

# Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?

\*Cesáreo R. Aguilera de Prat

## LOS ORÍGENES DE LA CEI

La desintegración de la URSS en 1991 puso fin a un peculiar tipo de imperio y la superación del sistema comunista generalizará la dimensión étnica como principal referente de la identidad colectiva (Yerasimos, 1994: 61). A diferencia de los imperios tradicionales como el español, el francés o el británico –que eran transoceánicos– el imperio ruso (zarista y soviético) fue una entidad geográficamente contigua que integró por anexiones territoriales sucesivas sobre todo a diversos pueblos eslavos y *turcófonos*. En el caso ruso la nación no preexiste al imperio y su proceso de construcción fue uno solo en el que se confundieron ambos elementos. Las peculiaridades del imperio ruso formado por la agregación de periferias fronterizas al centro dificultan su pleno desmantelamiento. En realidad, el fin de la URSS no ha supuesto la desaparición de su antiguo espacio, pues son multitud los vínculos existentes entre sus diferentes entidades. El espacio soviético estaba hecho de interdependencias y especializaciones regionales que de ningún modo se han podido superar. Por un lado, Rusia no podrá restablecer su viejo imperio *tal como era*, pero, por otro, es innegable su supremacía económica y militar en todo su antiguo espacio, incluyendo a los Países Bálticos. En este sentido, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) ha sido un mecanismo de contención relativa de conflictos y de reequilibrio pactado entre las élites postsoviéticas (Carrère d'Encausse, 1997: 68; Furman, 1996: 38; Shashenkov, 1994: 47). La tradicional geopolítica rusa procuró abrirse hacia los mares próximos (Báltico, Negro,

\*Catedrático de Ciencia Política. Universidad de Barcelona

Comunicación presentada en el III Congreso de la AECPA (Salamanca, 2-4 de octubre de 1997)

Índico) para romper la limitación continental, pero, aunque desde la independencia de los Países Bálticos (los únicos territorios exsoviéticos que no forman parte de la CEI) Rusia tiene sólo dos “ventanas” en el primero (San Petersburgo y el enclave de Kaliningrado) y un menor espacio en el segundo, es perceptible la reconstrucción de una política de gran potencia canalizada ahora a través de la CEI (Aguirre, 1995: 83).

Esta entidad nació en medio de una improvisación general a finales de 1991 para mantener ciertos lazos fundamentalmente entre Rusia y Ucrania junto con Asia Central. Para Rusia, en particular, se trató de evitar que la disolución de la URSS debilitara demasiado su papel internacional y para Ucrania esta fórmula debía permitir un acuerdo para el reparto de la herencia recibida. Sin embargo, la creación de la CEI no estuvo a la altura de los problemas planteados y, en su primera fase (1991-1993), apenas fue una mínima plataforma coordinadora de ciertas políticas (Sapir, 1994: 161 y 164). En realidad, fueron diferentes las interpretaciones de lo que debía ser la CEI según las élites de cada República. Por ejemplo, Asia Central no deseaba la independencia –que le vino dada– pues esa zona era la gran beneficiaria de las subvenciones federales, aun revistiendo ciertos rasgos *tercermundistas* internos. En Bielarús siempre fue muy pequeño el sentimiento cívico nacional, al igual que en la muy rusificada Ucrania oriental. De entrada, Rusia y Ucrania quisieron hacer un buen negocio al disolver la URSS, pero los problemas políticos internos rusos y la desconfianza ucraniana estuvieron a punto de disolver la CEI.

Es decir, esta entidad fue –de entrada– poco más que un comité liquidador de la URSS, a la vez que un factor inevitable de contención de conflictos y mantenimiento de flujos económicos para evitar la miseria catastrófica de casi todas las Repúblicas (Zúbov, 1995: 495). Finalmente, tras la victoria *manu militari* de Yeltsin sobre el Parlamento ruso en 1993 y el cambio de guardia en Ucrania (de Kravchuk a Kuchma), la CEI no sólo sobrevivió, sino que se vio reforzada. En esa coyuntura se cerrará la fase provisional que se limitaba a enunciar vagos programas sin concretarlos y Rusia “descubrirá” la virtualidad fáctica reintegracionista de la CEI. Esto fue también posible porque todas las élites de las Repúblicas tomaron conciencia de la necesidad de reforzar los lazos de cooperación tras el fracaso de las autarquías o la inoperancia de generosas y flexibles aperturas al capital extranjero que, por lo demás, apenas llegó. La fase *delicada* de la CEI se superará en 1993 no sólo una vez resuelta la pugna por el poder en el centro, sino en cuanto las repúblicas constataron que sin Rusia no tienen posibilidades reales de mantener cierta independencia.

