impresión de que la Institución militar en Rusia sigue adoleciendo de una peligrosa falta de control democrático, situación que es probable que se prolongue mientras que no se alcance la total consolidación del sistema político.

Rusia ha bajado el umbral de la escalada nuclear con la advertencia de llegar a utilizar este armamento, incluso, en guerras regionales y, en general, siempre que considere en peligro crítico su seguridad. Va a verse obligada a continuar confiando en el arma nuclear como la base de su poder militar porque su situación económica, aunque mejore, no le va a permitir, a medio plazo, reconstituir unas fuerzas convencionales de primer orden y, mientras tanto, el arma nuclear seguirá constituyendo su mejor credencial para dejar oír su voz en los foros internacionales.

No sería de extrañar que, en adelante, los temas de seguridad nacional vayan a tener en Rusia una consideración especial y, es de temer, que con tendencia a la evaluación alarmante, en la más pura tradición rusa. No en vano el nuevo presidente procede del campo de la seguridad.

En general, los dos documentos básicos sobre seguridad que Rusia ha puesto en circulación para empezar el nuevo siglo están excesivamente influenciados por la situación del momento y por acontecimientos que

ocurrían casi a la vez que se redactaban, es decir, demasiado impregnados de actualidad. Esta circunstancia puede disminuir la plena efectividad de su vigencia, aunque ellos ya se definan como de carácter temporal y transitorio. Claro que también es posible que, en realidad, una de sus finalidades principales (al menos de los textos publicados, pues habrá alguna parte secreta como en anteriores ocasiones) sea su lectura, análisis y extracción de consecuencias en círculos occidentales.

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **REFORMAS ECONÓMICAS E INDUSTRIA DE DEFENSA EN RUSIA**

## **REFORMAS ECONÓMICAS E INDUSTRIA DE DEFENSA EN RUSIA**

Por ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS

Durante la mayor parte de la etapa soviética el sector más prioritario de la economía fue el de defensa. Sin embargo, con las reformas iniciadas en los años noventa esta situación se alteró sustancialmente. La industria de defensa fue considerada como un sector más de la economía y las reformas generales que se aplicaron tuvieron también validez para esta industria. El conjunto de cambios en la economía rusa durante esta década ha tenido un impacto muy grande sobre la industria de defensa, la cual ha cambiado su fisionomía sustancialmente.

El objetivo de este trabajo es analizar el conjunto de alteraciones más relevantes acaecidas en la industria de defensa. Por este motivo, en primer lugar, se pondrán de manifiesto las reformas más importantes que se han aplicado durante los años noventa en la economía rusa, las cuales se han constituido en parámetros de referencia de los cambios en la industria de defensa.

El resto del capítulo se dedicará a explicar las transformaciones principales de la industria de defensa. En el segundo apartado se abordarán los cambios organizativos, indicando el impacto de la privatización en esta industria y, a continuación, se subrayarán dos fenómenos que están cambiando la fisionomía de este sector económico: la constitución de asociaciones empresariales y la aparición de empresas de pequeño tamaño dentro de las organizaciones de defensa. En el tercer epígrafe, se podrán

de manifiesto las características más importantes relacionadas con la producción de esta industria, en particular, la producción militar (bien para uso interno, bien para exportar) y la producción civil (en concreto, la pretensión de ampliar este tipo de líneas productivas a través del fenómeno de la conversión).

## **Política económica en la transición rusa**

### *La política de cambio estructural*

Dentro de la transición en Rusia, se puede distinguir un primer periodo, comprendido entre 1992-1994, que se caracterizó por la aplicación de políticas de carácter estructural, con el objetivo de destruir el entramado institucional soviético que en aquel momento aún existía. Dentro de estas políticas económicas destacaron las relacionadas con la liberalización económica y la privatización (1) —Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 1995—. La liberalización se orientó hacia la eliminación de las restricciones administrativas tradicionales en los flujos de mercancías y, en concreto, se permitió el libre comercio dentro del país, así como se eliminaron los obstáculos más importantes en las transacciones con el exterior. Paralelamente, se liberalizó la formación de la mayoría de los precios y sólo un grupo reducido de éstos, correspondientes a productos estratégicos, continuaron siendo fijados administrativamente, pero progresivamente el Estado dejó de controlarlos. Así pues, se permitió que los precios se formasen descentralizadamente y que las mercancías fuesen asignadas siguiendo los indicadores determinados por los precios. En resumen, las medidas de liberalización pusieron fin a la fijación de objetivos productivos y a la asignación de recursos de forma centralizada.

La segunda línea de las políticas estructurales fue la privatización masiva de la economía. Esta se desarrolló en dos sentidos. En primer lugar, se legalizó plenamente la propiedad privada y se liquidaron las limitaciones administrativas que evitaban el crecimiento de un nuevo sector privado, surgido espontáneamente de la iniciativa privada de la población. Estas medidas significan una extensión cualitativa de las iniciadas durante la reforma de Gorbachov, plasmada en la legalización de las cooperativas (Sánchez, 1995a).

---

(1) El diseño de la política económica se ciñe a una estrategia de aplicación para cualquier país en transición (Murrell, 1995).

En segundo lugar, la privatización supuso la desestatalización de la economía, es decir, la transferencia de la propiedad estatal a la población. Cuando las empresas eran de pequeño tamaño, se subastaron o se vendieron directamente a los trabajadores. Este tipo de privatización, aunque tuvo un alcance económico modesto debido al peso reducido que representan las empresas pequeñas en el tejido productivo ruso, significó un elemento legitimador importante de las reformas en curso (Boyko, Shleifer y Vishny, 1995). La privatización de mayor alcance fue la correspondiente a las empresas medianas y grandes, es decir, la que afectó al núcleo de la estructura productiva rusa. La privatización de esta propiedad se realizó a través del sistema de cheques de privatización (*vouchers*). En concreto, la propiedad estatal se transformaba en sociedades anónimas y parte de las acciones eran cedidas a cambio de cheques de privatización, que previamente habían sido distribuidos entre la población (Brada, 1996). La privatización a través de *vouchers* se concluyó en el año 1994 y marcó el final de los grandes cambios estructurales producidos por la política económica aplicada. El proceso de privatización tuvo un gran impacto real sobre la fisonomía productiva del país: a principios del año 1995, el 47% de las empresas tenían la categoría de privadas (Bornstein, 1994).

Aunque la privatización se extendió rápidamente por el tejido productivo ruso, los cambios reales han sido secundarios. La privatización significó que los derechos de propiedad de las empresas pasaron formalmente a los propios agentes relacionados directamente con las mismas organizaciones y, de hecho, surgió una colusión de intereses entre las direcciones y los trabajadores de las propias empresas privatizadas por controlar las correspondientes entidades desestatalizadas (Buck, Filatotchev y Wright, 1994). Las empresas continuaron teniendo adscritas sus respectivas infraestructuras sociales, de forma que siguió manteniéndose la concepción soviética en las que se mezclaba bajo el mismo concepto de entidad productiva, las actividades de producción y las de prestación de servicios a sus trabajadores (y, en general, a parte de la población vinculada a ésta). Es decir, las empresas conservaron su preocupación por los factores sociales y frenaron los ajustes internos que supuestamente debería estimular la privatización (Earle y Estrin, 1998). Adicionalmente, en condiciones de una contracción productiva muy intensa, los ajustes esenciales que realizaron las empresas fueron a través de extender sus impagos a los proveedores, a los bancos y, en su caso, al Estado (impago o evasión de impuestos) (Poser, 1998a).

Un comentario especial deber realizarse acerca de la aparición y extensión del nuevo sector bancario. A partir del año 1992, apareció un sistema bancario en dos niveles: uno superior donde se encontraba el Banco Central de Rusia (BCR) y otro inferior en el cual aparecían los bancos comerciales. Al BCR se le atribuyó un estatuto especial y adoptó las funciones típicas de un banco central (emisor de moneda, banco del Estado y banco de bancos). Las funciones que suponían relaciones directas con empresas, con el público en general o con organizaciones estatales se trasladaron a los bancos comerciales. Entre estas funciones destacan la gestión técnica de los créditos preferentes del Estado otorgados a las empresas, la canalización de las recaudaciones impositivas o la gestión de parte de las cuentas financieras de organismos estatales (en especial, las que vinculaban a las autoridades regionales y federales). Es decir, los bancos comerciales se establecieron en núcleos estratégicos que permitían determinar la orientación de los flujos monetario-financieros. Así pues, también el control de los flujos monetarios experimentó una descentralización sustancial. Sin embargo, dada la situación económica y la falta de control real sobre las operaciones de los bancos, éstos se orientaron hacia operaciones especulativas y de alto riesgo (2), situación que ha debilitado el sistema bancario y ha generado problemas constantes en el ámbito financiero.

Respecto a las políticas macroeconómicas, se trató de configurar una nueva estructura impositiva con el objetivo de permitir al Estado contar con un volumen suficiente de recursos y, de éste modo, poder desarrollar sus actividades diversas, así como realizar políticas económicas. Sin embargo, en la práctica, la estructura fiscal tuvo serios problemas para ser realmente recaudativa y, aunque se redujo sensiblemente el gasto público, el déficit aumentó progresivamente durante todo el periodo. Respecto a la política monetaria, tuvo un carácter contractivo durante prácticamente todo el periodo, aunque perdiendo el control sobre la misma en ciertos momentos debido a las necesidades de cubrir el déficit público (3)

---

(2) A este respecto, cabe destacar la excepción constituida por la formación de alguno de los nuevos grupos financiero industriales, que tenía en su núcleo organizador a bancos importantes rusos. En estas estructuras se había conseguido un cierto compromiso entre el capital industrial y financiero, y comenzaban a presentarse como polos futuros de industrialización en Rusia (Mizovata, 1998 y Johnson, 1997).

(3) La situación más crítica apareció en 1994, cuando el déficit presupuestario ascendió a 68,5 billones de rublos, siendo cubiertos en una cantidad de 48,4 billones (70,7% del déficit público) por créditos del BCR (Yefimova, 1997).

y a causa de las presiones sociales crecientes, vinculadas a la acumulación de impagos de deudas y salarios en la economía. Por otra parte, la política monetaria padeció serias limitaciones debido al elevado grado de dolarización existente en la economía, generado como respuesta de los distintos agentes económicos a la búsqueda de un refugio para defenderse de la inflación. La demanda de divisas no sólo se orientó hacia la defensa del ahorro, sino también como paso previo a la evasión de capitales, que tuvo un carácter masivo en este periodo (Tikhonirov, 1997). Por otra parte, respecto a las políticas de sector exterior, se fijaron aranceles muy bajos a las importaciones, que combinado con una política de apreciación progresiva del rublo, supuso una exposición muy brusca de la industria manufacturera y de bienes de consumo a la competencia internacional.

Al final de esta etapa de cambio estructural, existían en Rusia unas condiciones en las que se incrementó, de forma sustancial, la capacidad descentralizada de toma de decisiones de los agentes económicos. En definitiva, se cumplieron los objetivos más importantes de las reformas realizadas: la eliminación de los elementos esenciales de las antiguas instituciones soviéticas (4). En efecto, parte de los antiguos comportamientos soviéticos, así como instituciones de base consuetudinaria, continuaron existiendo (Raiser, 1997), pero se consideraron como elementos marginales que se extinguirían progresivamente al adaptarse a las condiciones estructurales nuevas de la economía rusa. No obstante, debe señalarse que, este proceso de destrucción no significó la creación de instituciones similares a las existentes en las economías de mercado de los países más desarrollados (5). El resultado de esta nueva situación fue la aparición de ciertas anomalías ajenas a una economía de mercado, las cuales han pasado a ser una característica de la transición rusa. Éstas se sintetizan en el crecimiento de las relaciones productivas no monetiza-

---

(4) A este periodo se refiere Aslund, como la etapa en la cual Rusia se transformó en una economía de mercado. Así pues, este autor encabezaba a un grupo de analistas que identifican una creciente descentralización en la toma de decisiones dentro de la economía con la construcción de una economía de mercado (Aslund, 1995 y Hanson, 1997).

(5) Las instituciones que se crearon tuvieron la forma, pero no los contenidos de las existentes en los países capitalistas desarrollados. De hecho, en ningún momento las nuevas instituciones se transformaron en parámetros relevantes para la toma de decisiones de los agentes económicos y, por consiguiente, no se puede afirmar que se trate de instituciones reales. Sobre aspectos relacionados con la construcción de las instituciones de mercado véanse, los trabajos de Nagy (1993) así como de Frye y Shleifer (1997) o de Johnson, Kaufman y Shleifer (1997).

das, es decir, que no utilizan la moneda en su desarrollo. Sus formas de manifestación fueron los impagos interempresariales masivos (Ickes y Ryterman, 1993), la no utilización de los intermediarios financieros en el proceso productivo (Poser, 1998b), la realización de intercambios en especie (Aukutsionek, 1998) o la proliferación de mecanismos de pago no monetarios (pagarés).

### *La política de regulación económica*

En la segunda fase de la transición, que se inició en el año 1995, el Gobierno parte de la idea de que los agentes económicos gozan de amplia capacidad de toma de decisiones y, por este motivo, se trató de poner en práctica unos instrumentos que regulasen o coordinasen los comportamientos de aquéllos. Así pues, en este periodo se incide más en la regulación de la economía, es decir, en la estabilización económica, puesto que el Gobierno ruso consideraba que ya existía parte de las estructuras formales para ejecutar una regulación económica. Entre este tipo de estructuras destaca la formación de un sistema bancario a dos niveles, la constitución de una primera aproximación del aparato fiscal así como la desvinculación entre las regulaciones microeconómicas y las actividades del Estado (Ellman, 1994).

Respecto a las intervenciones del Estado, este periodo ha tenido como marco de referencia la aplicación de dos programas estratégicos de política económica. El primer programa a medio plazo aprobado tenía validez desde los años 1995 a 1997, pero fue derogado a finales del año 1996 y sustituido, a principios de 1997, por el segundo programa a medio plazo, con un horizonte temporal comprendido entre los años 1997 y 2000.

En el primer programa a medio plazo (*Programma Pravityel'stva RF «Ryeformi...», 1995 y Sánchez, 1996*), se contemplaba la necesidad de aplicar medidas de carácter estructural que aumentasen la descentralización en la toma de decisiones dentro de la economía rusa. La forma de alcanzar este objetivo sería mediante la profundización en la privatización. Cabe señalar que en esta etapa la transmisión de propiedad fue a través de su venta, mecanismo que debería haber tenido la ventaja de dotar de recursos financieros a las empresas que vendiesen su propiedad y generar recursos, tanto para su reestructuración, como para el Estado. Sin embargo, ni se aumentaron los flujos financieros para reestructurar las empresas ni el Estado recibió ingresos sustanciales en este periodo privatizador (6) (OCDE, 1997). Junto a la privatización, también se aplicaron

medidas de distinto tipo para mejorar el grado de competencia, en especial, a través de la promoción de empresas de pequeño y mediano tamaño, así como la lucha contra los monopolios existentes en el país. Paralelamente, se introdujeron controles adicionales sobre las actividades realizadas por los bancos comerciales y se estimuló la consolidación del mercado de valores.

Respecto a las políticas coyunturales, se trató de mejorar la legislación referente al sistema impositivo para aumentar su capacidad recaudativa. Asimismo, se pretendió establecer mecanismos adicionales de control sobre el gasto, de forma que se redujera el déficit público y, simultáneamente, se estimuló una financiación ortodoxa del déficit a través de la emisión de deuda pública (inicialmente a corto plazo, pero progresivamente, se alargarían sus plazos de vencimiento). La política monetaria tendría un carácter restrictivo y se vincularía al mantenimiento del valor del rublo. En particular, se creó una banda de oscilación para el rublo, que permitiría establecer criterios de intervención a las autoridades monetarias.

A finales del año 1996, el Gobierno ruso estimó que las condiciones que sustentaban el programa a medio plazo habían cambiado sustancialmente, puesto que se consideró que la economía rusa había sido transformada realmente y se adaptaba positivamente a las nuevas condiciones económicas. En particular, los relativamente buenos resultados obtenidos en la estabilización del rublo, la disminución de la tasa de inflación, la caída en los tipos de interés y la propia reducción de la tasa de decrecimiento argumentaron a favor de que era posible conseguir inmediatamente un crecimiento sostenido en la actividad económica del país. Por este motivo, se decidió dejar en un segundo plano a las políticas estructurales y actuar especialmente sobre la estabilización económica (7). Sin embargo, la consecución de estos nuevos objetivos económicos cho-

---

(6) A este respecto cabe señalar una sola excepción que se constituyó en un método particular de privatizar algunas empresas. Se trató de la «privatización a través de avales», la cual consistió en ofertar a bancos, en concursos públicos, paquetes de acciones estatales significativamente grandes pertenecientes a empresas bien valoradas. En caso de que el Estado no devolviese el crédito, el banco, *de facto*, se transformaría en el dueño de las acciones. Como en ningún momento se previó en el Presupuesto la creación de partidas para devolver los créditos recibidos, este mecanismo se transformó en una vía nueva de privatización donde el precio de las acciones correspondía al monto de «crédito» obtenido. La ventaja de este método de privatización es que fue muy efectivo en la recaudación de ingresos para el presupuesto.

(7) En términos políticos, Yeltsin había salido reforzado después de las elecciones de verano de 1996 y se habían introducido cambios importantes en el Gobierno.

caba con la constatación realizada por el Gobierno acerca de la dificultad de crear un sistema impositivo que resultase realmente recaudativo y, por tanto, se dio una prioridad especial a la reforma en la estructura impositiva. Adicionalmente, la evasión fiscal de grandes dimensiones pasó a ser considerada como un problema estratégico que impedía la gestión económica en el corto plazo. Insistir en la resolución de este tipo de problemas, así como en mejorar las políticas de regulación macroeconómicas argumentaron la actualización del programa a medio plazo. Todos estos objetivos se sintetizaron en el programa a medio plazo para 1997-2000 (*Kontsyepsiya...*, 1997; Sánchez y Shkolyar, 1997)

La reforma impositiva no tuvo los resultados esperados y continuaron generándose serios problemas para obtener ingresos para el Estado. El resultado se manifestó en la aparición de un déficit presupuestario creciente, el cual trató de combatirse mediante reducciones continuas en el gasto público y a través de un endeudamiento creciente, bien por impagos de salarios, pensiones o pedidos realizados por el Estado (Murrell, 1996), bien por emisiones crecientes de deuda pública. Este último factor provocó una inestabilidad financiera en aumento a finales de 1997 y principios de 1998 (Shkolyar, 1999).

#### *Indefinición en política económica*

Este periodo está comprendido entre marzo del año 1998, en que se nombró como primer ministro a Kiriyenko, y marzo de 2000, con la elección de Putin como presidente de Rusia. Esta etapa se caracteriza por la persistencia de problemas económicos, pero especialmente, por la inestabilidad política: continuos cambios en la dirección del Gobierno y la convocatoria de varias elecciones en el país.

En el ámbito económico, a finales del año 1997, a los problemas existentes en la industria y el sector agrario, se le añadió la creciente inestabilidad en el sistema financiero ruso, que mostraba síntomas de padecer una crisis de grandes dimensiones (8). Para resolver esta situación se nombró como primer ministro a Kiriyenko, cuyo breve mandato estuvo condicio-

---

(8) Esta situación es más paradójica en la medida en que comenzaba a atisbarse la aparición de síntomas de estabilidad económica. En este sentido, se ha intensificado la perplejidad acerca de las reformas aplicadas en Rusia (Ellman, 1997). Este tipo de crisis expone en la práctica la singularidad de la transición en Rusia, que ya había sido expuesta en varios trabajos teóricos (Aslund, Boone y Johnson, 1996)

nado por la aplicación de medidas orientadas a evitar el desmoronamiento del sistema financiero (*Pravityel'tsva RF «Programma stabilizatii...», 1998*). En agosto de 1998, tuvo lugar la crisis financiera que puso fin, también, al mandato de Kiriyenko.

La crisis del año 1998 mostró la debilidad del sistema bancario ruso, así como los problemas estructurales de gestión del Estado, los cuales se sumaban a la pasividad del tejido productivo para reestructurarse y a la falta de preocupación del Gobierno para contribuir a la resolución de los problemas existentes en la industria y en el sector agrario. En resumen, en verano de 1998, confluyó una crisis industrial, el estancamiento en el sector servicios, la marginación del sector agrario, el colapso del sistema bancario y la quiebra fiscal del Estado (9).

Con este trasfondo de crisis, Primakov fue nombrado primer ministro. A pesar del cambio en el Ejecutivo, la estructura de la política económica no se alteró esencialmente y mantuvo las características del programa anticrisis elaborado por el gobierno de Kiriyenko. Las medidas de política económica más importantes se orientaron hacia la estabilización del rublo después de su devaluación en la crisis de agosto del año 1998. Adicionalmente, se propusieron medidas destinadas a acrecentar el control sobre el sector bancario, con el objetivo de imprimirle una mayor solidez, al tiempo que se pretendió racionalizar el funcionamiento del sector público a través de la introducción de un control efectivo sobre la propiedad estatal (Sánchez, 1998b; «*O myeraj Pravityel'stva RF...*, 1998).

En el periodo en que gobernó Primakov comenzó una etapa de cierta estabilización económica, aunque la política económica aplicada afectó negativamente a los intereses de grupos de presión muy poderosos, de forma que aumentó la tensión política en el país. Los conflictos políticos crecieron progresivamente hasta que, en mayo del año 1999, concluyeron con la destitución de Primakov. Éste fue sustituido por Stepashin, pero como sólo se mantuvo en su cargo hasta el verano, no pudo avanzar ningún tipo de cambios relevantes sobre la economía. En septiembre del año 1999 fue designado como primer ministro Putin, aunque con la convocatoria de las elecciones al Parlamento y a la Presidencia de Rusia en los

---

(9) En términos políticos, a partir del año 1996, la figura de Yeltsin se ha degradado constantemente, aumentó el descontento popular, se reforzó progresivamente la resistencia política del Parlamento y los gobiernos regionales han apostado crecientemente por la búsqueda de vías propias para salir de la crisis.

meses posteriores, se puede afirmar que, hasta mediados del año 2000, la política económica rusa se ha encontrado en una fase de *in pass*, resolviéndose sólo los problemas más acuciantes que aparecieron.

### *Transformación y cambio industrial*

La transición en Rusia ha generado un cambio sensible en la estructura económica del país. Según las alteraciones acontecidas se pueden distinguir dos periodos, encontrándose el año de inflexión en el año 1995. Durante el primer periodo, tuvo lugar una contracción económica espectacular, de forma que, a finales del año 1994, la producción total del país representaba el 64,7% de la que se obtuvo en el año 1990. A continuación, aunque apareció un ligero decrecimiento (con excepción del año 1997, cuando se mantuvo de hecho el nivel de producción), la producción global del país presentó una tendencia hacia la estabilización.

En la planificación económica soviética se primó el crecimiento del sector industrial, el cual se encontraba sobredimensionado dentro de la producción total. Así pues, un factor esencial para explicar la dinámica económica durante la transición y sus expectativas es aquello que ocurrió en el sector industrial. De hecho, la reducción en la producción global ha reflejado, en gran medida, la evolución de la producción industrial. Mientras que en el primer periodo indicado, la producción industrial cayó mucho más que la global, mostrando una crisis económica con un fundamento industrial importante, a partir de ese momento, la producción total ha respondido a la evolución de la tendencia industrial.

Dentro de la estructura industrial soviética, el mayor peso recayó sobre el subsector de metalmecánicas que ocupó (antes de la aparición de cualquier fenómeno de crisis) cerca de una cuarta parte de la producción industrial (en particular, en el año 1978 representó el 26,8%). Los otros subsectores con mayor peso fueron tradicionalmente los correspondientes a la industria ligera y alimentaria, que representaron, por ejemplo en 1978, un 19,9% y un 16%, respectivamente (TSU SSSR, 1979). Sin embargo, la transición económica ha supuesto unos cambios estructurales relacionados con el peso de los distintos sectores sobre la producción industrial. En particular, el subsector de metalmecánicas, que es el más importante, ha sido uno de los que ha experimentado una evolución peor. De hecho, desde el año 1993 la contracción en este subsector siempre ha sido superior a la media en toda la industria, de forma que en el año 1999 producía el 41% de los bienes que generaba en el año 1990. En una situa-

ción similar, pero mucho más negativa se encuentra la industria ligera. Sin embargo, la industria alimentaria, aunque ha experimentado una contracción, su evolución siempre ha sido mejor que la del conjunto de la industria. Los subsectores industriales que mejor comportamiento han manifestado han sido el de combustibles, así como el de energía eléctrica y las metalurgias (ferrosas y no ferrosas).

El resultado ha sido que las metalmeccánicas, aún manteniéndose como el subsector industrial más importante, han reducido sustancialmente su peso: en el año 1992, representaba el 22,4% de la industria, mientras que, en el año 1998, sólo significaba el 18,2%. En una situación similar se encuentran los subsectores de la industria alimentaria y ligera, aunque presentan características diferentes. Mientras que el sector de industria ligera ha sido casi eliminado de Rusia, puesto que en el año 1998 sólo significaba el 1,8% de la producción industrial, la industria alimentaria, a pesar de que también ha reducido su peso, ha manifestado una cierta estabilización: durante la mayor parte de la década de los años noventa ha significado el 12% de la industria rusa, cuadro 1.

Frente a estos subsectores industriales, aquellos que han aumentado su peso relativo dentro de la industria han sido el de combustibles, energía eléctrica y las metalurgias. En concreto, estos cuatro subsectores industriales han aumentado su peso dentro de la industria en más de diez pun-

**Cuadro 1.** Evolución de la estructura industrial, en porcentaje sobre el total industrial anual.

Conceptos	Años							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Energía eléctrica	9,7	10,7	12,4	12,5	13,0	12,6	12,9	11,8
Combustibles	13,7	14,1	16,1	16,6	17,3	17,2	17,6	16,4
Metalurgia ferrosa	8,0	7,8	8,1	9,3	9,6	9,2	9,3	9,7
Metalurgia no ferrosa	5,3	5,3	6,2	6,6	6,7	7,0	7,0	6,9
Químicas y derivados	8,3	7,6	7,3	8,1	8,0	8,2	8,0	8,8
Metalmeccánicas	22,4	22,0	19,3	18,2	18,4	18,9	18,4	19,1
Madera, papel y otros	6,0	5,7	5,0	5,2	4,5	4,5	4,7	5,1
Materiales de construcción	5,7	5,5	5,1	4,9	4,3	4,1	4,0	3,9
Ligera	5,6	5,0	3,4	2,5	2,0	2,0	1,8	2,0
Alimentaria	11,4	12,1	12,7	12,1	12,3	12,0	12,4	12,2

Fuente: Goskomstat (2000): *Rossiya v tsifraj*. Goskomstat, Moskva, p. 175.

tos desde el año 1992. En todos estos casos, el aumento de su peso en la estructura industrial rusa no se ha debido a un aumento en sus respectivas actividades económicas, sino a que el decrecimiento ha sido relativamente menor que en los otros subsectores industriales. La defensa de sus posiciones productivas se debe esencialmente al aumento de la exportación de parte de su producción. Es decir, durante todo el proceso de transición, la transformación industrial se ha caracterizado por hacer más resistentes a las actividades que aportaban un menor volumen de valor añadido a la producción.

Puede destacarse del análisis anterior que el componente más importante de la economía rusa era la industria y, dentro de esta última destacaban las metalmecánicas. Sin embargo, al mismo tiempo, este subsector industrial está condicionado por uno de sus componentes más importantes, es decir, la industria de defensa. Este condicionamiento no sólo es por el tamaño que esta última ocupa dentro del conjunto del subsector, sino también porque ha sido la parte de la industria soviética que más avanzada se encontraba técnicamente y donde más intenso era el desarrollo de actividades de Investigación y Desarrollo (I+D). En concreto, para ilustrar el gran tamaño de la industria de defensa en el periodo soviético puede señalarse que en torno a un 20% del Producto Interior Bruto (PIB) era destinado a la industria de defensa, según fuentes informativas occidentales (un 30%, según algunas fuentes rusas). Además, en el año 1985, 5,4 millones de trabajadores se encontraban ocupados en la industria de defensa, es decir, el 24,8% del empleo industrial, al tiempo que el 75% de las actividades de I+D tuvieron un carácter militar (Horrigan, 1992 y Gates, 1995). Así pues, el futuro de la industria de defensa rusa es un elemento esencial que condiciona la dinámica del sector de metalmecánicas y de la industria en su conjunto. Por este motivo, aquello que acontezca a este sector industrial será un determinante del futuro de las reformas en Rusia, cuadro 2.

### **Cambios organizativos en la industria de defensa (10)**

La privatización ha sido uno de las principales reformas estructurales que han afectado a la industria de defensa. Esta ha sido un incentivo para la introducción de otros cambios organizativos que están transformando la

---

(10) En el análisis que se realiza en este trabajo, no se incluye dentro de la industria de defensa a las organizaciones vinculadas al Ministerio de Energía Atómica. Estas entidades se

**Cuadro 2. Dinámica de la industria en Rusia.**

Conceptos	Años								
	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB	100	81,2	74,2	64,7	62,1	60,0	60,5	57,7	59,2
Total industrial	100	75	65	51	50	48	49	46	50
Energía eléctrica	100	96	91	83	80	79	78	76	76
Combustible	100	87	77	69	69	68	68	66	68
Metalurgia ferrosa	100	77	65	53	59	57	58	53	61
Metalurgia no ferrosa	100	68	59	53	55	53	56	53	58
Químicas y derivados	100	73	58	44	47	44	45	42	51
Metalmecánicas	100	77	65	45	41	39	40	37	42
Madera, papel y otros	100	78	63	44	44	36	36	36	42
Materiales de construcción	100	78	65	47	44	36	35	33	35
Ligera	100	64	49	27	19	14	14	12	15
Alimentaria	100	76	69	57	52	52	50	49	52

Fuente: Elaboración propia con datos de Goskomstat (2000): *Rossiya v tsifraj*. Goskomstat, Moskva, pp. 32 y 176.

fisionomía del sector. Entre estas reorganizaciones destacan la creación de asociaciones empresariales (centralizaciones) y la constitución de empresas de pequeño y medio tamaño en el interior de las anteriores organizaciones de defensa (descentralizaciones).

### *La privatización*

Durante la etapa Gorbachov y los primeros momentos de la transición en Rusia, aunque aparecieron algunos casos de privatización de empresas de defensa, se trató de un fenómeno marginal dentro de este sector económico. Sin embargo, en el año 1992, la ausencia de financiación y de pedidos militares para estas organizaciones provocó la aparición de presiones hacia la privatización tanto por parte de las propias empresas, como por algunos organismos administrativos estatales (en especial, del Comité Estatal de Privatización).

