





---

¿QUÉ PIENSA RUSIA?

---

*Editores:*

IVÁN KRASTEV

Presidente del Centro de Estrategias Liberales de Sofía y miembro de la junta directiva de ECFR

MARK LEONARD

Director ejecutivo de ECFR

ANDREW WILSON

Experto en política de ECFR

*Contribuciones de:*

VYACHESLAV GLAZYCHEV

Director general de la editorial Europa. Catedrático del Instituto de Arquitectura de Moscú y miembro de la Cámara Pública de la Federación Rusa

MODEST KOLÉROV

Presidente de la Unión de Organizaciones No Gubernamentales de Rusia Libre

LEÓNID POLYAKOV

Presidente del Departamento de Ciencias Políticas Generales de la Escuela Superior de Economía de la Universidad Estatal de Moscú

OLGA KRYSHANÓVSKAYA

Directora del Instituto de Ciencias Políticas Aplicadas y del Centro para el Estudio de las Élités del Instituto de Sociología de la Academia Rusa de las Ciencias

ALEXÉI CHESNAKOV

Director del Centro de Asuntos Políticos en Moscú ([www.cpk.com](http://www.cpk.com)) y miembro del Consejo de Relaciones Exteriores y de Defensa

VALÉRI FADÉEV

Director del semanario *Ekspert*. Miembro de la Cámara Pública. Director del Instituto de Planificación Social

VLADISLAV INOZÉMTSEV

Catedrático de la Escuela Superior de Economía. Director del Centro de Estudios Postindustriales ([www.postindustrial.net](http://www.postindustrial.net)) y director de la publicación mensual *Svobodnaya Mysl* («Pensamiento Libre»)

FYÓDOR LUKYÁNOV

Director de Russia in *Global Affairs* (<http://eng.globalaffairs.ru>)

TIMOFÉI BORDACHEV

Director de programas del Consejo de Política Exterior y de Defensa. Director del Centro de Estudios Europeos e Internacionales de la Escuela Superior de Economía

BORÍS MEZHÚYEV

Director adjunto de la revista electrónica *Russian Journal* ([www.russ.ru](http://www.russ.ru)). Director de la página web especializada en la opinión de Rusia sobre Estados Unidos (<http://states2008.russ.ru>). Director adjunto de la revista *Polis* (Estudios políticos, [www.politstudies.ru](http://www.politstudies.ru))

GLEB PAVLÓVSKY

Director de la Fundación para las Políticas Eficaces y del Instituto Ruso

**Interrogar la actualidad, n.º 30**

---

IVÁN KRASTEV, MARK LEONARD Y  
ANDREW WILSON (eds.)

¿QUÉ PIENSA RUSIA?



---

Título original: *What does Russia think?*  
Traducido por News Clips

© 2009 ECFR

© 2010 ECFR y CIDOB para todos los créditos

CIDOB  
Elisabets, 12  
E-08001 Barcelona  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

ECFR  
Goya, 5-7 Pasaje 2  
E-28001 Madrid  
[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

Imagen de cubierta: © Pintura de Kazimir Malévich (*Suprematismo*, 1915)

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España  
Printed in Spain

ISBN: 978-84-92511-21-1  
Depósito Legal: B. 6.756-2010

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

---

# Índice

Presentación de la edición en español, 9

Prefacio, 11

Introducción. ¿Qué piensa Rusia?, *Iván Krastev, Mark Leonard y Andrew Wilson*, 15

## PRIMERA PARTE

### El consenso de Putin

1. La explicación del «consenso de Putin», *Vyacheslav Glazychev*, 25
2. La escuela del consenso y la guerra de la mayoría, *Modest Kolérov*, 31
3. Un autorretrato ideológico del régimen ruso, *Leónid Polyakov*, 37

## SEGUNDA PARTE

### Los dilemas de la modernización de Rusia

4. La modernización autoritaria de Rusia en la década de 2000, *Olga Kryshstanóvskaya*, 45
5. Un poco de suerte: el desarrollo del sistema político en Rusia, *Alexéi Chesnakov*, 53

8 Índice

6. ¿Ha cambiado la crisis económica la opinión mundial sobre la clase política rusa?, *Valéri Fadéev*, 61
7. Los dilemas de la modernización de Rusia, *Vladislav Inozémtsev*, 67

TERCERA PARTE

Rusia y el mundo: la propuesta de Medvédev para un «Tratado Europeo de Seguridad»

8. El replanteamiento de la seguridad en la «Gran Europa», *Fyódor Lukyánov*, 77
9. Multipolaridad, anarquía y seguridad, *Timoféi Bordachev*, 83
10. La iniciativa de Medvédev: orígenes y desarrollo de un proyecto político, *Borís Mezhúyev*, 91

Epílogo

11. Cómo malinterpreta el mundo occidental a Rusia, *Gleb Pavlóvsky*, 99

Nota sobre las entidades editoras, 107



---

## Presentación de la edición en español

Si queremos tratar con Rusia e influir en ella, nos dicen los editores de este libro, necesitamos entenderla. Pero la literatura en español sobre la Federación Rusa actual es heterogénea y a veces incompleta. Ni la geografía ni la historia posterior a 1989 habían obligado a España y a los países latinoamericanos a tratar con ella de un modo muy intenso o a preocuparse por influir en ella. Sin embargo, en los últimos años, el resurgir de Rusia en la escena europea e internacional, así como el crecimiento de nuestras propias ambiciones sobre la agenda global, han despertado un nuevo interés por entender la Rusia emergente y su visión de los asuntos europeos y mundiales. El European Council on Foreign Relations (ECFR) y el Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB) hemos coincidido en el interés por traducir al español un trabajo de gran actualidad que nos permite acercarnos de modo muy directo a cómo algunos de los más influyentes pensadores rusos en cuestiones políticas e internacionales perciben —desde posiciones muy distintas— el papel que su país puede y debe desempeñar en el nuevo escenario mundial.

La dimensión oriental es una de las asignaturas pendientes de la política europea de España, en su aspiración a convertirse en un actor de primer orden en la conformación de la política exterior europea en todas sus dimensiones. Rusia, en particular, se ha convertido en objeto de un interés creciente en temas que van desde el abastecimiento energético hasta la arquitectura europea de seguridad. Para participar en los debates de un modo más decisivo, es imprescindible un mejor conocimiento de la Rusia contemporánea y su pensamiento. España, que firmó en marzo de 2009 un acuerdo de asociación estratégica con la Federación Rusa, debe tomar parte en el debate sobre el papel de ésta en Europa, un debate de-

sencadenado por las propuestas rusas para una nueva arquitectura de seguridad y un nuevo marco compartido de política energética. Sólo desde una adecuada comprensión del contexto cultural, histórico e ideológico en el que nacen estas propuestas podremos contribuir a procesos cruciales para el futuro de Europa.