Al estar en condiciones de recuperar cierto protagonismo en 1993, Rusia suspendió la concesión de créditos para fines técnicos a la CEI y las repúblicas tuvieron que liquidar una deuda gigantesca. Esto fue así porque se puso fin a las ayudas financieras a través del Banco Central Ruso una vez entró en vigor el nuevo rublo (Zúbov, 1995: 496). En esta nueva coyuntura Rusia pondrá condiciones para prestar ayuda pues ya no mostrará estar interesada en conservar a *cualquier* precio el espacio exsoviético tal como había sido

antaño. Dada su supremacía económica, las demás repúblicas de la CEI se vieron obligadas a ceder y Rusia exigirá el control de un “paquete de votos” cualificado en todos los órganos de la CEI. Las repúblicas no rusas asumirán que sus dificultades proceden de haberse separado en demasía de Rusia, de ahí el viraje con eventuales sustituciones de los gobiernos de la independencia formal (en Bielarús Shushkevich por Lukashenka y en Ucrania Kravchuk por Kuchma). La propia Rusia acabará resolviendo mediante tratados bilaterales el encaje de Tatarstán y Bashkiria en su Federación en 1994, aunque Chechenia sería un caso aparte (con todo, ningún otro pueblo caucásico se solidarizó con este territorio rebelde y la zona permaneció pasiva durante todo el conflicto bélico local).

## NATURALEZA DE LA CEI

El argumento legitimador de la CEI fue el de aducir que la URSS estaba en bancarrota y que había que reconstruir las relaciones entre sus repúblicas de forma nueva como sujetos plenamente independientes de derecho internacional. Este fue el revestimiento ideológico de las élites eslavas deseosas de desembarazarse de los restos del poder soviético que encarnaba Gorbachov. Paralelamente, las élites de las diferentes repúblicas pactaron no alterar las delimitaciones territoriales heredadas de la URSS y, en todo caso, negociar de modo bilateral eventuales cambios; esto es lo que explica que Rusia no alentara el separatismo de las minorías rusas en Ucrania, Moldova, Kazajstán o incluso los Países Bálticos. Los objetivos iniciales de la CEI fueron, sobre todo, económicos: coordinar las reformas, tomar el rublo como moneda de referencia, concordar la reducción del déficit y articular políticas comunes en aduanas, fisco, liberalización de precios y gasto social.

La CEI debía ser simultáneamente una organización de coordinación política y de seguridad, así como una zona económica común. No es fácil definir la naturaleza de tal entidad pues nunca quedó claro si se limitaría a ser una plataforma flexible de cooperación –incluso transitoria– o una nueva estructura perdurable tendencialmente reintegracionista (Urjewicz, 1994: 95). La CEI se ha configurado como una forma intermedia de unión de estados jurídicamente independientes, si bien muy influidos por Rusia. La CEI tiene una estructura aparentemente paritaria aunque de hecho asimétrica (de “geometría variable”) pues permite diferentes niveles de integración bi y multilaterales y han sido, por cierto, los sucesivos acuerdos concretos los que la han hecho operativa (Furman, 1996: 37). Con todo, queda claro que la CEI no es ni un Estado, ni una formación supranacional, sino una coordinadora de Estados soberanos –tendencialmente confederal– en la que Rusia está en condiciones de imponer en general sus prioridades e intereses.

Son muy numerosos los acuerdos de la CEI, tanto de carácter general como regional, así como los órganos establecidos (Banco Interestatal de Reglamentación, Comité Consultivo de Coordinación, Consejo de Seguridad Colectiva, Comité de Estado Mayor Conjunto) de entre los cuales sobresale el Comité Económico Interestatal en el que Rusia controla el 50% de los votos, Ucrania el 14%, Kazajstán, Uzbekistán y Bielarrús el 5% cada una y el resto el 3% por entidad (*Anuario CIDOB*, 1991: 242-255). Dos son los grandes ámbitos de actuación de la CEI, seguridad y economía, sobre los que Rusia se ha basado para imponer sus criterios.

En la CEI no existe una organización militar integrada como la OTAN, pues su Estado Mayor es un simple comité coordinador, ya que se abandonó en 1993 el proyecto de crear unas fuerzas armadas conjuntas (Jean, 1994: 160). Con anterioridad llegó a existir el cargo de comandante en jefe de los ejércitos de la CEI y su titular, Yevgeni Shaposhnikov, solicitó un pacto unificado de seguridad colectiva de acuerdo con el modelo de la OTAN, pero la negativa de Ucrania lo hizo imposible (Allison: 1994: 34; Van Ham, 1994: 12-13). El Tratado de seguridad colectiva de Tashkent (suscrito por Rusia, Kazajstán, Kirguizistán, Uzbekistán, Tadjikistán y Armenia) es ambiguo al respecto, pero ha permitido reconstruir la dirección militar rusa en toda la CEI y obtener el derecho a mantener treinta bases en las diversas repúblicas (Allison, 1994: 12; Crow, 1994: 2; Rubinstein, 1994: 575; Trenin, 1997: 64). Lo más significativo ha resultado ser la nueva doctrina militar rusa que confiere a sus fuerzas armadas misiones especiales de protección de los derechos de las minorías rusas en el “extranjero cercano” y de vigilancia de las fronteras exteriores de la CEI por afectar a los intereses nacionales. Esta nueva doctrina, que confirma la capacidad de presión del *lobby* militar, ratifica el derecho de injerencia rusa en los países de la CEI con el doble argumento citado, a lo que debe añadirse el éxito fáctico que para la diplomacia de Moscú ha supuesto la tácita admisión internacional de su función de “tutela” sobre todo el espacio exsoviético (Aguirre, 1995: 77; Lepingwell, 1994: 73). En consecuencia, aún sin mando conjunto de la CEI, Rusia ha conseguido efectos muy similares ya que las repúblicas le han reconocido un papel protagonista como principal responsable de la seguridad colectiva y la estabilidad regional. Yeltsin señalaría en la cumbre de Minsk de mayo de 1995 que la CEI debía adoptar “una protección conjunta (dirigida por Rusia) y eficaz de las fronteras comunes” (Blackwill, 1995: 35). En este sentido, Rusia ha dado a entender que podría considerar una amenaza directa para su seguridad que un Estado limítrofe ingrese en una alianza en la que aquella no estuviera presente. En lo inmediato, el problema para Rusia es, más bien, el de involucrarse excesivamente en conflictos locales de la periferia de la CEI, viéndose obligada a tomar partido.

