

La cooperación multilateral en la ESFERA POSTSOVIÉTICA

Desde la desaparición de la URSS, Rusia ha promovido diferentes iniciativas de seguridad colectiva para consolidar su hegemonía en la zona

El 8 de diciembre de 1991 los presidentes de las Repúblicas Socialistas Soviéticas de Rusia, Ucrania, y Bielorrusia firmaron los Acuerdos de Belavezha, por los cuales se disolvía la URSS y se creaba la Comunidad de Estados Independientes (CEI). A pesar de que Mijaíl Gorbachov calificó esa decisión de ilegal, la firma el 21 de diciembre del Protocolo de Almaty por once de las quince Repúblicas (todas menos las tres Bálticas y Georgia) supuso la puntilla definitiva a la Unión Soviética, y el 25 de diciembre de 1991 la bandera roja con la hoz y el martillo que ondeaba en el Kremlin fue sustituida por la tricolor de la Federación Rusa, dando fin a 74 años de régimen comunista. Al cumplirse dos décadas de esos acontecimientos, es momento de estudiar el alcance de las distintas iniciativas de cooperación multilateral puestas en marcha en el espacio postsoviético.

■ YELTSIN (1992-2000): EL FRACASO DE LA COOPERACIÓN

No es exagerado decir que el proyecto de la CEI fue un completo fracaso desde sus inicios. Lejos de dar cierta continuidad a la URSS como una Federación o Confederación de Estados, esta Comunidad intentó inicialmente asumir competencias muy limitadas en el ámbito del comercio, las finanzas o la seguridad, pero la colaboración se fue debilitando conforme cada nuevo Estado independiente construía su propia identidad nacional, muchas veces por contraposición a Rusia. Además, el líder ruso Boris Yeltsin había apoyado las demandas secesionistas de las restantes Repúblicas como un modo de debilitar

a Gorbachov, por lo que al exacerbar las tensiones territoriales pensando en el beneficio a corto plazo imposibilitó su propio proyecto de ejercer una cierta influencia sobre el resto de la CEI.

El documento clave de la Comunidad es su Carta de 22 de enero de 1993, que establece que un Estado miembro es sólo aquel que la haya ratificado, lo que ha dado lugar a situaciones singulares: Turkmenistán, participe desde diciembre de 1991, nunca ha ratificado la Carta, por lo que tiene estatus de asociado; Ucrania, uno de los tres miembros originales,

Aunque las fuerzas de paz de la CEI debían ser multinacionales, en la práctica son todas rusas

tampoco ha ratificado, y oficialmente no pertenece a la Organización, pero participa de facto en sus actividades; Georgia se incorporó en 1993 y ratificó su Carta en abril de 1994, pero la abandonaría en agosto de 2008, poco después de concluida la guerra con Rusia. Por tanto, los nueve países miembros de pleno derecho son Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán.

En el ámbito de la seguridad, inicialmente se pretendió formar unas Fuerzas

Armadas comunes para lo cual, bajo la autoridad del denominado Consejo de Ministros de Defensa de la CEI, se creó una estructura de mando permanente con el nombre de Cuartel General de las Fuerzas Armadas de la CEI, simbólicamente ubicada en la antigua sede del Pacto de Varsovia en Moscú. Sin embargo, ese ambicioso proyecto naufragó de inmediato, y en diciembre de 1993 fue reemplazado por el Cuartel General de Coordinación de la Cooperación Militar de la CEI. Ya con anterioridad a la firma de la Carta de la Comunidad se constituyó su brazo armado, el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC), firmado el 15 de mayo de 1992 en Taskent por Armenia, Kazajistán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán, a los que se sumaron Azerbaiyán y Georgia en 1993, y Bielorrusia en 1994 (Ucrania, Moldavia y Turkmenistán siempre se mantuvieron fuera), con un periodo de vigencia de cinco años. En abril de 1999, Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán renunciarían a prolongar su participación.