También Latinoamérica vive un interés renovado por la nueva Rusia. Tras la disolución de la Unión Soviética, Rusia estuvo prácticamente ausente en la región, pero, en los últimos años, ha reaparecido con operaciones en el campo de la energía, venta de armas e incluso maniobras navales, además de sus asociaciones estratégicas con Cuba, Venezuela, Argentina y Ecuador, sus excelentes relaciones con estados como Bolivia y Nicaragua o el reavivado interés mutuo con Brasil. En el ámbito global, la nueva asertividad rusa en foros internacionales de todo tipo y su surgimiento económico forman parte de la redistribución de poder que nos podría llevar a un nuevo orden aún por caracterizar.

Ante esta evolución, el interés de los hispanoparlantes por Rusia es cada vez más evidente, y también su perplejidad: ¿es Rusia una potencia en declive o emergente? ¿Su ascenso o su declive representará una oportunidad o una amenaza? ¿Qué hay de nuevo en la Rusia de Medvédev respecto a los años anteriores? Todas estas preguntas tienen respuestas complejas y seguramente inciertas. El presente libro pone al alcance de los lectores en español una valiosa panorámica del pensamiento de las élites moscovitas contemporáneas y su visión no sólo de su país, sino de la evolución del orden europeo y mundial en los próximos años.

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA  
Director de la Oficina en Madrid del ECFR

JORDI VAQUER I FANÉS  
Director de CIDOB

---

## Prefacio

Los ensayos recogidos en esta obra están extraídos de la conferencia «¿Qué piensa Rusia?» celebrada en Moscú del 29 de junio al 3 de julio de 2009 y organizada por el Instituto Ruso y el Centro de Estrategias Liberales en colaboración con el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR) y la Fundación German Marshall de Estados Unidos.

La conferencia reunió a pensadores del más alto nivel de toda Europa y América para que pudieran oír personalmente a destacados intelectuales rusos exponer cuáles son las prioridades de Rusia y conocer el pensamiento ruso oficial sin la intermediación o interpretación por parte de los medios de comunicación occidentales o rusos. La recopilación no pretende representar a la totalidad de la opinión pública de la Rusia actual, pero esperamos que sea una buena guía para saber «lo que el Kremlin piensa» sobre tres temas esenciales: el sistema político ruso y el papel que desempeñan Vladímir Putin y Dmitri Medvédev en el mismo; la crisis económica y la manera en que afecta a los planes de modernización de Rusia; y el papel de Rusia en el mundo a raíz del llamamiento del presidente Medvédev para crear un nuevo Tratado Europeo de Seguridad.

Por parte rusa, los participantes en la conferencia fueron, además de los autores de los informes citados más abajo, los siguientes: Alexéi Arbátov, director del Centro para la Seguridad Internacional IMEMO de la Academia Rusa de las Ciencias y miembro del Consejo de Investigación del Centro Carnegie de Moscú; Alexandr Auzán, presidente del proyecto nacional del Pacto Social y miembro de la junta directiva del Instituto de Desarrollo Moderno; Dmitri Badóvski, jefe del Departamento de Programas Especiales del Instituto de Investigación de Sistemas Sociales de la Universidad Estatal de Moscú y miembro de la Cámara Pública de

la Federación Rusa; Iván Bunin, presidente del Centro de Tecnología Política; Andréi Bystrítski, presidente de La Voz de Rusia FSUE RGRK; Alexéi Chadáev, miembro de la Cámara Pública; Sergéi Chernishev, presidente del Consejo Asesor de Managing Company No. 1 y director del Instituto Ruso; Yosif Diskin, director general de TriD Store Vostok, doctor en Ciencias Económicas, catedrático y miembro de la Cámara Pública; Mijaíl Dmítiev, presidente del Centro de Investigaciones Estratégicas; Alexandr Dugin, jefe del Movimiento Euroasiático Internacional y presidente del Centro de Conocimientos Geopolíticos; Valéri Fedórov, director general del Centro Panruso de Estudios de la Opinión Pública; Ruslan Greenberg, director del Instituto de Economía de la Academia Rusa de las Ciencias y miembro de la junta directiva del Instituto de Desarrollo Moderno; Leónid Grigórev, presidente del Instituto de Energía y Finanzas; Vyacheslav Igrúnov, director del Instituto Internacional de Investigaciones Político-Humanitarias; Andréi Isáev, miembro de la Duma, presidente del Comité de Políticas Laborales y Sociales; Sergéi Karaganov, presidente del Consejo de Política Exterior y de Defensa (SVOP) y director adjunto del Instituto de Europa de la Academia de las Ciencias; Andréi Kortunov, presidente de la fundación Nueva Eurasia; Yevgeni Kozhókin, subdirector de la Agencia Federal para Asuntos de la CEI del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa; Yaroslav Kuzminov, rector de la Escuela Superior de Economía; Misha Leóntev, periodista y relaciones públicas; Andréi Makárov, vicepresidente del Comité de Presupuestos e Impuestos de la Duma; Vyacheslav Nikónov, presidente de la Fundación Política, presidente de la fundación Unidad en nombre de Rusia, redactor jefe de *Russian Strategy* y miembro de la Cámara Pública; Alexandr Oslón, presidente de la Fundación Opinión Pública y miembro de la junta directiva del Instituto de Desarrollo Moderno; Alexéi Pushkov, presentador del programa *Postscriptum* de TVC; Maxim Shevchenko, presentador de *Sudite Sami* [Júzgate a ti mismo] de ORT; Konstantín Sonin, catedrático de la Escuela Rusa de Economía (RSE); Nikolái Svanídze, miembro de la Cámara Pública y periodista de televisión; Valéri Tishkov, director del Instituto de Etnología y Antropología de la Academia Rusa de las Ciencias y miembro a distancia de la Academia Rusa de las Ciencias; Dmitri Trenin, director en funciones de la Fundación Carnegie; Yevgeny Yásin, director de Investigación de la Escuela Superior de Economía; Ígor Zadorin, sociólogo, organizador y jefe del grupo de investigación Centro de Recursos Intelectuales y Co-

peración en el Ámbito de las Ciencias Sociales; y Alexéi Zúdin, catedrático adjunto del Departamento de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencia Política Aplicada de la Escuela Superior de Economía de la Universidad del Estado de Moscú.