En lo económico, la CEI parece evolucionar hacia un mercado único con libre circulación de bienes, servicios y capitales, aunque no de personas. Rusia favorecerá la creación de nuevas divisas para reforzar el rublo y obligar a que sean las demás repú-

blicas de la CEI las que tengan que pedir el ingreso en tal área monetaria en las condiciones que dicte aquella. La balanza comercial entre Rusia y la CEI no puede ser más favorable para aquella con un superávit de 1,5 trillones de rublos en 1992, el 10% del PIB ruso. El endeudamiento de las repúblicas con relación a Rusia es cada vez mayor y sus ayudas suponen el 52,8% del PIB uzbeko, el 48,8% del kazajo y el 45,0% del turkmeno en 1993, como casos especialmente significativos (Sinatti, 1994: 149-154).

## LA NUEVA RUSIFICACIÓN DEL “EXTRANJERO CERCANO”

A diferencia de la URSS, Rusia ya no es una superpotencia mundial (a salvo de su arsenal nuclear), pero sí es una potencia regional. El *retroceso* internacional de Rusia ha permitido concentrar su esfuerzo exterior en la CEI y, en esta, aquella reclama un estatuto especial, una suerte de derecho a ser Estado “guía”. Tras la Guerra Fría la cuestión de las amenazas exteriores ya no es central y la prioridad es la seguridad interior, de ahí que la CEI se haya convertido en su gran esfera de interés estratégico (Baranovsky, 1995: 47; Trenin, 1997: 61). La tutela de Rusia sobre el “extranjero cercano” se ha convertido en el máximo objetivo de su política exterior/interior para garantizar sus intereses geopolíticos y tal papel es unilateralmente asumido por la “especial responsabilidad” que aquella se autoatribuye sobre todo el conjunto de la CEI (Grushevski, 1994: 25; Shashenkov, 1994: 49).

Aunque la nueva Rusia ha heredado muchas actitudes de la vieja URSS en política internacional (sus recelos frente a Occidente que, a veces, es visto en clave conspirativa), tras 1989 y 1991 ha perdido sus dos tradicionales círculos concéntricos defensivos: Europa del Este y las repúblicas soviéticas no rusas (Crow, 1994: 4; Baranovsky, 1995: 35; Carrère d’Encausse, 1997: 55). Los intereses geopolíticos rusos son euroasiáticos y buscan preservar las interrelaciones con la CEI y garantizar los derechos de las minorías rusas del “extranjero cercano”. Este eufemismo es poco más que una mera declaración retórica de principios, pues Rusia distingue claramente entre la política hacia la CEI y la *genuina* política exterior que se proyecta fuera de las fronteras de este vasto y heterogéneo conglomerado (Halbach/Tiller, 1994: 156; Baranovsky, 1995: 40; De Andrés, 1996, 31-32).

Rusia se ve ahora rodeada de una nueva periferia que, sin embargo, es muy dependiente en lo económico y militar de ella. Salvando ciertas formas, restablecer como mínimo el núcleo eslavo con Kazajstán es la tarea principal de la política exterior rusa (Grushevski, 1994: 25). Es intenso el debate en la *clase política* rusa sobre la identidad del Estado-Nación *propio* y los “intereses vitales”, así como es constatable la fuerza del

nacionalismo ruso fuera y dentro de los diversos círculos del poder. En este sentido, el factor Zirinovsky tuvo cierto papel en el endurecimiento –más formal que real– de las autoridades rusas frente a Occidente con ocasión del debate sobre la ampliación de la OTAN hacia el Este (Crow, 1994: 1; Lough, 1993: 29). Las actitudes oficiales de supuesta fuerza respondieron más a cuestiones internas que a una posibilidad real de llevarlas a la práctica pues la derrota en Chechenia revelaría la degradación del aparato militar ruso y las contradicciones de la élite política (Trenin, 1997: 57).