---

han organizado siempre en torno a una estructura administrativa específica y, en términos productivos han presentado unas características muy particulares. Respecto a este trabajo, debe señalarse que se excluye el tratamiento de las organizaciones encargadas del diseño y la fabricación de las cargas (cabezas) de las armas atómicas.

A mediados de 1993, se aprobó el Decreto Presidencial número 1.267 (*Ukaz Pryezidyenta «O osobyennostyaj privatizatsii...», 1993*), que pretendía racionalizar la privatización en la industria de defensa. En este texto legal se dividió la industria de defensa en tres partes: un conjunto de organizaciones que permanecerían íntegramente en manos del Estado, otras se desestatalizarían, pero con la existencia de un control del Estado (paquetes de acciones de control o acciones de oro —derecho de veto— en manos del Estado) y unas últimas que se privatizarían libremente. Además, se concedió al Consejo de Directores y, en especial, a los directores de las organizaciones de defensa unas facultades especiales para orientar la privatización de las entidades que encabezaban. Entre estas potestades destaca la representación de los intereses del Estado a través de la gestión de paquetes de acciones estatales de hasta el 20% del total del capital fundacional de las organizaciones de defensa. Este Decreto se completó hacia finales de ese año con las definiciones concretas de un conjunto de empresas y centros científicos no susceptibles de ser privatizados (449 organizaciones) (Sánchez, 1995b).

A partir de la entrada en vigencia de este Decreto, la privatización en la industria de defensa tuvo una mayor regulación y, aunque el inicio de este proceso continuaba radicando en las propias organizaciones, su aprobación explícita por parte del Gobierno pasó a ser necesaria. La gestión de la privatización en su conjunto recayó sobre el Comité Estatal de Gestión de la Industria de Defensa (GKOP) *Goskomoboronprom* (11), el cual trató de introducir controles adicionales. Inicialmente, la privatización se desarrolló lentamente, pero como muestra de que avanzaba continuamente, algunas organizaciones típicas del sector fueron inmediatamente transformadas en sociedades anónimas (12). No obstante, a pesar de esta volun-

---

(11) Respecto al organismo administrativo que ha gestionado la industria de defensa ha cambiado constantemente durante el periodo de transición. A principios del año 1992, la industria de defensa fue adscrita a un departamento del Ministerio de Industria, pero a finales de ese año, fue separada de ese Ministerio y un Comité de bajo rango, el *Roskomoboronprom*, pasó a desempeñar las funciones de administración de esta industria estratégica. A finales del año 1993, se elevó el estatuto de este Comité, que pasó a denominarse el GKOP. A principios de 1996, se creó el Ministerio de Gestión de la Industria de Defensa (*Minoboronprom*), el cual absorbió al anterior comité. Sin embargo, en marzo del año 1997, este organismo fue liquidado y la industria de defensa pasó a ser gestionada por varios departamentos especializados del Ministerio de Economía. En verano de 1999, se separó definitivamente la industria de defensa de este Ministerio y fue adscrita a cinco agencias especializadas en la gestión de esta industria.

(12) Algunos ejemplos destacados son la planta de aviación de Irkutsk, la empresa de armas de Tula o la empresa de construcción de maquinarias de Nizhniy Novgorod.

tad privatizadora, el proceso no estuvo exento de problemas, como la paralización de la privatización de organizaciones que ya habían comenzado el proceso de desestatalización (*Kommyersant-Daily*, número 21, 1994).

A mediados del año 1994, se confirmó la venta masiva de acciones de organizaciones de la industria de defensa en subastas, aunque sólo en casos marginales, éstas serían productoras directas de armas (*Kommyersant-Daily*, del 20 de mayo de 1994). Sin embargo, a partir del año 1995, la situación cambió sustancialmente y se frenó el ritmo de la privatización. En ese momento, comenzaron a subrayarse la aparición de problemas tales como la mala situación económica de las organizaciones de defensa, los bajos ingresos para las propias empresas privatizadas derivados de la desestatalización o la amenaza de pérdida de control sobre las nuevas organizaciones privadas. Esta última característica se destacó especialmente y, a finales del año 1995, se introdujeron mecanismos especiales para controlar la privatización por parte del GKOP (*Kommyersant'-Daily*, de 26 de diciembre de 1995). Esta pretensión de control sobre el proceso de desestatalización de la industria de defensa culminó en la primera mitad del año 1996, cuando se aprobó, en primer lugar, el Decreto número 541, del 13 abril de 1996 (*Ukaz pryezidyenta RF «O myeraj po obyepyechenyu...», 1996*) y, en segundo lugar, la Disposición Gubernamental número 802, de 12 de julio de 1996 (*Postanovleniye Pravitel'stvo RF «O perechne predpriyatii...», 1996*). Ambos textos legales se pueden interpretar como la derogación del Decreto número 1.267 aprobado en el año 1993 y el inicio de una nueva etapa de la privatización dentro de la industria de defensa rusa.

El Decreto números 541 pretendía fortalecer el control sobre los diversos aspectos de la privatización en la industria de defensa, dotando la base legal para definir el volumen y contenido tanto de las organizaciones estatales como de las privadas. La forma de ejecutar el control sobre la privatización en la industria de defensa se realizaría a través de la creación de una comisión especial, la cual dispondría de plenos poderes en relación con este tipo de aspectos y, en la cual el GKOP poseía una influencia especial. La primera tarea asignada a esta Comisión fue la realización, durante los dos meses siguientes a la aprobación del Decreto, de un listado en el que se apuntarían las organizaciones de defensa no susceptibles de ser privatizadas y aquellas privatizadas donde el Estado poseyese paquetes de acciones, así como el volumen de éstos. En este sentido, la Disposición del Gobierno número 802 completó el mencionado Decreto con la concreción de 480 organizaciones de defensa no privatizables.

Los resultados hasta ese momento, se pueden sintetizar de la siguiente manera. Durante los dos primeros años de la transición en Rusia, alrededor de 300 organizaciones habían comenzado el proceso de desestatalización (78 en el año 1992 y el resto en 1993), es decir, alrededor del 15% de las organizaciones gestionadas por el GKOP (*Ekonomika i zhizn*, número 21, 1993; *Ekonomika i zhizn [vash partner]*, número 51, 1993), mientras que en 1994, se privatizaron 421 organizaciones de defensa y, en 1995, fueron 442 (Zhbanov, 1996). Es decir, hasta principios del año 1996, cerca del 60% de las organizaciones de defensa se habían transformado en sociedades anónimas. La tendencia, aproximadamente, era la de permitir a la mitad de las organizaciones que se privatizaran libremente y, a la otra mitad, de introducir limitaciones a través del establecimiento de un paquete de acciones de control o una acción de oro (*Moskovskiyе novosti*, número 39, 1995). El listado de organizaciones no susceptibles de ser privatizadas había pasado de 449, a finales del año 1993, a 480, en el año 1996. A partir de ese momento, las organizaciones cuya privatización no fue prohibida, comenzaron a transformarse en sociedades anónimas y a vender sus acciones, sin embargo, debe señalarse que el proceso de privatización efectivo fue muy lento.

En el año 1997, al asumir el Ministerio de Economía las competencias relacionadas con la gestión de la industria de defensa, se trató de imprimir un nuevo ritmo a la privatización. En particular, se confirmó el listado de las organizaciones no susceptibles de privatización y se concretó la participación del Estado en las organizaciones de defensa donde éste poseía algún interés estratégico. Así pues, se definieron dos tipos organizaciones de defensa privadas, según la participación del Estado en éstas. En primer lugar, aquellas donde el Estado disponía de un paquete voluminoso de acciones y, en segundo lugar, aquellas donde el Estado poseía, de forma transitoria, una acción de oro (derecho de veto). Así pues, se dibujó un núcleo central de la industria de defensa, constituido por 480 organizaciones estatales y 194 donde el Estado dispondría de una participación sustancial en la propiedad y, otro grupo, formado por 192 entidades donde el Estado poseería una acción de oro. En total, el nuevo diseño de la industria de defensa quedaba constituido por una 672 organizaciones (13). El resto de las empresas y centros científicos no con-

---

(13) El número de las 672 organizaciones estratégicas de defensa se obtiene de sumar las empresas y centros de científicos estatales a aquellos privados donde el Estado poseería un paquete de acciones de control. Cuando se aprobó el segundo listado, se permitió la privatización de dos organizaciones cuya desestatalización se encontraba prohibi-

siderados en los mencionados listados se privatizarían libremente y perderían su relación con la industria de defensa.

Aunque esta propuesta ha quedado suspendida por la separación de la industria de defensa de la gestión del Ministerio de Economía y su asignación a un grupo de cinco agencias especializadas, las nuevas tendencias apuntan hacia la consolidación de la propuesta del Ministerio de Economía, pero con cierta matización, en especial, con recortes ulteriores. Así pues, las tareas de las nuevas agencias se refieren a la profundización en las líneas de privatización apuntadas, las cuales quedaron sin ejecutarse: contracción visible en los paquetes de acciones en manos del Estado, la venta de las acciones pendientes de ser ofertadas o la desvinculación administrativa de organizaciones no militares de la industria de defensa. Estos son parte de los retos que aparecerán en la nueva etapa que comienza a partir del año 2000.

### *La creación de asociaciones empresariales*

La ruptura de la administración centralizada soviética de la economía contribuyó a crear una situación de caos en Rusia. Las empresas se encontraron con graves problemas para decidir acerca del volumen y composición de su producción, realizar sus ventas, así como respecto a obtener materias primas o gestionar sus finanzas. Este conjunto de problemas, junto con la mayor capacidad de decisión de las empresas, ha estimulado la creación de asociaciones empresariales para mejorar la gestión productiva y financiera de las organizaciones.

La industria de defensa padeció de forma muy aguda estos problemas y, para resolverlos se trató de estimular la creación de asociaciones empresariales que cubriesen parte de los vacíos organizativos que había dejado la planificación soviética. Estas agrupaciones debían integrar los centros de diseño, las plantas de producción en serie, así como entidades financieras que dotaran de liquidez al conjunto empresarial.

Con la pretensión del Gobierno de promover una política industrial activa en un contexto donde se extendía la privatización, se concibió la idea de estimular la creación de asociaciones empresariales, donde los distintos miembros contribuyesen a solucionar los problemas propios y los del

---

da antes, pero manteniendo en éstas una presencia importante por parte del Estado. Por este motivo, el número final de organizaciones de defensa estratégicas es 672.

resto de participantes en el grupo. En este sentido, a finales del año 1993, se aprobó la primera figura legal a este respecto: los Grupos Financiero-Industriales (GFI) (*Ukaz Pryezidyenta RF, «O sozdanii finansovo-promishlyennij grupp...», 1993*). Este tipo de figura legal se concibió como un instrumento que podía resolver parte de los problemas organizativos de la industria de defensa y, de hecho, dentro del primer grupo que se constituyó *Ural'skiye Zavodi* hubo una importante representación de organizaciones de defensa.

A partir de ese momento se estimuló la constitución de asociaciones empresariales dentro de la industria de defensa y, en particular, de grupos financiero-industriales (Gubanov, 1993; *Ekonomika i zhizn*, número 18, 1993; *Moskovskiyenovosti*, número 30, 1993). Sin embargo, como la legislación introdujo un gran número de restricciones, en particular relacionadas con el tamaño que podían alcanzar estas asociaciones, así como preveía unas condiciones especiales para la industria de defensa, esta figura legal sólo se ha utilizado de forma marginal dentro de este sector industrial. Así pues, aunque sí se han creado numerosas asociaciones dentro de la industria de defensa, éstas se han mantenido al margen del marco legal creado por los GFI.

Debe señalarse que, aunque la creación de asociaciones empresariales ha sido una de las prioridades de la política industrial aplicada por las distintas instancias administrativas que han gestionado la industria de defensa, su alcance real ha sido bastante limitado debido a dos causas principales. Por un lado, a la incapacidad por parte del Gobierno de evitar las inercias del pasado, es decir, apoyar a asociaciones que tuvieron sentido durante el periodo soviético, pero que, en las nuevas condiciones rusas, resultaba cuestionable su viabilidad económica o militar. Por otro lado, debido a la aparición de conflictos entre las organizaciones susceptibles de entrar dentro de tales asociaciones, en especial aquellos relativos a quién debería dirigir las y acerca el control de los flujos financieros.

Con el paso de la industria de defensa a la dirección del Ministerio de Economía, se trató de subsanar este tipo de problemas y se relanzó la creación y consolidación de asociaciones empresariales, pero a través de una nueva figura genérica: las estructuras integradas. Dentro de la nueva política industrial, se seleccionó el subsector de aviación para experimentar la creación de estructuras integradas. En el año 1997, se estableció un programa de reestructuración para este subsector de forma que, por un lado, se formaría un primer nivel, constituido por unas cinco-seis

estructuras integradas cuyo perfil productivo estaría caracterizado por la generación de aparatos voladores y, por otro lado, se constituiría un segundo nivel de asociaciones, donde aparecerían unas diez-quince agrupaciones, que tendrían como finalidad la producción de complementos, partes o elementos de aviación, como motores, armamento, materiales especiales, etc. Dentro del nivel superior se pueden destacar dos agrupaciones que tendrían un carácter más prioritario, AVPK (Sujoy) y VPK (MAPO), las cuales se están utilizando como experiencias piloto en la reorganización. En el resto de subsectores de la industria de defensa, se sigue la tendencia de reestructuración marcada en la aviación, pero hasta el momento aparece menos desarrollada.

No obstante, debe señalarse que la constitución de asociaciones apoyadas por el Estado ha sido más selectiva a partir del año 1997 y se está consolidando esta tendencia a partir de la creación de las agencias gestoras de la industria de defensa a mediados del años 1999. En concreto, de las seis estructuras integradas que se planeaba constituir dentro del subsector de aviación cuya especialización debía estar marcada por la producción militar, sólo una parece que se mantendrá: AVPK (Sujoy). El resto asociaciones, en caso de ser apoyadas por el Estado, se encontrarán caracterizadas esencialmente por su perfil civil. Una situación similar ocurrirá en el resto de los subsectores de la industria de defensa donde en la actualidad se está apostando, en el mejor de los casos, por apoyar una sola agrupación, en detrimento del resto de las existentes (*Nyezavisimaya gazyeta*, del 28 de enero de 2000).

A modo de conclusión, se puede indicar que, en julio 1997 (Lyenskiy y Tsvyetkov, 1997 y Dyemyentyev, 1998), se habían creado 72 GFI reconocidos legalmente y en 23 de los cuales existía participación de organizaciones de defensa, aunque sólo en unos diez el número de éstas era relativamente significativo como para definir el perfil del grupo por la fabricación de armamento (14). En cuanto a agrupaciones de tipo científico, en 1997 se habían constituido 17 centros científicos estatales y cinco centros federales científico-productivos (15), pero la creación de nuevos

---

(14) En mayo de 1999, ya se habían constituido 84 grupos financiero-industriales, pero la cifra de éstos donde existía un importante componente productivo militar no había aumentado sensiblemente. Véase, *Ekonomika i zhizn*, número 19. 1999.

(15) La primera de las dos figuras tiene un carácter científico puro, mientras que los segundos desarrollan actividades de industriales, aunque, generalmente de producciones de series cortas. (*Gosudarstvenniye nauchniye tsyentr...*, 1995; Zhanov, 1996; NITs PEU, 1998).

centros científicos avanzaba con grandes dificultades. Adicionalmente, se puede estimar que, en el año 1999, unas 200 organizaciones de defensa se encontraban incorporadas a estructuras integradas con actividad orientada hacia producción militar. Así pues, el impacto económico sobre el conjunto de la industria de defensa de la creación de estructuras integradas es pequeño, pero es previsible que aumente progresivamente en el futuro.

### *La creación de empresas de pequeño tamaño*

La privatización ha supuesto un traslado efectivo de la toma de decisiones al nivel de empresa (Opitz y Pfaffenberger, 1994 y Cronberg, 1995), fundamentado en la reducción en los controles centrales sobre las organizaciones privatizadas y el acrecentamiento de las capacidades de decisión de los directores de éstas, legitimado por el Decreto número 1.267 de 1993 (*Ekonomika i zhizn*, número 37, 1993). En este contexto, la privatización, aunque no ha resuelto los problemas productivos de las empresas o centros científicos, sí ha fomentado la aparición de fenómenos de descentralización en el interior de las organizaciones-madre. Estas descentralizaciones han adoptado la forma de empresas, normalmente de pequeño tamaño, creadas dentro de las organizaciones de defensa (Sánchez, 1995c). Estas formas organizativas empresariales constituyen una búsqueda de salidas individualizadas de las organizaciones a la crisis en la que se encuentran inmersas (*Ekspyert*, número 13, 1996) y, por tanto, pueden significar nuevos mecanismos para resolver los problemas productivos de las organizaciones de defensa.

Cabe señalar que este tipo de creación de empresas pequeñas dentro de las organizaciones de defensa, aunque en primer lugar afectó de forma más visible a las organizaciones privatizadas, también se ha ido extendiendo a organizaciones estatales. Se pueden distinguir tres tipos de modelos de descentralización:

1. Descentralización controlada generalizada. Corresponde a una reorganización interna donde la empresa concede mayor autonomía a departamentos, hasta el extremo que, frecuentemente, éstos pueden adquirir personalidad jurídica propia y constituirse en empresas. Un caso típico de descentralización masiva está constituido por la organización NPK *Energiya* (Voronezh), que ha estimulado una mejora productiva en la empresa-madre y se presenta como un modelo de obtención de resultados positivos, extendiendo la creación de empresas en el interior de la organización de defensa. No obstante, debe señalarse que

los cambios organizativos en esta empresa comenzaron de forma experimental a finales de los años ochenta, gozando tanto la organización de defensa como las descentralizaciones de apoyos especiales (Sánchez, 1995c).

Sin embargo, los casos más representativos de este fenómeno han puesto de manifiesto que la aparición de este tipo de reorganizaciones han provocado serias alteraciones en la producción debido a la dificultad de coordinar las actividades productivas de las empresas de nueva creación. Para resolver estas distorsiones se han puesto en práctica mecanismos de control especiales, pero cuyos efectos, en la mayor parte de los casos han tenido unos resultados escasos. Por ejemplo, el Kontsyern (Lyeninyets) (San Petersburgo), se ha subdividido en 26 empresas, con diversos perfiles productivos y en la actualidad se cuestiona la existencia de la empresa-madre como tal (Gicquiau, 1996)

2. Descentralización controlada puntual. Consiste en conceder autonomía por parte de la empresa-madre a varias de sus secciones que desarrollan algún tipo de actividad de especial interés, con la pretensión de estimular la generación de cambios en otras secciones de la empresa. En este tipo de casos, existe una línea productiva principal dentro de la empresa que articula al conjunto de la actividad, de forma que impide, al menos inicialmente, que la descentralización sea generalizada en el conjunto de la empresa. Este tipo de reorganizaciones se ha utilizado para estimular la conversión en parte de las plantas de defensa y, recientemente, se está utilizando como mecanismo para separar la parte civil del resto de la organización (militar) y mantener un control estatal sobre esta última. Frecuentemente, la aparición de este tipo de descentralizaciones consiste en la creación de empresas de pequeño tamaño que fabriquen un producto con destino civil, que se considera que puede ser vendido sin problemas.

Un ejemplo exitoso que ilustra la pretensión de estimular actividades de conversión es el de la empresa de armamento de Tula (*Tulamash-zavod*), donde se han creado varias empresas en su interior, de diversos tamaños para desarrollar nuevas producciones no vinculadas con la actividad militar de la empresa-madre (*Konvyersiya*, números 9-10, 1995; *Krasnaya zvezda*, de 28 de marzo de 1998). Sin embargo, entre los rasgos más extendidos que caracterizan a este tipo de descentralizaciones se encuentra que en estas empresas sólo se elaboran bien

productos muy sencillos o bien prototipos, cuya capacidad de producción se reduce a series cortas. La supervivencia de las descentralizaciones se enfrenta a problemas, en primer lugar, de carácter técnico-organizativo, es decir, relacionados con el paso a la fabricación en serie de la producción que se oferta, en segundo lugar, vinculados a los costes de producción, los cuales se muestran como obstáculos de gran envergadura para ser superados y, en tercer lugar, financieros, que impiden ejecutar el proyecto productivo en la práctica. Por otra parte, destaca la peculiaridad de que la aparición de empresas de pequeño tamaño se encuentra ligada a la posibilidad de explotar algunas características o recursos de la empresa-madre, los cuales, cuando desaparecen, se extingue la empresa pequeña creada al respecto.

3. Descentralización descontrolada puntual. Consiste en la cesión o alquiler de locales e incluso de maquinaria para usos no vinculados a la propia actividad de la empresa. Este es un caso muy extendido debido al gran tamaño de las empresas. Al caer la actividad productiva de éstas, han podido librar parte de sus instalaciones que, mediante alquiler sirven para obtener algunos recursos financieros paralelos. Dentro de este tipo de descentralización, en cierta medida, se puede incluir la conversión del personal que trabaja dentro de la industria de defensa. Debido al gran recorte en la actividad de este sector, una parte importante del personal, con elevadas calificación, ha pasado a desarrollar sus actividades productivas en otras partes del tejido productivo ruso. Se trata de un tipo de conversión de difícil medición, que no ha tenido beneficios para las empresas-madres, pero que ha sido muy positiva para la economía rusa en su conjunto.

Dentro de este tipo de descentralización merece la pena destacar un caso ilustrativo y muy polémico. Ha sido la creación de la empresa Aviónica Rusa (*Russkaya Avionika*) (Moscú), a partir de una escisión del centro de diseño de aviones militares OKB im. MiG (integrado dentro del grupo VPK [MAPO]) con el grupo principal de especialistas encargados del diseño de las electrónicas que modernizaban aviones de tipo MiG, mediante las cuales conseguían los modelos MiG-29SMT y la última versión del MiG-31. La aparición de esta empresa ha supuesto dejar al grupo VPK (MAPO) desprovisto de sus principales ofertas relacionadas con aviación militar, es decir, la empresa-madre ha quedado al margen de los beneficios que podía obtener de la tecnología elaborada en su seno. En particular, los buenos contactos de la dirección de *Russkaya Avionika* con el Ministerio de Defensa parece

que le permitirá participar plenamente en la modernización de los aviones MiG-29 y MiG-31 de las fuerzas aéreas rusas y excluir definitivamente a la empresa-madre de este negocio (*Nyezavisimaya gazeta*, de 7 de diciembre de 1999).

En conclusión, las descentralizaciones han supuesto una descomposición de las organizaciones de defensa en distintas secciones, pero que han sido inviables económicamente, salvo en excepciones puntuales. Es decir, no se han resuelto los problemas productivos ni de las organizaciones madres, ni de las empresas que se han escindido (Sánchez, 1998a). No obstante, debe señalarse que, dentro del proceso de reestructuración, el Gobierno está tratando de utilizar estas descentralizaciones como mecanismo para separar de las antiguas organizaciones de defensa aquellas actividades que presentan un bajo interés militar. De este modo, las descentralizaciones pueden transformarse en un instrumento para definir más claramente la industria de defensa futura.

## **Cambios productivos en la industria de defensa**

### *Producción militar*

Durante los años ochenta, la actividad militar en la industria de defensa empezó a reducirse progresivamente (*Tsyetr Ekonomichyeskoy Kon-yunkturí*, 1993). Sin embargo, es a partir de la disgregación de la Unión Soviética, cuando la caída fue más ostensible. En el año 1992 se consolidó una reducción en las necesidades de armamento en Rusia debido a la confluencia de varios factores. En primer lugar, con la ruptura del sistema político anterior, la estructura organizativa de la industria de defensa se desmembró y perdió un peso político considerable. El resultado se reflejó en una caída en la prioridad de los aspectos militares y una disminución en la capacidad de este grupo de presión industrial por captar y gestionar recursos de la economía. En segundo lugar, el desmembramiento de la Unión Soviética desarticuló productivamente el complejo militar-industrial, el cual disminuyó sustancialmente su capacidad de producción, así como una parte de la demanda correspondiente a las otras ex repúblicas soviéticas. En tercer lugar, los sucesivos acuerdos de desarme restringieron las necesidades de armamento.

La necesidad de estabilizar las expectativas en la industria de defensa condujo a sus miembros o representantes a demandar la aprobación de una doctrina militar y un programa de armamento a largo plazo. Estos tex-

tos legales deberían determinar unos parámetros dentro de los cuales habría de desarrollarse la futura industria de defensa. A finales del año 1993 y principios del año 1994 se aprobó una nueva doctrina militar y el programa de armamento a largo plazo (*Ukaz Pryezidyenta RF «Osnovniye polozhyeniya voyennoy doktrini...», 1994; Nyezavisimaya gazyeta*, de 18 de febrero de 1994), en los cuales se constataba una contracción en las necesidades de armamento, vinculadas a la reducción del tamaño del Ejército ruso y a los acuerdos de desarme, pero también se apuntaba hacia un cambio en su composición. En gran medida se avanzó la necesidad de concentrar recursos en una cantidad más reducida de armamento y aumentar su calidad. Ambos textos tuvieron un carácter significativamente declarativo y ni satisfizo las esperanzas depositadas en ellos, ni significaron un cambio sustancial en las tendencias económicas apuntadas con anterioridad.

En este contexto de contracción tanto en la oferta como en la demanda, así como de desorientación político-militar, los pedidos militares del Estado se contrajeron continuamente y, con éstos la actividad dentro de la industria de defensa. Sin embargo, a esta reducción cuantitativa se le debe añadir una contracción cualitativa. La ausencia de prioridades militares provocó una diseminación de los pedidos militares por multitud de organizaciones, con financiación irregular y ajustándose más a la inercia del pasado que a una visión de futuro. En particular, cabe destacar el problema de la sobredemanda de armamento que ha tenido lugar prácticamente durante toda la década de los años noventa. Este fenómeno ha sido resultado de la combinación de dos comportamientos, por un lado, el del Ministerio de Defensa, pretendiendo adquirir más armas de las que podía cubrir con sus asignaciones presupuestarias y, por otro lado, el de las propias organizaciones de defensa, las cuales presionaron para introducir sus producciones dentro de las compras del Ministerio de Defensa. Sin embargo, esta sobredemanda apareció limitada por la ausencia de financiación, la cual condujo a un problema endémico durante toda la década de los años noventa: los impagos del Ministerio de Defensa, es decir, el endeudamiento respecto a las organizaciones de defensa.

A partir del año 1992, el Ministerio de Defensa dejó de realizar los adelantos financieros a las empresas que realizaban pedidos militares, pero, además, por problemas de solvencia financiera, comenzó a no cancelar las deudas contraídas o se cubrían con mucho retraso. Como complemento a estas irregularidades también se comenzó a cancelar pedidos militares en curso de su realización o, incluso, cuando ya habían sido

cumplidos. Este tipo de problemas provocó problemas financieros muy serios en las organizaciones de defensa, las cuales, para cubrir las exigencias de producción se vieron obligadas a pedir créditos a los bancos, a tipos de interés muy elevados. El resultado se plasmó en que cuando las organizaciones de defensa recibían la financiación estatal, ésta se dedicaba en gran medida a cancelar las deudas con los bancos (*Nyezavisimaya gazyeta*, de 17 de febrero de 1994). De este círculo vicioso resultaba cada vez más difícil salir debido a la reducción progresiva en los pedidos militares del Estado.

El problema de los impagos ha generado una situación de gran conflictividad dentro de la industria de defensa, que se ha acrecentado durante la segunda mitad de los años noventa. En particular, los atrasos han ido creciendo constantemente desde representar en el año 1996, 15,1 miles de millones de rublos hasta alcanzar 45,6 miles de millones de rublos en el año 1998, aunque en 1999, este tipo de deudas se redujo hasta 25,6 miles de millones de rublos (16).

A partir del año 1997, el Ministerio de Economía trató de resolver estos problemas pero con poco éxito. Así pues, hubo de esperarse al año 1999 cuando se le dio una prioridad especial a la cancelación de las deudas con la industria de defensa, las cuales se están contrayendo progresivamente. Debe señalarse que la cancelación más importante ha tenido lugar en la segunda mitad de 1999, cuando la industria de defensa ya se encontraba organizada en torno a las agencias, pero especialmente, cuando apareció una sensibilidad distinta en la nueva dirección política del país, es decir, con el nuevo presidente (de Gobierno, primero, y de Rusia, después) Putin.

Junto a estas alteraciones, debe señalarse un cambio en la política de pedidos militares a partir del año 1997, la cual parece que se está reforzando con la entrada en vigor, en el año 1998, de la nueva Ley de Conversión, pero, especialmente, de la aprobación, en el año 2000, de la nueva conciencia de seguridad nacional (*Ukaz Prezidyenta RF «Kontsyepciya natsional'noy...», 2000*) y de la nueva doctrina militar (*Ukaz Prezidyenta RF «Voyennaya doktrina...», 2000*). En términos cuantitativos, se ha aumentado el volumen de financiación en esta partida: mientras que

---

(16) Se trata de deudas a precios corrientes y, en el año 1999, se consideran sólo los tres primeros trimestres (*Krasnaya zvezda*, 15 de octubre de 1997; *Nyezavisimoye voyennoye obozryeniye*, número 14, 1999; *Nyezavisimoye voyennoye obozryeniye*, número 37, 1999).

en el año 1998, se destinaron unos 18 miles de millones de rublos, en el año 1999, ascendió a 36 miles de millones de rublos y, en el año 2000, se ha presupuestado 61,6 miles de millones de rublos (*Nezavisimoya voyennoye obozryeniye*, número 14, 1999; *Izvestiya*, de 27 de diciembre de 1999).

En términos cualitativos, se aprecia una política de concentración de pedidos militares por organizaciones y por tipos de armamento. Respecto al primer aspecto, se apuesta por la eliminación de organizaciones que dupliquen producciones similares, cuestión esencial para llevar hacia delante una reestructuración de la industria de defensa rusa. En cuanto al segundo tipo de aspectos, se han definido *de facto*, unas prioridades militares más acordes con la nueva situación del país, en especial de armas para uso en conflictos de carácter regional.