Por parte de la UE y de Estados Unidos, los participantes fueron los siguientes: Sandra Breka, directora de la oficina de Berlín, Fundación Robert Bosch; Carmen Claudín, CIDOB, España; Yehuda Elkana, ex presidente y rector de la Universidad Central Europea; Heather Grabbe, directora de OSI-Bruselas y miembro del consejo de ECFR; Thomas E. Graham, director de Kissinger Associates; David Ignatius, columnista y miembro de la junta directiva de *The Washington Post*; Diane Janse, ministra de Asuntos Exteriores de Suecia; Ken Jowitt, miembro Pres and Maurine Hotchkis de la Hoover Institution; Craig Kennedy, presidente de la Fundación German Marshall de Estados Unidos; Gerald Knaus, presidente de European Stability Initiative, y miembro del consejo de ECFR; David Kramer, miembro de la Fundación German Marshall de Estados Unidos; Soli Özel, Universidad de Bilgi; J. Robinson West, presidente y fundador de PFC Energy; Alexandr Smolar, presidente de la Fundación Stefan Batory y miembro del consejo de ECFR; Iván Vejvoda, director ejecutivo de Balkan Trust for Democracy; y Nicolas Véron, investigador asociado, Bruegel.

Queremos dar las gracias a Anna Ganeva por la organización del proyecto en Sofía y a Gleb Pavlónsky y a su equipo del Instituto Ruso por la organización de la parte rusa y su papel como anfitriones de la conferencia.

Asimismo, le damos las gracias a Hans Kundnani por su gran labor en cuanto al trabajo editorial; a James Clasper por las correcciones; y a David Carroll por la fotocomposición. También le damos las gracias al ECFR, en particular a Katherine Parkes, Nicu Popescu, Stephanie Yates, Alba Lamberti, Vanessa Stevens, Thomas Klau, José Ignacio Torreblanca, Vessela Tcherneva y Ulrike Guérot.

IVÁN KRASTEVA, MARK LEONARD y ANDREW WILSON,  
septiembre de 2009



---

## Introducción. ¿Qué piensa Rusia?

*Iván Krastev, Mark Leonard y Andrew Wilson*

Si queremos influir sobre Rusia y tratar con ella, tenemos que entenderla. Pero si queremos entender a Rusia, debemos interesarnos por ella y, por desgracia, no lo hacemos. El filósofo político alemán Carl Schmitt —sorprendentemente muy popular en los círculos intelectuales cercanos al Kremlin— comentó en una ocasión que los «vencedores no sienten curiosidad». Esto es precisamente lo que le sucede a la Unión Europea desde el final de la Guerra Fría. Gleb Pavlóvsky, un pensador político con una biografía novelesca, que es uno de los principales estrategas del Kremlin, tiene razón cuando afirma que la retórica predominante de los liberales occidentales sobre Rusia se centra en aquello de lo que Rusia carece, ya sea la democracia de estilo occidental, el sistema de derecho o los derechos de propiedad. Lo más trágico del pensamiento europeo sobre la política exterior es que nos enamoramos de nuestro paradigma. Estamos tan convencidos de que lo que quieren los demás es ser como nosotros que, en realidad, sólo estamos interesados en si pueden ser como nosotros, cuándo y cómo. Por el momento, la élite política rusa no sueña con ser como nosotros ni tampoco quiere que Rusia se incorpore a la Unión Europea. Pero esto no quiere decir que las ideas no signifiquen nada en la política rusa. Al contrario, tras unos años noventa desideologizados, Rusia se parece mucho más a como era en la década de los ochenta, con mucha energía intelectual desatada en la búsqueda de un modelo.

Como evidencian los ensayos incluidos en esta obra, el debate intelectual ruso está vivo y tiene lugar en multitud de niveles. Asimismo, es un debate ecléctico en el cual los izquierdistas y los posmodernistas de moda como Slavoj Žižek compiten con los pensadores geopolíticos como Schmitt. Las «guerras de los grupos de expertos» son tan importantes en

Moscú como lo son en Washington. Desde 2008, la existencia de dos centros institucionales de poder —el presidente Medvédev y el primer ministro Putin— ha estimulado el debate sobre el futuro desarrollo del país entre la clase dirigente rusa. Existe un bando de Medvédev y un bando de Putin, aunque a menudo es complicado saber hasta qué punto el presidente Medvédev pertenece al bando de Medvédev. Una mezcla de preferencias ideológicas, intereses institucionales, viejas lealtades, perspectivas profesionales, fuentes de financiación y ámbitos de especialización (economistas contra no economistas) define quién es partidario de qué en los debates políticos en Moscú. La Rusia actual es postideológica en el sentido de que no existe ninguna ideología que pueda desempeñar el papel que representaba el comunismo en el sistema soviético, pero la élite política rusa ha vuelto a evaluar el poder de las ideas en la política.

Por consiguiente, esta obra constituye un intento por adentrarse en la lógica interna del debate político ruso. Recoge las opiniones de un grupo de intelectuales de la política cuyas ideas influyen en el Kremlin y analiza algunos de los grandes temas a los que se enfrenta Rusia hoy en día: la naturaleza del denominado «consenso de Putin», el equilibrio entre el Estado y el mercado, la actitud de Rusia en cuanto al orden mundial y su estrategia de cara al continente europeo. El libro no pretende reflejar ni la mayoría de opiniones ni sólo las opiniones más importantes en la Rusia actual. Pero sí es un intento de saber qué piensa el Kremlin.

## El consenso de Putin

En los medios de comunicación occidentales, el debate en Rusia se presenta como un choque entre los apologistas del régimen y sus detractores liberales. Pero etiquetar el concurso de ideas únicamente como una contienda entre los seguidores de la democracia y las fuerzas del autoritarismo impide apreciar una realidad mucho más compleja. Son pocos los que son autoritarios duros o los que creen de verdad en la democracia dentro de la clase dirigente del Kremlin. La generación de Putin está marcada por lo que se considera un doble fallo: el desastre tanto del autoritarismo soviético como de la anárquica versión de la democracia de Yeltsin. Los occidentales que tratan de entender a Rusia a través del prisma de las novelas de Dostoievski o de la ideología soviética no logran ver a menudo



que la clave para entender el comportamiento político ruso actual reside en la experiencia acumulada a lo largo de las dos últimas décadas. En sus trabajos, Vyacheslav Glazychev, Modest Kolérov y Alexéi Chesnakov destacan que el «consenso de Putin» —en otras palabras, la mayoría que apoya al régimen ruso actual— es la consecuencia directa de la experiencia de la crisis de veinte años que abarca tanto el desplome del sistema soviético como la democracia anárquica de los años noventa. En opinión de Glazychev, «el miedo al vacío» es con probabilidad la razón oculta esencial para apoyar a Putin.

Aunque existe una gran pugna entre las diferentes facciones cercanas al Kremlin que tienen un concepto de la modernización muy diferente, es importante comprender que se trata de rivalidades dentro del amplio «consenso de Putin». Es más, es un error considerar que este consenso es una aberración temporal que pronto será sustituida por una renacida élite liberal. Los trabajos de Glazychev y Kolérov evidencian que el «consenso de Putin» no es una frágil relación transaccional basada en los elevados precios del petróleo. Sean cuales sean los orígenes del régimen, Putin ha llegado a encarnar algunas viejas esperanzas.