Por una parte, son ambivalentes las actitudes de la élite dirigente que oscila entre el proeuropeísmo (Gorbachov y la “casa común”) y el paneslavismo (el repliegue nacionalista *gran-ruso*) y, por otra, es un hecho el renacimiento postsoviético desde 1993 (en 1994 el 52% de los dirigentes *reformistas* se consideraba más bien occidentalista y el 45% eslavófilo. [Crow, 1994: 6]). El nacionalismo ruso permea desde los liberales hasta los *ultras*, pasando por los conservadores, con diversas dosis de pragmatismo y radicalismo. El problema es que esta ideología corre el riesgo de proyectarse de forma impositiva sobre todo el espacio postsoviético ante la convicción generalizada entre las élites a propósito del “destino manifiesto” y la “misión universal” de Rusia al respecto. Así, por ejemplo, el general Tarasov afirmó: “no tenemos duda alguna de que existen poderosas fuerzas centrípetas entre los eslavos del este” (Grushevski, 1994: 25). El propio primer ministro ruso Chernomyrdin añadió en Minsk: “nadie está usurpando ninguna soberanía, pero nadie podrá detener nuestra unificación” (Blackwell, 1995: 35). Redundando en la misma idea, el presidente-coordinador ruso de la CEI, Iván Kootchenia, afirmó que, a largo plazo, tal entidad dispondría de “un solo Ejército, un solo sistema fronterizo, un solo espacio económico” (Blackwill, 1995:29). Las presiones nacionalistas acabarían provocando el fracaso de la orientación decididamente *atlantista* de la política exterior rusa y los propios Yeltsin y Kóziriev fueron acusados de claudicación antipatriótica ante Occidente. El inútil viraje final eslavófilo de Kóziriev no evitó su caída, pero reflejó la fuerza de los círculos euroasiáticos y *gran-rusos* (Lazébnikova, 1995: 102-105; Aguirre, 1995: 78). El Informe Surikov, encargado por el Instituto Independiente para Investigaciones de Defensa, propone reconstruir en diez años el espacio soviético para hacer frente a Occidente. Desde esta perspectiva, se aduce que las reformas económicas en curso estarían orientadas por el FMI y el Banco Mundial con objeto de devaluar el potencial ruso y de animar a los países de la CEI a no pagar sus deudas a Rusia y a comerciar directamente con Occidente de modo preferente. Este informe sostiene que, en realidad, Occidente no está interesado en una Rusia competitiva, sino estable y subordinada en el mercado mundial. En consecuencia, se sugiere filtrar las “recomendaciones” económicas occidentales, reforzar el control sobre los propios recursos, oponerse todo lo que se pueda a la ampliación de la OTAN (con veto absoluto para los Países Bálticos) y reforzar la integración con Bielarrús. Es decir, la estrategia rusa debería diri-

girse preferentemente a consolidar la CEI, aunque se admite de modo realista la imposibilidad actual de configurarla como un nuevo bloque alternativo al Occidental (Surikov, 1996: 63-69).

En suma, la concepción rusa de la CEI es claramente reintegracionista, de ahí que conciba las fronteras de esta entidad como “propias” y “naturales” (Claudín, 1993: 69; Allison, 1994: 54). Rusia considera la CEI fundamentalmente como un medio para restaurar su autoridad y liderazgo, y la función que se ha autoatribuido de garantizar la paz y la seguridad –prácticamente incontestada dentro y fuera– ha tenido la consecuencia de consolidar su papel de gendarme con derecho de injerencia (Alexandrova, 1994: 54). Ante Occidente Rusia quiere dar la impresión de que ha renunciado a un trato imperial con relación a los países de la CEI, pero, en realidad, ha ido reconstruyendo lazos hegemónicos con todos ellos de modo bilateral y, en algún caso, multilateral (Lough, 1993: 22-26). Esto ha sido posible gracias a su peso económico y militar, al intercambio de garantías para las minorías rusas con la renuncia a alentar el separatismo y la revisión de fronteras y, por último, a la pacificación de conflictos avalada por la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)/Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En particular, la cuestión de las minorías rusas en el “extranjero cercano” ha sido una de las más delicadas y potencialmente conflictivas. Se trata de unos 28 millones de rusos étnicos, 12’5 de los cuáles residen en las otras dos repúblicas eslavas (Ucrania y Bielarrús), una cantidad muy similar en Asia Central y el resto en los otros países de la CEI (Van Ham, 1994: 31; Bezanis, 1995: 8; Blackwill, 1995: 33). En algunas zonas son claramente dominantes: en Crimea el 67% y en el norte de Kazajstán cerca del 60%. En todo caso, en varios países exsoviéticos tales minorías son muy importantes: en Letonia el 36%, en Estonia el 30% o en Kirguizistán el 22%; y el reconocimiento de sus derechos políticos (sufragio activo y pasivo), económicos (propiedad) y culturales (lengua) no siempre han obtenido plenas garantías, lo que motivó el éxodo de unos tres millones de rusos, así como uno y medio de otras minorías nacionales “no titulares” (Jackson, 1994: 23-99). Ello, además de discriminatorio, resultó doblemente impolítico por exacerbar la tensión con Rusia y por generar conflictos internos que ignoraron la notable lealtad inicial de significativas franjas de tales minorías rusas hacia los líderes independentistas en los referéndums de autodeterminación: 46% de los rusos bálticos y ucranianos y 41% de los rusos centroasiáticos (Jackson, 1994: 8). La amenaza de Rusia de atizar el separatismo e interrumpir los flujos económicos en general surtió efecto y, de modo más o menos formal, las autoridades de los países exsoviéticos han acabado reconociendo el grueso de los derechos de las minorías rusas residentes en sus territorios. Es más, Rusia utilizó la cuestión para legitimar su intervencionismo y para mantener en parte políticas imperiales (Jackson, 1994: 86; Jean, 1994: 161; Lepingwell, 1994: 86).