Como primera prioridad se encuentra el desarrollo de armas atómicas, pero en especial, las de base terrestre (Programa Topol'-M). Aunque la producción de este tipo de armas no se ajusta a la concepción de conflictos de carácter regional, sí que resulta coherente con la pretensión de Rusia de mantenerse como una potencia militar mundial. Respecto al armamento convencional existen dos líneas de actuación esencial. En primer lugar, como los recursos económicos son relativamente escasos, se apuesta por alargar el periodo de explotación de las armas y sistemas que se encuentran en funcionamiento. En particular, se modernizará el armamento siempre que sea posible. Un ejemplo sobre este último aspecto es la modernización de los aviones MiG-29, para conseguir el modelo SMT. En segundo lugar, se encuentra la introducción de modelos nuevos de armas. En este caso, las prioridades se encuentran relacionadas con el desarrollo de sistemas que permitan una mayor precisión, intervenciones rápidas, así como un mejor equipamiento de las tropas. En este último ámbito, destacan las innovaciones recientes, parte de éstas en curso de desarrollo, de complejos de misiles tierra-aire, misiles crucero de nueva generación, así como misiles aire-aire.

Así pues, a finales de los años noventa se ha experimentado dentro de la producción militar de la industria de defensa rusa un cambio importante: se está estabilizando la producción relacionada con actividades militares. Por un lado, respecto a las empresas parece que se está definiendo de una forma más realista la composición de la industria de defensa y, a aquellas organizaciones vinculadas con este tipo de producciones se les está tratando de garantizar un volumen mínimo de ingresos. Por otro lado, desde el punto de vista de la capacidad defensiva del país, parece que se

pueden mantener unos mínimos aceptables, mediante el desarrollo de unas prioridades concretas, poco numerosas y previamente establecidas (Sánchez, 2000).

### *La exportación de armas*

La caída en los pedidos militares del Estado ha provocado la reorientación productiva de parte de las organizaciones de defensa hacia el sector exterior, a la exportación de armas. No obstante, estos comportamientos han aparecido condicionados por el tipo de actividad productiva de las empresas. En particular, las organizaciones que no producían directamente armas han tenido serios problemas para utilizar esta vía como mecanismo de ajuste. Por otro lado, ciertas empresas han tenido prohibido su acceso al exterior por considerarse su producción como estratégica para la seguridad del país.

Aunque tradicionalmente la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) había sido el primer exportador de armas, el proceso de transición ha variado sustancialmente esta situación. En primer lugar, se exige la solvencia financiera de los clientes, es decir, se han abandonado definitivamente los criterios políticos en la venta de armas y, en la actualidad, sólo priman los estrictamente económicos. En segundo lugar, la pérdida de capacidad productiva de la industria de defensa y los crecientes problemas para introducir mejoras en los diversos tipos de armas les impide abastecer adecuadamente a sus clientes. En tercer lugar, la pérdida de mercado tradicionales, como los países del Pacto de Varsovia y, en general, parte de la cuota de mercado correspondiente a la antigua URSS, supone serias dificultades para alcanzar los niveles de exportaciones de finales de los años ochenta. En último lugar destaca la contracción, o al menos la saturación, del mercado mundial de armas, situación agravada por los embargos impuestos por las Naciones Unidas a países susceptibles de comprar cantidades importantes de armamento, como Irak o Libia (Deprés, 1994).

A finales del año 1993, con el objetivo de mejorar los resultados en el ámbito de esta actividad económica, se constituyó *Rosvooruzhnyiye (Nyezavisimaya gazyeta*, de 9 de febrero de 1994), organización estatal que dispuso del monopolio en la exportación de armas. Esta organización ha mantenido prácticamente su liderazgo en la exportación de armas, aunque progresivamente algunas empresas han conseguido acceder libremente al mercado exterior para vender sus respectivas producciones, como son los casos del Kontsyer (Antyey) (que produce complejos de

misiles), *Rostvyertol* (helicópteros) o el *KB Priborostroyeniya* (Centro de Diseño de Construcción de Instrumentos) armas de precisión. Sin embargo, el cambio más importante en la gestión de la exportación de armas tuvo lugar en el año 1997, cuando fueron creadas dos organizaciones estatales más: *Promeksport* y *Rossiyskaya Tyejnologiya* (Tecnología Rusa). La primera compañía se orientaba a la venta de armas retiradas del Ejército ruso y, la segunda, centraba su actividad en contratos de colaboración productiva, ventas de tecnologías, etc. Esta reforma en la organización del sector exportador de armas fue en parte reflejo del estancamiento en las ventas, las cuales parece que, a pesar de la reestructuración administrativa, tendrán dificultades para superar los 3.500 millones de dólares anuales, que es la cifra que aproximadamente se ha estado exportando anualmente desde 1996 (17).

Las líneas industriales más prometedoras respecto a la exportación son fundamentalmente aviones (aviones de tipo Su), vehículos blindados (carros de combate), barcos y complejos de misiles. A este respecto, debe destacarse que aunque una parte de las ventas se refieren a armas y equipos acabados de producir, recientemente, y como consecuencia de la reducción en el tamaño del Ejército, se está fomentando la venta de armamento de segunda mano. Adicionalmente, deben señalarse dos tipos de actividades complementarias que están teniendo cada vez más importancia. En primer lugar, se encuentra la oferta de modernizaciones para armamento previamente vendido, como por ejemplo, de los aviones MiG-21 y, en segundo lugar, la venta de tecnologías militares, como la correspondiente a helicópteros Ka-50 para su producción en Turquía (*Rossiyskiye vvesti*, de 13 de febrero de 1998).

Respecto a los mercados de exportación de armamento, se han reducido considerablemente. Por un lado, se han perdido parte de los mercados correspondientes al antiguo Pacto de Varsovia y, por otro lado, resulta irrelevante parte de la demanda procedente de África por ser insolvente. Así pues, aunque ha aparecido una progresiva tendencia a la diversificación de mercados, continúan encontrándose muy concentrados. Dentro de los mercados de venta de armas de Rusia destaca, en primer lugar,

---

(17) Esta cifra incluye las exportaciones totales rusas tanto las realizadas por las distintas compañías estatales especializadas en la exportación de armamento como de empresas directamente productoras. (*Inzhyenyernaya gazeta* número 65, 1997; *Nezavisimoye voyennoye obozryeniye*, número 20, 1999; *Vryemya*, 11 de junio de 1999; *Nezavisimoye voyennoye obozryeniye*, número 21, 1999).

India y China, en segundo lugar, Irán Malasia, Vietnam, Kuwait, Siria y, en tercer lugar, algunos países latinoamericanos, en especial Brasil (*Izvyestiya*, de 22 de septiembre de 1994).

Dentro del ámbito de las colaboraciones en producción militar internacional destaca la posibilidad de establecer colaboraciones entre rusos y europeos o norteamericanos. Aunque son pocos los casos, pueden señalarse los ejemplos de colaboración en la producción del avión de transporte militar An-70 (junto con una empresa alemana) o de la mejora del complejo de misiles *Grad* (junto con una empresa francesa). Sin embargo, respecto a este tipo de colaboraciones debe destacarse que no existe voluntad política, o más propiamente dicho, aparece una animadversión a desarrollar esta vía, en especial por parte norteamericana, para evitar la renovación tecnológica de parte del tejido industrial militar ruso, que puede ser un competidor de alto nivel en varias líneas industriales.

Por otra parte, la competencia occidental con Rusia, tanto en términos tecnológico-industriales, como comerciales está abocando a este país a recluirse en sus mercados más importantes, es decir, China e India. Esta situación puede conducir a dos tipos de resultados perversos, en primer lugar y en términos de seguridad internacional, generando una bipolarización geopolítica y estratégica y, en segundo lugar y respecto a las propias reformas internas en Rusia, volcando cada vez más al país hacia comportamientos antioccidentales.

En conclusión, la transición ha provocado una caída sustancial en las exportaciones de armamento de Rusia. Estas exportaciones se han estabilizado y es previsible que no tenga una expansión productiva en este sentido. Sin embargo, aunque comparativamente con el periodo soviético las exportaciones se han reducido, para aquellas empresas que han conseguido exportar les ha representado un apoyo financiero de gran relevancia. La política gubernamental actual es concentrar los pedidos militares internos en un número cada vez más reducido de empresas, donde, además, se potencia la exportación de armamento. Así pues, se pretende combinar el conjunto de flujos financieros internos con los procedentes del exterior para mantener una industria de defensa rusa mínimamente solvente, en términos técnico-productivos y financieros.

### *La conversión en la industria de defensa*

La conversión aparece vinculada a la brusca reducción en las necesidades de armamento y tiene como objetivo evitar la pérdida del gran poten-

cial productivo acumulado en el sector de defensa. Este fenómeno tiene en Rusia sus inmediatos antecedentes en la pretensión de trasladar recursos utilizados en usos militares a destinos civiles durante los últimos años de existencia de la Unión Soviética (Cooper, 1991a) y Cooper, 1991b) y se ha tratado de la principal política de reestructuración productiva de la industria de defensa rusa.

La aprobación de la Ley de Conversión, en marzo de 1992 (*Zakon Rossiyskoy Fyedyeratsii «O konvyersii...», 1992*), significó el inicio de esta política industrial en Rusia. También en este mismo año se elaboró un programa de conversión de ámbito estatal, como mecanismo de concreción de esta Ley de Conversión, que consistió en establecer un conjunto de seis prioridades para organizar los proyectos presentados y la financiación existentes. En este programa el Gobierno previó la participación de unas 1.700 organizaciones, es decir la mayor parte de las organizaciones de la industria de defensa. En el año 1993, se reestructuró el programa y se trató de impulsar nuevamente la conversión, de forma que, en junio, se aprobó un conjunto de trece prioridades, agrupadas en un Programa integrado llamado *Konvyersiya*, el cual fue incluido dentro de las líneas principales de actuación del Gobierno federal. La constitución de este conjunto de prioridades no resultó nada original puesto que las autoridades competentes se redujeron a ampliar las elaboradas en el año 1992, matizándolas con las aprobadas en 1990 (18). Las nuevas prioridades continuaron siendo muy generales y no sirvieron como criterios de actuación para las autoridades competentes. Por este motivo, la aprobación de apoyos financieros a los proyectos de conversión tuvo que guiarse por una toma de decisiones *ad hoc*, limitando su eficacia y privando a la política de conversión de un alcance de medio o largo plazo.

A partir del año 1994, se pretendió reforzar la política de conversión puesto que se había aprobado parte del marco legal que se estimaba imprescindible para ejecutar un transvase óptimo de recursos desde fines militares a civiles se había aprobado: la doctrina militar, un programa de armamento a largo plazo y una Ley de Conversión. Respecto a una política económica operativa para estimular la conversión, continuó en vigencia el Programa *Konvyersiya*, aunque se asumió que presentaba una capacidad limitada para orientar el proceso de conversión, así como con-

---

(18) De este conjunto de prioridades se excluyeron las relacionadas con energía atómica y las cuestiones espaciales, que se consolidaron como líneas independientes de conversión.

taba con una asignación financiera reducida. Por este último motivo, se trató de concentrar la atención de la política de conversión federal en la realización de grandes proyectos de conversión, en ciertas regiones (como Moscú y su región, o la de Leningrado, Udmurtiya, Nizhniy-Novgorod o Svyerdlovsk) (*Pyerspyektivī stabilizatsii...*, 1994), o en determinados sectores (aviación, espacial, etc.).

Después de unos cinco años de promover la conversión, los resultados fueron escasos. En términos de toda la industria de defensa el alcance de la conversión ha sido marginal. Si se considera el nivel de empresa, existen algunos ejemplos puntuales en que la conversión ha cambiado las expectativas de futuro de las empresas o centros científicos que la han acometido, sin embargo, en la mayoría de casos, la conversión, en caso de existir, ha tenido un impacto residual en la actividad de las organizaciones.

Se puede concluir que la política de conversión aplicada en Rusia, durante los primeros años, ha padecido tres tipos de problemas que la han conducido al fracaso. El primero, relacionado directamente con la definición de la política económica aplicada, la cual ha tenido graves problemas para determinar prácticamente los objetivos perseguidos, al tiempo que ha utilizado unos instrumentos poco potentes (limitó su intervención dentro de la economía a apoyos indirectos, especialmente, créditos preferentes), insuficientes y mal coordinados. El segundo problema radicó en que en los programas concretos de conversión que deberían ser susceptibles de apoyo por el Estado, la información era aportada totalmente por las empresas y su contrastación difícilmente podía llevarse a cabo por las autoridades encargadas de definir qué casos de conversión eran efectivamente viables, o cuáles respondían a otro tipo de pretensiones, como la de obtener financiación a fondo perdido y sin relación con introducir cambios productivos. Por otra parte, aparecieron problemas graves para controlar cuál había sido el destino de la financiación concedida, que oscurecía el cumplimiento de los objetivos perseguidos. El tercer problema se refiere a la financiación, la cual se ha reducido progresivamente, hasta el año 1997, donde la asignación presupuestaria efectiva fue prácticamente nula.

Cuando el Ministerio de Economía comenzó a gestionar la industria de defensa, trató de dar un renovado impulso a la conversión, de forma que se puede considerar que empezó una tercera etapa respecto a esta política industrial. En marzo del año 1998 se aprobó una nueva Ley de Con-

versión (*Fyedyeral'niy zakon «O konvyersii oboronnoy...», 1998*), que debería constituir el marco de esta política industrial. Se puede destacar entre los elementos más interesantes de este documento que la conversión se integrará dentro del nuevo programa de reestructuración de la industria de defensa. En este sentido, la financiación para conversión sólo se destinará a las organizaciones pertenecientes a la industria de defensa. A este respecto, debe señalarse que dentro del programa de reestructuración de la industria de defensa se preveía un recorte importante en el número de organizaciones pertenecientes a este sector industrial y, por tanto, este elemento significaba una concentración de la financiación en un número, en principio, menor de organizaciones. El segundo elemento de importancia que se apunta en la ley es potenciar el papel del Fondo de Conversión, que sería la estructura organizativa encargada de concentrar y gestionar la financiación relacionada de conversión, procedente no sólo de fuentes presupuestarias, sino no presupuestarias. En este sentido, se pretendía conseguir una regularidad en la financiación de los proyectos aprobados de conversión.

Debe señalarse que la nueva idea de conversión descansaba sobre la hipótesis de que un grupo reducido de organizaciones podía ser beneficiario de los Fondos de Conversión, es decir, que la viabilidad política de la nueva conversión sólo tendría lugar si se ejecutaba el programa de reestructuración. Por supuesto, ulteriormente, sería necesario la aprobación de una programa concreto de conversión, con las prioridades suficientemente definidas como para no diluir la financiación en multitud de proyectos.

No obstante, durante el breve periodo de vigencia del nuevo enfoque de la conversión, aunque se ha aumentado el volumen de recursos financieros destinados a apoyar esta política industrial, las partidas presupuestarias han continuado siendo exiguas y, las extrapresupuestarias, prácticamente no han existido. Adicionalmente, la conversión sigue enfrentándose con el problema técnico, de difícil solución, de la excesiva especialización de las tecnologías militares, que resultan de muy difícil aplicación en los ámbitos civiles. Estos problemas aparecen agravados por el hecho del creciente deterioro de las organizaciones de defensa, las cuales han perdido una parte importante de su personal de calificación elevada, así como presentan una obsolescencia creciente en sus equipos e instalaciones, de forma que estas entidades se encuentran en una posición más difícil para asumir el reto de la conversión.

## Conclusiones

Las reformas realizadas durante la década de los años noventa han supuesto unos cambios muy importantes para la industria de defensa. Aunque en los primeros momentos no se aplicó una política económica especial para este sector, progresivamente se han ido definiendo unas actuaciones específicas para esta industria estratégica. En consonancia con esta situación, es previsible la consolidación de cambios esenciales dentro de la industria de defensa.

En primer lugar, se apunta una contracción importante en el tamaño del sector, bien por reducción en el número de organizaciones pertenecientes a éste, bien por una división de las antiguas empresas y centros científicos en entidades más pequeñas (a través de fenómenos de descentralización) y la expulsión del sector de parte de estas escisiones. En segundo lugar, se apuesta por un cambio en la producción. En particular, respecto a la producción de armamento, se pretenden concentrar las actividades de las empresas y centros científicos en un número reducido de líneas de trabajo, compatibles con la definición del nuevo «Concepto de Seguridad Nacional», que en relación con el armamento se traduce en la necesidad de dar respuesta a conflictos de origen regional, aumentar la eficiencia defensiva y elevar su componente tecnológico. En tercer lugar, la compatibilización entre la reducción en el tamaño del sector y las alteraciones en la producción se pretenden conseguir a través de la eliminación (desvinculación de la industria de defensa) de aquellas organizaciones que solapen sus actividades con otras existentes, la expulsión del sector de entidades obsoletas, así como a través de una delimitación más cuidadosa de las nuevas prioridades, es decir la exclusión de parte de las organizaciones que no se ajusten a éstas.

La consolidación de Putin en la dirección política de Rusia parece que consolidará las principales líneas de reestructuración apuntadas. En este sentido, parece que la industria de defensa elevará su grado de prioridad dentro de las actuaciones del Estado, aunque ajustándola a las nuevas condiciones político-estratégicas de Rusia. Así pues, aunque se consolidará la reducción en el volumen de producción de armamento, es previsible que se conserve el grado de seguridad militar de Rusia.

## Bibliografía

- ASLUND, A.; BOONE, P. y JOHNSON, S. (1996): «How to Stabilize: Lesson from Post-communist Countries». *Brookings Papers on Economic Activity*, número 1.
- ASLUND, A. (1995): *How Russia Became a Market Economy*. Brookings Institution, Washington D.C.
- AUKUTIONEK, S. (1998): «Industrial Barter in Russia». *Communist Economies and Economic Transformation*, volumen 10, número 2.
- BORNSTEIN, M. (1994): «Russia's Mass Privatisation Programme». *Communist Economies and Economic Transformation*, volumen 6, número 4.
- BOYKO, M.; SHLEIFER, A. y VISHNY, R.: *Privatizing Russia*. MIT Press. Cambridge, Mass.
- BRADA, J. (1996): «Privatization Is Transformation-Or Is It?». *Journal of Economic Perspectives*, volumen 10, número 2.
- BUCK, T.; FILATOTCHEV, I. y WRIGHT, M. (1994): «Employee Buyouts and the Transformation of Russian Industry». *Comparative Economic Studies*, volumen 36, número 2.
- COOPER, J. (1991a): «Military Cuts and Conversion in the Defense Industry». *Soviet Economy*, volumen 7, número 2.
- 1991b): *The Soviet Defence Industry. Conversion and Reform*. The Royal Institute of International Affairs-Pinter Publishers. Londres.
- CRONBERG, T. (1995): «Enterprises Strategies to Cope with Reduced Defence Spending-The Experience of the Perm Region», en MCFAYL, M. y PERLMUTTER, T. (eds.) (1995): *Privatization, Conversion, Enterprise Reform in Russia*. Westview Press. Boulder.
- DEPRÉS, L. (1994): «Conversion of the Defence Industry in Russia and Arms Exports to the South». *Communist Economies and Economic Transformation*, volumen 6, número 3.
- DYEMYENTYEV, V. (1998): «Finansovo-promishlyenniy gruppi v rossiyskoy ekonomiky. Tyema-1». *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal*, número 5. 1998.
- EARLE, J. y ESTRIN, S. (1998): «Privatization, Competition, and Budget Constraints: Disciplining Enterprises in Russia». *Site Working Paper*, número 128.
- ELLMAN, M. (1994): «Transformation, Depression, and Economics: Some lessons». *Journal of Comparative Economics*, volumen 19, número 1.
- ELLMAN, M. (1997): «The Political Economy of Transformation» *Oxford Review of Economic Policy*, volumen 13, número 2.
- FRYE, T. y SHLEIFER, A. (1997): «The Invisible Hand and the Grabbing Hand». *American Economic Review*, volumen 87, número 2.
- Fyedyeral'n'y zakon O konvyersii oboronnoy promishlyennosti v Rossiyskoy Fyedyeratsii, número 60-FZ, de 13 de abril de 1998.

- GATES, S. (1995): «Defense Conversion and Economic Reform in Russia», en LAZEAR, E. (ed.): *Economic Transition in Eastern Europe and Russia. Realities of Reform*. Hoover Institution Press, Stanford.
- GOSKOMSTAT (2000): *Rossiya v tsifraj*. Goskomstat, Moscú.
- «Gosudarstvyenníye nauchníye tsyentri oboronngo kompleksa». *Konvyersiya*, número 12. 1995.
- GUBANOV, S. (1993): «Myejanizm konvyersii: problemy i pyerspektivi». *Ekonomist*, número 7.
- HANSON, Ph. (1997): «What Sort of Capitalism is Developing in Russia?». *Communist Economies and Economic Transformation*, volumen 9, número 1.
- HORRIGAN, B. (1992): «How Many People Worked in the Soviet Defense Industry?». *RFE/RL Research Report*, volumen 1, número 33.
- ICKES, B. W. y RYTERMAN, R. (1993): «Roadblock to Economic Reform: Inter-Enterprise Debt and the Transition to Markets». *Post-Soviet Affairs*, volumen 9, número 3.
- JOHNSON, J. E. (1997): «Russia's Emerging Financial-Industrial Groups». *Post-Soviet Affairs*, volumen 13, número 4.
- JOHNSON, S.; KAUFMAN, D. y SHLEIFER, A. (1997): «The Unofficial Economy in Transition». *Brookings Papers on Economic Activity*, número 2.
- Kontsyepsiya Sryednyesrochnoy Programmi Pravityel'stva RF na 1997-2000 godi*  
«Strukturnaya pyeystroyka i ekonomichyeskiy rost», *Voprosi Ekonomiki*, número 1. 1997.
- LYENSKIY, Y. y TSVYETKOV, V. (1997): «Finansovo-promislyenniye gruppí: istoriya sozdaniya, myezhdunarodniy opit, rossiyskaya model». *AFPI-Ekonomika i Zhizn*, Moscú.
- MIZOVATA, S. (1998): «Financial Relations in the Russian Financial-Industrial Grups: A Comparison of Russia and Japan». *Discussion Papers* (Kioto Univesity), número 480.
- MURRELL, P. (1995): «The Transition According to Cambridge, Mass». *Journal of Economic Literature*, volumen 33, número 1.
- MURRELL, P. (1996): «How Far Has the Transformation Progressed?». *Journal of Economic Perspectives*, volumen 10, número 2.
- NAGY, J. (1993): «Institutions and Their Resistance to Transition». *Acta Oeconomica*, volumen 45, números 3 y 4.
- Tsyentral'noye statisticheskoye upravlyeniye SSSR (TSU SSSR) (1979): *Narodnoye jozayaystvo SSSR v 1978*. Statistika, Moscú.
- NITs PEU (1998): «Dyeystvuyuschaya struktura oboronno-promishlyennogo kompleksa Rossii». <http://www.vpk.ru:8082/www-vpk/vpk/vit/stat2.htm>. Enero.
- «O myeraj Pravityel'stva Rossiyskoy Fyedyeratsii i Tsyentral'nogo Banka Rossiyskoy Fyedyeratsii po stabilizatsii sotsial'no-ekonomichyeskogo polozhieniya v strane». *Rossiyskiy ekonomichyeskiy zhurnal*, números 11 y 12. 1998.

- OCDE (1995): *Études économiques de l'OCDE. La Fédération de la Russie*. OCDE. París.
- (1997): *OECD Economic Surveys. Russian Federation*. OECD París.
- OPITZ, P. y PFAFFENBERGER, W. (1994): «Transformation and Industrial Structure in Russia» en OPITZ, P. y PFAFFENBERGER, W. (eds.) (1994): *Adjustment Processes in Russian Defence Enterprises within the Framework of Conversion and Transition*. Lit Verlag, Münster-Hamburg.
- POSER, J. A. (1998a): «The Interrelationship between Inter-enterprise Arrears and Macroeconomic Aggregates in Post-Soviet Economies». *Communist Economies and Economic Transformation*, volumen 10, número 1.
- 1998b): «Monetary Disruptions and the Emergence of Barter in FSU Economies». *Communist Economies and Economic Transformation*, volumen 10, número 2.
- POSTANOVLENIYE PRAVITYEL'STVO RF *O perechne predpriyatii i organizatsii oboronnogo kompleksa privatizatsiya kotorykh zapreschna*, número 802, de 12 de julio de 1996.
- Pravityel'stva Rossiyskoy Fyedyeratsii «Programma stabilizatsii ekonomiki i finansov». *Voprosi Ekonomiki*, número 7. 1998.
- Programma Pravityel'stva Possiyskoy Fyedyeratsii*. «Ryeformi i razvitiye rossiyskoy ekonomiki v 1995-1997 godaj». *Voprosi ekonomiki*, número 4. 1995.
- «Pyerspyektivni stabilizatsii possiyskoy ekonomiki v 1994 godu» *Ekonomist*, número 4. 1994.
- RAISER, M. (1997): «Informal institutions, social capital and economic transition: reflections on a neglected dimension». *EBRD Working Paper*, número 25.
- SÁNCHEZ, A. (1995a): «El cooperativismo ruso en la transición hacia una economía de mercado». *CIRIEC-España*, número 20. 1995.
- (1995b): «The First Stage of Privatisation of the Russian Military Industry». *Communist Economies and Economic Transformation*, volumen 7, número 3.
  - (1995c): «The Transformation of the Russian Defence Industry». *Europe-Asia Studies*. volumen 47, número 8.
  - (1996): «Política económica en la transición rusa. El programa a medio plazo, 1995-1997». *Boletín Económico de Información Económica Española*, número 2.503.
  - (1998a): «Privatisation, Decentralisation and Production Adjustment in the Russian Defence Industry». *Europe-Asia Studies*, volumen 50, número 2.
  - (1998b): «Transición, política económica y crisis en Rusia». *Papers Transició*, número 1.
  - (2000): «Restructuring the Defence Industry and Arms Production in Russia». *Europe-Asia Studies*, volumen 52, número 5.
- SÁNCHEZ, A. y SHKOLYAR, N. (1997): «La consolidación de las reformas en Rusia. El programa a medio plazo, 1997-2000». *Boletín Económico de Información Comercial Española*, número 2562. 1997.

- SHKOLYAR, N. (1999): «La crisis fiscal del Estado ruso: una nueva etapa de la transición rusa». *Papers Transició*, número 1.
- TIKHOMIROV, V. (1997): «Capital Flight from Post-Soviet Russia». *Europe-Asia Studies*, volumen 49, número 4.
- TsEK (1997): *Rossiya 1997. Ekonomichyeskaya kon'yunktura* número 3. Moscú.
- Tsyetr Ekonomichyeskoy Kon'yunkturí (1993): «Otsyenka pyerspyektiv pazviyiya possiyskoy ekonomiki v 1994-1995 godaj». *Obschystvo i ekonomika*, número 5.
- UKAZ PRYEZIDYENTA RF: *Kontsyepciya natsional'noy byezopasnosti Rossiyskoy Fyedyeraltsii*, número 24, de 10 de enero de 2000.
- UKAZ PRYEZIDYENTA RF: *O myeraj po obyestyechyenyu effyektivnosti gosudarstvyennogo kontrolya za privatizatsiyey pryedpriyatij i organizatsiy oboronogo kompleksa*, número 541, de 13 de abril de 1996 y *Polozhyeniye O Fyedyeral'noy komissii pri Pravityel'stvye RF po obyestyechyenyu kontrolya za upravlyeniyem i privatizatsiyey ob'yektov, pryedpriyatij i organizatsiy oboronogo kompleksa*, número 541, de 13 de abril de 1996.
- UKAZ PRYEZIDYENTA RF: *O osobyennostyay privatizatsii i dopolnityel'nij meraj gosudarstvyennogo ryegulirovaniya dyeyatyl'nosti pryedpriyatij oboronnij otraslyey promishlyennosti*, número 1.267, de 19 de agosto de 1993.
- UKAZ PREZIDYENTA RF: *Osnovniye polozhyeniya voyennoy doktriní Possiyskoy Fyedyeratsii*, número 1.893, de 2 de noviembre de 1993.
- UKAZ PRYEZIDYENTA RF: *O sozdanii finansovo-promishyennij grupp v Possiyskoy Fyedyeratsii*, número 2.096, de 5 de diciembre de 1993 y *Polozhyeniye O finansovo-promishlyennij gruppaj i poryadkye ij sozdaniya*, número 2.096, de 5 de diciembre de 1993.
- UKAZ PRYEZIDYENTA RF: *Voyennaya doktrina Rossiyskaya Fyedyeratsii*, número 706, de 21 de abril de 2000.
- YEFIMOVA, Y. (1997): «Finansovíye pryebrazovaniya v jodye ryeform» en LOGINOV, V. y otros (1997): *Ekonomichyeskiye ryeformí v Rossii. Itogi pyervij lyet, 1991-1996*. Nauka, Moscú.
- ZAKON ROSSIYSKOY FYEDYERATSII: *O konvyersii oboronnoy promishlyennosti v Rossiyskoy Fyedyeratsii*, número 2.551-I, 20 de marzo de 1992.
- ZHBANOV, Y. P. (1996): «Pyegional'niye aspyektí konvyersii v Rossiyskoy Fyedyeratsii». *Konvyersiya*, número 1.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **LOS CONFLICTOS DE MINORÍAS NACIONALES EN LOS ESTADOS SUCESORES DE LA URSS**

## LOS CONFLICTOS DE MINORÍAS NACIONALES EN LOS ESTADOS SUCESORES DE LA URSS

Por CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ

### Introducción

Si la gran mayoría de los conflictos sociales o políticos son difícilmente comprensibles sin conocer su génesis histórica, en el caso de los conflictos que afectan a las relaciones entre mayorías y minorías nacionales asentadas de forma estable en un mismo territorio el recurso a la explicación histórica es aún más necesario, ya que aquí la Historia o sus manipulaciones forman parte de la argumentación de las partes en litigio. Por ello, aunque el objetivo de este trabajo es ocuparse de las confrontaciones actuales entre mayorías y minorías nacionales en los Estados sucesores de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se dedicará una buena parte del mismo a la descripción del origen histórico de estos enfrentamientos.

Por otra parte, puesto que el número de grupos nacionales en los territorios de que se ocupa este texto es demasiado alto para ser abordado con precisión en este breve espacio, se han seleccionado dos grandes grupos que por sus características y por la relevancia geopolítica de los conflictos que provocan merecen especial atención: las minorías rusas, unos veinte millones de personas, que al desgajarse la URSS han pasado a formar parte de Estados en los que la nación titular es otra y los grupos nacionales que dentro de la Federación Rusa ocupan de forma mayoritaria un territorio y muestran tendencia a reclamar su soberanía sobre el

mismo, amenazando de este modo la unidad de la Federación. A este segundo grupo pertenecen, entre otros, los chechenos, cuyo enfrentamiento con el gobierno ruso ha sido el más visible, pero no va a tratarse en este trabajo porque ya recibe una atención en profundidad en otro espacio de esta *Monografía*.