Con respecto a las disputas territoriales, tanto el Protocolo de Almaty como la Carta de la CEI consagraban la inviolabilidad de las fronteras, que sólo podrían ser modificadas por medios pacíficos y de común acuerdo. Sin embargo, no se reconoció explícitamente la transformación de las fronteras administrativas de la URSS en las fronteras internacionales de los nuevos Estados, y al incluir también una referencia al «derecho imprescriptible de los pueblos a la autodeterminación» se abrió la puerta a los procesos de secesión, en los que Rusia se vio obligada a participar de un modo más o menos activo. Así,



Yuri Kocheikov/EFE

Soldados rusos de la quinta brigada hacen fila durante un entrenamiento cerca de la localidad de Narofominsk, al norte de Moscú.

se sucedieron los conflictos separatistas de Osetia del Sur, el Transnistier, Nagorno-Karabaj y Abjasia, además de las guerras civiles de Georgia y Tayikistán. Los acuerdos de alto el fuego en todas esas crisis perpetuaron su condición de conflictos congelados y, aunque en teoría la CEI era la principal garante de los acuerdos, en la práctica las tropas de paz que separaban a los contendientes eran exclusivamente rusas. Con el tiempo, los países que habían perdido el control de parte de su territorio, como Moldavia, Georgia o Azerbaiyán, comenzaron a acusar a la Federación Rusa de apoyar a los secesionistas, en el marco de un creciente enfrentamiento con Moscú.

El hecho es que la degradación de la situación interna de Rusia en los últimos años de la presidencia de Yeltsin, que culminó con la gran crisis financiera de agosto de 1998, limitó aún más la capacidad rusa de influir en el espacio postsoviético, como lo prueba la mencionada decisión de Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán de salir del TSC en 1999, o la formación ese mismo año del GUUAM (acrónimo compuesto de los nombres de esos tres países más los de

Ucrania y Moldavia), como un caucús anti-ruso dentro de la CEI agrupando a los países más próximos a Occidente.

■ PUTIN (2000-2008): FORMACIÓN DE UN POLO DE PODER

Esa era la compleja situación que Vladimir Putin heredó al asumir interinamente la presidencia de Rusia en diciembre de 1999, con las capacidades materiales de la Federación y su peso internacional bajo mínimos, a lo que habría que añadir en el plano interno la reanudación, desde agosto de ese mismo año, de la guerra en Chechenia y todas las implicaciones de la misma en el Cáucaso.

En base a la recuperación económica del país y al fortalecimiento del Estado, en el espacio postsoviético Putin se propuso potenciar la influencia de Rusia por medio de los instrumentos del poder blando. Para ello orquestó una política que incluía una retórica de fraternidad en base a la cultura común; inversiones de modernización en sectores estratégicos como el suministro y distribución de energía; un régimen de exención de visados y mercados abiertos a la mano de obra extranjera, cuyas remesas suponen una parte importante del Producto

Interior Bruto de muchos países de la CEI; un modelo político de Democracia Soberana más tolerante con las actitudes autoritarias; o una amplia capacidad de difusión en los medios de comunicación locales.

Sin embargo, la evolución política de los países del GUUAM, en especial con las llamadas revoluciones de colores de Georgia (2003) y Ucrania (2004), así como la entrada en la Unión Europea y la OTAN de los tres Países Bálticos en 2004, tuvieron como consecuencia el recurso cada vez más frecuente de Rusia a los instrumentos tradicionales del poder duro. Es decir, se inició una estrategia que abarcaba el mantenimiento de destacamentos militares en los países vecinos bajo la etiqueta de tropas de paz; el ofrecimiento de pasaportes a los rusos étnicos residentes en otros Estados; los bloqueos comerciales y amenazas de repatriación de los trabajadores foráneos; o la variación de los precios de los suministros energéticos según criterios políticos.

En paralelo a esas medidas punitivas contra los Estados más díscolos, Putin buscó formar un polo de poder aislado en torno a Rusia, modificando las ineficaces estructuras procedentes de la déca-

da de los 90 y abriendo la participación sólo a los Estados de la CEI más próximos a los intereses rusos. De ese modo, el TSC se convirtió en 2002 en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), con la firma de su Carta en 2002 por Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajstán, Kirguizistán y Tayikistán, a los que se uniría en 2006 Uzbekistán tras abandonar el GUUAM. La OTSC, aunque se encuentre a años-luz de una OTAN en la que se inspira, ha probado ser mucho más funcional que el TSC, logrando realizar ejercicios militares de entidad como el *Rubezh 2008*, en el que participaron 4.000 efectivos de los siete Estados miembros.

Por lo que respecta a la economía, en octubre de 2000 se aprobó el tratado de constitución de la Comunidad Económica Euroasiática (EurAsEC), suscrito por Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán y Tayikistán, a los que se unió Uzbekistán en octubre de 2005 (Armenia, Ucrania y Moldavia tienen estatus de observadores). En este marco Rusia, Bielorrusia y Kazajstán han establecido una Unión Aduanera, que entró en vigor el 1 de julio de 2010, y que se pretende que en el futuro dé lugar a un Espacio Económico Único e incluso a una Unión Económica Euroasiática.