## Innovación, no imitación

Mientras que la Rusia de Yeltsin tenía tendencia a imitar los modelos occidentales, la Rusia de Putin y Medvédev trata de dar con un modelo propio. Como demuestra el trabajo de Polyakov, lo que la mayoría de los rusos buscan en general no es unirse a Occidente, sino liberarse de él. Ésta era la idea básica del concepto de «democracia soberana»: es la aspiración reflejada en cada una de las partes de esta obra dedicadas a la modernización y es la explicación más plausible de la duradera popularidad de Putin. Pero la élite del Kremlin también es suficientemente pragmática para adaptar su hoja de ruta a esta meta. Si el principal motivo de enfrentamiento en la vida política e intelectual rusa lo constituía el dilema entre la imitación y la innovación, es sintomático que el término «experimento» haya recuperado en los últimos tiempos su connotación positiva en Rusia; aunque existen desacuerdos importantes acerca de cuál debería ser el modelo definitivo de Rusia, todo el mundo coincide en que debe alcanzarlo con su propio esfuerzo.

No obstante, los ensayos de esta obra nos muestran que, en este momento, el «consenso de Putin» sigue siendo en gran parte un fenómeno negativo. Los intelectuales partidarios del régimen coinciden en lo que no quieren, pero discrepan sobre el aspecto que deberían tener tanto la economía como la sociedad rusa dentro de diez o incluso cien años. El brillante ensayo de Vladislav Inozémtsev sobre los dilemas de la modernización rusa muestra la principal contradicción de la política rusa de desarrollo, es decir, el conflicto entre los objetivos de la construcción del Estado y los objetivos del desarrollo económico. Si bien China insiste en que la consideren un país en desarrollo a pesar de que su economía crezca a un ritmo desenfrenado, Rusia insiste en comportarse como un país desarrollado a pesar de que su economía depende exclusivamente de las fluctuaciones del precio del crudo. Al leer estos ensayos, uno tiene la sensación de que, aunque todos los autores coinciden en que no existe una alternativa al régimen de Putin, también parecen estar de acuerdo en que es disfuncional, aunque en distinto grado y por distintas razones.

## La nacionalización de la élite

En la primera fase de la crisis económica mundial, muchos en Occidente predecían que cuando el precio del petróleo se desplomase, los economistas modernizadores rusos, como el ministro de Economía Alexéi Kudrin, tratarían de arreglar las cosas con el mundo occidental. El Gobierno alemán anhelaba desde hacía tiempo la creación de una «asociación para la modernización» en la cual los conocimientos y los mercados occidentales podrían ayudar a Rusia a diversificar su economía y adoptar un sistema de derecho. En su interesante artículo, Valéri Fadéev presenta un punto de vista alternativo sobre el impacto de la crisis económica mundial en la economía rusa y en su manera de ver el mundo. Muestra la razón por la cual la crisis ha reforzado a las facciones estatistas del consenso de Putin en vez de debilitarlas, y ha inducido al Kremlin a consolidar su control de la economía y a cortarles las alas a varios oligarcas. Además, el fatalismo de Inozémtsev evidencia lo acorralados que se encuentran los reformistas económicos como él ahora que el precio del petróleo ha vuelto a superar los setenta dólares por barril.

## Rusia como potencia mundial del statu quo

Sin embargo, una importante fuente de tensión y de ambigüedad en la política exterior rusa es el hecho de que a escala mundial es una potencia del statu quo, pero en el plano europeo es una potencia revisionista. El ensayo de Timoféi V. Bordachev muestra que las políticas globales de Rusia están guiadas por su obsesión por diferentes modelos de «polaridad». En su opinión, Rusia ha realizado intentos sistemáticos para oponerse a la unipolaridad estadounidense después de que la vieja bipolaridad de la Guerra Fría desapareciera en 1991. Considera que el mundo sería más seguro y estable bajo una multipolaridad efectiva, basada en un sistema en el que todos los polos cuenten con los suficientes recursos para controlarse verdaderamente unos a otros. Esto da a entender que Moscú sólo está interesado en su estatus en comparación con otras potencias, en especial Estados Unidos, e intentará impedir a toda costa la unipolaridad. La elocuente tipología de Bordachev sobre los distintos tipos de multipolaridad contrasta con la total ausencia de debate sobre la forma de resolver los problemas que requieren una acción colectiva. Esto nos dice todo lo que necesitamos saber sobre las posibilidades que existen de una diplomacia «que parta de cero». De hecho, si bien el objetivo principal de Rusia es prevenir la unipolaridad, no está claro que se opusiera a lo que a nuestro modo de ver serían cambios radicales en el equilibrio de poder, como la compra de armas nucleares por parte de Irán. Lo más probable es que a los rusos les parezca que semejante perspectiva apoya de hecho el statu quo.

## El revisionismo europeo de Rusia

En el plano europeo, sin embargo, las ambiciones rusas son revisionistas. Este revisionismo tiene tres orígenes. El primero es el temor tradicional de las élites rusas a que las actuales fronteras de Rusia sean vulnerables. Esto explica el impulso permanente de Rusia a rodearse de satélites o estados tapón. El segundo es la inseguridad psicológica que la élite de Putin desarrolló en la década de los noventa. Ahora la contrarresta con la búsqueda de la seguridad absoluta en un mundo dominado por la incertidumbre, exigiendo constantemente garantías legalmente vinculantes que

en realidad nadie puede proporcionar. El tercero es la profunda desconfianza en el orden europeo actual. A la luz de los artículos de Bordachev, Lukyánov y Mezhúyev, es evidente que Rusia ve la tan alabada posmodernidad de la UE de la misma forma que un caníbal ve el vegetarianismo: como una patología peligrosa. La vuelta a un mundo westfaliano centrado en el Estado es, según Rusia, la única manera de devolver la estabilidad a Europa.

La participación en el debate ruso nos permite entender mejor la lógica y la ambición que impulsan la Iniciativa para la Seguridad Europea de Medvédev. Rusia no tiene mucha fe en el actual orden político europeo ni en las instituciones como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa que lo encarnan. Rusia da por sentado que Estados Unidos ha perdido su voluntad de mantenerse como una potencia europea a tiempo completo y que adoptará paulatinamente el papel de «equilibrador» de fuera en lo que respecta a Europa. Rusia, por otra parte, ve a Europa como un espacio multipolar con tres centros de poder —la UE, Rusia y Turquía— que representan unas visiones del mundo profundamente diferentes. Rusia también cree que hoy puede sacar más de lo que podría conseguir en un futuro.