## PRINCIPALES ESCENARIOS

Desde 1993 se está produciendo una tendencial reunificación del espacio exsoviético alrededor de Rusia, si bien con nuevas formas más flexibles. En realidad, a Rusia no le interesa reconstruir el imperio con las fórmulas tradicionales, sino satelizar como gran potencia a los países de la CEI formalmente soberanos. Los conflictos locales y los imperativos económicos han favorecido esa tendencia que ha hecho coincidir las razones y los intereses rusos con la propia supervivencia de la CEI (Sinatti, 1994: 157; Furmann, 1996: 36). De hecho, Rusia viene a esgrimir una suerte de “doctrina Monroe” para la CEI que ha acabado restringiendo la tesis inicial de su pluralismo geopolítico. En consecuencia, se ha acabado configurando una CEI bastante coincidente con los deseos de Rusia que controla el 50% del oro y el cobre, todo el níquel y los diamantes, es la segunda reserva mundial de petróleo, dirige el 63% de todas sus exportaciones a aquella y absorbe el 40% de sus importaciones. Todo ello confirma la enorme descompensación entre Rusia (75% del territorio, 60% de la población, 80% de los recursos) y el resto. Dicho de otro modo, la *capital* de la CEI no es Minsk sino Moscú, de ahí que los presidentes de sus repúblicas vayan oficialmente a menudo a esta ciudad mientras Yeltsin apenas se desplaza a la *periferia* (Furmann, 1996: 28 y 37). Los países no rusos de la CEI, que se debatieron entre tendencias centrífugas y la necesidad de volver al centro tradicional, han acabado reconociendo la inevitable preponderancia de Rusia (Sapir, 1994: 176; Baranovsky, 1995: 43). Como ejemplos de acomodo mutuo debe recordarse que Rusia ha dejado de alentar el separatismo de los rusos de Crimea o el Transdniester; Nazarbayev ha sugerido que la CEI podría parecerse en el futuro a una federación; Azerbaidzhán suscribirá generosos contratos petroleros con Rusia y Bielarrús tendrá que ser incluso frenada en sus tendencias *fusionistas* (Rahr, 1995: 11).

Una de las claves de la “rusificación” de la CEI ha sido el hábil uso estratégico de las labores de mantenimiento de la paz para controlar los conflictos. La desintegración de la URSS provocó la generalización de nacionalismos excluyentes, marginación de minorías, migraciones incontroladas, refugiados y estallidos violentos en varias repúblicas. Los desacuerdos de las élites locales y sus ambiciones inmediatas en sociedades desarticuladas y sin tradición cívica, en sentido occidental, acabarán favoreciendo la *pax rusica* como única opción mediadora posible (Halbach/Tiller, 1994: 160). Así, conflictos como la guerra entre Armenia y Azerbaidzhán por el enclave del Alto Karabaj, la guerra de Georgia por la rebelión de Osetia del Sur y Abjasia (que provocará el ingreso de la República en la CEI), la separación fáctica del Transdniester de Moldavia o la guerra civil de Tadjikistán serán finalmente congelados por las fuerzas militares rusas de interposición (Allison, 1994: 6; Urjewicz, 1995: 451-455). Todo ello confirma la proyección euroasiática de Rusia cuya política de mantenimiento de la paz asegurará su prestigio y su *status* en los asuntos internacionales. En la cumbre de Kiev (marzo de

1992) la CEI suscribió un acuerdo sobre “Grupos de Observadores Militares y Fuerzas de Mantenimiento de la Paz en la CEI” que regularizó la presencia de tropas rusas en los territorios mencionados (Shashenkov, 1994: 50 y 55). En cualquier caso, deben distinguirse las operaciones rusas de mantenimiento de la paz de las clásicas de la ONU al respecto, entre otras razones porque la gran mayoría de los conflictos de la CEI tienen un carácter interno en las diversas repúblicas afectadas y, además, porque la CSCE/OSCE ha delegado prácticamente tal tarea en Rusia sin una participación internacional digna de ese nombre (Allison, 1994: 50). Por una parte, la influencia occidental en Transcaucasia y Asia Central es muy limitada y, por otra, se ha admitido que Rusia refuerce el control sobre esas áreas en pro de la estabilidad. El temor de Rusia a verse aislada en la escena internacional ha sido compensado más que con su “estatuto especial” en sus relaciones con la OTAN (asunto más bien formal para Occidente) con un auténtico derecho de injerencia “tuteladora” sobre la CEI que “suple” a la comunidad internacional (Jean, 1994: 162; Lepingwell, 1994: 87; Van Ham, 1994: 56-57).