## **La cuestión nacional en la Unión Soviética**

La Unión Soviética se construyó sobre el territorio del imperio zarista aumentando sus dominios. A diferencia de los Imperios francés o inglés que tras la Primera Guerra Mundial comenzaron a desmoronarse, la revolución comunista del año 1917 consiguió mantener unidos bajo un mismo Estado los enormes territorios conquistados por el imperio zarista e incluso aumentarlos incorporando nuevas zonas. A la vez que se decía defender el derecho de autodeterminación de los pueblos se suprimían por la fuerza los intentos de crear Estados separados, como ocurrió en Georgia en el año 1921, en Azerbaiyán en el año 1920, en el Turquestán donde la guerrilla independista se mantuvo durante la década de los años veinte y más adelante en los Estados bálticos cuya independencia del periodo de entreguerras fue suprimida *manu militari* tras la Segunda Guerra Mundial.

La crisis del imperio zarista, causada por el movimiento revolucionario del año 1917, fue aprovechada por todos los grupos nacionales con aspiraciones estatales para proclamar su independencia. Los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Finlandia, Ucrania, Bielorrusia, y los países del Cáucaso (Armenia, Georgia y Azerbaiyán), se declararon independientes en 1917 y 1918. En algunos casos, como en el Cáucaso y en Bielorrusia, los movimientos nacionales triunfantes eran cercanos al bolchevismo y estaban dispuestos a alguna forma de federación con la República Soviética Rusa. Sin embargo, el gobierno de Lenin defraudó sus expectativas de un acuerdo, al ceder a Turquía una buena parte de territorio armenio y georgiano sin consultar con ninguna de estas repúblicas (Pacto de Brest-Litovsk, 1918). Bielorrusia, por su parte, como Ucrania, fueron objeto de la guerra polaco-rusa del año 1920 que acabó dividiendo sus territorios en dos franjas; la occidental y más pequeña quedó bajo soberanía polaca durante el periodo de entreguerras y la mayor pasó a la rusa.

Desde el principio de su gobierno los bolcheviques demostraron su rechazo a cualquier forma de federación o descentralización y su decisión de mantener íntegro e incluso aumentar el territorio heredado del imperio zarista. El fuerte nacionalismo ruso, que justificó en el pasado la política imperial, se reforzó después de la revolución en nombre de su defensa: una república autónoma podía ser el refugio de fuerzas de la reacción antisoviética. Este argumento venía explicado en parte por el carácter religioso y conservador de algunos de estos movimientos nacionales, como el de los musulmanes de Asia Central o el de los cosacos de Ucrania, pero en otros casos no tenía más razón de ser que la de disculpar el nuevo expansionismo ruso.

De hecho, el territorio de la Unión Soviética creció en comparación con el del imperio zarista; hacia el Sur, se anexionaron las provincias de Bujara y Khiva (Asia Central) y en el Este se restringió la autonomía de Mongolia Exterior, protectorado ruso desde el año 1914. Posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, la influencia directa rusa se extendió hasta Alemania y Austria.

Las Repúblicas del Cáucaso fueron ocupadas por el Ejército Rojo en el año 1920 e incorporadas por la fuerza a la URSS constituida en el año 1922. Los intentos de las elites musulmanas en Asia Central de construir Estados independientes fueron suprimidos violentamente. Los países bálticos mantuvieron su independencia durante el periodo de entreguerras pero fueron absorbidos de nuevo en el año 1940, a la vez que Rusia se anexionaba una franja de Finlandia y la Moldavia rumana.

La Unión así formada incluía más de cien nacionalidades (lenguas) diferentes y quince repúblicas, dentro de las cuales se encontraban veinte «repúblicas autónomas», ocho «provincias autónomas» y diez «áreas autónomas». Durante la ola descolonizadora que afectó a África y Asia en los años cincuenta y sesenta, este imperio fue el único que se mantuvo incólume. Aunque, en puridad, no se puede denominar «imperio» a la URSS ya que las relaciones entre el centro y la periferia eran allí completamente diferentes a las que caracterizan a los imperios de la Edad Contemporánea, como el inglés, el francés o el alemán. En la URSS la población de la nación dominante, la rusa, extendida por todo el territorio, afrontaba condiciones de vida básicamente similares a las de los demás grupos y no puede establecerse una relación de explotación económica de la periferia por el centro, que realizaba un gran esfuerzo inversor para industrializar, urbanizar, alfabetizar e integrar los territorios. Las relaciones

entre Rusia y las demás repúblicas de la URSS no tenían ningún parecido con las de Inglaterra e India en la época imperial, o las de Francia con sus colonias africanas.

El Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) se regía de modo centralista y ejercía su autoridad sobre todos los niveles y territorios de la Administración del Estado, de modo que constituía la principal fuerza unificadora y un formidable impedimento a cualquier intento secesionista. El PCUS consiguió reprimir las tendencias independentistas que se habían manifestado en los últimos años del zarismo, especialmente entre los pueblos de su frontera occidental y suroccidental, a la vez que intentaba reconciliar los sentimientos nacionales de estos grupos con la pertenencia a un Estado centralista. De las dos «desviaciones» nacionalistas que reconocía el PCUS leninista en su interior, el panrusismo —o nacionalismo de la Gran Rusia— o los nacionalismos locales «burgueses» de los otros pueblos, durante los años veinte el primero se consideraba más peligroso que el segundo y ello permitió en esa década un cierto avance, en comparación con su situación en el zarismo, para las aspiraciones de autonomía cultural y promoción social de las minorías nacionales. Este ambiente se modificó crucialmente en los años treinta y cuarenta, primero con la colectivización forzosa de la agricultura y las requisas de cosechas y ganado que provocaron grandes hambrunas y que afectaron especialmente, por su riqueza agrícola o ganadera, a Ucrania y Kazajistán; después, por las purgas estalinistas del periodo 1937-1939 que enviaron cientos de miles de personas a los campos de trabajo forzado o a la muerte y que atacaron con mayor dureza a los pueblos no rusos. Ambas políticas, la de colectivización y las purgas provocaron una extensión del sentimiento antirruso en las repúblicas, donde estas políticas se percibieron no sólo como un exceso o una aberración de la práctica comunista, sino como una imposición de los rusos sobre los demás.

Por ello, durante la Segunda Guerra Mundial grupos armados pertenecientes a varios grupos nacionales apoyaron a las fuerzas alemanas en su campaña contra Rusia, con la esperanza de obtener así su independencia y la liberación respecto al sistema soviético. Tras la guerra, que había producido a su vez un fortalecimiento del nacionalismo ruso, varios de estos pueblos fueron deportados masivamente hacia Siberia o Asia Central en castigo a la colaboración con las tropas alemanas, entre ellos los tártaros de Crimea, los chechenos, los ingushes, los alemanes del Volga o los kalmucos. Sus tierras y viviendas fueron ocupadas por nuevos pobladores rusos destinados a rusificar estos territorios. Buena parte de

los deportados murieron víctimas de las ínfimas condiciones de vida en los nuevos asentamientos. Una nueva ola de purgas afectó a los que habían combatido en las Brigadas Internacionales en la guerra civil española o habían sido prisioneros de guerra en territorio alemán. Ambos tenían en común una experiencia vital fuera de la URSS, y éste era motivo suficiente para considerarlos portadores de valores «cosmopolitas» y en consecuencia expulsarlos del partido, deportarlos o ejecutarlos. A los ex-prisioneros de guerra se les acusó de colaboración con el enemigo alemán. En ambos casos los no-rusos tenían más probabilidades de acabar siendo víctimas de las purgas. La Segunda Guerra Mundial fue además la ocasión para una nueva ampliación del territorio soviético, esta a vez a costa de las repúblicas bálticas y partes de Finlandia y Rumania. También las repúblicas bálticas sufrieron un importante proceso de rusificación, especialmente Estonia y Letonia; en ambas la influencia alemana había sido muy notable desde la Edad Media y el Renacimiento, en los tiempos de la Orden de los Caballeros Teutónicos y la Liga Hanseática y habían permanecido hasta el siglo xx como territorios culturalmente germanizados. Por este motivo la Unión Soviética desconfiaba de ellos y se esforzó especialmente por rusificar su población.

Desde que en el año 1934 Stalin diera un giro a la valoración del partido sobre los peligros del nacionalismo definiendo el «nacionalismo burgués» (el de los pueblos no-rusos) como más peligroso, prácticamente no volvieron a escucharse en el PCUS advertencias sobre el nacionalismo ruso. Las campañas contra esos nacionalismos periféricos arrojaron en los años sesenta y setenta, la misma época en que se toleró un renacimiento del nacionalismo ruso, generalmente expresado como queja por la pérdida de los modos de vida tradicionales rurales rusos en aras de la industrialización y la urbanización.

En cuanto a la población judía, el régimen soviético heredó el antisemitismo de la etapa zarista, y persiguió y discriminó a este grupo con la misma dureza, o mayor si se piensa en los miles de judíos —muchos de ellos notables comunistas— que murieron en las purgas estalinistas acusados de «cosmopolitismo» o «traición». En el año 1928 las autoridades soviéticas definieron un territorio oriental en la frontera con China, en el río Amur, destinado a ser provincia judía. Sin embargo, muy pocos judíos llegaron a establecerse en la provincia de Birobidzhan, muy alejada de su zona histórica, la occidental.

El ruso se convirtió en idioma oficial en toda la Unión, lo que daba a los rusos una ventaja de partida sobre los otros grupos nacionales para acceder a los puestos de dirección en cualquier actividad. La educación superior se efectuaba en ruso en todas las repúblicas, y las lenguas turcas del Cáucaso y Asia Central fueron obligadas a utilizar caracteres cirílicos. Las historias y literaturas nacionales se censuraron para evitar toda referencia al pueblo ruso como enemigo (así, por ejemplo, los niños ucranianos aprendían que los enemigos de su nación habían sido siempre los polacos, mientras que los rusos eran amigos) y las rebeliones de otros pueblos en el pasado contra el imperio zarista se presentaban como fruto de la reacción y la conspiración del imperialismo occidental.

La centralización de la dirección económica, que permitía dirigir desde Moscú hasta los más pequeños detalles de la producción, la inversión y el consumo en todo el territorio, favorecía también el dominio de los rusos sobre los no-rusos e imponía una especialización productiva de las repúblicas que era contraria a los deseos de éstas y que, como se ha visto tras la disolución de la URSS, dificultaba su eventual supervivencia como Estados autónomos al limitar grandemente el número de bienes producidos en cada una. La población rusa aumentó en todas repúblicas concentrándose sus miembros en las tareas administrativas, el Ejército y la industria.

En Asia Central, la propagación del panislamismo y del panturquismo —movimiento tendente a la unión de los pueblos de hablas túrquicas— constituía un peligro de secesión que las autoridades soviéticas enfrentaron promoviendo las diferencias culturales internas. Se fomentó la separación lingüística entre los pueblos de la zona, elevando a la categoría de lenguas lo que eran variaciones dialectales del turco o del persa, se cultivó la historia local para señalar los conflictos del pasado y se dividió el territorio en entidades administrativas diferentes para aislar a la población y crear rivalidades (Olivier Roy, 1998). El resultado fue un éxito en cuanto a la aparición de identidades nacionales separadas (uzbekos, kazakos, kirguizios, tayikos y turcomanos) pero los nacionalismos respectivos no se dirigieron contra los otros sino contra los rusos y, en este sentido, la manipulación fracasó. Por otra parte, el islam fue sistemáticamente atacado desde la propaganda estatal, sin conseguir su pérdida de influencia como modo de vida. Las poblaciones rusas y locales no se mezclaron, los matrimonios mixtos fueron muy escasos, y la alta tasa de natalidad de los musulmanes redujo cada vez más la presencia numérica de los rusos. Durante todo el periodo soviético se mantuvo una división espacial y

social entre rusos y no rusos: los grupos étnicos locales se matuvieron en las tareas agrícolas y los rusos se concentraron en las ciudades y en las ocupaciones técnicas y profesionales (Roy, 1998). La manipulación lingüística se practicó también en Moldavia, territorio de habla rumana, donde se intentó crear un idioma diferente al rumano para prevenir las tendencias a la reunificación con Rumania.

Las nuevas elites locales creadas por la industrialización y la urbanización en todas las repúblicas, apoyadas por las nuevas clases obreras, se convirtieron en los años sesenta y setenta en adalides de un nacionalismo que se resentía del control central moscovita sobre sus actividades. La represión política impedía cualquier expresión de separatismo pero, a la vista de los acontecimientos posteriores, parece indudable que nunca se formó esa «única nación socialista» con que soñaban los bolcheviques en los años veinte.

A pesar del predominio ruso en la URSS, la cultura tradicional rusa fue también maltratada por cuanto muchos de sus elementos se oponían al sistema soviético, especialmente los religiosos. Otros, sin embargo, se adaptaban muy bien al nuevo modelo, como la sumisión a la autocracia y el militarismo. En cualquier caso, los rusófilos tenían razones para considerar que la Unión les perjudicaba, por cuanto obligaba a Rusia a realizar un gran esfuerzo inversor para integrar y desarrollar otros territorios, como los de Asia Central, sin que fuera evidente la contrapartida. Durante los años setenta el inicio de una disidencia intelectual en Rusia se expresó en buena parte como protesta rusófila, que atacaba el orden soviético en nombre de los valores tradicionales del pueblo ruso, empezando por los religiosos e incluyendo el antisemitismo. El caso más notable de este grupo es el del escritor Soljenitsi.

Desde finales de los años setenta se experimentó en la URSS una relajación del control central sobre las repúblicas, producida por la extensión de la corrupción en todos los niveles de la vida económica, a la vez que la crisis de la economía soviética ponía freno a las grandes inversiones como mecanismo de integración de las repúblicas. En algunas de ellas, especialmente las asiáticas, las mafias locales vinieron a completar, cuando no a sustituir, la autoridad del Partido Comunista.

En estas condiciones, cuando la reestructuración (*perestroika*) propuesta por Gorbachov comenzó a aplicarse, a partir del año 1985, se encontró, entre otras, con la oposición de estos grupos, a menudo bien pertrechados dentro del partido y de la Administración. Por otra parte, la apertura

*(glásnost)* fue utilizada desde el año 1988 para expresar demandas de autonomía en muchas repúblicas y en el año 1989 los tres países bálticos, junto a Georgia, Moldavia y Armenia, se declararon oficialmente a favor de la separación de la URSS. El principal instrumento de unificación, el PCUS, comenzó a desintegrarse territorialmente, y muchas de sus secciones se sumaron a los movimientos autonomistas o independentistas respectivos. El mismo Ejército Rojo se encontraba internamente dividido en grupos nacionales, desmoralizado además por la derrota en la guerra de Afganistán, y no podía utilizarse para sostener la Unión por la fuerza. La crisis económica y el grave deterioro de las condiciones de vida reforzaron los respectivos nacionalismos mientras que, a su vez, la disgregación ahondó la crisis económica. Por último, incluso Rusia decidió abandonar la URSS, lo que ya privaba a ésta de todo sentido.

Durante el año 1990 y la primera mitad del año 1991 Gorbachov y la dirección soviética intentaron frenar el movimiento centrífugo, lo que les acercó a las fuerzas más conservadoras del PCUS y del Ejército. El fallido golpe de Estado de agosto del año 1991 se produjo un día antes de que se firmara un nuevo Tratado de la Unión entre tres repúblicas, Rusia, Kazajistán y Uzbekistán, al que supuestamente iban a unirse otras seis más adelante. El objetivo del golpe era evitar la descentralización que suponía ese tratado pero su fracaso fue el final de la autoridad de Gorbachov y aceleró la desmembración de la Unión.

Todas las repúblicas proclamaron su independencia en los meses que siguieron al golpe. La negativa de Ucrania, la segunda república en población y en armamento nuclear, a firmar ningún tratado que incluyese autoridades centrales, impidió el éxito del último intento de Gorbachov por mantener un Estado confederal. Ignorando a las autoridades centrales, Rusia, Ucrania y Bielorrusia firmaron en diciembre del año 1991 un acuerdo para crear la Comunidad de Estados Independientes (CEI), a imagen de la Comunidad Europea, destinada a mantener un mercado común y a coordinar la política exterior y de defensa.

En su declaración constitutiva se afirmaba que las leyes de la URSS ya no serían vigentes en los territorios de las repúblicas firmantes. En las semanas siguientes todas las repúblicas, menos las tres bálticas y Georgia, se sumaron a la CEI; ésta, por su parte, prestó más atención en sus documentos fundacionales a la supresión de las estructuras de la URSS que a la creación de nuevos mecanismos de cooperación entre las repúblicas.

## Las minorías rusas en los Estados sucesores

### *Una visión de conjunto*

La conversión en reales de las fronteras que sólo habían sido tales sobre el papel en la etapa soviética redujo el territorio ruso a un espacio bastante menor que el del imperio zarista y dejó fuera de Rusia, en los otros Estados sucesores de la URSS, a unos veinticinco millones de rusos, la mayor minoría nacional de Europa. La defensa de esta población dispersa en el «extranjero cercano» de la Federación Rusa se convirtió en uno de los elementos principales de la política exterior y de defensa rusa. Para defender a estas minorías el Estado ruso ha utilizado tanto la presión directa sobre los nuevos Estados, con frecuencia atados a Rusia por fuertes deudas o dependientes energéticamente de ella, como la presión internacional a través de los organismos de defensa de los derechos humanos, especialmente la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa. Por otra parte Rusia quiere evitar un retorno masivo de estas minorías a la Federación Rusa porque carece de medios para acogerlas. El interés del Estado ruso por esta población resulta indisociable de su deseo de mantener una influencia política sobre los territorios que pertenecieron a la URSS y cuya desintegración ha supuesto para el pueblo ruso la pérdida de importantes riquezas naturales así como de las salidas al mar que siempre fueron objetivo de la expansión del zarismo.

Los rusos fuera de Rusia se encontraron de la noche a la mañana convertidos en «minorías nacionales» en Estados donde habían ocupado posiciones prominentes. Hay que entrecomillar la palabra «minoría» porque en algunos Estados la población rusa suponía cerca de la mitad de la población o incluso más, a pesar de lo cual se convirtió en minoría, no en el sentido literal y estadístico pero sí en el político. Los nuevos Estados se definían como uninacionales (Uzbekistán como el Estado de los uzbekos, Ucrania como el de los ucranianos, etc.), el idioma oficial pasaba a ser el de la nación titular —el estonio, el ucraniano, el kazajo, etc.— y ello colocaba a los rusos de modo inmediato en una situación de inferioridad. Hay que recordar que toda la población de la URSS aprendía en el sistema educativo el idioma ruso, pero los rusos habitantes de cada república no estaban obligados a aprender el idioma local y a menudo no lo hacían, especialmente cuando constituían comunidades cerradas y autosuficientes, sin necesidad de intercambios con la población local, como en el caso de algunas áreas industriales en los países bálticos, completamente

habitadas por población rusa inmigrada, o en zonas tradicionalmente habitadas por rusos como el área oriental de Ucrania.

En conjunto la población rusa en las repúblicas ha sufrido una brusca caída en su *status* que en algunos casos se limita a la pérdida de su posición dominante —es decir, han pasado a ocupar una posición de igualdad con la nación titular en términos de oportunidades sociales y derechos políticos— y en otros ha colocado a esta población en una situación subordinada y discriminada. En algunas zonas, básicamente en el Cáucaso, la población rusa ha desaparecido casi por completo huyendo de la extrema penuria, de la hegemonía social del islam, de la delincuencia masiva y de los conflictos armados y ha emigrado a Rusia donde ha encontrado un difícil acomodo. En la actualidad, casi diez años después de la desintegración de la URSS, la población rusa en las repúblicas ha descendido a unos veinte millones de personas, aunque esta cifra, como casi todos los datos estadísticos referidos a esta zona, debe ponerse entre interrogaciones dada la escasa fiabilidad y rigor de los datos demográficos en muchas de las repúblicas. Entre la gama de situaciones diferentes que se han producido desde el año 1991 entre esos —*grosso modo*— veinte millones de rusos, se van a describir aquí tres casos que recogen el 89% de esa población y que ejemplifican los dos extremos en cuanto a su *status* y una situación intermedia: el caso más desfavorable para la población rusa, que se produce en Estonia y Letonia, el más favorable, el de Ucrania donde, sin embargo, son mayores los riesgos para la seguridad procedentes del conflicto entre la mayoría ucraniana y la minoría rusa, y el intermedio, Kazajistán, la mayor república de Asia Central y el segundo Estado possoviético por su superficie. Ucrania cuenta con once millones de rusos, Kazajistán con seis millones y Estonia y Letonia con 850.000 en conjunto.

### *Los países bálticos*

Aunque se habla a menudo de los problemas de integración de la población rusa en las nuevas repúblicas bálticas, en realidad el conflicto sólo afecta a las dos más pequeñas y septentrionales, Estonia y Letonia, las más germanizadas en el pasado y las que sufrieron un mayor proceso de rusificación después de la Segunda Guerra Mundial hasta el punto de que la población rusa llegó a sumar el 33% del total, en el caso de Letonia y el 30% en el de Estonia (datos del año 1994), con un porcentaje mucho mayor si se piensa sólo en las ciudades y especialmente la capital. Así, en Riga, capital de Letonia, la población rusa representaba en el año 1994 el

**Cuadro 1. Superficie y población de los países bálticos.**

Conceptos	Países		
	Lituania	Letonia	Estonia
Tamaño kilómetros cuadrados	65.200	64.600	45.200
Población, año 1993:	3.730.000	2.566.000	1.517.000
• Porcentaje nación titular	81	54	64
• Porcentaje rusos	9	33	29
Población capital:	576.747	910.200	481.500
• Porcentaje nación titular	51	37	47
• Porcentaje rusos	20	47	41
Crecimiento anual. Nación titular	5,1‰	1,6‰	2,7‰
Crecimiento. Rusos	3,2‰	2,7‰	5,1‰

Fuente: Chinn and Kaiser, p. 95.

47% frente al 36% de los letones (el resto se divide entre otros varios pequeños grupos). A diferencia de Estonia y Letonia, en Lituania —terreno de competencia histórica entre el imperio zarista y el reino polaco— la población rusa es sólo un 9% del total, cuadro 1.

Los tres países bálticos habían gozado de un breve periodo de independencia entre los años 1918 y 1939, cuando el Pacto Molotov-Ribbentrop acabó con ella. La zona fue ocupada por las tropas soviéticas y anexionada en el año 1940 a la URSS. Para dar a esta anexión una apariencia de legalidad se celebraron elecciones parlamentarias, manipuladas en sus resultados y con una lista única dominada por el Partido Comunista; posteriormente, los Parlamentos así constituídos solicitaron la anexión a la Unión Soviética. Durante la Segunda Guerra Mundial, de 1941 a 1944, guerrillas nacionalistas combatieron a las tropas soviéticas y siguieron haciéndolo hasta 1949, cuando el Comité de Seguridad del Estado (KGB) consiguió eliminar esta resistencia. La anexión fue seguida de una ola de persecuciones contra los nacionalistas, deportaciones masivas y purgas de los comunistas locales, que afectaron aproximadamente a un 10% de la población. A esto hay que añadir la salida de la zona de alemanes y polacos y el exterminio de judíos en la etapa estalinista.

La rusificación adoptó la forma de una inmigración masiva que además tenía unas pautas de natalidad diferentes, con un mayor número de hijos que la población estona y letona, lo que redujo a ambos grupos al 51% y 44% respectivamente sobre el total de cada país en el año 1989. En la

católica Lituania, con una natalidad más alta, los lituanos siguieron siendo la gran mayoría, con un 76% en el año 1989. Los inmigrantes se ocuparon en los nuevos complejos industriales destinados al mercado interior soviético y en el Ejército, que tenía aquí una fuerte presencia. Por otra parte, la rusificación cultural fracasó ante la gran diferencia idiomática y de la cultura religiosa previa: luteranos en Estonia y Letonia y católicos en Lituania frente a los ortodoxos rusos, y lenguas de origen finougrés (estonio) o báltico, escritas en caracteres latinos, frente al ruso eslavo escrito en cirílico.

En las décadas siguientes 1950-1990 los países bálticos se mantuvieron como la zona más rica de la URSS en términos del bienestar de su población y de la provisión de bienes de consumo. Por su influencia cultural occidental estos pueblos se autoconsideraban la última avanzadilla europea hacia el Este y despreciaban al pueblo ruso, al que reprochaban atraso e incultura. El sentimiento popular general era el de que la inclusión forzosa de los países bálticos en la URSS los había reducido a un nivel de desarrollo muy inferior al que habrían logrado como países independientes.

Los países bálticos fueron los primeros, de entre las repúblicas de la URSS, en utilizar la liberalización alentada por Gorbachov para obtener su independencia. Entre los años 1989 y 1990 los partidos comunistas bálticos se separaron del PCUS y se fragmentaron en dos grupos, uno minoritario que intentaba el mantenimiento de las repúblicas dentro de la URSS y otro mayoritario que aspiraba a la separación. El nacionalismo como fuerza política explícita hizo su aparición masiva en el año 1989. Los tres países denunciaron la ilegalidad del Pacto Molotov-Ribbentrop y sus Parlamentos proclamaron en el año 1990 la independencia. Moscú respondió con el bloqueo económico y después con la ocupación militar de Lituania y Letonia. El temor occidental a dañar las buenas relaciones recién logradas con los dirigentes soviéticos se tradujo en la negativa al reconocimiento de estas repúblicas, a pesar de que su causa gozaba del apoyo de la gran mayoría de la opinión pública, tanto en Estados Unidos como en Europa Occidental, y sólo cuando la URSS se derrumbó tras el fallido golpe de Estado de agosto del año 1991 consiguieron estos países la independencia y el reconocimiento internacional. Los tres países crearon democracias parlamentarias pluripartidistas e intentaron la integración en las estructuras de Europa Occidental y el acercamiento a los países nórdicos a la vez que rompían sus lazos con la antigua URSS al negarse a la integración en la CEI, una negativa que es una excepción entre las repúblicas ex soviéticas, sólo compartida por Georgia.

La fuerte presencia de población rusa en Letonia y Estonia se convirtió en ambos países en uno de los principales problemas políticos, de identidad nacional y en la relación con Rusia. A diferencia de las otras repúblicas sucesoras de la URSS que no tenían en el pasado una experiencia, a no ser brevísima, como Estados independientes, los países bálticos se crearon como Estados restaurados y no nuevos Estados; ello implicaba una pretensión de continuidad legal con las estructuras del periodo de entreguerras y la consideración de la población rusa como el fruto de una ocupación extranjera y por tanto sin derechos automáticos a la ciudadanía. Para los rusos, por el contrario, muchos de ellos nacidos en los países bálticos o viviendo allí durante décadas, su conversión repentina en «extranjeros» en el mismo lugar donde habían vivido resultaba del todo inadmisiblemente especialmente cuando muchos de ellos habían apoyado la independencia báltica y se habían arriesgado en su defensa. La gran mayoría de ellos deseaba seguir viviendo en los países bálticos, no sólo porque en comparación con otras zonas de la antigua URSS tenían mejor calidad de vida, sino porque carecían de otro sitio al que ir.

Esta cuestión, la de la ciudadanía, se convirtió en el eje del conflicto en la relación entre letones y estones, por un lado, y rusos y otros grupos eslavos por otro. En las elecciones del año 1992 al nuevo Parlamento estonio, (el *Riigikogu*), sólo se permitió votar a los que ya eran ciudadanos de Estonia en el periodo de independencia (1918-1939) o sus descendientes; de este modo, el nuevo poder Legislativo que iba a elaborar la nueva Constitución y la Ley de Ciudadanía excluía de su seno a los no estonios —a no ser que hubieran sido ya ciudadanos de Estonia en el periodo de entreguerras o descendientes de éstos—. En total 500.000 de los 600.000 no estonios de la república quedaron excluidos de la votación y el nuevo Parlamento quedó compuesto en un 100% por estonios.

La nueva Ley de Ciudadanía estonia estableció que gozaban de ésta los individuos que ya fueran ciudadanos del país en el periodo de entreguerras y sus descendientes, excluyendo de esta forma a los inmigrantes rusos o de otros grupos eslavos que se establecieron en la zona desde 1940. A éstos —excepto los militares o colaboradores del KGB— se les ofrecía una posibilidad de obtener la ciudadanía tras dos años de residencia en el país —a contar desde el año 1990— demostrando un cierto conocimiento del idioma nacional y tras un juramento de lealtad al Estado estonio. El objetivo de esta Ley era impedir la consolidación política de la rusificación ofreciendo a la vez una solución a la población rusa y de otras nacionalidades residente en Estonia. Por su parte, el aprendizaje del esto-

nio, un idioma finougrés sin ninguna relación con el ruso, ha demostrado ser una dificultad insuperable para muchos rusos, especialmente los de más edad. Según datos del censo del año 1989 sólo el 14% de los rusos residentes en Estonia hablaban con fluidez el idioma estonio, porcentaje que había aumentado hasta el 38% en el año 1993 (Chinn and Kaiser, 1996: 103). Por otra parte, la Ley del Idioma Oficial, de 1989, hace obligatorio el uso del estonio para trabajar en la Administración pública. El nacionalismo radical estonio desearía expulsar a toda la población rusa para acabar con la herencia de la «colonización» y con el riesgo de la influencia del Estado ruso a través de la minoría, pero esta tendencia ha resultado marginal en la elaboración de las políticas estatales. Un intento de expulsión de los no ciudadanos se produjo a través de la Ley de Residencia, que impedía la permanencia en el país de los que no hubieran solicitado o no hubieran conseguido la ciudadanía; sin embargo, las protestas internacionales lideradas por la OSCE y el Consejo de Europa y el temor a tendencias secesionistas en áreas de fuerte concentración rusa facilitaron la modificación de esta Ley de modo que en la actualidad muchos no-estonios siguen residiendo legalmente en el país a pesar de no haber solicitado la ciudadanía.

Entre los rusos residentes en Estonia ha resultado particularmente conflictivo el caso de los militares retirados y sus familias, unas 80.000 personas. En la etapa soviética los países bálticos eran un lugar típico de destino para los jubilados por sus mejores condiciones de vida, es decir, muchos de estos retirados no habían pertenecido a las unidades del Ejército destinadas en los países bálticos, pero el nacionalismo estonio tendía a considerarlos como miembros de un grupo enemigo. Su *status* ha sido parte importante de las negociaciones entre Estonia y Rusia para la retirada de las tropas ex soviéticas en su territorio.