### ¿Qué significa esto para Europa?

La lectura de los ensayos recogidos en esta obra y la reflexión sobre los debates en Moscú nos llevan a varias conclusiones sobre la forma en que Rusia piensa que la crisis económica rehará el mundo. En opinión de Moscú, la crisis frenará el proceso de globalización y fortalecerá la tendencia hacia la regionalización. Esta percepción es la que explica tanto la retirada de Rusia de las negociaciones de la OMC como la prioridad que da al proyecto de crear un espacio económico común con Kazajstán y Bielarus. La lucha de Rusia para que se reconozca el espacio postsoviético como una esfera de sus «intereses privilegiados» está en consonancia con este pensamiento. Rusia también espera que la crisis acelere el declive de la influencia estadounidense y de la importancia de la UE a escala mundial. Como la conferencia de Moscú se celebró la víspera de la visita del presidente Obama a la ciudad, resultaba fascinante observar hasta qué punto los rusos le ven como el Gorbachov estadounidense: un

líder popular con buenas intenciones, pero que anuncia, no el renacimiento de la influencia estadounidense, sino su futuro declive. Por eso la magia de Obama no funcionó en Moscú.

Los ensayos de esta obra también arrojan luz sobre los puntos débiles del consenso Putin-Medvédev. En primer lugar, los recuerdos de los años noventa se desvanecen, por lo que el Kremlin no podrá confiar en el apoyo de aquellos que temen el regreso para siempre de la anarquía. En segundo lugar, a pesar de los muchos intentos de esbozar en líneas generales una ideología alternativa, el consenso de Putin sigue siendo básicamente negativo y carece de una visión a largo plazo. En tercer lugar, los ensayos ponen de manifiesto la tensión inherente entre los objetivos de la construcción del Estado y los objetivos del desarrollo económico.

Sin embargo, los trabajos muestran al mismo tiempo los errores en ambos bandos del debate europeo. Tradicionalmente, este debate se articulaba en torno al conflicto entre los realistas que sostienen que debemos aceptar a Rusia como es y hacer todo lo posible para no provocarla, y los moralistas que piensan que debemos conseguir que Rusia se adhiera a las normas europeas y defender a los rusos de a pie que se oponen a sus líderes iliberales. Pero estos trabajos proporcionan una cura de realidad a ambos bandos. Por una parte, muestran a los realistas que, por muy complaciente que la UE se muestre con Moscú, la élite actual seguirá decidida a establecer una esfera de influencia rusa y a debilitar la influencia y el alcance de la UE. Y por otra, enseñan a los moralistas que el régimen de Putin-Medvédev representa el consenso de la sociedad rusa sobre la política exterior.

En conjunto, estos ensayos ponen de relieve que la UE sólo podrá desarrollar una estrategia eficaz de cara a Moscú si los que deciden esa estrategia sienten de nuevo algo de la curiosidad por el debate interno ruso que sentían durante la Guerra Fría. Como sostenía el historiador Vojtech Mastny: «Si la Guerra Fría y su final demostraron algo es que las creencias pueden ser tan poderosas como la realidad y que las ilusiones son más convincentes que los intereses».



PRIMERA PARTE

EL CONSENSO DE PUTIN





---

## 1. La explicación del «consenso de Putin»

*Vyacheslav Glazychev*

A pesar de la reciente recesión económica en Rusia y en todo el mundo, el índice de aprobación del hombre conocido como VVP (Vladímir Vladímirovich Putin) sigue oscilando en torno al 70%. Al mismo tiempo, el índice de aprobación del Gobierno, encabezado ahora por Putin, no llega ni siquiera a un tercio de esa cifra. ¿Qué se esconde detrás de esa evidente paradoja? ¿Y hasta qué punto es justo afirmar que existe un «consenso de Putin»?

Aunque sea imposible negar que en Rusia existe una mayoría partidaria de Putin, es mucho más difícil definir la naturaleza de esa mayoría. En junio de 2009, formé parte de un grupo de observadores internacionales en las elecciones al Parlamento en Osetia del Sur y, tras abandonar la capital, visité varios pueblos perdidos en las montañas. Llevé a cabo una encuesta improvisada y pregunté a los votantes a cuál de los cuatro partidos le habían concedido su voto. La invariable respuesta que daban era: «Por Putin». Esto no significaba necesariamente que hubieran votado por el partido Edinstvo (Unidad), el equivalente en Osetia del Sur de Rusia Unida, cuyo líder, casualmente, es Putin. Hubo algunos que también votaron por otros partidos. Cuando decían «Putin», en realidad querían decir «Rusia».

La paradoja se complica todavía más debido al hecho de que, a pesar del innegable dinamismo del presidente Medvédev, su índice de aprobación, que es similar al de Putin, parece ser ante todo la expresión de la fe que los votantes tienen en Putin más que en el propio Medvédev. Cualquier observador racional puede ver que resulta absurdo suponer que casi las tres cuartas partes de los ciudadanos rusos comparten la misma opinión, pero éste es precisamente el problema: el fenómeno Putin sólo guarda una relación indirecta con lo racional.

No me consta que se haya realizado ningún estudio sobre la naturaleza de la popularidad de Putin que haya ido más allá de la simple identificación de la confianza que las masas, sin ninguna distinción, depositan en el propio VVP. Ello nos limita a unas hipótesis subjetivas en cuanto a su naturaleza. Sin embargo, tal vez deberíamos empezar por el otro extremo. A fin de cuentas, el 70% no es el 100%. Por eso tiene sentido intentar comprender quién constituye la importante minoría que se resiste de forma abierta o encubierta a las opiniones de la mayoría.

Sin lugar a dudas, algunos de los que constituyen la minoría se encuadran dentro de la parte del electorado que vota al Partido Comunista (el 11,6% en 2007). Ven las políticas de Putin como la continuación de las políticas antisocialistas iniciadas por Borís Yeltsin en pro de los intereses de los oligarcas. Sin embargo, no todos los votantes comunistas comparten esta opinión. Existen, por ejemplo, numerosos comunistas que apoyan la idea de un Estado fuerte, al precio que sea, y que atribuyen a Putin el mérito de confirmar la trayectoria imperial del Estado ruso.

A tenor de los sitios de Internet de las organizaciones y de los «brogueiros» ultranacionalistas, entre los adversarios de Putin también se incluyen los nacionalistas rusos que son incapaces de perdonarle su tolerancia hacia los «extranjeros» y su manifiesta falta de vigor a la hora de defender los intereses de las poblaciones rusoparlantes de los países bálticos y de Ucrania. A pesar del apoyo externo y formal que los musulmanes rusos tienden a expresar en las elecciones, existe un importante sentimiento anti-Putin en las regiones con un alto porcentaje de musulmanes.