De los tres principales escenarios de las relaciones Rusia/CEI –Ucrania, Transcaucasia y Asia Central– quizás el potencialmente más desestabilizador fue el de la difícil negociación de un acomodo mutuamente satisfactorio entre Rusia y Ucrania. Rusia es el principal problema de Ucrania pues su alejamiento de aquella tras siglos de pertenencia a un mismo Estado y su reorientación claramente prooccidental son factores de construcción de una nueva identidad nacional que pugna con ciertas concepciones paneslavas de tipo esencialista. De entrada, Rusia mostró una significativa ambivalencia sobre la soberanía de Ucrania y, por lo demás, muchos rusos no se resignan a aceptar la idea de una Ucrania independiente. Si eventualmente Ucrania decidiese abandonar la CEI lo más probable es que Rusia formulase de inmediato reivindicaciones territoriales, de ahí que tal entidad haya sido un factor de contención. Inicialmente Kravchuk vió en la CEI un simple medio transitorio para un “divorcio civilizado”, pero los tres importantes problemas que surgieron con Rusia (desnuclearización militar, reparto de la flota del Mar Negro y cuestión de Crimea) aconsejaron reorientar tal punto de vista. Por su parte, Occidente apoyó tanto la independencia e integridad territorial de Ucrania como el refuerzo de la CEI, lo que favoreció el entendimiento ante la expectativa de inversiones (Van Ham, 1994: 10-11 y 35-38).

Ucrania dosificó hábilmente los envíos de misiles nucleares a Rusia con amagos de no cederlos todos por razones de seguridad, con criterios estratégicos internos de *nation building* y con la intención negociadora de obtener contrapartidas (Garrido, 1993: 80). Esta ambigüedad calculada transitoria daría resultados, pues Occidente se comprometió a financiar en buena medida los elevados costes del traslado y a realizar otras fuertes inversiones (los EEUU, en particular, se comprometieron a proporcionar 700 millones de dólares anuales) y Rusia dejó de atizar el separatismo en Crimea. El acuerdo final al respecto fue suscrito en Moscú en 1994 y tuvo un carácter trilateral

por la decisiva intervención de los EEUU: Yeltsin, Kravchuk y Clinton sancionaron la desnuclearización de Ucrania con las garantías que ésta exigió (Alexandrova, 1994: 57; Van ham, 1994: 53). En Crimea el problema fue triple: estatuto de la población rusa mayoritaria, reparto de la flota del Mar Negro y uso conjunto de Sebastopol. Ucrania rechazó someter la flota al comando militar de la CEI y la tensión se agravó cuando el Parlamento ruso declaró que Sebastopol era territorio ruso en julio de 1993, si bien Yeltsin se distanció de esa resolución. Hábilmente, Kravchuk señaló que el Parlamento ruso no era identificable con el movimiento democrático ruso y este guiño táctico facilitó el acuerdo de Massandra entre los dos presidentes en septiembre de ese mismo año. En suma, el traslado del arsenal nuclear ucraniano a Rusia se completó en 1996, el reparto de la flota y el uso ruso de Sebastopol (en régimen de arriendo de las bases militares portuarias) se pactó a principios de 1997 y la población rusa de Crimea ha obtenido una amplia autonomía política (Alexandrova, 1994: 53).

Rusia ha retornado a Transcaucasia para hacer frente a la influencia de Turquía e Irán y gracias a los conflictos de las tres repúblicas del área ha reinstalado fuerzas armadas propias en ellas. En otras palabras, Rusia se ha beneficiado de la fuerte inestabilidad de la zona y además de proporcionar *asistencia* militar, su otra prioridad ha sido la de preservar la red de oleoductos caucásicos (Lepingwell, 1994: 75-77; Yerasimos, 1994: 83. Carrère d'Encausse, 1997: 66). Por su parte, a las repúblicas de Asia Central les *cayó* de golpe la independencia para la que no estaban preparadas, al estar pendiente la ceación tanto del Estado como de la nación, así como la superación de un legado estructural soviético claramente periferizado (Rubinstein, 1994: 568-570). En general, Rusia no ha desestabilizado a los nuevos países de Asia Central –a diferencia de lo que hizo inicialmente en Transcaucasia o Moldavia– con la única excepción de Tadzjikistán por su delicada situación de guerra civil y porosidad fronteriza con el conflictivo Afganistán. Rusia ha utilizado el espantajo del “peligro islámico” para reforzar su posición y justificar su injerencia, pero, en realidad, el radicalismo de este signo no ha prendido en el área (Bezanis, 1995: 7; Trenin, 1997: 62). En efecto, son numerosos los factores que impiden su activación masiva en Asia Central: poco fervor religioso popular, fragmentación localista, elitismo y debilidad organizativa de los reducidos núcleos activistas islamistas, tutela económica y militar rusa, predominio de dirigentes laicos, cultura difusa de masas no radical y escaso antioccidentalismo (Bezanis, 1995: 9). Asia Central ha optado por la vía turca y no la iraní, tanto por razones lingüísticas (el área es mayoritariamente turcófona) como por el sólido sustrato cultural laico que predomina en la sociedad. Esto explica la propuesta de Nazarbáyev de crear una suerte de confederación de Asia Central basada en la genérica cultura musulmana común, pero siempre manteniendo buenas relaciones con Rusia (Rubinstein, 1994: 570; Zúbov, 1995: 498). Las cinco repúblicas musulmanas de la CEI han llegado a numerosos acuerdos sectoriales con Turquía, Irán y Pakistán y se adhirieron a la Organización de

Cooperación Económica de estos países en 1992. Para Rusia, al margen de preservar la seguridad fronteriza en el sur, la república clave en el área es Kazajstán tanto por razones geoestratégicas (se trata de un vasto territorio *tampón* entre la Rusia estricta y el mundo musulmán centroasiático), étnicas (el 38% de los residentes en esa República son rusos y otro 7% eslavos) y económicas (gran abundancia de materias primas diversas). En todos los ámbitos se han impuesto sin excesivas complicaciones acuerdos negociados bilaterales entre los que sobresale el uso conjunto del cosmódromo de Baykonur, la base espacial más grande del mundo. Baykonur es considerado territorio ruso en régimen de elevado arriendo y con eventual cesión de uso a Kazajstán: un claro ejemplo de acomodo mutuo pragmático (Rubinstein, 1994: 577-579).