A pesar de estos elementos de controversia la convivencia entre estonios y rusos es percibida como buena por la gran mayoría de los interesados. Sólo el 31% de los rusos y otros no-estonios consideraban en el año 1993 que se les trataba mal en Estonia y el 71% de los rusos definían las relaciones entre rusos y estonios como buenas (Chinn and Kaiser, 1996: 106), en abierta contradicción con las quejas del Gobierno ruso sobre el maltrato a la población rusa en la zona. La población rusa cada vez más tiende a integrarse en la sociedad estonia, solicitando la ciudadanía, aprendiendo el idioma y debilitando sus lazos con Rusia, aunque persiste un pequeño grupo, de alrededor del 10%, que ha optado por la nacionalidad rusa y que constituye un grupo muy nacionalista, prorruso y antiestonio.

Letonia, con un mayor peso de la población rusa (33% en el año 1994), y consiguientes mayores temores a una pérdida de la identidad nacional —del lenguaje y la cultura letones—, ha sido de entre todos los Estados sucesores de la URSS el más agresivo en la defensa de los intereses del grupo titular frente a la minoría rusa. Esta población rusa es, como ya se ha dicho, mayoría en la capital de la república, Riga, y en todas las grandes ciudades, porque protagonizó el proceso de industrialización alentado desde Moscú en los años cincuenta y sesenta. Letonia comparte también con Estonia una fuerte presencia de militares retirados, unos 130.000.

La Ley de Ciudadanía aprobada en el año 1994 permitía la nacionalización de los nacidos en Letonia, una vez demostrado el conocimiento del idioma letón, e imponía un sistema de cuotas para los no nacidos en Letonia que a partir del año 2000 podrían empezar a conseguir la nacionalidad pero sólo a un ritmo anual del 0,1% sobre el número total de nacionales del año anterior (unos 2.000 al año) y siempre demostrando el conocimiento del idioma letón. Esto habría alargado muchas décadas el proceso de nacionalización de la población rusa, de tal forma que la mayoría de ellos habrían muerto antes de conseguirlo. Tanto el Gobierno ruso como las organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos —especialmente la OSCE y el Consejo de Europa— protestaron contra esta norma, lo que llevó al presidente letón a vetar su promulgación. El sistema de cuotas se suavizó en la versión definitiva de la Ley, promulgada en el año 1994, permitiendo a todos los no nacidos en Letonia solicitar la ciudadanía a partir del año 2000. Las encuestas muestran un creciente dominio del idioma letón entre los rusos partiendo desde niveles muy bajos (en 1989 sólo el 15% de los rusos de Riga dominaba el letón).

En conjunto, en la actualidad la situación es semejante a la de Estonia. Como en ésta, el Gobierno ruso utilizó las negociaciones para la retirada de las tropas ex soviéticas —que culminó en agosto de 1994— para presionar en beneficio de la población rusa, y particularmente del grupo más amenazado, los militares jubilados.

Por su parte, los organismos internacionales que vigilan en la zona el cumplimiento de los derechos humanos han expresado su satisfacción por el modo en que se ha resuelto o está resolviéndose el conflicto entre mayorías y minorías nacionales. De hecho Estonia ha sido invitada a formar parte de la primera ola de ampliación de la Unión Europea hacia el Este, junto con Hungría, la República Checa, Polonia y Eslovenia, lo que

supone el más claro reconocimiento de la calidad democrática de sus políticas internas. La OSCE, que mantiene una misión en Estonia y Letonia destinada, entre otras cosas, a vigilar el cumplimiento de los derechos humanos de la minoría rusa, afirma que el conflicto entre bálticos y rusos está desactivado (entrevista personal en el Centro de Prevención de Conflictos de la OSCE en Viena, octubre de 1999). Otro indicador del carácter escasamente conflictivo de las relaciones entre bálticos y rusos en la actualidad es el hecho de que, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros Estados sucesores de la URSS, especialmente en el Cáucaso o Asia Central, la población rusa de esta zona ha decidido masivamente permanecer en ella, probablemente por su relativo bienestar económico.

Lituania, con sólo un 9% de población rusa, no comparte con estonios y letonios ese temor a la aniquilación de su cultura y su lengua por la inmigración masiva rusa. En este caso las relaciones de la mayoría con la minoría no han supuesto ningún conflicto y la República aprobó una Ley de Ciudadanía que permitía a todos los residentes en el país en noviembre del año 1989 convertirse automáticamente en ciudadanos lituanos.

### *Ucrania*

Aunque por razones muy diferentes, los rusos de Ucrania son junto a los de los países bálticos los que mayor atención internacional han recibido, pero mientras que en el Báltico se trata básicamente de un problema de respeto a los derechos humanos y de democratización en un área que probablemente se integrará en la Unión Europea, en Ucrania es una cuestión de importancia estratégica al ser la península de Crimea, sede de la flota militar ucraniana y rusa, la principal concentración de población rusa.

Los once millones de rusos de Ucrania constituyen la mayor minoría nacional de todo el territorio del antiguo Pacto de Varsovia y forman el 22% de la población de Ucrania, concentrados en las zonas orientales del país, al este del río Dniepper, más industrializadas que las occidentales, así como en la península de Crimea y en las principales zonas urbanas. Junto a la división espacial, nacional y socioeconómica se produce una división religiosa, ya que la población rusa y ucraniana del Este tiende a ser ortodoxa frente al carácter católico o uniata (católicos de rito ortodoxo) de la población ucraniana del Oeste. Junto a los once millones de rusos existen otros cuatro millones de ucranianos que utilizan el ruso como lengua materna —entre ellos está Kuchma, presidente de la República desde 1994—, además de que la gran mayoría de la población per-

**Cuadro 2. Superficie y población de Ucrania.**

Conceptos	Ucrania
Tamaño kilómetros cuadrados	603.700
Población, año 1994:	52.114.400
• Porcentaje ucranianos	72,7
• Porcentaje rusos	22,1
Población urbana:	35.297.000
• Porcentaje ucranianos	65,8
• Porcentaje rusos	29,0

Fuente: Chinn and Kaiser, p. 131.

teneciente a otras minorías, como los judíos, los griegos o los bielorrusos se expresan también en ruso y sólo una minoría de la población rusófona es capaz de expresarse bien en ucraniano, cuadro 2.

Muchos de los rusos residentes en Ucrania proceden de familias que habitan allí desde hace siglos y que consideran por tanto ese territorio como su patria. Conscientes de esta realidad plurinacional del nuevo Estado ucraniano, sus líderes nacionalistas han tenido buen cuidado desde el principio de alejarse del modelo báltico en sus relaciones con la población rusa o rusificada, asegurando que no permitirían ninguna forma de discriminación contra los no-ucranianos. Por su parte, la población rusa ha evolucionado desde un apoyo mayoritario a la independencia de Ucrania (la mayor parte de la población rusa votó a favor de la independencia de la República en el referéndum del mes de diciembre de 1991) en la que veía mayores posibilidades de desarrollo económico que en la subordinación a la vieja burocracia moscovita, hasta un deseo de recuperación de los antiguos lazos soviéticos y especialmente de una mayor integración económica con Rusia ya que la independencia ha frustrado esas expectativas de bienestar. La grave crisis económica que vive Ucrania, que la coloca en una situación desfavorecida en comparación con la también empobrecida Rusia, ha disminuido en todos los grupos el apoyo a la independencia y ha favorecido las tendencias a una mayor integración económica con Rusia. En palabras de la organización cultural rusa RUS:

«Ahora que la mayoría ha visto que en la práctica la independencia significa la ruptura de viejos lazos humanos, culturales y económicos, mayores peligros de conflictos armados internacionales, acceso reducido a otros territorios, menores oportunidades de trabajo y educación y otras consecuencias negativas, los favorables a la idea de independencia están disminuyendo» (1992). Citado en Paul Kolstoe, 1995: 187

Ucrania se enfrenta a un riesgo de disolución y separación entre su zona oriental, rusificada demográficamente y favorable a una mayor relación con Rusia y la zona occidental cuya población es más celosa de la independencia del país y sus elites tienden a buscar en Europa su nuevo espacio político solicitando el ingreso en la Unión Europea.

Así, en las elecciones presidenciales del año 1994 la relación con Rusia fue uno de los temas cruciales de la campaña que diferenciaban a los dos principales candidatos, Kravchuk, líder independentista y Kuchma, ruso-fono, favorable a una mayor relación con Rusia y que prometió durante la campaña hacer del ruso el segundo idioma oficial. Kuchma ganó las elecciones con el 53% de los votos pero en Crimea obtuvo el 90% y más de dos tercios en toda la zona rusificada oriental. En las elecciones del año 1999 el tema de las relaciones con Rusia volvió a ser central, con un candidato comunista, Simonenko mucho más radical que Kuchma en el año 1994 en cuanto a sus propuestas de relación con Rusia, pronunciándose a favor del restablecimiento de la URSS o, al menos, de la entrada de Ucrania en la unión formada entre Bielorrusia y Rusia, y Kuchma desplazado ahora hacia posiciones moderadamente independentistas. El hecho de que Simonenko fuera comunista restó atractivo a su mensaje y Kuchma volvió a ganar las elecciones.

Para Rusia la independencia de Ucrania es más traumática que la de otras repúblicas ya que, como los bielorrusos, los ucranianos son eslavos, con un idioma muy cercano al ruso, y Kiev, capital de Ucrania, fue la capital del primer proto Estado ruso en el siglo x. Por todo esto el nacionalismo ruso ha considerado tradicionalmente a los ucranianos como parte integrante de su pueblo. Por otro lado, la península de Crimea, originariamente habitada por tártaros que fueron expulsados después de la Segunda Guerra Mundial y ahora habitada por rusos (66,66% del total), sede tradicional de la flota de guerra rusa y una de sus pocas salidas al mar viables todo el año, fue cedida a la república de Ucrania en el año 1954 por Nikita Jrushchov, en un gesto meramente simbólico para conmemorar los tres siglos

de unidad entre rusos y ucranianos. Pero con la conversión en reales de esas fronteras ficticias Rusia perdió Crimea, conquistada a los otomanos en el siglo XVIII, con lo que su Flota pasó a estar localizada «en el extranjero», y Ucrania se enfrentó a una fuerte amenaza de escisión por parte de la población rusa de la Península. Esta amenaza fue avivada por algunos partidos e instituciones rusas; así en el año 1993 el Parlamento ruso declaró ilegal la cesión de Crimea a Ucrania en el año 1954, anunció que Sebastopol, principal sede de la Flota, era una ciudad rusa y exigió su ingreso en la Federación Rusa, declaración contestada desde el gobierno de Yeltsin en nombre de la inviolabilidad de las fronteras. Esta toma de postura del Parlamento ruso coincidía con otra similar del Ayuntamiento de Sebastopol. En el año 1994 un referéndum celebrado en Crimea a convocatoria del gobierno de la Península resultó en un 78% a favor de una mayor autonomía para la zona y un 83% que deseaba poder gozar de la nacionalidad rusa junto con la ucraniana, esta última concedida automáticamente a todos los residentes en la República.

Hasta ahora el conflicto de Crimea se ha controlado con la concesión de una amplia autonomía a la Península, con su propia Asamblea Legislativa y Gobierno autónomo, un *status* económico especial y el derecho a «establecer relaciones económicas, sociales y culturales con otros Estados», pero la tensión se mantiene con la tendencia de los rusos de Crimea a solicitar mayor autonomía y la disyuntiva para el Gobierno ucraniano entre ceder competencias y control para evitar la tentación secesionista, o, por el contrario, forzar la «ucranización» de la población de Crimea a través del uso del idioma ucraniano en la educación y los medios de comunicación. En cuanto a la Flota del mar Negro y su base en Sebastopol, tras varios años de estancamiento y negociaciones fallidas con posiciones irreconciliables, reclamando ambas partes su propiedad sobre la Flota, finalmente la crisis económica ucraniana permitió en el año 1994 llegar a un principio de solución: Ucrania se quedó con 164 buques y «vendió» a Rusia los 669 restantes a cambio de la condonación de parte de su deuda. El uso de la base de Sebastopol se permitió a Rusia a cambio de un alquiler, pero Ucrania se negó a que su propia Flota abandonase el puerto como reclamaba Rusia. El acuerdo deja muchos puntos sin resolver, algunos tan importantes como el plazo en que se mantendrá el alquiler de Sebastopol, y no ha satisfecho a los nacionalistas rusos ni a los ucranianos, que a la par lo consideran una cesión intolerable.

La pluralidad política ucraniana, en términos de identidad nacional y de tendencias nacionalistas o antinacionalistas dentro del grupo titular, ha

impedido hasta ahora una política efectiva de ucranización de la población, como habrían deseado los grupos más radicales, generalmente procedentes del oeste del país. La Ley del Idioma del año 1989 declara el ucraniano idioma estatal pero a la vez define a éste y al ruso como idiomas de comunicación internacionales y se permite el uso del ruso en la Administración en las zonas donde la población rusófona es numerosa. Sin embargo, recientemente se han producido protestas en las zonas más rusificadas en demanda de la declaración del ruso como idioma oficial en igualdad de condiciones con el ucraniano, a la vez que la Duma rusa aprobaba una declaración criticando la discriminación del idioma ruso en Ucrania (*RFE/RL Newslite on-line*, de 20 de julio y 30 de agosto del 2000)

El ucraniano y el ruso son dos idiomas diferentes pero en las zonas urbanas y del este se han mezclado y allí el ucraniano resulta fácilmente comprensible para un ruso. Sin embargo, el ucraniano de las zonas rurales del oeste está menos «rusificado» y resulta incomprensible para un ruso. El 40% de todos los residentes en Ucrania y la gran mayoría de los habitantes en ciudades de tamaño medio o grande, a partir de 500.000 habitantes, hablan ruso como idioma materno. Esta distribución lingüística crea un problema de identidad nacional al nuevo Estado: supuestamente lo que diferencia a rusos de ucranianos es el idioma —no hay características físicas diferentes— pero en realidad, como se ve, esto no se ajusta a la realidad. Es ruso o ucraniano el que se define a sí mismo de este modo, pero muchos habitantes de la República tienen poco claro qué responder a esta pregunta cuando se les formula en el censo. Por otra parte, ucranianos y rusos no forman de ningún modo comunidades separadas, como sí ocurre con los rusos respecto a las poblaciones locales en el Cáucaso, Asia Central o los países bálticos; al contrario, rusos y ucranianos comparten la vida social y a menudo se casan entre sí. Por todo ello resulta imposible, como pretendería el nacionalismo ucraniano más excluyente, definir la identidad del nuevo Estado como el hogar político de los étnica y lingüísticamente ucranianos.

En la práctica no se ha forzado la educación en ucraniano y el ruso sigue siendo mayoritario en la educación incluso entre la población ucraniana, lo que en buena parte es herencia del periodo zarista, cuando se prohibió el uso del ucraniano en la educación y en la Administración. El Estado intenta cambiar esta relación ofreciendo educación en ucraniano pero muchas familias ucranianas de idioma ruso siguen prefiriendo enviar a sus hijos al colegio ruso. Por ello los nacionalistas más radicales están en

contra de la libertad de los padres para elegir el idioma educativo, con el argumento de que las libertades individuales son contrarias a una supuesta «libertad nacional».

### *Kazajistán*

Kazajistán es por su tamaño el segundo mayor de los Estados posoviéticos detrás de Rusia con 2.700.000 kilómetros cuadrados, lo que supone más de cuatro veces el tamaño de Ucrania, el tercer Estado en superficie. Es, sin embargo, una potencia demográfica menor, con sólo dieciséis millones de habitantes, de los cuales el 36% es ruso y el 43% kazako. La población rusa de Kazajistán, unos seis millones de personas, representa la cuarta parte de todos los rusos en el «extranjero cercano» y es el segundo mayor grupo de esta nueva minoría, después de los rusos de Ucrania, cuadro 3.

Como ya se dijo, Kazajistán fue junto con Ucrania la república más castigada por el hambre que produjo la política de colectivización y requisa agraria de los años treinta, que, como en las demás repúblicas, se percibió no sólo como una consecuencia del sistema comunista, sino como una imposición de los rusos sobre los no rusos. La población kazaka disminuyó en 1.400.000 personas entre los años 1926 y 1939 pasando de 3,7 millones a 2,3, la gran mayoría muertos por el hambre o huidos a China y Mongolia. Después de este periodo y del flujo masivo de inmi-

**Cuadro 3.** Superficie y población de Kazajistán.

Conceptos	Kazajistán
Tamaño kilómetros cuadrados	2.717.300
Población año 1994:	16.942.400
• Porcentaje kazakos	43
• Porcentaje rusos	36
Población de la capital:	1.197.900
• Porcentaje kazakos	25
• Porcentaje rusos	56
Crecimiento anual. Kazakos	25‰
Crecimiento anual. Rusos	7‰

Fuente: Chinn and Kaiser, p. 187.

grantes eslavos que llegaron en los años cincuenta, la población étnicamente kazaka pasó a ser minoría. En el año 1959, los kazakos eran el 30% frente al 42% de los rusos. Esta relación cambió en los años siguientes gracias a la mayor natalidad kazaka pero en 1989 todavía la población rusa era cercana o superior a la mitad de la población en varias provincias (*oblasts*) del norte y noreste de la República y representaba el 59% frente al 22% de los kazakos en la capital, Alma Ata (Kolstoe, 1995: 244-245). Por otra parte, el nivel de conocimiento del idioma local por parte de esta población rusa era el más bajo en comparación con las restantes repúblicas: sólo el 1% de los rusos residentes en Kazajistán dominaba el kazako. En definitiva, muchos de los elementos que se han señalado en el caso de los países bálticos como explicación de la desconfianza de la población titular frente a la rusa, están presentes en Kazajistán en mayor grado por lo que resulta más llamativo que las políticas desarrolladas en los primeros años por el nuevo Estado independiente respecto a la población rusa estén en las antípodas de las practicadas por los bálticos, intentando integrar y acomodar la población rusa en lugar de marginarla o expulsarla.

La explicación de esta diferencia es la concentración del poblamiento ruso en Kazajistán en la zona norte limítrofe con Rusia donde ocupan de forma mayoritaria un gran territorio, lo que implica una amenaza de secesión e integración de este territorio en la República de Rusia. Por otra parte, el nacionalismo kazako es un fenómeno relativamente nuevo, creado en la última etapa soviética, sin el recuerdo de un Estado independiente —que existe ahora por primera vez— ni de un movimiento nacionalista de importancia, y esta «juventud nacional» ha facilitado las relaciones interétnicas.

En la política integradora kazaka ha jugado un papel esencial la personalidad moderadora y realista del presidente de la República, Nursultán Nazarbaiev que desde el principio quiso ofrecer garantías de buen trato a los no kazakos y definir el nuevo Estado como una república interétnica en el que cada grupo pudiera mantener su identidad cultural y a la vez desarrollar un patriotismo hacia el Estado kazako. La dirección de la República parece haber sido muy consciente de que un enfrentamiento con la población rusa llevaría muy probablemente a una escisión del territorio septentrional. Estos *oblasts* de población rusa son además la principal zona industrial y agrícola de la República. En línea con este espíritu conciliador la Ley del Idioma declaraba el kazako como lengua oficial, cuyo conocimiento es necesario para acceder a la educación universitaria y para el empleo en la Administración estatal, pero añadía que el ruso era el idioma

de la comunicación interétnica en la República, aconsejaba a todos su conocimiento y permitía la consideración del ruso como lengua oficial en los asuntos locales en aquellas zonas mayoritariamente pobladas por rusos. Tanto los nacionalistas rusos como los nacionalistas kazacos encontraron insatisfactoria la Ley, los primeros por desear que el ruso fuera considerado también como idioma estatal y los segundos por temer que la Ley haría imposible un avance del kazako en la Administración. En la actualidad todos los documentos oficiales se presentan en las dos lenguas y la Ley se ha mantenido, pero la población rusa en su mayoría se niega a aprender el kazako, un idioma que no necesita para la vida diaria en las zonas mayoritariamente rusas, y las autoridades administrativas de la zona norte y nororiental están impidiendo la aplicación de la Ley.

El régimen kazako ha intentado y hasta ahora logrado con éxito que las relaciones interétnicas se mantengan en un nivel de coexistencia pacífica, a pesar de que los radicales de cada extremo, nacionalistas rusos e islamistas, acusan al Estado de «totalitarismo monoétnico» o traición a la identidad kazaka respectivamente. Los nacionalistas rusos consideran que el artículo primero de la Constitución que define a la república como «la forma de estatalidad de la nación kazaka», implica una marginación política y ausencia de reconocimiento de todos los demás grupos nacionales.

En la contención del conflicto ha desarrollado un papel esencial la política del Gobierno hacia las asociaciones culturales de ambos lados, alentando su existencia pero a la vez reprimiendo sus manifestaciones cuando éstas abandonan el campo de la cultura y pasan a la política. Ha fracasado sin embargo el intento de canalizar la diversidad étnica a través de las asociaciones culturales construyendo una representación política plurinacional: todos los partidos importantes siguen líneas de división nacionales.

La Ley de Ciudadanía no ha permitido la doble nacionalidad rusa y kazaka, como reclamaba el nacionalismo ruso, pero ha concedido automáticamente la nacionalidad kazaka a todos los residentes permanentes en el territorio en el momento de su promulgación, en el año 1991. Sólo se ha permitido la doble nacionalidad para los kazacos fuera de Kazajistán, con el objetivo de alentar el regreso de los que abandonaron el país huyendo de las políticas estalinistas y se establecieron en Mongolia u otras zonas. Muchos de éstos están volviendo y el Gobierno fomenta con apoyo financiero su radicación en el Norte para disminuir en esta zona su carácter ruso.

A pesar de que los rusos están emigrando desde el Sur —mayoritariamente kazako— hacia el Norte —mayoritariamente ruso—, la muy superior natalidad kazaka y ese reciente retorno kazako amenaza con liquidar a largo plazo la superioridad demográfica rusa también en el Norte. Esta tendencia podría alentar la tentación secesionista de la mayoría rusa, que podría decidirse por la separación ante el riesgo de convertirse en minoría.

En conjunto, Kazajistán es una isla de estabilidad y relaciones interétnicas pacíficas en un territorio en el que predomina la violencia y la emigración de la población rusa. Esto sin embargo, no debe enmascarar el hecho de que se trata de un equilibrio precario, basado en buena medida en la desestructuración interna del territorio kazako, es decir, en la ausencia de relaciones económicas y humanas en general entre las distintas áreas pobladas de este espacio enorme. Pero el potencial de conflicto es muy grande y el riesgo de un enfrentamiento entre Rusia y Kazajistán causado por la tentación separatista del norte no debe minimizarse.

### **Minorías nacionales y tendencias centrífugas en Rusia**

La Federación Rusa constituye, como es sabido, un Estado multinacional con 128 diferentes grupos etnonacionales en su interior según el censo del año 1989. Muchos de estos grupos son consecuencia de la movilidad geográfica que era posible en la etapa soviética y son ahora «nación titular» de un nuevo Estado, por ejemplo, georgianos, ucranianos o moldavos que viven en Rusia, pero otros muchos, la mayoría, tienen su territorio tradicional dentro de la Federación Rusa, como los llamados «Pueblos del Norte» de Siberia, o los kalmucos, los chechenos o los udmurtos. Los dos grupos más numerosos son los tártaros (5,5 millones) en la zona del Medio Volga y los ucranianos que residen en Rusia (4,4 millones); en el extremo contrario hay dieciséis grupos que tienen menos de 5.000 personas cada uno, algunos en peligro de extinción, como varios de los siberianos (los entsy son 200 personas). Rusia tiene una población total de 147 millones de personas, de los que 120 millones son rusos, y de éstos doce millones viven en zonas que son nominalmente no-rusas, en alguna de las zonas autónomas destinadas supuestamente a permitir autonomía política en su propio territorio a otros grupos étnicos. Hay 41 nacionalidades que cuentan con su propia área administrativa, nacionalidades que comprenden en total 17,7 millones de personas aunque de éstas sólo 10,3 millones viven efectivamente en sus áreas. Debido al origen de estas

divisiones territoriales, concebidas para ofrecer a los no-rusos alguna satisfacción a sus deseos de autonomía frente a Moscú, la población rusa no tiene ninguna entidad territorial propia, es decir, no existe Rusia como república autónoma dentro de la Federación y todo el territorio que no pertenece a alguna de esas divisiones «autónomas» se rige directamente desde Moscú, lo que empieza a ser percibido como una desventaja por la población rusa, cuadro 4, p. 180.

La organización territorial del Estado en Rusia, figura 1, p. 181, no sigue un criterio uniforme y resulta en buena medida arbitraria: algunos grupos étnicos tienen su propia «república» (veintiuna en total) mientras que otros carecen de ese *status*; por otra parte, no está claro que una república tenga efectivamente más competencias o autogobierno que una región autónoma (*okrug*), una provincia autónoma (*oblast*) o una ciudad con administración separada, como San Petesburgo. La Federación Rusa reproduce dentro de sí, a menor escala, los esquemas de organización territorial de la Unión Soviética aunque, a diferencia de las repúblicas de la URSS, las entidades autónomas en el interior de la Federación Rusa rara vez cuentan con una homogeneidad étnica suficiente para sostener aspiraciones a la completa independencia. Cuando la URSS comenzó a fragmentarse se produjo a la vez un movimiento en el interior de la Federación Rusa dirigido a la consecución de mayores competencias para las entidades «autónomas», un movimiento alentado por Gorbachov que les ofreció sumarse al nuevo Tratado de la Unión en condiciones de igualdad con las repúblicas de la URSS. Yeltsin rechazó después esta equiparación pero el proceso se había puesto ya en marcha y varias de las repúblicas declararon su «soberanía» en los meses siguientes a la declaración de soberanía de Rusia; así Tatarstán, Udmurtia, Yakutia, Komi, Karelia o Osetia del Norte declararon su soberanía entre julio y septiembre del año 1990, aunque no está claro qué pretendían con esta declaración; en algunos casos se trataba de obtener mayor control sobre los recursos locales pero en otros como en Chechenia o Tatarstán se buscaba la independencia total. En estos dos últimos casos las repúblicas eligieron sus propios presidentes, declararon de su propiedad las empresas estatales y crearon su propio banco.

Desde la desintegración de la URSS los líderes políticos rusos han comprendido el peligro de que algo semejante ocurriera en el interior de la Federación pero han dudado entre dos líneas de acción contrarias: la abogada por los que creen que la desintegración sólo puede evitarse dando mayor autonomía a las repúblicas y regiones y la defendida por los

**Cuadro 4. Composición nacional de la población rusa. Censo del año 1989.**

Grupo étnico	Población total	Población viviendo en su propia unidad territorial
Rusos	120.000.000	—
Rusos en unidades de otros grupos	12.000.000	—
Tártaros	5.500.000	1.765.000
Ucranianos	4.363.000	—
Chuvas	1.774.000	907.000
Baskirios	1.345.000	864.000
Bielorrusos	1.206.000	—
Mordvanos	1.073.000	313.000
Chechenos	899.000	735.000
Alemanes	842.000	—
Udmurtus	715.000	497.000
Maris	644.000	324.000
Kazacos	636.000	—
Avaros	544.000	496.000
Judíos	537.000	9.000
Armenios	532.000	—
Buriatos	417.000	431.000
Osetios	402.000	335.000
Kabardinos	386.000	363.000
Yakutios	380.000	365.000
Dagins	353.000	280.000
Azeries	336.000	—
Komis	336.000	292.000
Kumicos	277.000	232.000
Lezgins	257.000	204.000
Ingushes	215.000	164.000
Tuvans	206.000	198.000
Pueblos del Norte	182.000	—
Moldavos	173.000	—
Kalmucos	166.000	146.000
Gitanos	153.000	—
Karachais	150.000	129.000
Komi-Permiacos	147.000	95.000
Georgianos	131.000	—
Uzbekos	127.000	—
Karelianos	125.000	79.000
Adygeis	123.000	95.000
Coreanos	107.000	—
Laks	106.000	92.000
Otros pueblos con menos de 100.000 personas cada uno (19 grupos)	871.000	449.000

Fuente: Sakwa, p. 32.



que, al contrario, opinan que es precisamente la creación de estructuras políticas locales la que provoca las tendencias centrífugas. Por otra parte, argumentan estos mismos, puesto que —como se ha visto— división territorial y división étnica sólo coinciden en parte, es decir, todas las repúblicas y regiones son multinacionales, el problema de los grupos nacionales debe abordarse desde una perspectiva de derechos culturales individuales y no desde la concesión de estatalidad a unidades territoriales.

En cualquier caso, hay un acuerdo general entre la elite política rusa sobre la necesidad de evitar la desintegración aunque no hay un acuerdo sobre cómo conseguirlo. Entre la población rusa de las repúblicas separatistas crece el miedo a una repetición del escenario rusofóbico de los nuevos Estados desgajados de la URSS y por ello son los electores más proclives a dar su apoyo a los partidos nacionalistas, como ocurrió en las elecciones del año 1995 con el partido de Zhirinovski. La pérdida de una ideología unificadora, la de la lucha de clases, que cimentaba las relaciones en la URSS, dificulta ahora el mantenimiento de la Federación, especialmente cuando el vacío dejado por esta ideología leninista no ha sido llenado con ningún otro *corpus* ideológico y la crisis general de valores en la sociedad rusa se expresa también en la carencia de un proyecto nacional.

Mientras tanto, la desintegración más que una tendencia o un riesgo empieza a ser un hecho a causa de la incapacidad política y económica del centro para controlar y mantener unido su vasto territorio. Por otra parte, es la propia autoridad estatal rusa la que está en entredicho, no ya en los territorios con aspiraciones autonomistas sino en toda la Federación; las órdenes del centro no se cumplen ni siquiera en el centro, menos aún en los territorios lejanos, las leyes se ignoran en las provincias y repúblicas, el Estado no puede mantener la fidelidad de sus funcionarios porque carece de fondos para asegurarles un salario suficiente, los intercambios económicos se rigen por la «ley del más fuerte» y las empresas que sobreviven lo hacen eludiendo en la economía sumergida el pago de la axfisante presión fiscal establecida por el Estado central, las repúblicas, las provincias o las ciudades. La crisis del rublo del año 1998 agravó la tendencia a la separación de las regiones y repúblicas, que redoblaron sus esfuerzos para controlar la actividad económica local, asumiendo la propiedad de las empresas, gestionando el comercio, creando nuevos impuestos o reteniendo en su zona los impuestos estatales (Petkov y Shklyar, 1999). En algunas de las regiones limítrofes, como el Lejano

Oriente ruso, las relaciones económicas y humanas con el resto de Rusia son menores que las establecidas con otros países, como Japón, China o Corea del Sur.