En resumen, se puede concluir que en el periodo Putin, Rusia fue sacrificando sus ambiciones de influencia en la totalidad de las ex Repúblicas Soviéticas, en aras a lograr unas estructuras más eficaces con el grupo de países con el que mantiene mejores relaciones, entre los que ejerce un claro liderazgo producto de unas capacidades materiales muy superiores a las del resto de naciones juntas. La Federación ha sido capaz por tanto de articular un polo de poder e influencia importante, con la ventaja de que aún el componente de seguridad de la OTSC con el componente económico de la EurAsEC, por lo que en el futuro es previsible una mayor integración de todos estos pilares siguiendo un modelo similar al de la Unión Europea.

En los cuatro años de presidencia de Dimitri Medvedev (2008-2012) ese modelo se ha reforzado, en parte por la



El presidente Vladimir Putin en un discurso durante la ceremonia para veteranos del pasado mes de febrero.

mejoría de relaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea, y también gracias a la llegada a la presidencia de Ucrania en 2010 de Víctor Yanukovich, con unas posturas respecto a Rusia mucho más conciliadoras que las de su predecesor Yuschenko, lo que ha permitido a su vez mejorar las relaciones con el antiguo bloque GUAM. Así por ejemplo, Medvedev ha patrocinado reuniones trilaterales con los presidentes del Armenia y Azerbaiyán para tratar de resolver el conflicto de Nagorno-Karabaj, y en diciembre de 2011 se ha reanudado el proceso negociador sobre la cuestión del Transdníester, tras seis años de suspensión.

■ CONCLUSIONES

Las estructuras de cooperación en el espacio postsoviético puestas en marcha tras la desaparición de la URSS, en especial la Comunidad de Estados Independientes y su brazo armado del Tratado de Seguridad Colectiva, no alcanzaron ninguno de sus objetivos iniciales y fueron cayendo en el ostracismo conforme se sucedían los conflictos armados y Rusia iba perdiendo

su capacidad de influencia por la degradación política, social, económica y militar producida durante la presidencia de Yeltsin, puesta en evidencia por el creciente distanciamiento y enfrentamiento con la Federación de los países del GUUAM.

Durante el periodo presidencial de Putin, y tras un primer intento fallido de aumentar la influencia de Rusia mediante poder blando, se asistió a un creciente enfrentamiento de Rusia con los Países Bálticos, Ucrania y Georgia, que culminó en la guerra contra este último país en agosto de 2008. Simultáneamente, la Federación supo transformar las ineficaces estructuras heredadas, con la participación de un número menor de países pero mayor funcionalidad y eficacia, que vinieron a plasmar finalmente el polo de poder aislado que Rusia aspiraba a constituir. Esas estructuras se han mantenido e incluso reforzado en la etapa presidencial de Dimitri Medvedev.

Con la vuelta al poder de Putin y su retórica de mayor firmeza frente a Occidente tras las elecciones presidenciales del pasado 4 de marzo, es previsible que Rusia refuerce aún más la OTSC, la Eurasec y la Unión Aduanera. Según una declaración de los presidentes ruso, bielorruso y kazajo el pasado 18 de noviembre de 2011, el siguiente paso en la integración es el establecimiento de una Unión Económica Euroasiática no más tarde de 2015, con la OTSC trabajando en el establecimiento de un espacio defensivo común.

Para concluir, hay que destacar que Ucrania es un país clave en esta cuestión. El presidente Yanukovich ha resistido hasta la fecha las presiones de Moscú para incorporarse a la Unión Aduanera, dando prioridad al desarrollo de los acuerdos de libre comercio con la UE, pero si en el futuro no se avanza en la senda de la integración de Ucrania en la Unión, no es descartable que ese país se reintegre a las iniciativas rusas del espacio postsoviético, en cierto modo equilibrando la balanza y dando mucho más peso al polo de poder en torno a Rusia, lo que a su vez podría retrotraer a Europa a un indeseable enfrentamiento entre bloques antagónicos.

Francisco J. Ruiz González
Analista principal del IIEE

Putin ha sacrificado sus deseos de influencia en todas las Repúblicas para garantizarse los vínculos con las más fieles