## PERSPECTIVAS DE FUTURO

En suma, los sucesivos acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación económica entre los países de la CEI no han hecho más que reforzar esta entidad y, dada la imposibilidad para las repúblicas no rusas de competir con Rusia, es ésta la que ha conseguido una reintegración con nuevas formas menos onerosas que en el pasado. Por lo demás, la significativa presencia militar rusa directa en todos los países de la CEI es otro factor no menor de su hegemonía en todo el conjunto. Los sectores ultranacionalistas rusos aspiran a un restablecimiento formal del tradicional imperio, pero tal desenlace es prácticamente descartable porque Rusia –en realidad– no lo necesita. Es más, una involución rusa expresamente neoimperial resultaría muy desestabilizadora, de ahí que este escenario plantee tal grado de conflictividad que puede considerarse hoy como una simple especulación poco realista. Es cierto que la Duma denunciará el acuerdo de Bielaviezh (Minsk) que certificó el fin de la URSS en 1991, pero tal acto careció de valor jurídico y respondió tanto a la pugna que la mayoría parlamentaria ha sostenido con Yeltsin como a la atmósfera ideológica nacionalista que impregna a las élites del poder. En realidad, Rusia se ha convertido en el principal factor de cohesión económica y seguridad militar de la gran mayoría de las repúblicas de la CEI (Halbach/Tiller, 1994: 162; Furman, 1996: 25; Carrère d'Encausse, 1997:60). En buena medida, el futuro de la CEI depende de la fluidez de las relaciones entre Rusia y Ucrania pues una excesiva *occidentalización* de ésta podría ponerla en peligro. No obstante, Kuchma, el sucesor de Kravchuk, ha reorientado moderadamente y hasta cierto punto la política ucraniana hacia Rusia, aún guardando las formas al conseguir un acuerdo bilateral con la OTAN muy similar al que ésta ha suscrito con Moscú. Incluso más lejos pretende ir el bielorruso Lukachenska, favorable a una auténtica *fusión*

de los dos países. Sin embargo, el propio Yeltsin ha diluido el alcance inmediato de la “confederación” bilateral pactada entre ambas repúblicas pues Bielarrús sería una carga económica excesiva para Rusia y, por lo demás, las reformas de mercado apenas tienen virtualidad en aquella. Quizás, si los países bálticos acaban ingresando en la OTAN y la UE, podría ponerse en peligro el futuro de la CEI puesto que —en ese caso— con casi toda seguridad Ucrania pediría el ingreso en ambas entidades occidentales. Con ello se acabaría la especificidad de la CEI y, además, se rompería el veto fáctico de Rusia a que países exsoviéticos formen parte de aquellas. Una cuestión es haber cedido en Europa Central y otra sería hacerlo en el *patio trasero* de Rusia. Con todo, cabe admitir como hipótesis plausible que la propia Rusia puede acabar prescindiendo de la CEI si su mantenimiento se revelara muy oneroso y excesivamente conflictivo, pues su posición dominante en tal espacio persistirá en cualquier caso con independencia de esa estructura.