Como señalan Shlapentokh, Levita y Loiberg (1997: 219-220), son muchos los factores que promueven las tendencias centrífugas en el interior de la Federación Rusa:

- «1. El tamaño del país y los altos costes de transporte en un espacio económico común.
2. La gravitación de algunas de las regiones rusas hacia países extranjeros, más que hacia otras regiones, por lazos económicos.
3. El fuerte y creciente antagonismo étnico y cultural entre Rusia y las regiones no-rusas.
4. El fuerte sentimiento separatista en algunas repúblicas como Chechenia, Tatarstán y algunas otras.
5. Las extraordinarias diferencias culturales, económicas y sociales entre las regiones.
6. La ausencia de un sistema político estable capaz de crear consenso en valores importantes.
7. La pérdida de prestigio de Moscú como centro unificador del país.
8. La falta de amenazas de invasión exterior.
9. La inexistencia de una idea nacional fuerte capaz de cimentar la nación rusa.»

Pero los mismos autores mencionan algunos elementos que frenan la desintegración: la herencia cultural común de todos los rusos que viven en regiones separatistas, el interés de las regiones por mantener un gran Estado por razones económicas, políticas o sociales y el temor a la influencia de China, Japón, Corea del Sur, Irán o Afganistán.

En conjunto la situación es de *impasse* o de tablas en la lucha entre el centro y las regiones: Moscú no tiene capacidad para imponerse en todo el territorio y acepta de hecho situaciones de completa autonomía, mientras que las elites políticas independentistas comprenden que no pueden en este momento ir más allá en su tendencia soberanista, bien porque la población rusa forma parte importante de su ciudadanía, bien porque su territorio se encuentra completamente rodeado por territorio ruso, como en el caso de Tartastán, bien porque entienden que no son económicamente viables fuera de la Federación Rusa, o bien porque la experiencia de la guerra de Chechenia ha funcionado como «aviso para navegantes».

Por su parte el Gobierno central parece haber empezado a reaccionar contra estas tendencias centrifugas con el decreto de Vladimir Putin de junio del año 2000 por el que se divide el territorio ruso en siete grandes regiones, al frente de las cuales se coloca a delegados gubernativos, con competencias para vigilar el cumplimiento de las leyes en sus respectivos territorios. A su vez, el presidente se reserva el derecho a destituir a los dirigentes regionales si aprueban normas que contradigan las leyes federales y permite a estos dirigentes aplicar la misma medida a las autoridades de nivel inferior. El poder político de las regiones queda recortado también al perder los líderes de sus ejecutivos y legislativos el derecho a formar parte, en razón de su cargo, del Senado o Consejo de la Federación. Estas medidas, cuyo objetivo de frenar el creciente poder de las regiones es evidente, son todavía demasiado recientes para evaluar desde aquí su eficacia. En compensación a los líderes regionales, en septiembre del año 2000 se creó el Consejo de Estado de la Federación Rusa, de carácter consultivo, en el que estarán presentes los gobernadores y presidentes de las repúblicas y que se reunirá cada tres meses.

En cuanto a las relaciones de la mayoría rusa con las minorías nacionales dispersas en su territorio, la desintegración de la URSS y el «maltrato» a las minorías rusas en los Estados sucesores ha modificado dentro de la Federación Rusa la relación entre la mayoría y las minorías étnicas, alentando la conciencia de grupo nacional diferente de la población rusa y el rechazo a la convivencia con algunos otros grupos, especialmente los del Cáucaso (armenios, azeríes, georgianos, chechenos) y los gitanos. Los pueblos del Cáucaso son percibidos como proclives a la violencia y a la delincuencia y por el color más oscuro de su piel a menudo se les denomina despectivamente *chiornei* (negros). Obviamente el rechazo a los chechenos es muy superior al de cualquier otro grupo tras la experiencia de las dos guerras en Chechenia y los episodios de terrorismo protagonizados por chechenos o atribuidos a ellos. En la actualidad cerca del 50% de la población rusa se confiesa xenófoba, un porcentaje muy superior al de principios de los años noventa (Parfenov y Sergueeva, 1998). Pero, excluyendo a estos dos grupos, caucasianos y gitanos, la convivencia entre los rusos y el resto de los grupos nacionales no supone conflicto de ningún tipo, ni siquiera en el caso de los judíos presentados como enemigos de Rusia por algunos líderes hipernacionalistas, como Zhirinovski. El antisemitismo ruso que se cobró numerosas víctimas en el zarismo y el estalinismo parece ahora evaporado excepto en el discurso de algunos líderes e intelectuales, aunque, por otro lado, la población judía de Rusia

ha disminuido sustancialmente en la década de los años noventa con una fuerte emigración a Israel y es ahora mucho menor que la recogida en el censo de 1989 que se ha presentado anteriormente.

## **Conclusiones**

Tras la desintegración de la URSS las relaciones entre mayorías y minorías nacionales se han convertido en uno de los principales focos de conflicto y de inseguridad dentro de los nuevos Estados independientes y en las relaciones entre ellos. La compleja mezcla de grupos nacionales que poblaban todo el territorio soviético ha hecho después inviables los proyectos de estatalidad monoétnica sobre territorios cuyas fronteras habían sido previamente trazadas de modo arbitrario durante la etapa soviética. Las tendencias centrífugas han primado sobre las centrípetas en los años posteriores a la disolución de la URSS y, en ese afán de cada Estado por afirmar su soberanía y su independencia respecto a Moscú, la presencia de fuertes minorías rusas en su territorio se ha interpretado como una amenaza. Estamos asistiendo a un proceso de creación de naciones ya que muchas de las nuevas repúblicas no fueron nunca antes Estados independientes ni crearon un movimiento nacionalista digno de ese nombre y sólo ahora, después del año 1991, están definiendo los signos de identidad de su nación y su Estado. En todas partes este proceso enfrenta a los partidarios de un concepto político, no identitario, del Estado, que acogería como iguales a todos los grupos étnicos, y los partidarios de una definición étnica en la que el Estado sería, en primer lugar, la expresión política de los kazakos, los armenios, los ingushes, etc., convirtiendo de este modo en ciudadanos de segunda clase a los habitantes de ese territorio que no pertenecen a la nación titular.

El hecho de que el grupo más importante de estos últimos sea el ruso, dificulta las relaciones entre mayorías y minorías en los nuevos Estados a causa de la anterior predominancia de la cultura rusa y de la población rusófona en la escala social. En cierto sentido, los nuevos Estados se configuran «contra Rusia» y mientras la situación de crisis económica y social se mantenga es muy improbable que esta ruso-fobia se debilite. Pasarán décadas, en el mejor de los casos, antes de que los nuevos Estados logren afianzar su independencia y se sientan suficientemente seguros como para dejar de percibir a sus minorías rusas como amenazas. Aunque la comunidad internacional reconoce su soberanía y ningún otro Estado amenaza su existencia, la independencia y la seguridad exigen

condiciones sociales, políticas y económicas que están lejos de cumplirse en muchos de estos países. Este deterioro de la convivencia interétnica en los Estados desgajados de la URSS se ha producido también en el interior de Rusia, un Estado multinacional con un territorio tan grande como toda Europa Occidental, donde se ha producido un empeoramiento similar de las relaciones entre mayorías y minorías por dos vías: las tendencias autonomistas o independentistas de repúblicas y regiones en las que algún grupo nacional no-ruso representa un porcentaje importante de la población, y la creciente desconfianza de los rusos hacia los no-rusos, consecuencia de las políticas nacionalistas antirrusas en los nuevos Estados. En este caso, igualmente, el pronóstico a medio plazo no puede ser más que negativo, ya que la crisis económica y de valores que experimenta la Federación Rusa fomenta tanto las tendencias autonomistas como el nacionalismo ruso, y esa crisis general no tiene visos de superación a corto plazo.

## **Bibliografía**

- BREMER, I. y TARAS, R. (1997): *New States and new Politics. Building the Post-Soviet Nations*, University Press. Cambridge.
- BUKKVOLL, T. (1997): *Ukraine and European Security*, Ed. Pinter. Londres.
- CARATINI, R. (1990): *Dictionnaire des nationalités et des minorités en URSS*, Ed. Larousse. París.
- CARRERE D'ENCAUSE, H. (1992): *El triunfo de las nacionalidades. El fin del Imperio soviético*, Ed. Rialp. Madrid.
- CHINN, J. y KAISER, R. (1996): *Russians as the New Minority*. Westview Press. Colorado, Boulder.
- CLEMENS, W. (1991): *Baltic Independence and Russian Empire*, Macmillan. Londres.
- DENBER, R. (compil.) (1992): *The Soviet Nationality Reader*, Ed. Westview Press. Boulder.
- KATZ, Z. (compil.) (1975): *Handbook on Major Soviet Nationalities*, Ed. Collier Mac Millan Publishers. Londres.
- KOLSTOE, P. (1995): *Russians in the Former Soviet Republics*, Hurst and Company. Londres.
- KUZIO, T. (1998): *Contemporary Ukraine: Dynamics of post-Soviet Transformation*, M.E. Sharpe. Nueva York.
- LIEVEN, A. (1993): *The Baltic Revolution: Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence*, Ed. Yale University Press. Nueva Haven.

- LITTLE, D. (1991): *Ukraine: the Legacy of Intolerance*, United States Institute of Peace. Washington.
- PARFENOV, V. y SERGEEVA, M. (1998): «Russia: Sowing Nationalist Grapes of Wrath» *Transitions*, volumen 5, número 7, pp 34-35.
- PETKOV, R. y SHKLYAR, N. (1999): «Power to the Regions» *Transitions*, volumen 6, número 3, pp. 39-41.
- PRIZEL, I. (1998): *National Identity and Foreign Policy: Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*, Cambridge University Press. Cambridge.
- RAUCH G. VON (1987): *The Baltic States: the Years of Independence: Estonia, Latvia, Lithuania, 1917-1940*, Ed. C. Hurst. Londres.
- ROY, O. (1998): *La nueva Asia Central o la fabricación de naciones*, Sequitur. Madrid.
- SETON-WATSON, H. (1977): *Nation and States*, Ed. Methuen and Co., pp. 310-322. Londres
- SHLAPENTOKH, V.; LEVITA, R. y LOIBERG, M. (1997): *From Submission to Rebellion. The Provinces versus the Center in Russia*, Westview Press. Colorado, Boulder.

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **DESAFÍOS DE MOSCÚ EN EL CÁUCASO Y ASIA CENTRAL**

## DESAFÍOS DE MOSCÚ EN EL CÁUCASO Y ASIA CENTRAL

Por CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS

### **El Cáucaso y Asia Central: importancia estratégica y económica**

Las regiones del Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia, que constituyen el Transcáucaso, Daguestán, Chechenia, Ingushetia y las dos Osetias) y Asia Central (Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) adquieren un interés geoestratégico destacable con el fin de la guerra fría y la posterior desaparición de la Unión Soviética como Estado a finales del año 1991. No quiere ello decir que no tuvieran importancia desde antes de la creación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), así como a lo largo de las siete décadas de su existencia como superpotencia, pero su relevancia estratégica se diluía en el marco global de la rivalidad Este-Oeste, desde una perspectiva internacional, y en el de la propia evolución política interna soviética.

Con el fin de la guerra fría toda una serie de conflictos territoriales y étnicos tendrán como escenario esta zona meridional de la antigua URSS, fronteriza con regiones del planeta donde se han dirimido y aún se dirimen complejos juegos de poder. El hecho de contar con enormes recursos energéticos ha hecho también de toda la región que engloba a las cuencas del mar Negro y del mar Caspio y que se extiende hasta los límites occidentales de China escenario de un apasionante juego de influencias en el que actores próximos a la región (Irán, Turquía o la propia Rusia)

y otros más alejados pero con ambiciones en la zona (Estados Unidos y, en menor medida, Europa) se han erigido en protagonistas.

### *Fronteras convulsas*

La Constitución de la URSS definía a ésta como una unión de quince repúblicas. En varias de ellas habían ido creciendo movimientos nacionalistas de forma tal que, en el año 1991, cinco repúblicas (Estonia, Georgia, Letonia, Lituania y Tayikistán) habían declarado sus independencias y había comenzado una guerra civil por el *status* definitivo de Nagorni Karabaj, un gran enclave armenio dentro de Azerbaiyán. El intento de golpe de Estado contra Mijail Gorbachov, en agosto de 1991, estaba dirigido específicamente a prevenir la inminente ruptura de la Unión Soviética y a negar a las repúblicas constituyentes toda posibilidad de secesión. El fracaso del golpe aceleró la división del país y con ella los conflictos.

En el Cáucaso, por ejemplo, la desaparición de la URSS preparó el camino a nuevos problemas de relaciones entre grupos dado que las fronteras entre repúblicas se habían trazado para mantener en constante competición a los distintos grupos nacionales, con lo que Moscú permanecía como único árbitro de sus diferencias y disputas. Además, debido principalmente a los grandes movimientos de población (algunos forzados como las deportaciones de Stalin de los años cuarenta), no había un claro encaje de los grupos nacionales en sus repúblicas respectivas. La independencia dejó muchas aspiraciones insatisfechas y eliminó de la escena a la única autoridad capaz de juzgar, aunque fuese insatisfactoriamente, las reivindicaciones e intereses de los grupos en competición. Además, con la desaparición de la Unión Soviética se independizan Azerbaiyán, Armenia y Georgia, pero Chechenia, Daguestán, Ingushetia y las dos Osetias permanecen bajo administración de Moscú.

En la zona que nos ocupa los conflictos en Tayikistán y en el Cáucaso (Georgia y Azerbaiyán) son los más destacables como veremos posteriormente.

La disolución de la URSS condujo a una lucha de poder en Tayikistán, pequeña república fronteriza con China y con Afganistán, y los feroces combates generaron gran número de refugiados, algunos de los cuales se fueron a Afganistán, donde establecieron contactos con fuerzas étnicamente tayikas. De esta alianza obtuvieron apoyo financiero y entrenamiento y, a cambio, los tayikos de Tayikistán lucharon junto a sus hermanos de Afganistán. Las negociaciones consiguieron varias treguas, y si

bien es cierto que evitaron peores luchas, no fueron capaces de traer la paz. Lo más dramático del caso de Tayikistán es que sin ningún grupo con poder suficiente para alzarse con la victoria definitiva, y sin ninguna coalición capaz de lograr la estabilidad política, si es que tienen interés en ella, la guerra carece de objetivos. El propósito de la guerra es hoy la guerra misma, librada entre facciones étnicas.

El Cáucaso es el hogar de 28 grupos étnicos. Mongoles, persas, otomanos y rusos se disputaron sus tierras durante siglos haciendo de su historia una realidad con frecuencia dramática. El Imperio otomano asesinó o mató de hambre a un millón y medio de armenios entre los años 1895 y 1920; en febrero de 1944, las fuerzas de Stalin reunieron a toda la población chechena (400.000), a toda la población ingush (casi 100.000) y a 100.000 personas más del norte del Cáucaso, para deportarlos a Asia Central. No se les permitió regresar hasta el año 1957.

Posteriormente, con la desaparición de la URSS, en el complejo rompecabezas étnico del Cáucaso la independencia de un grupo amenazaba con sojuzgar la de otro y el impulso hacia la independencia y los derechos nacionales se convertía rápidamente en chauvinismo agresivo. La democracia era frágil, el declive económico vertiginoso y el orden político se derrumbó, tal y como lo atestiguan las siguientes realidades:

1. En Georgia el poder ha residido en manos de auténticos «señores de la guerra» mientras el país ha sido escenario de varios enfrentamientos civiles. El nacionalismo extremista de Zviad Ghamsajurdia, que llevó a Georgia hasta su independencia, provocó rápidamente, como no podía ser de otra manera en una República que cuenta con minorías que reclaman su singularidad, las demandas secesionistas de Abjazia y de Osetia del Sur, territorio este último que ha solicitado su reunificación con Osetia del Norte, que forma parte de la actual Federación Rusa (19). La tensión entre Georgia y Osetia del Sur ha ido remitiendo en los últimos meses. Con respecto a Abjazia, la cumbre tantas veces anunciada entre Edvard Shevardnadze, presidente de Georgia que ha renovado su mandato tras su triunfo en las elecciones de 1 de

---

(19) Entre las condiciones que había fijado el Consejo de Europa para admitir con fecha 27 de enero de 1999 a Georgia como miembro —fue el primer Estado del sur del Cáucaso en ingresar— estaban las de aprobar un cuadro federal para Abjazia y Osetia del Sur, y el derecho de retorno de los 300.000 turcos meskhetes, uno de los pueblos castigados deportados por Stalin en 1944.

noviembre de 1999, en las que obtuvo el 40% de los votos, y Vladislav Ardzinba, su colega de la República Autónoma de Abjazia, no llega a celebrarse. Reuniones bilaterales, intentos de mediación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), de Rusia y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), todo ha sido en vano. «Terroristas» para el presidente georgiano, «patriotas» para sus adversarios, la violencia de los independentistas se cebó en policías y militares abjazos. En el año 1999, a la vez que los guardias fronterizos rusos abandonaban Georgia gradualmente, los ataques de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) contra Serbia hicieron esperar a algunos el final de la indiferencia occidental respecto a la cuestión abjaza, algo que no ha ocurrido.

2. El Alto Karabaj, situado en Azerbaiyán, está poblado en su mayoría por armenios que reclaman su unión con Armenia. La independencia de Armenia y de Azerbaiyán intensificó la pugna por Nagorni Karabaj y fuerzas armenias llegaron a ocupar parte del territorio de su vecino. Azerbaiyán, por su parte, con un 80% de población musulmana, se esfuerza por hacer valer su papel de productor de hidrocarburos con el fin de encontrar una salida favorable a esta dolorosa cuestión. Es precisamente su faceta de productor la que hace que Azerbaiyán sea hoy por hoy un Estado mimado por Occidente. En julio de 1999 se produjeron violentos incidentes en el Alto Karabaj.
3. La República Chechena-Ingush se fraccionó en sus dos partes constituyentes: mientras Chechenia declaraba su independencia bajo el liderazgo de Dzhokhar Dadaiev, los líderes ingushes prefirieron permanecer en Rusia con la esperanza de que su nueva república ganase territorio al norte de Vladikavkaz. El área de Prigorodny Raion había sido ingush, pero fue puesta bajo la jurisdicción vecina de Osetia del Norte en la época de la deportación masiva del año 1944. Aunque la República de Ingushetia formaba, oficialmente, parte de la Federación Rusa en 1992, sus fronteras no estaban fijadas y han seguido siendo inciertas. Milicias de Osetia del Norte han llegado a expulsar a 60.000 ingushes de sus casas.

Ante este caos descrito de una forma esquemática, Moscú intentó reafirmarse en la región transcaucásica. Así, ha impuesto treguas en Georgia, aunque no ha sido capaz de resolver el conflicto, ni el de Georgia ni el existente entre Armenia y Azerbaiyán. Por otro lado, su intervención en Chechenia, en el año 1994, se convirtió en una guerra que ter-

minó en el año 1996 para comenzar de nuevo en el año 1999 y perdurar hasta hoy.

4. Con respecto a Asia Central, en Kazajistán el deterioro de la situación política y económica de los últimos años ha animado a las minorías étnicas a la emigración: entre los años 1992 y 1998, cerca de 1,5 millones de rusos abandonaron el país, mientras que alrededor de 130.000 kazajos volvieron (49% del total de la población), procedentes principalmente de otros Estados de la CEI y de Mongolia. Rusia sigue siendo el socio principal de Kazajistán, que constituye un escudo para Moscú frente a los movimientos islamistas y el tráfico de droga y de armas (20). El día 15 de octubre de 1998, Rusia y Kazajistán firmaron una declaración de «amistad eterna» y varios acuerdos sobre la cooperación económica, el pago de la deuda mutua y la delimitación de las fronteras. A pesar de su envergadura, el peso diplomático de Kazajistán es aún muy limitado tal y como se demostró durante su Presidencia de la Organización de Cooperación Económica (ECO), iniciada el día 10 de mayo de 1998. Sus esfuerzos para reforzar su posición internacional han llevado a las autoridades de Kazajistán a aproximarse incluso a la OTAN. Así, en septiembre de 1998 fuerzas kazakas participaron en maniobras multilaterales con la OTAN en el contexto de la Asociación para la Paz. Meses antes, en junio de 1998, unas maniobras americano-kazakas, celebradas en los alrededores de Almaty, ponían también de manifiesto sus buenas relaciones con Estados Unidos.

Kazajistán es la menos asiática de las repúblicas. Aquí existe una confrontación entre la población rusa y rica del Norte —el 41% de la población y etnia dominante— y la musulmana y pobre del Sur.

5. En Uzbekistán, donde un 11% de la población es rusa y un 70% musulmana con una importante parte de turcos, los años 1998 y 1999 fueron testigos de la expansión del fenómeno islamista radical desde su feudo tradicional del valle de Fergana hacia otros lugares, incluyendo la misma capital, Tashkent (21), El día 16 de febrero de 1999, el

---

(20) Es importante destacar que Kazajistán era, junto con Bielorrusia y Ucrania, una de las tres repúblicas que, aparte de Rusia, albergaba en su territorio armas nucleares estratégicas. Con la desaparición de la URSS, estas repúblicas convinieron depositar las cargas nucleares en el territorio de la Federación Rusa y han firmado el Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP).

(21) KARIMOV, I.: *L'Ouzbékistan à la veille du XXI<sup>e</sup> siècle* Edition Ouzbékiston, 1997. En este curioso libro el presidente Karimov describe la posición de su país, las amenazas a su seguridad así como las condiciones de estabilidad de la región.

presidente del país, Islam Karimov, sufría precisamente un atentado a manos de los activistas wahabíes. En octubre de 1998, quince de ellos habían sido condenados a duras penas de prisión en Andijan, en el valle de Fergana, y en enero de 1999 había tenido lugar otro proceso, en el que estaba implicado un grupo ligado al activista Abidkhannzarov, antiguo imam de una mezquita de Tashkent.

Si bien la crisis estalló en Fergana en diciembre de 1997, tras el asesinato de varios oficiales de policía, la lucha contra los islamistas radicales data de los primeros años de la independencia, en el año 1991. En febrero de 1998, el ministro de Asuntos Exteriores, Akmal Kamalov, denunció el asilo acordado por Pakistán a los islamistas uzbekos, y el día 1 de mayo se aprobó una ley sobre la «libertad de conciencia», exigiendo el registro imprescindible de cualquier organización religiosa de más de 100 personas y de todas las mezquitas. En ese mismo mes de mayo, Uzbekistán firmó con Rusia una declaración sobre el peligro islamista, a la que se unieron Kirguizistán y Tayikistán. La evolución de la guerra civil en Afganistán estaba en el origen de dicha preocupación, justificada si consideramos la llegada de los *taliban* afganos a la frontera uzbeka en agosto de 1998, tras la derrota del general afgano de etnia uzbeka, Rashid Dostom. Uzbekistán ha conservado una actitud bastante ofensiva, y así, en octubre, un tren de armas y municiones iraníes destinadas al comandante Ahmed Shah Massud, opuesto a los *taliban*, era interceptado por las autoridades y enviado a Och, en Kirguizistán.

Otro incidente acrecentó la tensión entre Uzbekistán y Tayikistán. El día 4 de noviembre de 1998, el coronel tayiko de etnia uzbeka, Mahmud Khodaberdaiev, opuesto al nuevo Gobierno de coalición formado en Duchambé en 1997, atacó Kudjan, capital de la provincia tayika de Leninabad, pasando por territorio uzbeko. El presidente Islam Karimov negó cualquier apoyo a este intento, que fracasó rápidamente, pero el Gobierno tayiko vio en ello la expresión de la voluntad de hegemonía uzbeka (esta región formó parte de la República soviética de Uzbekistán hasta 1929). Al día siguiente, el presidente Karimov llevó a cabo una depuración sin precedentes en la alta administración uzbeka.

En otro orden de cosas, el presidente Karimov ha seguido afirmando la independencia de Uzbekistán con respecto a Rusia. En febrero de 1999, Tashkent anunció su salida de la Alianza de Seguridad Regional, apadrinada por Rusia, y su abandono del sistema de seguridad colec-

tiva de la CEI, firmado en 1992 en Tashkent. Con ello sólo quedaba ya en vigor el tratado bilateral de cooperación firmado en el año 1994 con Rusia.

El día 16 de febrero de 1999, un atentado con bomba dirigido contra el presidente Karimov provocó decenas de muertos en pleno centro de Tashkent y el Gobierno acusó inmediatamente a los islamistas radicales. Más recientemente, los rebeldes islamistas entrenados en Afganistán y procedentes de Tayikistán siguen añadiendo inseguridad a las regiones meridionales de Uzbekistán, donde su activismo implica también el fomento del tráfico de armas y de drogas (22).

6. En Tayikistán, el 60% de la población es musulmana y el 11% rusa. El día 27 de febrero de 2000, Tayikistán ha celebrado sus primeras elecciones legislativas multipartidistas desde que estallara la guerra civil en 1992 que duró hasta 1997, cuando culminó el proceso de reconciliación nacional entre el Gobierno y la oposición islamista bajo el patrocinio de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En los últimos meses el activismo de los islamistas tayikos ha alcanzado tales niveles que ha obligado a celebrar una cumbre en Bichkek, el pasado día 20 de agosto, que ha reunido a los presidentes de Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán junto con el secretario del Consejo de Seguridad ruso, Serguéi Ivanov (23).
7. En Turkmenistán, la república menos poblada, con 4,5 millones de habitantes, el 70% de la población es turca y el 12% rusa. Dirigida con mano de hierro por el presidente Sapamourat Niazov, su Gobierno ha intensificado en los últimos tiempos su campaña para imponer su lengua y cultura en detrimento de la rusa (24).
8. Finalmente, Kirguizistán posee una pésima economía y una economía paralela se ha venido desarrollando en torno al tráfico de drogas que circula por el eje de carreteras procedentes de Afganistán, pasando por el Pamir tayiko y desembocando en la ciudad de Och, donde el día

---

(22) En agosto las autoridades uzbekas detectaban una fuerte penetración islamista armada procedente de Uzbekistán. Véase «Ouzbékistán, attaque d'islamistes» *Le Siècle*, Alger, 10 de agosto de 2000.

(23) La Cumbre fue convocada para responder a los ataques islamistas de primeros de agosto contra las regiones fronterizas de Uzbekistán y de Kirguizistán, procedentes siempre de suelo tayiko. Véase «Les pays d'Asie centrale pourraient frapper les islamistes au Tadjikistan» *Le Quotidien d'Oran*, p. 7, Argelia, 19 de agosto de 2000.

(24) Véase «La langue de Pouchkine quasi frappé d'interdit au Turkménistan» *Le Monde d'Aujourd'hui*, p. 12, Alger, 10 de agosto de 2000.

20 de octubre de 1998 fue detenido un tren cargado de armas con destino al comandante afgano Massud que fue reenviado a Irán. Dependiente en gran medida de su gran vecino, Kazajistán, Kirguizistán mantiene también lazos estrechos con Rusia. No en vano, Kirguizistán cuenta con un 25% de población rusa y los problemas étnicos son una realidad en ella. Sin embargo, su emancipación de Rusia está en curso tal y como se refleja en el hecho de que, el día 1 de enero de 1999, los guardias fronterizos rusos fueron reemplazados por guardias kirguizeses, excepto en la frontera china, donde permanecerán hasta el año 2003.

### *Los recursos energéticos del Caspio*

Las reservas probadas de petróleo en Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán y bajo las aguas del mar Caspio han sido estimadas en alrededor de 25.000 millones de barriles. Azerbaiyán, Irán, Kazajistán, Rusia y Turkmenistán comparten este mar interior, debaten sobre la delimitación de sus aguas territoriales y pugnan por la explotación de sus reservas de crudo. La conflictiva fijación de un estatuto legal para sus aguas y sus recursos se refleja en las posiciones de los países ribereños: Azerbaiyán defiende la tesis de delimitar sectores nacionales mientras que Rusia e Irán propugnan la tesis de la explotación común de los recursos, algo que les favorecería dado que las mayores riquezas se encuentran en el sector adyacente a las costas de Azerbaiyán. El día 6 de julio de 1998, Rusia y Kazajistán firmaron un importante acuerdo sobre la distribución de los fondos submarinos del mar Caspio.

A pesar de la mejora en las relaciones entre Azerbaiyán e Irán, la tensión entre ambos Estados persiste, sobre todo en lo referente al *status* del mar Caspio (25). Aunque Rusia parece dispuesta a revisar su posición, Irán continúa considerando al Caspio como un lago y no como un mar, cuya riqueza en hidrocarburos debe ser dividida entre los Estados ribereños.

Tras varios años de euforia Azerbaiyán, que paradójicamente es la economía más pobre del Cáucaso, se enfrentó a las realidades de un mercado petrolero marcado por el hundimiento de las cotizaciones y la prudencia de los socios occidentales de la Socar, la compañía nacional de petróleos, coto reservado de la familia del jefe del Estado, Heidar Aliev.

---

(25) También es importante destacar que en Irán viven seis millones de azeríes que podrían verse tentados por la idea de un Azerbaiyán independiente.

Desde finales de 1998, el número de perforaciones «secas» se convirtió en una cuestión inquietante, a la vez que se multiplicaron los incidentes técnicos. Los operadores se enfadaron al tener que poner en explotación varios pozos en *off shore* con capacidades entre el 40% y el 60% inferiores al umbral de rentabilidad. Algunos llegaron incluso a planear retirarse pero las autoridades de Bakú —el sector petrolero depende de la administración presidencial— continuaron firmando contrato tras contrato con los socios extranjeros.

Los grandes proyectos, como los del oleoducto Bakú-Ceyhan que transportará por 1.500 kilómetros petróleo hacia la costa mediterránea de Turquía, fueron cuestionados a pesar del vigoroso apoyo de Washington y Ankara. Cuando las perspectivas se ensombrecieron en el mercado mundial, el coste de este oleoducto, estimado entre 4.000 y 5.000 millones de dólares, pareció desorbitante a las autoridades anglosajonas, que preferían contentarse con las capacidades limitadas del oleoducto Bakú-Supsa (Georgia), adaptándose a los numerosos incidentes de los que es víctima el oleoducto Bakú-Novorossíisk (Rusia), en particular sobre su recorrido en Chechenia (26). La inauguración de la terminal petrolera de Supsa, sobre el mar Negro, por los presidentes de Azerbaiyán, de Georgia y de Ucrania el 17 de abril del año 1999, aportó sobre todo una gran esperanza a la depauperada economía georgiana. Muchos vieron en ello el símbolo de la apertura económica y política que permitirá al país desprenderse de la presión rusa (27).