Naturalmente, la oposición a Putin no se compone ni mucho menos sólo de marginados. Entre los adversarios de Putin también hay algunos miembros de la clase intelectual a los que se les ha privado de su estatus social. Para los prosoviéticos, Putin encarna un nuevo sistema que les ha despojado no sólo de su sólida base económica, sino también de su dignidad personal. Por otra parte, aquellos que cuentan con un pasado de disidente consideran que Putin ha acabado con el sueño de la democracia y proyecta sobre el país una nueva era Brézhnev de estancamiento.

Por último, existe un considerable número de propietarios de pequeñas y medianas empresas que se oponen a Putin, debido sobre todo a la excesiva burocracia con la que tienen que lidiar a diario. También hay algunos liberales comprometidos a los que indigna la connivencia de la burocracia con los monopolios. Sin embargo, todos los intentos que se

han llevado a cabo hasta ahora de crear una oposición seria en torno a personajes marginales —como Borís Nemtsov, el ex campeón de ajedrez Garry Kaspárov o el ex primer ministro Mijaíl Kasyánov (al que todavía se conoce como «Misha dos por ciento» debido a la comisión que supuestamente cobraba cuando era primera ministro)— han fracasado.

El espacio proporcionado por Internet también sirve de válvula de escape para los sentimientos de descontento, en particular entre los jóvenes. Por desgracia, la falta de estudios sociológicos específicos conlleva la imposibilidad de medir la escala y la dinámica del sentimiento anti-Putin entre los jóvenes. Sin embargo, y a pesar de la notoriedad de la actividad de los movimientos juveniles pro Putin, no se puede descartar por completo la posibilidad de que la actual crisis económica —que ha acabado con las esperanzas de futuro de los jóvenes— traslade el núcleo de las protestas desde los grupos de edades más avanzadas hacia los grupos más jóvenes.

Dado el éxodo actual de los jóvenes de las zonas rurales y de las ciudades pequeñas, el centro del descontento se podría trasladar también a las ciudades más grandes, como parecen confirmar los pobres resultados obtenidos por Rusia Unida en ciudades como Múrmansk y Tomsk en las elecciones de marzo de 2009. Sin embargo, una importante proporción de la clase trabajadora —entre la que se incluyen incluso algunos de los que no tienen la suerte de trabajar en los sectores de la energía, del petróleo o del gas— sigue teniendo esperanzas en las autoridades. El hecho de que a principios de junio Putin ordenara a Oleg Deripaska, uno de los símbolos del «capitalismo salvaje» ruso de los años noventa, pagar los sueldos de sus trabajadores en huelga en Pikalyovo, una fábrica de cemento en la región de Leningrado, no hizo más que justificar su fe.

Por tanto, el 30% de los ciudadanos rusos se opone a Putin, lo que constituye un porcentaje importante. Pero también nos lleva a considerar la naturaleza y la estabilidad de la mayoría pro Putin, que no es precisamente un conjunto de personas homogéneo. El núcleo de este conjunto lo componen aquellos que recurrieron al líder de la nación rusa después de la humillación que ésta sufrió en Chechenia y han permanecido a su lado desde entonces. *Horror vacui* —o el miedo al vacío— es con probabilidad la razón subyacente más importante para explicar la naturaleza inquebrantable de esta fe.

Incluso en los países con una larga tradición democrática, la esperanza puede materializarse a veces en torno a la personalidad de un líder,

en particular en épocas en que la gente se siente insegura con respecto al futuro. De hecho, basta analizar la euforia que se desató tras la elección del presidente Obama para ver que el fenómeno del líder nacional carismático sigue siendo importante incluso en el mundo occidental. En Rusia, sin embargo, la gente se centra aún más en el líder nacional de lo que lo hace en el mundo occidental. Si el espacio que él o ella ocupa está libre, como ocurrió en los últimos años del socialismo, o si la persona que ocupa ese espacio pierde su legitimidad, como le sucedió a Yeltsin a finales de los años noventa, la gente pierde la esperanza.

Tras sofocar el levantamiento checheno, el nuevo presidente electo Putin consolidó su poder de una forma excepcional. La idea de una «vertical dominante» de poder, que parece una forma natural de organización política en Rusia, desembocó en la privación de derechos de las élites regionales. Los primeros ministros de Putin ni llamaban seriamente la atención ni luchaban por desempeñar un determinado papel de cara a la opinión pública. Lo que esto significaba en realidad era que las funciones clave se concentraban en la administración presidencial, lo que impedía al personal de los ministerios tomar la más mínima iniciativa. Sin embargo, esto pasaba inadvertido para la mayoría de la población, ya que los medios apenas se hacían eco del tema.

Pero incluso teniendo en cuenta esta falta de interés por parte de los medios de comunicación, el nivel de complacencia con la férrea obstinación de Putin es asombroso. Por ejemplo, el ministro de Salud y de Desarrollo Social Mijaíl Zurábov se convirtió en una figura odiada por los profesionales de la medicina, por los observadores y por la ciudadanía en general tras proponer la sustitución de ciertas garantías sociales, como los viajes gratuitos para los pensionistas, por pequeños pagos en metálico. Sin embargo, Putin desoyó las peticiones para que Zurábov abandonara el cargo. Para muchos de los adversarios de Putin, Zurábov era claramente un sustituto para el presidente. Pero, a ojos de la mayoría de la población, Putin no tenía nada que ver con Zurábov en absoluto.

Putin, como todos los líderes carismáticos, es también impredecible. Por ejemplo, creó el Foro Civil en 2005 como una forma de representación extraparlamentaria para las organizaciones no gubernamentales. Como formo parte de aquellos a los que se les ha honrado con un segundo mandato en la Cámara Pública, puedo confirmar que, aunque la influencia de la nueva institución es difícil de determinar, ha tenido un impacto indirecto en el proceso legislativo y en el programa del ejecuti-

vo. La Duma nacional, sin embargo, se ha transformado en un instrumento que se limita a ratificar las iniciativas impulsadas por la administración presidencial.

La popularidad de Putin es tal que ni siquiera se debilita cuando lleva a cabo medidas impopulares. Por ejemplo, a pesar de las numerosas peticiones para que se establezca un impuesto sobre la renta progresivo calculado de una forma racional, Putin insiste en mantener un tipo fijo, lo que la mayoría de la gente en Rusia considera injusto. Putin explica su postura alegando que el Estado es incapaz de evitar que haya rentas que permanecen sin declarar, a pesar de que existe un sistema regulatorio muy desarrollado. De igual manera, la mayoría de los analistas y de los observadores dudaron hasta el último momento de que Putin rechazara los intentos de imponer una extensión de su mandato presidencial y luego dudaron de que tuviera la audacia de dirigir el Gobierno tras la elección de Medvédev como presidente, y así sucesivamente.