En suma, es diferente la percepción que tienen las élites políticas rusas y las del resto de repúblicas exsoviéticas de lo que es la CEI. Mientras que para los dirigentes rusos es un mero instrumento para confirmar una suerte de derecho natural de “tutela” sobre territorios contiguos reputados históricos, para el resto es tan sólo una entidad cooperativa de mutua conveniencia. Es cierto que la evidente superioridad de Rusia se manifiesta básicamente en el conjunto de modo inevitable, especialmente por razones económicas y militares, pero una excesiva injerencia política de aquella podría desequilibrar la CEI. En particular, la eventual incorporación de Ucrania a alianzas económicas y militares occidentales podría reducir lo que quedara de la CEI a una mera Commonwealth de tipo británico. De la sensibilidad de las autoridades rusas para asumir y respetar las independencias de las repúblicas de la CEI puede depender su evolución futura en un sentido u otro.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, M. (1995) "Occidente ante la cuestión rusa", *Cuadernos del Este* nº15, (monogr. "Europa de la guerra a la paz fría").
- Alexandrova, O. (1994) "Le facteur russe dans la politique de sécurité ukrainienne", *Politique Étrangère* nº1, prim.
- Allison, R. (1994) "Peacekeeping in the Soviet successor states", *UEO-Cahiers/Papiers* nº18.
- Baranovsky, V. (1995) "Russian Foreign Policy Priorities and Euroatlantic Multilateral Institutions", *The International Spectator*, XXX, nº1, enero-mar.
- Berton-Hogge, R. y CROSNIER, I. (dirs.) (1993) *Ex-URSS: les états du divorce*, La Documentation Française, París.
- Bezanis, L. (1995) "Exploiting the Fear of Militant Islam", *Transition* nº24, dic.
- Blackwill, R.D. (1995) "Rusia y Occidente" en varios, El compromiso de Rusia, *Ensayos Incipie* nº7, Madrid.
- Carrere D'Encausse, H. (1997) "Nostalgies impériales?", *Politique Internationale* nº 75, prim.
- Claudin, C. (1993) "La ceremonia de la confusión: primer año político de la nueva Rusia", *Cuadernos del Este* nº8, (monogr. "De una crisis a otra. Jornadas sobre transformaciones económicas y políticas de los países de Europa oriental).
- Conesa, E. (1994) "Una nova política exterior russa?", *Documentació CIDOB* nº48-49, verano.
- Covington, S. R. (1994) *Moscow's insecurity and Eurasian stability*, Conflict Studies Research center, Sandhurst.
- Crow, S. (1994) "Why Has Russian Foreign Policy Changed?", *RFE/RL*, vol.3, nº18, may.
- De Andres Sanz, J. (1996) "El nuevo rumbo de la política exterior rusa", *Papeles.Cuestiones Internacionales de paz, ecología y desarrollo* nº 58.
- Furman, D. (1996) "Elogio funebre di un impero che non risorgerà", *Limes. Rivista italiana di Geopolitica*, nº2, (monogr. "Ombre russe").
- Garrido, V. (1996) "Problemas nucleares en la CEI: ¿un punto incierto", *Cuadernos del Este* nº8, (monogr. "De una crisis a otra").
- Grushevski, A. (1994) "Mitos de la conciencia nacional rusa", *Cuadernos del Este* nº11, (monogr. "Naciones y Estados en el Este").
- Halbach, U. y Tiller, H. (1994) "Russia and its Southern Flank", *Aussen Politik* nº2.
- Hill, F. y Jewett, P. (1994) *Back in the USSR. Russia's intervention in the internal affairs of the former Soviet republics and the implications for United States policy toward Russia*, Harvard University Press, Cambridge.
- Jackson, W. D. (1994) "Russia after the Crisis. Imperial Temptations: Ethnic Abroad", *Orbis* nº1, inv.
- Jean, C. (1994) "Dall' armata rossa alla polizia dell'impero", *Limes* nº1, (monogr. "La Russia e noi").
- Lazebnikova, O. (1995) "La política exterior de Rusia ante Occidente", *Cuadernos del Este* nº15, (monogr. "Europa de la guerra a la paz fría").
- Lepingwell, J. W. R. (1994) "The Russian Military and Security Policy in the 'Near Abroad'", *Survival-IJSS*, nº3.
- Lough, J.(1993) "The Place of the 'Near Abroad' in Russian Foreign Policy", *RFE/RL*, vol.2,Nº11, mar.
- Orr, M. J. (1994) *The Russian Army and peacekeeping*, Conflict Studies Research Center, Sandhurst.

## Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?

- Rahr, A. (1995) "New Focus and Old Priorities", *Transition* nº2, febrero.
- Rubinstein, A. Z. (1994) "The Asian Interior. The Geopolitical Pull on Russia", *Orbis* nº4.
- Sapir, J. (1994) "La antigua URSS dos años después", *Anuario Internacional CIDOB 1993*, Barcelona.
- Serrano, A. S. y Kabakov, V. (1993) "La política de Rusia en la antigua URSS", *Política Exterior* nº33.
- Shashenkov, M. (1994) "Russian Peacekeeping in the 'Near Abroad'", *Survival-IISS* nº3.
- Sherr, J. (1994) *The return of Russia's intelligence empire*, Conflict Studies Research Center, Sandhurst.
- Sinatti, P. (1994) "La riconquista geoeconomica dell'impero russo", *Limes* nº1, (monogr. "La Russia e noi").
- Smith, M. (1994) *Russian Hegemony on the Near Abroad*, Conflict Studies Research Center, Sandhurst.
- Surikov (Informe) (1996) "Come rifare l'Unione Sovietica in dieci anni", *Limes* nº2, (monogr. "Ombre russe").
- Taibo, C. (1995) *La Rusia de Yeltsin, Síntesis*, Madrid.
- Trenin, D. (1997) "Stratégie russe: une difficile naissance", *Politique Étrangère* nº1, prim.
- Urjewicz, Ch. (1994) "Quanto è grande la Russia vista da Kiev", *Limes* nº1, (monogr. "La Russia e noi").
- Urjewicz, Ch. (1995) "Tipología de los conflictos postsoviéticos", *Anuario Internacional CIDOB 1994*, Barcelona.
- Van Ham, P. (1994) "Ukraine, Russia and European Security: implications for Western policy", *UEO-Cahiers/Papers* nº13.
- Varios: *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, 1992.
- Yerasimos, S. (1994) "Caucase: le retour de la Russie", *Politique Étrangère* nº1, prim.
- Zagorski, A. y otros (1992) *The Commonwealth of Independent States: developments and prospects*, MGIMO, Moscú.
- Zubov, A. (1995) "Evolución y perspectivas de la CEI tres años después", *Anuario Internacional CIDOB 1994*, Barcelona.