A pesar del crecimiento del 26% de la producción en el año 1998, los ingresos conseguidos gracias al petróleo aumentaron poco debido al descenso del precio del bruto. En un país que ha basado su estrategia de desarrollo en el petróleo como es Azerbaiyán, la suerte de la población con un salario mensual medio de 44 dólares, no experimentaron una mejora notable. La situación del millón de refugiados originarios de los territorios ocupados por los combatientes armenios del Alto Karabaj (15% de la superficie de Azerbaiyán, con una población mayoritariamente armenia) sigue siendo precaria. Bakú rechazó violentamente las proposiciones del grupo de Minsk, a través de la OSCE, de crear un Estado

---

(26) La propia Chechenia alberga en su subsuelo unas reservas petrolíferas probadas de 49 millones de toneladas y Moscú ha anunciado que quiere construir un oleoducto a lo largo de la frontera de Chechenia con Rusia.

(27) GORCE, P.-M. DE LA: «Caucase. La guerre des oléoducs» *Jeune Afrique/Intelligent*, números 2.066 y 2.067, pp. 98-10, 15-28 de agosto de 2000.

común. Los lazos tejidos entre Eriván y Moscú y la ayuda militar aportada por Rusia a su aliado incitaron a Azerbaiyán, único Estado de Transcaucasia que no alberga bases rusas, a proponer la instalación de bases de la OTAN.

En Kazajistán el presupuesto del Estado depende fundamentalmente del precio del petróleo. La producción de petróleo en el año 1998 se ha estabilizado en 25,8 millones de toneladas (el 90% de los objetivos), nivel al que contribuyeron el marasmo en el mercado mundial y la falta de infraestructuras de transportes. El día 29 de octubre de 1998, el presidente de Kazajistán, Nursultán Nazarbaiev, firmó la declaración de Ankara apoyando el trazado del oleoducto de Bakú hacia Turquía, que suple así el trazado ruso.

Turkmenistán, por su parte, busca desesperadamente la apertura que le permita exportar su gas y salir de la profunda crisis económica que sufre. El abandono por la compañía norteamericana Unocal del proyecto de construcción de un gaseoducto a través de Afganistán, anunciado a fines de agosto de 1998, debido a razones políticas (tensiones indo-paquistaníes tras los ensayos nucleares de ambos países, conflicto entre los *taliban* afganos e Irán, presencia del terrorista Usama Ben Laden en Afganistán fue un duro golpe, a pesar de que una compañía importante como la argentina Bidas acudió de inmediato.

La visita del presidente turcumano, Separmurad Nyazov, a Estados Unidos en abril del año 1998 no se desarrolló demasiado bien, al preocuparse las autoridades norteamericanas por las buenas relaciones entre Turkmenistán e Irán. Turkmenistán inició entonces un reajuste de su política orientándose hacia Washington y sus aliados, lo que llevó a privilegiar el trazado de evacuación de los hidrocarburos que pasan por el mar Caspio, Azerbaiyán, Georgia y Turquía. El presidente turco, Suleimán Demirel, visitó Turkmenistán en noviembre de 1998, tras haber firmado un acuerdo sobre la distribución del gas turcumano a través del mar Caspio. En febrero del año 1999, se firmó un acuerdo para la construcción del gaseoducto transcaspiano que rodea a Irán. La cólera de Teherán se vio incrementada por el hecho de que uno de los participantes en la obra es la empresa israelí Merhav, cuyo presidente dispone de un título de representante especial del presidente Nyazov. La influencia turco-israelí está suplantando a la de Irán, que no obstante se esfuerza siempre por moderar su ideología para cortejar a su único país amigo en Asia Central. El ministro turcumano de Asuntos Exteriores, Boris Sheykhmuradov, visitó a

los *taliban* afganos en Kandahra en febrero del año 1999, relanzando las especulaciones sobre el gaseoducto transafgano, y acentuando todavía más la distancia con respecto a Irán.

## La conflictividad en la región

Una vez descritos los condicionantes políticos y económicos de la región que nos ocupa consideramos importante detenernos en los conflictos más importantes que han contribuido, y algunos aún contribuyen, a reforzar su carácter estratégico. Para comprender los entresijos de la situación específicamente militar es importante hacer una breve introducción previa sobre las Fuerzas Armadas en presencia y sobre la percepción de amenazas que se afronta en la región.

Ante la imposibilidad de crear en la CEI unas Fuerzas Armadas combinadas que, bajo mando ruso, sustituyeran a las de la desaparecida URSS el presidente Yeltsin creó el Ministerio de Defensa ruso e instituyó las Fuerzas Armadas de la Federación y Rusia se hizo cargo de todas las unidades soviéticas destacadas en las Repúblicas bálticas, Moldavia y Transcaucasia, mientras que las tropas destacadas en Asia Central quedaron bajo el control combinado de Rusia y los países donde se encontraban.

Rusia ha suscrito, con casi todas las repúblicas ex soviéticas, acuerdos bilaterales de cooperación militar, especialmente con Bielorrusia, Ucrania y Kazajistán. En la actualidad, la presencia de efectivos militares rusos se da sólo en Armenia, Georgia, Turkmenistán y Tayikistán, aunque su peso se hace sentir en casi toda la CEI por la dependencia del apoyo logístico ruso (28).

La siguiente percepción de amenazas y riesgos ha aproximado las posturas de unos y otros en aras a concebir una política de defensa común de la CEI:

- Los propios conflictos dentro de la CEI.
- El efecto desestabilizador de Afganistán.
- La influencia de Irán y Turquía.
- El islamismo radical.
- Los conflictos fronterizos.

---

(28) Véase la contribución de RUIZ BEFÁN, J.: «El tránsito de la URSS a la CEI» en AA.VV.: «La seguridad europea y Rusia» *Cuadernos de Estrategia*, número 101. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa. Madrid, 1999.

- Los problemas de inmigración.
- La evolución armamentista de China e Irán.
- El crimen organizado.

Son todas ellas realidades muy presentes en el Cáucaso y en Asia Central, territorios donde aparte del dossier militar, que ha quedado afortunadamente y en gran medida resuelto, el dossier civil ha sido con frecuencia el más doloroso y el que conviene no perder de vista en un recorrido como el que estamos realizando.

En Rusia hay casi tres millones de refugiados rusos, que han escapado de los conflictos étnicos en Asia Central, en Moldavia, en la Transcaucasia y Abjasia. Hay un millón de refugiados en Azerbaiyán, medio millón en Armenia y 300.000 en Georgia (29).

*Descripción de los elementos definidores de los principales contenciosos y conflictos: Nagorni Karabaj, Tayikistán y Daguestán como antesala del conflicto en Chechenia*

Las elecciones a la Presidencia de la República de Armenia, el día 30 de marzo de 1998, condujeron a la victoria a Robert Kotcharian, antiguo presidente de la «República autoproclamada del Alto Karabaj», y pusieron fin a la presidencia de Levon Ter Petrossian. Tras un año 1998 dominado por la violencia política ésta continuó a lo largo de 1999 culminando, el día 27 de octubre, cuando un asalto terrorista al Parlamento de Ereván acabó con la vida del primer ministro, V. Sarkissian, el presidente del Parlamento y dos vicepresidentes. Armenia es, y a pesar de sus buenas relaciones con Teherán, el aliado privilegiado de Moscú en el Transcaucaso. Cuando la OSCE desvió sus posiciones en un sentido más favorable a los armenios del Alto Karabaj, escenario de violentos enfrentamientos a mediados de junio de 1999, el presidente Kotcharian intentó aproximar su país a Occidente.

El conflicto que ha sacudido a Tayikistán cuenta con una serie de elementos definidores: una guerra civil que ha provocado un éxodo de refugiados hacia Afganistán; la represión neocomunista contra los movimientos islamistas; y la tensión con las potencias islámicas de la zona. Se ha tratado de un conflicto residual provocado por los problemas generados

---

(29) MEDVÉDEV, R.: «¿Por qué los rusos están tan indignados?», *El País*, pp. 15-16, 21 de abril de 1999.

en la época soviética y heredados ahora.

El día 10 de junio de 1997 la guardia fronteriza rusa mataba a una treintena de opositores islamistas tayikos que trataban de infiltrarse desde Afganistán donde tienen sus bases (30). El presidente tayiko, Emomali Rajmónov, un neocomunista apoyado por Moscú, había iniciado en los meses precedentes un proceso de reconciliación con la oposición armada islamista. En el mismo mes de junio de 1997, un acuerdo de paz en Tayikistán ponía fin a una guerra que había costado decenas de miles de vidas (31). Dos meses después, el día 9 de agosto, enfrentamientos armados en la capital tayika, Dushambé, provocaban decenas de muertos y heridos con la diferencia de que las fuerzas en conflicto ya no eran las del Gobierno prorruso y la guerrilla islamista, sino facciones tayikas rivales.

Más recientemente, la situación interna de Tayikistán ha empeorado debido a la extensión del bandidaje y el peso creciente de las mafias, así como al resurgimiento de una oposición armada. Una facción próxima al régimen se hizo disidente, rechazando los acuerdos de paz de 1997 y exiliándose. Los días 4 y 5 de noviembre 1998 un millar de hombres, bajo la dirección de su líder Mahmud Khodaberdaiev (de etnia uzbeka), atrevesaron la frontera uzbeka y tomaron brevemente Kudjand (capital de la provincia del Norte) lo cual provocó una seria crisis en las relaciones entre Tayikistán y Uzbekistán. La solidaridad tayika con los *taliban* de etnia patchún de Afganistán inquieta a los uzbekos que ven en ello el posible diseño de una política expansionista que desee luchar por construir un «Gran Tayikistán». A la inversa, los tayikos están convencidos de que Uzbekistán amenaza su independencia. Las tensiones son fuertes y se resumen en el cierre casi total de fronteras.

En esos momentos el presidente Yeltsin mantenía en Tayikistán un importante contingente militar, junto a otros miembros de la CEI, como fuerzas de «mantenimiento de la paz». Lo que, sin embargo, defendía el Kremlin en esa República asiática era y es un cordón sanitario para proteger

---

(30) En aquellos momentos Rusia tenía desplegados en la frontera afgana a miles de soldados. Véase *Le Monde*, p. 5, 13 de junio de 1997.

(31) Sobre las sinergias entre los acontecimientos en Afganistán y en Tayikistán en aquellos momentos, aunque siempre útil en la evolución posterior hasta la actualidad, véase ABDULLAEV, R. y BABAKHANOV, U.: «Thank the Taliban for the Tajik Peace Agreement. How the Afghan war Prompted Peace Talks» *Transitions*, volumen 4, número 5, pp. 46-51, octubre de 1997.

Rusia. Sólo la presencia de las tropas de Moscú, más eficaces aquí que en Chechenia, han impedido la caída de Tayikistán en poder de los islamistas apoyados desde Afganistán (32).

El ataque por parte de islamistas radicales chechenos a la República de Daguestán en agosto del año 1999 fue el detonante que permitiría después justificar la invasión de Chechenia. El conflicto de Daguestán comenzó el 8 agosto pero ya desde un año atrás localidades como Karamaji o Chabanmaji estaban en manos de los integristas wahabíes y el Gobierno de Majachkalá no ejercía allí autoridad alguna. A mediados de agosto el Servicio Federal de Seguridad (FSB) antiguo Comité de Seguridad del Estado (KGB) alertaba de que en esos días los rebeldes preparaban una «nueva provocación» en la República de Osetia del Norte, donde la tensión interétnica era muy alta entre los habitantes osetios e ingushes.

### *Análisis específico del conflicto en Chechenia y sus consecuencias*

Rusia ha tenido y tiene problemas con las minorías tártaras y ucranianas dentro de sus fronteras y conflictos con algunas de sus Repúblicas —Bashkiria, Yacutia, Buratia Chuvash y Tatarstán— pero desde el año 1994 el que más ha destacado por su envergadura ha sido el que aún enfrenta a las tropas federales con los guerrilleros islamistas de la República Chechén-Igushia.

#### LA PRIMERA GUERRA DE CHECHENIA (1994-1996)

El día 1 de noviembre de 1991 el entonces presidente de Chechenia, Yauhar Dudáyev, declara unilateralmente la independencia de Chechenia. Entre los años 1991 y 1994, Moscú había dado la impresión de tolerar *de facto* dicha independencia que por otro lado ningún Estado de la sociedad internacional había reconocido (33).

---

(32) En Afganistán la situación es enormemente compleja. Frente a los *taliban*, que en su mayoría pertenecen a la etnia patchún, y controlan la capital y casi todo el territorio desde el año 1996, se alza el complejo mundo opositor que se declara heredero del Gobierno de Burhanudin Rabbani —que es aún hoy el Gobierno reconocido por la ONU— y que agrupa a tres grandes facciones étnico-religiosas: los tayikos suníes de Rabbani y de Ahmed Massud; los uzbekos suníes del general Rashid Dostam, apoyados por Turquía; y los hazaras shiíes de Karim Jalili, exiliado en Irán.

(33) Tan sólo Afganistán ha reconocido finalmente a Chechenia como Estado pero ello sólo se ha producido en el marco del resurgimiento del conflicto en 1999.

Entre los años 1991 y 1994 distintos clanes pugnaron por ganar el poder y la influencia sumiendo a Chechenia en una situación de caos total. En el otoño de 1994 los independentistas se alzaron en armas para lograr la independencia respecto de Moscú que reaccionó militarmente con bombardeos aéreos y de artillería sobre Grozni. A pesar de las ofensivas masivas rusas y a pesar de que en enero de 1995 las tropas federales tenían asediado el palacio presidencial de Grozni el repliegue de los guerrilleros chechenos hacia las montañas del Cáucaso les permitió alargar extraordinariamente el conflicto que esta vez habían logrado llevar a su terreno. Una vez conquistada Grozni, el día 21 de enero de 1995, las tropas federales hubieron de reducir una a una, y por el costoso medio del asedio, las otras ciudades chechenas así como combatir a los activistas chechenos en el campo. El mismo presidente checheno, Dudáyev, fue muerto por un misil cuando los rusos detectaron la ubicación de su teléfono móvil en el año 1995.

Esta primera guerra ruso-chechena fue enormemente costosa para ambas partes aunque el precio global fue mayor para Moscú. Por un lado porque puso de manifiesto problemas de coordinación entre el mando político (el Kremlin) y el militar a la hora de hacer frente a una crisis, y por otro lado porque destapó también las muchas debilidades de la maquinaria militar rusa a la hora de resolver un conflicto de estas características, en el que voces militares destacadas, como la del general Alexander Lébed, comandante en jefe del XIV Ejército Ruso en Transdniéster en el año 1995, habían desaconsejado el embarcarse (34).

Fue precisamente el general Lébed, que en 1996 era ya secretario del Consejo de Seguridad de Rusia, quien negoció con los independentistas chechenos el acuerdo de Khassaviourt que puso fin en el verano de 1996 a veintinueve meses de conflicto.

El frágil acuerdo dejaba abierta la cuestión del futuro político de Chechenia, a determinar según el acuerdo en un plazo de cinco años mediante negociaciones, y garantizaba al menos la salida del petróleo producido en Azerbaiyán. En el mes de septiembre de 1996 se celebraron reuniones entre el general Lébed y el presidente separatista, Zelimján Yandarbiev con el tema de la formación de un futuro gobierno de coalición en la agenda. Meses después, el 20 de enero de 1997, se celebraron elecciones.

---

(34) ECHEVERRÍA, J. C.: «Chechenia: un conflicto recurrente» *Tiempo de Paz*, número 55, p. 66, invierno de 1999.

nes, calificadas de «internas» desde Moscú, que dieron la Presidencia a Aslán Masjádov. Su Presidencia, en línea de continuidad con las anteriores, estaría marcada por el caos y las luchas de poder entre los múltiples clanes chechenos. Esta situación caótica, ilustrada además con ejecuciones públicas y castigos realizados en nombre de la *sharia*, aparte de la anarquía armada representada por la ostentación de los diversos señores de la guerra (35), sirvió de excusa a Moscú para preparar el terreno a una futura intervención que sirviera para resarcirse de la cuasi derrota de 1996 (36).

La excusa inmediata para intervenir militarmente en Chechenia se la sirvió al Kremlin en bandeja el líder militar checheno Shamil Basáyev, quien al frente de un grupo de islamistas dirigió una miniinvasión de la vecina República de Daguestán en agosto de 1999. Esta incursión, y varios atentados con bomba producidos en Moscú y en otras ciudades rusas en septiembre, adjudicados de inmediato a activistas chechenos, dieron la excusa al Kremlin para lanzar su operación antiterrorista una vez había quedado bien demostrado que Chechenia aparecía como un foco de irredentismo y de terrorismo con una enorme capacidad desestabilizadora en una región sensible como es el Cáucaso.

#### EL CONFLICTO ACTUAL Y SUS CONSECUENCIAS

Putin, primero como primer ministro y después ya como presidente, ha embarcado a Rusia en una aventura militar que, por ahora, está consiguiendo al menos lavar el sentimiento de humillación en millones de rusos incluidas sus Fuerzas Armadas (37). Además, la justificación interna era múltiple dado que, a la vez que se daba respuesta a la invasión de Daguestán, se ponía orden en Chechenia y se buscaba una revancha a los sangrientos atentados de septiembre de 1999. En el terreno operativo, se ha intentado además aplicar las lecciones aprendidas del conflicto anterior.

Moscú no puede aceptar la desestabilización de una región sensible como es el Cáucaso. De no haberse reaccionado a tiempo, Daguestán y Che-

---

(35) Como ilustración de aquellos momentos de caos véase TOSUYEV, A.: «Decapitados cuatro occidentales secuestrados en Chechenia» *El Mundo*, p. 1, 9 diciembre de 1998.

(36) La anarquía existente permitía en diciembre de 1999 al entonces primer ministro Putin describir a Chechenia como una especie de Líbano de los noventa. Véase PUTIN, V.: «Grozni no es Belfast» *El Mundo*, pp. 4-5, 11 de diciembre de 1999.

(37) Véase SOULÉ, V.: «La Tchetchenie redore l'armée russe» *Libération*, p. 10, 27-28 noviembre de 1999.

chenia hubieran podido convertirse en focos desestabilizadores trastocando la credibilidad de Moscú en el marco de la CEI. Por otro lado, desde un punto de vista económico, Chechenia es clave en el diseño de las políticas energéticas descritas más adelante dentro del presente capítulo.

A partir del día 5 de septiembre de 1999 Moscú iniciaba una campaña de ataques aéreos contra Chechenia, en lo que parecía ser una extensión de las operaciones en la vecina Daguestán. Rusia aprovechaba un momento de fuertes divisiones en el seno de la dirección chechena en el deseo de que su intervención tuviera más garantías de éxito. Los jefes militares rusos saben que una guerra larga desgastaría la posición rusa en los mismos tres ángulos que sucediera durante el anterior conflicto:

- Coste en hombres en una guerra de desgaste en la que los guerrilleros chechenos han demostrado su experiencia. No hay que olvidar que la movilización de las madres de los soldados caídos o desaparecidos jugó durante la primera guerra un papel clave creando un estado de opinión en Rusia que condujo a la finalización de los combates en mayo de 1996.
- Coste material del conflicto, tema también central si consideramos el estado en que se encuentran muchas unidades rusas hoy en día y los problemas presupuestarios que plantearía el tener que mantener un largo conflicto en el Cáucaso.
- Coste en imagen y prestigio internacional, que se incrementa en función del incremento en la duración de un conflicto especialmente sangriento.

De hecho, el presente conflicto, en el que los mandos rusos preveían una erradicación rápida y eficaz del problema con la aniquilación física del enemigo, está alargándose demasiado con el consiguiente desgaste. A principios de junio el contingente ruso desplegado en Chechenia, que asciende a 15.000 hombres, seguía sufriendo frecuentes y sangrientas emboscadas, las más recientes en lugares tan propicios para ello como los desfiladeros de Argún y Vedenó. El adversario, estimado por Moscú en unos 2.000 o 3.000 combatientes, seguía enfrentándose a las tropas federales en el sur y en el este de Chechenia y siguen demostrando una notable capacidad operativa y de reclutamiento. La búsqueda de los jefes rebeldes Shamil Basáyev y Jattab es objetivo prioritario de los mandos rusos por el efecto propagandístico que ello tendría.

El Kremlin ha apostado por la creación de una Administración que, bajo el mando directo del presidente Putin y apartando a los representantes

legítimos de los chechenos, se quiere presentar como la única alternativa de supervivencia para esa mayoría de la población civil que, siempre según el Gobierno ruso, rechaza el desgobierno de sus propios líderes. De hecho, las autoridades legítimas chechenas surgidas de las elecciones del año 1996, desde el presidente Masjádov y pasando por buena parte de sus ministros y altos cargos de la Administración, son ahora guerrilleros, han desaparecido, sobreviven como refugiados o están en campos de reeducación rusos. En esta línea, un decreto promulgado el día 8 de junio de 2000, con entrada en vigor inmediata, daba al presidente Putin el control directo y total de Chechenia.

De todos los líderes chechenos con los que Moscú ha mantenido contactos para atraerlos a su causa se ha decantado finalmente por el *muftí* Ajmed Kadírov. Según los planes del Gobierno ruso, durante el periodo de transición, que durará entre uno y tres años, el dirigente máximo de esta administración provisional de Chechenia será esta persona nombrada por Moscú (38). El día 24 de junio Ajmed Kadírov ha renunciado a su puesto religioso para poder hacerse cargo de su nueva función. En sus primeras declaraciones ha señalado su proyecto de acabar con la rebelión en dos meses; mientras se estaban realizando estas declaraciones las fuerzas federales, en cierta forma desdiciendo a Kadírov, se estaban preparando para otro invierno de guerra.

Kadírov deberá en adelante cogobernar una república de la que han desaparecido las infraestructuras más elementales, incluida la energía eléctrica, las comunicaciones, los medios de información, el suministro de agua, gas y combustible, el transporte civil y la mayor parte de las viviendas. Hace meses que los hospitales no funcionan o están destruidos y los tribunales islámicos han desaparecido. En las ciudades más importantes, como Grozni o Urús-Martán, los edificios de la Administración chechena han sido quemados por las fuerzas rebeldes al retirarse o destruidos por las bombas rusas. Por otro lado, más de 200.000 refugiados permanecen aún en la vecina Ingushetia ante la ausencia de garantías de seguridad para volver. En el interior de Chechenia las únicas actividades de carácter humanitario son las desplegadas por el Ministerio de Protección Civil ruso, concentrado en alimentar malamente a la población.

---

(38) Hasta el mes de junio de 2000 ese cargo lo ha ocupado Nikolai Koshman, general de las Tropas de Ferrocarriles, que ya fue primer ministro hace cuatro años durante la efímera presidencia títere del prorruso Doku Zavgáyev.

Junto a la estrategia aplicada en el interior el presidente Putin ha desarrollado un hábil despliegue exterior destinado a legitimar su postura y frenar las críticas a su gestión de la crisis chechena insistiendo siempre, sobre todo ante los países occidentales, en que todos estamos del mismo lado en la lucha contra el extremismo y el terrorismo internacional. En todo momento, el Kremlin ha confiado en contar con la complicidad occidental en el combate contra los radicales islámicos, en este caso contra activistas wahabíes apoyados desde el extranjero. La presencia tanto en la aventura de Daguestán como en los combates en Chechenia de «un señor de la guerra» como Shamil Basáyev ha venido muy bien a la propaganda rusa, que pretende despertar los terrores de Occidente frente al islamismo radical que tanto daño ha producido en países más próximos a Europa como Argelia y Egipto o, directamente a través de acciones terroristas, a los intereses occidentales en su propio suelo.

Su gira internacional tras su flamante toma de posesión como presidente ha seguido el siguiente itinerario: Reino Unido, Italia, España, y Alemania, siendo quizás esta última la más importante dado que Alemania es no sólo el principal acreedor de Rusia sino, sobre todo, desde tiempos remotos la gran esperanza para la modernización del país. Alemania, además, quiere redinamizar la relación estratégica entre Rusia y Europa. No hay que olvidar que los tres principales socios comerciales de Rusia son Italia, Alemania y Estados Unidos.

El balance de su gira por Occidente ha sido exitosa si tenemos en cuenta los resultados del Consejo Europeo de Feira del día 20 de junio pasado: la Unión Europea ha decidido levantar en julio las leves sanciones, prácticamente testimoniales, impuestas a Rusia en enero de este año por el conflicto checheno. Las sanciones han sido revisadas por el Consejo de Asuntos Generales celebrado en julio en Luxemburgo confirmando lo ya establecido en la Cumbre Unión Europea-Rusia de primavera.

Putin ha combinado su despliegue por Occidente con el reforzamiento de lazos con los países de su órbita. Así ha reforzado sus relaciones con China, con quien ha emitido el 6 de junio una declaración común sellando sus objeciones al Sistema de Defensa Antimisiles (NMD) norteamericano (39).

---

(39) El día 9 de diciembre del año 1999, China apoyó a través de una declaración a Rusia en su política en Chechenia. A principios de diciembre Rusia había firmado un acuerdo doblando sus ventas de petróleo a China. Curiosamente también en el año 1996, cuando Rusia estaba inmersa en el primer conflicto con Chechenia, Moscú y Pekín firmaron un importante acuerdo bilateral.

El reforzamiento de lazos con la Bielorrusia del filoruso presidente Lukashenko, confirmado en el otoño de 1999 durante la fase más cruda del conflicto, era recordado ahora pues Putin pasó por su capital justo antes de iniciar su gira occidental.

## **El «gran juego» diplomático y estratégico en la región del Caspio**

Al temprano deseo ruso de controlar el Cáucaso y Asia Central allá por el siglo XIX, y a los correspondientes intentos por parte de las otras grandes potencias de la época de afianzar también el suyo lo calificó Richard Burton de «gran juego». Esta expresión nos es útil hoy, a principios del siglo XXI, para describir cómo en un contexto histórico diferente la demostración de intereses por parte de actores, en algunos casos coincidentes y en otros no respecto a la de dos siglos atrás, es en gran medida similar (40).

### *La política de Rusia*

Tras su llegada al poder Vladimir Putin ha manifestado a través de sus decisiones su deseo de devolver a su país a un puesto de protagonismo internacional. Su política en el Cáucaso y Asia Central por un lado, y su defensa de Serbia en los foros internacionales por otro así lo han atestado.

No hay que olvidar que ha sido gracias al aumento espectacular del precio internacional del crudo que la economía de Rusia ha podido despegar desde la crisis de agosto de 1998, y el asegurar sus posiciones ante las expectativas que la explotación y el transporte de las reservas en hidrocarburos de esta riquísima región suponen un objetivo prioritario para el Kremlin. Los conflictos y tensiones que Moscú ha mantenido o aún mantiene en Chechenia, Armenia, Azerbaiyán o Georgia están relacionados con su interés por ganar posiciones en dicho mercado energético.

Moscú desconfía tradicionalmente de países como Turquía, Irán o Afganistán, por los juegos de influencias que puedan desear ejercer en las franjas musulmanas de su población. Con el fin de la guerra fría, y en el marco de la búsqueda de un afianzamiento de su influencia en la región, Moscú hace frente a lo que percibe como una conspiración islamista que

---

(40) Véase ECHEVERRÍA, C.: «Estrategias en el Cáucaso y Asia Central», *Política Exterior*, volumen XIV, número 75, pp. 103-110, mayo-junio de 2000.

cuenta con apoyo internacional, desde Afganistán pero fundamentalmente desde Irán y desde Turquía, que con su condena a la intervención rusa en Chechenia y la extensión de sus apoyos a los regímenes de las repúblicas musulmanas de la región tratan de ganar protagonismo en el emergente y atractivo escenario geoestratégico del Cáucaso y Asia Central. En esta línea, en la defensa rusa de Serbia hay raíces históricas y, sobre todo, adaptación a esta política antiislamista de Moscú que coloca en el mismo frente a Moscú y a Belgrado luchando solidariamente contra la expansión de esa pretendida «amenaza verde» (41).

En el recelo ruso ante el posible papel de Turquía está el miedo a que la extensión de la influencia turca haga que regímenes hoy neocomunistas se vieran reemplazados por regímenes proturcos. Una Turquía moderna, que asegure la salida geográfica de las producciones de los Estados del Cáucaso y de Asia Central, y que como futuro miembro de la Unión Europea asegure también el acceso político, socioeconómico y humano podría ser demasiado atractiva.

El diseño y construcción de las redes de transporte energético tiene en Moscú a un defensor a ultranza de perpetuar, en lo posible, su tradicional monopolio en la exportación de hidrocarburos, y esta actitud le enfrenta sobre todo a Turquía (42). En Asia Central, Kazajistán y Turkmenistán se oponen a que la nueva red de transportes atravesase Rusia y son favorables a que crucen Irán y Turquía. A Moscú le han salido además molestos adversarios en Afganistán, donde el empuje de los *taliban* le hace temer que deseen extender su influencia a Turkmenistán, Tayikistán y Uzbekistán, lo que les convertiría en una seria amenaza para la estabilidad de Rusia (43).

---

(41) En cuanto a las raíces históricas de la estrecha relación entre rusos y serbios hay que recordar que, ya en el siglo XIX, Rusia apoyó a esta nación frente a la amenaza representada entonces por la política expansionista del Imperio austro-húngaro en los Balcanes.

(42) JOLIAN, É.: «Caucase. Au carrefour de trois empires», *Le Nouvel Afrique-Asie*, p. 83, número 129, junio de 2000.

(43) La realización en el mes de marzo del año 2000 de las maniobras combinadas *Escudo Meridional 2000*, en las que participaron durante diez días miles de hombres de Rusia, Uzbekistán, Tayikistán, Kirguizistán y Kazajistán, junto con pequeños contingentes de Bielorrusia y de Armenia, han supuesto el mayor ejercicio militar llevado a cabo nunca en la región. Se ha interpretado desde el exterior como reflejo de los acercamientos más recientes frente al desafío planteado a estos Estados por el islamismo radical. Véase «Asia Central. El fin de las ilusiones democráticas». *Amanecer del Nuevo Siglo*, p. 30, septiembre de 2000.

En resumen, es fundamental subrayar la extrema volatilidad de la región, en la que en el momento actual y, haciendo prospectiva a medio plazo, coexistirán los intereses divergentes ligados al atractivo sector de los hidrocarburos, con una tendencia a la coordinación frente a los desafíos de seguridad planteados por el activismo islamista violento tanto dentro como fuera de las fronteras de esta región. La celebración de una cumbre de los presidentes de los Estados de la CEI en los días 25 y 26 de agosto de 2000 en la ciudad ucraniana de Yalta, testimoniaba el deseo de reunir esfuerzos así como la voluntad de desarrollar una Presidencia fuerte por parte de Putin (44).