Sin una sombra de duda, el estilo machista de Putin (le encanta ponerse a los mandos de un avión o al timón de una embarcación o practicar artes marciales y alguna que otra vez emplea de forma consciente un lenguaje vulgar en sus discursos) tiene un efecto casi mágico en la mayoría de los ciudadanos rusos. Como presidente, Putin ha desempeñado a la perfección el papel de líder de la nación. Su nombramiento como primer ministro y como máximo dirigente de Rusia Unida le ha proporcionado indudablemente una mayor credibilidad al partido, pero ha contribuido poco a cambiar la imagen ya ideal del propio Putin.

Para entender del todo la naturaleza de la mayoría pro Putin, también es primordial tener en cuenta el carácter atomizado de la población rusa, ocultado por el colectivismo formal oficial durante la era soviética y el enorme desgaste mental que se produjo durante los años noventa. De ahí la eficacia de la consigna «¡No más revoluciones!». También se debe reconocer la falta de solidaridad en la Rusia actual. Ya no existe una cultura de protesta como la que existía durante los años de Yeltsin.

La crisis financiera ha puesto un interrogante sobre la promesa de estabilidad de Putin. La estabilidad política se mantiene: Rusia Unida ha reforzado su posición dominante en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2007 y no ha habido sobresaltos en la transición entre Putin y Medvédev. Sin embargo, la estabilidad económica volvió pronto a verse amenazada cuando estalló la crisis. La crisis ha puesto al descubierto los defectos estructurales de la economía rusa que se desdeñaron durante los

«años de la abundancia», incluso si un futuro incremento de los precios del petróleo, del gas o de los metales aliviase las finanzas del país.

La manera en que se gobierna Rusia en estos momentos es un claro reflejo de la personalidad y del estilo de gestión de Putin. En primer lugar, existe una organización lineal de la administración, basada en la idea de «verticalidad», más que una burocracia que aplique la ley. En segundo lugar, la lealtad mutua constituye la base para la selección del «equipo» de uno y se combina con un abierto desdén por la estructura del gobierno en sí. En tercer lugar, el principio de la orden de arriba unilateral se combina de forma ecléctica con algunos elementos del liberalismo económico.

La mayoría de los rusos que apoyan a Putin consideran que no hay nada que hacer ante la burocratización absoluta de la sociedad, no ven ningún peligro en su estructura y, en general, sólo maldicen sus manifestaciones en los niveles más bajos del sistema político. Hay expertos que ven de forma nítida el peligro que la burocratización total tiene para las perspectivas de desarrollo del país e intentan que el tándem Putin-Medvédev preste atención a esos peligros. Pero, sin una alternativa a ese tándem, hasta ellos se ven obligados a esperar sumisamente que la necesaria revisión de la mecánica del gobierno en Rusia venga de arriba.

---

## 2. La escuela del consenso y la guerra de la mayoría

*Modest Kolérov*

### La historia de la política

La historia de la política en Rusia está rodeada de miles de mitos, de los cuales los dos más frecuentes son el colectivismo y el autoritarismo innatos del país. A los especialistas en Rusia les resulta difícil resistirse a aludir a las ideas primitivas relacionadas con la histórica falta de libertad en Rusia, pero no tienen problemas para producir propaganda basada en la rusofobia o la rusofilia. Sin embargo, es realmente imposible describir la política rusa en esos términos tan sencillos.

La historia de Rusia es mucho más complicada de lo que esos mitos dan a entender, por una serie de razones. La primera de ellas es que las encarnizadas batallas ideológicas, empresariales, personales y económicas siempre han estado presentes tanto en la política pública como en el gobierno público de Rusia. La segunda es que, históricamente, la política pública de masas no surgió en Rusia hasta la época de la primera revolución burguesa. La tercera es que, incluso cuando las actividades en el ámbito de la política pública estaban muy restringidas, como en la Unión Soviética estalinista, Rusia nunca consiguió eliminar del todo la resistencia política, como demostraron claramente los complots de Beria y de Malenkov para asesinar al moribundo Stalin cuando éste se disponía a sacrificarlos en el transcurso de otra sangrienta purga. La cuarta es que la gran mayoría considera la lucha por el poder y los recursos a lo largo de toda la historia rusa como una lucha por la unidad. Debido a la extrema diversidad social, étnica, religiosa y económica de Rusia, hasta el terror del gobierno generalizado debía ser selectivo.

## La historia del consenso

La creación en Rusia de una mayoría estable siempre ha sido una tarea ardua. Sólo dos veces en la historia de Rusia del siglo xx el consenso social dio lugar a una mayoría electoral: la primera durante las elecciones para la Asamblea Constituyente en noviembre de 1917, y la segunda durante las primeras elecciones presidenciales rusas en junio de 1991. En 1917, el 80% de los votantes optó por los partidos socialistas radicales; en 1991, el 57% votó por Yeltsin. Pero estas mayorías electorales no tenían en esencia una naturaleza institucional; su razón de ser era pasajera y revolucionaria. Las instituciones que pretendían legitimar, y que ayudaron a crear, resultaron efímeras. Con el estallido de la guerra civil desapareció la Asamblea Constituyente de 1917, mientras que el golpe fallido, la disolución de la URSS y la victoria de Yeltsin en la guerra civil rusa de principios de los años noventa acabaron con los embrionarios acuerdos institucionales creados en junio de 1991.

Ni siquiera cuando la política en Rusia ha generado movimientos populares, o incluso durante los períodos revolucionarios, ha existido en toda la nación un consenso real en el ámbito político. En algunas épocas, se exigió primero la seguridad personal y nacional, y en otras se exigió la justicia social, pero nunca se llegó a combinar ambas de forma eficaz.

La exigencia de justicia social predominó tanto en 1917 como en 1991. Tras la revolución de 1917, cuando la clase campesina constituía la mayoría de la población, la reivindicación de una liberación social radical se expresó fuera del ámbito de las instituciones nacionales existentes, durante el Reparto Negro de 1918, cuando los pueblos rusos se apoderaron de todas las tierras disponibles y se las dividieron entre ellos. Pero el Reparto Negro no se llevó a cabo de la forma propuesta en un principio por el partido Socialista Revolucionario en 1917; los bolcheviques explotaron la consigna y la llevaron a la práctica de una manera diferente y, en última instancia, insostenible: la producción privada masiva en unas condiciones de dictadura política.

En 1991, la exigencia popular inicial consistía en una nueva forma de propiedad generalizada («la propiedad del consumidor») y en la libre privatización de la vivienda. Una vez más, este momento transitorio de consenso social al final resultó utópico. Con el tiempo le sustituyó otra realidad social, otra dictadura económica de unos nuevos propietarios monopolísticos, esta vez bajo la forma de «oligarcas».