### *La política de Turquía*

Limitrofe con las tres repúblicas transcaucásicas, Turquía está situada en el epicentro de las mayores rutas de transporte de hidrocarburos procedentes del Cáucaso y de Asia Central. Ello hace de Ankara un actor prioritario en el gran juego que estamos describiendo.

Turquía parte con una ventaja esencial con respecto a otros actores que se vienen aproximando a la región; sus lazos políticos, económicos, étnicos, lingüísticos y religiosos con algunos de los Estados de la región facilitan de partida su aproximación. Esas ventajas comparativas han despertado, como no podía ser de otra manera, los celos de las otras potencias con ambiciones en la región, en primer lugar los de Rusia. La rivalidad de Ankara es en primer lugar ideológica ya que el panturquismo y el islam han sido los dos únicos instrumentos susceptibles de llenar el vacío dejado por la desaparición de la Unión Soviética en los nuevos Estados. No obstante, y aunque Turquía pueda desarrollar en el futuro políticas más ambiciosas en la región, sus relaciones con Moscú serán siempre prioritarias y tratará de cuidarlas como, de hecho, lo ha hecho hasta ahora. Además, las perspectivas de adhesión de Turquía a la Unión Europea, por fin confirmadas en Helsinki en diciembre de 1999, hacen de ella un actor aún más relevante que antes y permite deducir que el interés por preservar y por intensificar las relaciones bilaterales Turquía-Rusia es y será mutuo por parte de Moscú.

El protagonismo y el liderazgo turco en la región se ha manifestado sobre todo en algunos temas puntuales:

---

(44) Véase «CEI-Rencontre de Yalta. Conflits et pétrole à l'ordre du jour», *Horizons*. p. 7, Alger, 18-19 de agosto de 2000.

- Ankara ha mediado entre Armenia y Azerbaiyán en respuesta a una opinión pública que ha exigido un mayor compromiso turco en la búsqueda de un arreglo justo y definitivo para el conflicto del Alto Karabaj. Pero su posición aquí es delicada ya que si ganara influencia en Azerbaiyán, y los estrechos lazos étnicos existentes lo facilitarían, esto podría ser mal percibido desde Irán dado el irredentismo existente en el Azerbaiyán iraní. Es probable que la cautela de la diplomacia turca, reflejada en el hecho de que la propia OSCE y Rusia hayan sido más activos que Turquía en todas las negociaciones de paz desarrolladas en torno a este conflicto desde el año 1992, sea una constante en el futuro.
- Turquía cuenta con potencialidades para intervenir en diversos niveles ante las diversas minorías musulmanas existentes en el Cáucaso y Asia Central, y aunque la experiencia de los dos conflictos de Chechenia demuestra la prudencia turca la inquietud de Rusia podría estar siempre justificada.
- En el ámbito energético, Turquía ha presionado para que el petróleo y el gas de Turkmenistán y de Azerbaiyán pase por su territorio y por Irán en detrimento de Rusia.
- Occidente ve en Turquía un elemento de confianza para llenar el vacío estratégico creado en Asia Central, y el único que puede contrarrestar idénticos deseos por parte de Irán. Turquía ofrecería un modelo de país musulmán secularizado y con economía de mercado, aliado en la OTAN y futuro socio en la Unión Europea. Esta imagen, que es cierta, no debería hacernos olvidar otros elementos de análisis que son cuando menos destacables y que requieren de un seguimiento continuo, a saber: la posición turca frente a las sanciones contra Irak, que hacen perder a Ankara, desde el año 1991, jugosos ingresos anuales en *royalties* por el paso del crudo iraquí por el oleoducto vía Turquía; y la propia y compleja dinámica de las negociaciones para la construcción de redes de transporte hacia Occidente de los hidrocarburos de Asia Central y del Cáucaso.

### *La política de Irán*

Es el actor regional más controvertido dada la evolución de sus relaciones con Occidente. Aparte de actor relevante es también productor y posee unas reservas de unos 93.000 millones de barriles, lo que supone el 9% de las reservas mundiales confirmadas, y de las segundas mayores mundiales de gas (evaluadas en 23 millones de metros cúbicos) des-

pués de Rusia. Su importancia como abastecedor de hidrocarburos y sus convulsas relaciones con sus principales clientes, los países occidentales, han marcado la realidad de los últimos años.

Con la desaparición de la URSS, Irán trató de desempeñar el papel de potencia regional con respecto a un grupo de Estados que salvo dos, Armenia y Georgia, son todos musulmanes. Abrió embajadas en ellos en 1991 y en 1992 reactivó la Organización de Cooperación Económica (ECO) con el ingreso de las nuevas repúblicas y les ofreció fórmulas de cooperación en el mar Caspio. Desde una perspectiva geopolítica, Irán se presentaba ante los jóvenes Estados de Asia Central como su acceso a los mares abiertos. A pesar de todo lo expuesto, Teherán es consciente de sus limitaciones a la hora de diseñar estrategias: desde su debilidad económica para desarrollar proyectos de expansión hasta el reconocimiento de los recelos locales frente a un posible expansionismo persa y shií. Exceptuando Azerbaiyán, cuya población es shií de confesión pero étnica y culturalmente turca, y parte de Afganistán que es shií, el resto de las poblaciones son, en su inmensa mayoría, de confesión suní.

La elección del reformador liberal Mohammad Khatami a la Presidencia de la República de Irán el 23 de mayo de 1997, en unas elecciones caracterizadas por una elevada participación (88% frente al 50% del año 1993), tuvo una doble consecuencia: legitimar a la república islámica, y dificultar a Estados Unidos y a Occidente el seguir calificando a Irán de Estado paria (45). Por otro lado, la posición de Irán como moderador y estabilizador en los conflictos del Alto Karabaj, Tayikistán y Afganistán ha contribuido también a crear un clima propicio al diálogo con Occidente.

A Irán le preocupa que la otrora dominante cultura persa en la región se ve hoy desplazada, progresivamente, por la cultura turca. Esta avanza entre las poblaciones de origen turco en el Azerbaiyán iraní y en Asia Central. Turquía tiene lazos étnicos con Azerbaiyán, que fue persa hasta principios del siglo XIX, y con cuatro de los cinco Estados de Asia Central. Irán, por su parte, mantiene vínculos con Tayikistán, donde se habla farsi, lengua también hablada en parte de Afganistán, donde es oficial junto con el patchún, y en las grandes ciudades históricas de Uzbekistán: Samarkanda y Bujara. Para Irán, Turquía está asumiendo el papel de peón en un intento occidental de rodearla estratégicamente.

---

(45) BAYART, J.-F.: «Bain de jouvence pour l'Iran?», *Croissance*, número 40, p. 50, julio-agosto de 1997.

Por otro lado, un incremento en el rechazo ruso a la creciente presencia turca en la región podría hacer previsible un acercamiento aún mayor entre Moscú y Teherán. Podemos así destacar la concertación entre Rusia e Irán con respecto a Tayikistán para impedir el avance de la oposición islamista. Para Irán el panturquismo de Ankara es más peligroso que Rusia porque amenaza su integridad territorial, sobre todo en las regiones septentrionales de Irán que son turcófonas. No hay que olvidar que hay más azeríes en Irán que en Azerbaiyán.

La visita realizada a fines de febrero del año 2000 a Irán por el ministro chino de Asuntos Exteriores, Tang Jiaxuan, marca precisamente el avance en la aproximación entre Irán, Rusia y China. Los tres están interesados en una paz global para Afganistán, faro iluminador de las causas islamistas en Chechenia o en Xinjiang, y el interés de Teherán en esta aproximación a Moscú y a Pekín está precisamente en, aparte de frenar la expansión de los *taliban* cuya victoria desplazó a Teherán de Afganistán, contrarrestar la influencia de una Turquía ya reforzada en su papel europeo.

Finalmente cabe decir que Irán reconoce con pragmatismo que la presencia rusa en Asia Central está bien consolidada y que su espacio de actuación debe de ser necesariamente limitado. El Gobierno iraní concentra sus esfuerzos en el largo plazo y centrados en dos áreas concretas: las relaciones económicas y la política cultural. Mientras procura profundizar sus relaciones con Rusia, con la que encuentra varios puntos de encuentro:

- Comparte antiamericanismo con Rusia y con China.
- Rusia supone para Irán un interesante contrapeso a la humillante presencia norteamericana en el golfo Pérsico.
- Moscú abastece de armamento a Irán y aporta seguridad a la convulsa frontera ruso-iraní.
- Rusia comparte las tesis iraníes sobre la necesidad de una explotación común de las riquezas del mar Caspio.

### *La política de Estados Unidos*

Sin haber desarrollado todavía una presencia estable sí podemos afirmar que existe un interés creciente norteamericano en la región, que comienza a manifestarse a partir de 1997 y que, hasta ahora, se ha demostrado, sobre todo, a través de la participación de compañías norteamericanas en los grandes contratos energéticos.

En el verano de 1997 una gira de funcionarios norteamericanos por el Cáucaso sirvió para fijar claramente los intereses de Estados Unidos en la región, definidos de la manera siguiente:

- Washington se erige en gran valedor internacional de las independencias políticas de estos jóvenes Estados de la región al haber constatado falta de iniciativa y cierta inhibición por parte de la Unión Europea.
- Para el transporte de los recursos energéticos, Estados Unidos privilegian la opción turca, e incluso la rusa, evitando así la opción iraní.
- Washington inscribe su aproximación a esta región en su ambicioso diseño geopolítico del «Gran Oriente Próximo», algo que sólo el nuevo contexto internacional de posguerra fría podía permitir.

En los últimos meses, la «ingerencia» norteamericana en el conflicto de Chechenia ha sido, no obstante, en sintonía con la de los otros países occidentales, discreta y poco contundente. Hay en ella algunos hitos que conviene ser resaltados. El primero fue la reunión en enero del año 2000, en Washington, de funcionarios del Departamento de Estado con el autodenominado «ministro de Asuntos Exteriores de Chechenia», Ilias Ajmádov, que provocó una agria reacción de Moscú. Más recientemente, durante su visita oficial a Rusia realizada a principios de junio del año 2000, el presidente Clinton criticó la guerra de Chechenia, por causar demasiadas muertes de civiles sin que haya ni indicios de que se busque una solución política. Referencia esta obligada pero que, como afirmábamos anteriormente, carece de contundencia ya que lo que cuenta para Moscú es la actitud real de Washington en defensa de unas relaciones privilegiadas con Moscú, pragmática y posibilista, en ámbitos concretos y relevantes como los Siete Grandes (G-7) o la propia OTAN.

Lo que más inquietud ha provocado al Gobierno ruso ha sido lo que percibe como pérdida de influencia en Asia Central y el Cáucaso en beneficio de, entre otros, Estados Unidos. La aproximación de Washington a Azerbaiyán y a Turkmenistán ha irritado a Rusia mientras que la colaboración de tres centros científicos rusos con Irán en materia de armamento, descubierta en enero de 1999, ha provocado una de las peores crisis en las relaciones bilaterales entre Washington y Moscú desde el final de la guerra fría.

Durante su visita oficial a Estados Unidos, en agosto de 1997, el presidente Aliev firmó varios contratos permitiendo a compañías norteamericanas participar en la explotación de petróleo y de oro en Azerbaiyán.

Turkmenistán organizó ese mismo año, en 1997, una subasta para otorgar derechos de exploración y explotación de sus recursos de petróleo y gas.

### *La política europea*

Ante la falta tradicional de una aproximación europea común a esta región es preciso destacar las iniciativas particulares de algunos de los Estados miembros, así como la actividad intensa de las empresas europeas, públicas y privadas, en el ámbito de la prospección, explotación, transporte y transformación de los hidrocarburos.

El interés común de la Unión Europea ha tardado en definirse ya que con la desaparición de la URSS, la Unión Europea mantuvo en un primer momento centralizadas sus relaciones con Rusia, debilitada pero gran potencia en suma y, por ello, socio privilegiado en todos los ámbitos. Progresivamente, y a medida que a lo largo de los años noventa iban entrando en vías de solución los múltiples conflictos existentes en el área, la Unión Europea ha ido concediendo una atención creciente a los nuevos Estados de la CEI. La aproximación ha sido bilateral más que multilateral y se han ido firmando Acuerdos de Cooperación y Asociación con los países del Cáucaso y de Asia Central. Estos instrumentos jurídicos dan cobertura a las relaciones bilaterales en los diversos ámbitos de interés mutuo: el político, el económico-comercial y el de cooperación.

Es indudable que una aproximación regional, que necesitaría también de la existencia previa de unas condiciones mínimas de confianza y de cooperación entre los miembros de dicha región (46), haría más operativos los instrumentos comunitarios hoy disponibles, a saber: el Programa TACIS, iniciativa de cooperación económica para los Estados de la CEI y Mongolia que incorpora entre otras la cooperación transfronteriza, de enorme relevancia en la región tratada; el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, que concede préstamos a estos Estados, canalizándolos a través de sus redes bancarias respectivas; el V Programa Marco de Investigación y Desarrollo europeo, vigente entre los años 1999 y 2002, y que incluye el apoyo a los esfuerzos nacionales por dotarse de sistemas de Investigación y Desarrollo (I+D) que coadyuven a

---

(46) Para ilustrarse sobre tal situación véase el epígrafe siguiente.

dar respuesta a los numerosos desafíos que sociedades emergentes, y algunas de ellas dotadas de enormes recursos, tienen por delante. La práctica más reciente de la Unión, de diseñar estrategias comunes para las diversas regiones del mundo con las que Bruselas mantiene relaciones privilegiadas supone una invitación a diseñar un marco nuevo para aproximarse a una región que paulatinamente va recavando la atención de más potencias mundiales.

Destaca entre las diversas aproximaciones europeas la de Alemania, especialmente sensibilizada por la región y por la necesidad de comunitarizar la aproximación a ella. El canciller federal, Gerhard Schröder, invitó el día 31 de marzo, durante un discurso ante el Parlamento georgiano, en Tiflís, a los Estados miembros de la Unión a tomar parte de el diseño de un plan de estabilización para la zona del Cáucaso (47).

En el terreno exclusivamente político, el centro de atención europeo durante los últimos meses en lo que a esta región respecta ha estado centrado en la posición de la Unión Europea con respecto al conflicto de Chechenia, y en cómo y dónde dicha posición —y en ocasiones suma de posiciones— se ha manifestado. Las ocasiones más recientes en las que la Unión Europea ha podido transmitir a Rusia su posición sobre el conflicto han sido la reunión preparatoria de la cumbre entre la Unión y Rusia, el día 10 de abril, y posteriormente en la misma cumbre, celebrada el 17 de mayo del año 2000 (48). En ambas ocasiones la constante ha sido la defensa de los métodos pacíficos para resolver el conflicto pero sin estridencias para no socavar la estabilidad de Rusia.

Por otro lado, la decisión tomada por el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, de incluir a Turquía en la lista de candidatos a la adhesión, sitúa al Cáucaso y a Asia Central en la agenda política de la Unión para los próximos años dado el interés central que tienen en la política exterior de Ankara.

---

(47) Alemania ha concedido tradicionalmente a la Georgia de Edvard Schevardnadze, quien ha solicitado el ingreso de su país en la OTAN, un papel importante en el flanco sur de Rusia y en el diseño de las redes de transporte energéticas en construcción o en proyecto. Véase BONET, P.: «Schröder propone a la Unión Europea un plan de estabilización del Cáucaso», *El País*, p. 2, 1 de abril de 2000.

(48) En la agenda de esta Cumbre aparecían, entre otras, las siguientes cuestiones: relaciones comerciales, puesta en marcha del Acuerdo de Cooperación, lucha contra el crimen organizado, etc.

## **El escenario de regionalización/concertación versus el de disgregación/conflicto: contribuciones a un estudio de prospectiva**

Una vez descritos los conflictos y las tensiones de los distintos Estados de la región entre sí y con potencias vecinas o alejadas pero en cualquier caso con intereses concretos que defender ha llegado el momento de describir el marco institucional de carácter regional y subregional en el que estos jóvenes países participan.

Aunque no lo desarrollemos, sí es conveniente insistir en la importancia que una Organización como la OSCE tiene para las actividades cotidianas de estas repúblicas en ámbitos como la prevención y, sobre todo, la gestión y resolución de controversias y como instrumento de contacto permanente y de trabajo en común (49).

Las organizaciones regionales más importantes en el contexto que estamos tratando, y que son reflejo de la pugna por el liderazgo regional entre Irán y Turquía como las dos potencias regionales descritas, son las siguientes:

- La ECO, es un polo exclusivamente islámico creado en el año 1990 por Irán, Pakistán y Turquía a fin de reforzar la cooperación regional. Hoy incluye a diez Estados de la zona: Afganistán, Azerbaiyán, Irán, Kazajistán, Kirguizistán, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía y Uzbekistán, englobando a unos 300 millones de habitantes. Es la segunda mayor unión económica mundial tras la Unión Europea, es una institución rica en recursos y estratégicamente bien situada entre Europa y Extremo Oriente. El problema es que su principal inspirador, Irán, que ha lanzado desde el año 1992 toda una ofensiva diplomática para reforzar la Organización, está limitada para llevar a través de ella iniciativas ambiciosas dado su aislamiento internacional. Turquía, también miembro de ECO y a la vez dentro de la OTAN y, en unos años también de la Unión Europea, es el otro polo en el seno de una organización plagada de contradicciones internas.

---

(49) Bajo el paraguas de la OSCE se creó por ejemplo el llamado grupo de Minsk, un interesante instrumento de concertación e influencia al que Rusia se adhirió en diciembre del año 1994 y del que forman parte, entre otros, Alemania, Estados Unidos y Turquía. A título de ejemplo, el grupo de Minsk ha mediado entre las partes en el conflicto de Alto Karabaj.

- El Consejo de Cooperación Económico del Mar Negro (BSEC), creado por la Declaración de Estambul el 25 de junio de 1992 y a iniciativa de Turquía. El BSEC, según sus siglas inglesas, no es específicamente musulmán como la ECO, y agrupa a once Estados ribereños del mar Negro: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldavia, Rumania, Rusia, Turquía y Ucrania. Esta Organización, cuya Secretaría está en Estambul, agrupa a unos 320 millones de habitantes y tiene relevancia para nosotros en todo lo referente al Cáucaso. Más allá de su objetivo de contribuir a desarrollar y diversificar las relaciones económicas existentes entre los países ribereños, su ambición última la aleja de la ECO pues el Consejo busca fundamentalmente preparar a sus miembros para su integración en una Europa ampliada. Así, mientras Irán trataba de arrastrar a Turquía hacia el mar Caspio y Oriente, Ankara muestra con su participación en ambas Organizaciones, y sobre todo con su apoyo continuado a la segunda, su doble ambición de jugar sus cartas europeas y asiáticas. Teherán y Ankara tienen pues en estos dos instrumentos las herramientas ideales para poder contrarrestar las iniciativas respectivas.
- El llamado Grupo de Shanghai —formado por Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Rusia y China—, reúne a un curioso grupo de Estados que encuentran una ocasión más para concertarse y, en ocasiones, dirimir en este foro diplomático sus diferencias. Por ejemplo, en el marco de la cumbre de estos Estados celebrada en Almaty en los días 3 y 4 de julio de 1998, los presidentes kazako y chino firmaron un acuerdo para solucionar sus problemas fronterizos.

Otras iniciativas más limitadas en cuanto a miembros y objetivos han sido, por regla general, decepcionantes:

- La Unión Aduanera entre Rusia, Bielorrusia, Kirguizistán, Tayikistán y Kazajistán no ha permitido obtener ningún resultado concreto.
- La Comunidad Económica de Asia Central —que engloba a Kazajistán, Kirguiristán, Tayikistán y Uzbekistán— se ha visto en gran medida socavada por la rivalidad entre uzbekos y kazakos.

## **Conclusiones**

En el Cáucaso el petróleo de Azerbaiyán se ha convertido en un elemento geopolítico ineludible. El Cáucaso en general forma un área de interés estratégico y económico y ya se la ha comenzado a calificar de «golfo Pérsico del siglo XXI». Con respecto a Asia Central, esta zona se caracteriza por su inestabilidad política y por ser instrumental para Moscú como

muro de contención frente a los desafíos meridionales; los Estados que la componen necesitan de Rusia económica y militarmente. Además, su situación económica se caracteriza por el atraso.

Aunque coyunturalmente la debilidad de los precios del petróleo en los años 1998-1999, haya llevado a cierta reducción de interés por parte de los inversores occidentales en toda la zona, la recuperación de los precios en el año 2000, batiendo incluso récords históricos y, sobre todo, la importancia de los recursos a medio y largo plazo constituye el factor esencial en la región. Occidente, europeos y norteamericanos aquí confundidos, se enfrenta a la urgente necesidad de mantener un equilibrio en sus relaciones con Turquía y con Rusia, así como a la de clarificar su postura con respecto a Irán. Llegados a este punto constatamos cómo unas relaciones que son básicamente económicas tienen un evidente y complejo trasfondo político.

Desde una perspectiva político-estratégica, el modelo de Administración presidencial directa, de corte autoritario, estrenada por Moscú en la caótica Chechenia, amenaza con extenderse a cualquier región o república rebelde al poder central ruso. El Decreto de 8 de junio de 2000 otorga *de facto* todos los poderes al presidente Putin en Chechenia, y está previsto que los ejerza durante al menos dos o tres años. Por otro lado, la cumbre de los Estados de la CEI reunidos en agosto de 2000 en Yalta ha puesto de manifiesto una doble realidad: por un lado, el activismo islamista violento que tiene como epicentro a Tayikistán, a su vez incentivado desde el vecino y convulso Afganistán, está creando una tendencia a la coordinación entre las repúblicas de Asia Central y de éstas con Moscú; por otro lado, es importante destacar que algo parecido sucede también en el Cáucaso, donde tanto Azerbaiyán como Georgia han pasado de mantener serias disputas con el Kremlin, sobre todo a causa del conflicto checheno, a manifestar su intención de mejorar sus relaciones con Rusia.

Frente a Occidente el Kremlin describe reiteradamente su percepción de la existencia de una internacional terrorista de orientación islamista que se ha cebado en los últimos tiempos con esta región de Rusia. Aunque es consciente de que un conflicto como el actual daña su imagen internacional, y la dañará aún más en la medida en que se perpetúe en el tiempo, el Gobierno ruso confía en que Occidente acabe sopesando sus intereses estratégicos, que pasan por evitar que Rusia caiga en manos de fuerzas reaccionarias, y no se oponga de forma radical a las operaciones en Chechenia. Los frutos obtenidos en la gira occidental del presidente Putin así

como los resultados del Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 confirman que las expectativas de Moscú eran las correctas.

Finalmente, en unos momentos en los que entre Rusia y Occidente hay diversos motivos de fricción —sistema de defensa antimisiles, diseño de una política europea común de seguridad y de defensa, reforzamiento de la industria de defensa europea incluido el transporte aéreo estratégico que choca con la oferta rusa, política en los Balcanes, etc.— y cuando Moscú se acerca a China en su defensa de la multipolarización del mundo, los juegos de influencias en la región que nos ocupa deben de ser entendidos en tal contexto general y seguidos minuciosamente.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Presidente:* D. FERNANDO RIAÑO LOZANO

*Contralmirante de la Armada.*

*Coordinador:* D. GUILLERMO CARRERO GONZÁLEZ

*Capitán de navío.*

*Secretario:* D. EDUARDO NAVADIJOS ORTIZ

*Coronel de Intendencia*

*y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.*

*Vocales:* D. JESÚS DE ANDRÉS SANZ

*Profesor de Ciencia Política. UNED.*

D. ANTONIO ROMEA RODRÍGUEZ

*Russia Consulting.*

D. RAFAEL SÁNCHEZ GONZÁLEZ

*Coronel de Infantería (DEM).*

D. ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS

*Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia.*

D.<sup>a</sup> CARMEN GONZÁLEZ ENRÍQUEZ

*Profesora titulada de Ciencia Política. UNED.*

D. CARLOS ECHEVARRÍA JESÚS

*Doctor en Ciencias Políticas y Sociología.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

## **ABSTRACT**

Russia, heir of the Union of Soviet Socialist Republics, and as a consequence of its transition to a capitalist system, has suffered a series of institutional, economic and social transformations, which are analysed herein according to the following areas and criteria:

The first area is related to the Russian Federation's present institutional and political system and its counterpart: pressure lobbies operating intensely within the whole system.

The second one related to National Security studied double folded: Russian perception of Security and the evolution of the powerful Defence Industries at the pace of profound reforms during the past decade.

The third and last related to two specific sources of conflicts: the existence of big national Russian and non-Russian minorities nucleus, whether within or off the Federation's frontiers; and another on problems posed by the new territorial boundaries in sensitive areas as of the Caucasus and Central Asia.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO.....	7
INTRODUCCIÓN, CONSIDERACIONES GENERALES.....	9
<i>Capítulo primero</i>	
SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA FEDERACIÓN RUSA	19
La formación del actual sistema político ruso.....	22
Principales órganos e instituciones del Estado.....	30
Comportamiento político y opinión pública .....	36
La Rusia del siglo XXI .....	48
<i>Capítulo segundo</i>	
GRUPOS DE PRESIÓN EN LA POLÍTICA RUSA.....	51
La estructura del poder en Rusia .....	54
Yeltsin.....	56
— El «yeltsinismo» .....	56
— El «yeltsingate» .....	57
— El gobierno de Primakov .....	58
— El fin del «yeltsinismo» .....	60
— Shamil Basáyev en Daguestán .....	60
— Las elecciones legislativas .....	65
— La dimensión de Yeltsin .....	66

Vladimir Putin .....	67
— <i>Putin presidente en funciones</i> .....	67
— <i>Putin presidente</i> .....	67
— <i>Los retos de Putin</i> .....	68
— <i>El poder real de Putin</i> .....	70
— <i>Los apoyos de Putin</i> .....	71
— <i>Putin y Chechenia</i> .....	73
— <i>Pronósticos sobre Putin</i> .....	74
— <i>El occidente anglo-americano</i> .....	78
— <i>La OTAN</i> .....	80
— <i>Europa</i> .....	81
— <i>Oriente</i> .....	82
 <i>Capítulo tercero</i>	
LA PERCEPCIÓN RUSA DE SU SEGURIDAD NACIONAL.....	85
Introducción .....	87
Rusia en el Mundo .....	89
— <i>El sistema de relaciones internacionales</i> .....	90
— <i>El papel de Rusia</i> .....	90
— <i>Los intereses nacionales rusos</i> .....	90
— <i>La situación político-militar</i> .....	91
Las amenazas .....	92
— <i>Crisis económica</i> .....	92
— <i>Dependencia tecnológica</i> .....	93
— <i>Separatismo</i> .....	93
— <i>Criminalización de la sociedad</i> .....	94
— <i>Estratificación social</i> .....	95
— <i>Crisis de la salud pública</i> .....	95
— <i>En el ámbito internacional</i> .....	95
— <i>En el campo de la información</i> .....	96
— <i>En las fronteras</i> .....	97
— <i>Deterioro ambiental</i> .....	97
— <i>Nivel de amenaza militar</i> .....	97
— <i>Amenazas a la seguridad militar</i> .....	99
Defensa de la seguridad nacional .....	101
— <i>Principios militares estratégicos</i> .....	102

— Organización militar del Estado.....	104
— Armas nucleares.....	108
Conclusiones .....	109

*Capítulo cuarto*

REFORMAS ECONÓMICAS E INDUSTRIA DE DEFENSA EN RUSIA	113
Política económica en la transición rusa.....	116
— La política de cambio estructural.....	116
— La política de regulación económica.....	120
— Indefinición en política económica.....	122
— Transformación y cambio industrial .....	124
Cambios organizativos en la industria de defensa.....	126
— La privatización.....	127
— La creación de asociaciones empresariales .....	131
— La creación de empresas de pequeño tamaño .....	134
Cambios productivos en la industria de defensa.....	137
— Producción militar .....	137
— La exportación de armas.....	141
— La conversión en la industria de defensa.....	143
Conclusiones .....	147

*Capítulo quinto*

LOS CONFLICTOS DE MINORÍAS NACIONALES EN LOS ESTADOS SUCESESORES DE LA URSS .....	153
Introducción.....	155
La cuestión nacional en la Unión Soviética.....	156
Las minorías rusas en los Estados sucesores .....	163
— Una visión de conjunto.....	163
— Los países bálticos.....	164
— Ucrania .....	170
— Kazajistán .....	175
Minorías nacionales y tendencias centrífugas en Rusia .....	178
Conclusiones .....	185

<i>Capítulo sexto</i>	<u>Página</u>
DESAFÍOS DE MOSCÚ EN EL CÁUCASO Y ASIA CENTRAL.....	189
El Cáucaso y Asia Central: importancia estratégica y económica...	191
— <i>Fronteras convulsas</i> .....	192
— <i>Los recursos energéticos del Caspio</i> .....	198
La conflictividad en la región .....	201
— <i>Descripción de los elementos definidores de los principales contenidos y conflictos: Nagorni Karabaj, Tayikistán y Daguetán como antesala del conflicto en Chechenia</i> .....	202
— <i>Análisis específico del conflicto en Chechenia y sus consecuencias</i>	204
El «gran juego» diplomático y estratégico en la región del Caspio .	210
— <i>La política de Rusia</i> .....	210
— <i>La política de Turquía</i> .....	212
— <i>La política de Irán</i> .....	213
— <i>La política de Estados Unidos</i> .....	215
— <i>La política europea</i> .....	217
El escenario de regionalización/concertación versus el de disgregación/conflicto: contribuciones a un estudio de prospectiva .....	219
Conclusiones .....	220
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....	223
ABSTRACT.....	225
ÍNDICE .....	227

## RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- \*1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- \*2. Las conversaciones de desarme convencional (CFE).
- \*3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- \*4. Cinco sociólogos de interes militar.
- \*5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- \*6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- \*14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- \*15. La crisis de los Balcanes.
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la defensa.
17. Second anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
18. Las misiones de paz de la ONU.
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.

- 22.** El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.
- 23.** V Jornadas de Defensa Nacional.
- 24.** Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
- 25.** Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
- 26.** Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
- 27.** La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
- 28.** Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
- 29.** El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas (I).
- 30.** Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
- 31.** El islam: presente y futuro.
- 32.** Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
- 33.** La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
- 34.** Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
- 35.** La seguridad en el Mediterráneo.
- 36.** Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
- 37.** Aproximación estratégica española a la última frontera: La Antártida.
- 38.** Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- 39.** La Aviación en la guerra española.
- 40.** Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
- 41.** La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
- 42.** La seguridad en el Mediterráneo.

---

\* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.



MINISTERIO  
DE DEFENSA