Tanto en 1917 como en 1991, el consenso social minó el consenso de seguridad y la integridad del gobierno (si, en realidad, alguna vez tuvo alguna) porque la mayoría prefirió la igualdad utópica a la seguridad. Esto no se debió a que la mayoría no necesitara la seguridad, sino a que creía que el secreto de la seguridad residía en el bienestar social. En otras palabras, el Gobierno debía desentenderse de todos los ámbitos que tuviesen relación con intereses socioprivados. La consecuencia fue el hundimiento del imperio ruso en 1917 y de la Unión Soviética en 1991, seguido en ambas ocasiones por una guerra civil.

Por otra parte, a pesar de la guerra civil librada por los comunistas soviéticos contra la propiedad privada masiva (y contra su propagación a manos de los colaboradores nazis), el consenso de la seguridad predominó después de 1941 y proporcionó la clave para la victoria soviética en la Segunda Guerra Mundial. Pero «el comunismo militar» —en otras palabras, la movilización de todos los recursos humanos y naturales para maximizar la producción industrial— también predominó sobre los limitados avances sociales de la época.

## La mayoría actual

El secreto del éxito de Putin tiene una doble vertiente. En primer lugar, ha logrado, por primera vez en la historia rusa, un consenso nacional que no se basa en esperanzas utópicas, sino en una mayoría institucional estable. En segundo lugar, es el primer líder ruso que representa un consenso tanto social como sobre la seguridad.

La llegada de Putin al poder en 1999 fue única, ya que fue el primer consenso social y de seguridad en la historia de Rusia que se llevó a cabo de acuerdo con los deseos de la mayoría. En 1999, el país se enfrentaba a un posible derrumbamiento. Todos los intentos previos de instaurar en Rusia una forma de gobierno basada en la legitimidad electoral a escala nacional habían llegado al final de su camino y el gobierno liberal se había declarado en quiebra. Rusia se enfrentaba a una amenaza externa como la campaña militar de la OTAN contra Yugoslavia y a una amenaza interna como el ataque de Chechenia, independiente de facto, contra Daguestán, o en otras palabras, contra la propia Rusia.

La exigencia de seguridad era real y requería una autodefensa efi-

caz, no mera retórica. La exigencia de la justicia social que destruyeron los oligarcas liberales en la década de los noventa también requería una fuerte intervención en el ámbito de la política social. Rusia podría haber seguido una vez más el camino de «unas elecciones no consensuadas» en el vacío reinante entre la capitulación del gobierno y el utopismo social. Sin embargo, el instinto de la sociedad por el gobierno eficaz, así como las experiencias personales de la gente en 1917 y 1991, hizo que la mayoría se alejara de esta vía tan peligrosa.

El dilema de «Libertad sin Rusia» o «Rusia sin Libertad» se atribuye a la importante pensadora y poeta simbolista rusa Zinaida Gippius. A causa de su antipatía por el gobierno comunista, se decantó por la primera opción y se exilió en 1920. Sin embargo, la larga guerra civil de los años noventa demostró que el dilema de Gippius era una falsa opción: sin Rusia (en otras palabras, sin un gobierno unido y seguro) no podía existir la libertad (en otras palabras, la unión entre los derechos personales y privados protegidos por el gobierno).

En la Rusia de 1999, el consenso sobre la seguridad se llevó a cabo en su versión más extrema: la autoconservación nacional. Los derechos constitucionales, escasamente garantizados institucionalmente en cualquier caso, y que, según la constitución de 1993, ya no prometían el cumplimiento de los objetivos utópicos, se consideraban por consiguiente menos importantes.

La tarea a la que se enfrentaba Putin no consistía únicamente en satisfacer las esperanzas del nuevo «consenso doble», sino también en llevarlo a cabo como jefe de un gobierno democrático y legal. De hecho, el camino de Putin para llevar a cabo la voluntad de la mayoría de consenso se antojaba largo. Con sólo el 53% de los votos en las elecciones de 2000, Putin no disponía de un «cheque en blanco» político. La naturaleza de su ascenso al poder significaba que tenía un mandato limitado. De hecho, más tarde afirmaría que sólo era un «administrador a sueldo».

Para funcionar una vez más como un sujeto activo real, el Estado ruso necesitaba establecer una verdadera seguridad nacional y acabar con todos los aspirantes a sustitutos de las instituciones nacionales, por ejemplo, los liberales, los monopolistas, los feudelistas regionales y las mafias autorreguladas. El éxito de Putin en este respecto le otorgó una mayoría a favor del 71% en la época de sus segundas elecciones en 2004 (desde entonces su índice de aprobación se ha situado entre el 70% y el 75%). Por lo tanto, es posible asegurar que, por primera vez en la histo-

ria de Rusia, la plasmación del consenso nacional no se ha llevado a cabo mediante la aplicación revolucionaria de ideas utópicas, sino a través de una mayoría firmemente institucionalizada.

## La mayoría del mañana

La lucha de la mayoría por plasmar este consenso nacional mediante la legitimación y el otorgamiento de poderes a su líder sigue su curso. Sigue habiendo muchos oportunistas que intentan aprovecharse de la situación promoviendo intereses individuales bajo la tapadera del consenso o de la consigna «por todo lo bueno frente a todo lo malo». Pero las ideas, los principios y las costumbres que la mayoría rusa adoptó a lo largo de sus experiencias en siglo xx —la guerra civil; la lucha por la supervivencia; la movilización y la necesidad de seguridad; las eras del zar Nicolás II, del dictador Stalin, de la gerontocracia de Brézhnev y del populismo de Yeltsin— significan que no permitirá que le arrebaten otra vez su soberanía.

Las condiciones que la mayoría ha impuesto a Putin son de naturaleza institucional. La mayoría aún vigila con ojo crítico las continuas escaramuzas entre las instituciones nacionales y los que aspiran a sustituirlas. La mayoría espera que Putin proteja los intereses nacionales en la esfera de la seguridad del Estado, pero también le ha asignado la «tarea técnica» de establecer unas instituciones estatales más estables. A la tarea de impartir una justicia social por parte de oligarcas empresariales o regionales se añade también otra tarea técnica, a saber, acabar con la era de las instituciones partidistas-empresariales autosuficientes.

La sociedad exige más, pero a los enemigos de la mayoría de Putin les sigue faltando una base sobre la que construir una alternativa viable. Los izquierdistas, los socialistas y los comunistas proponen resucitar el arcaico consenso de la justicia utópica a través de la lucha contra la pobreza y el monopolio económico del Gobierno. Pero el «consenso alternativo» al que aspiran ya no existe y no existirá en un futuro previsible. Hasta cuando se muestran más prácticos, los liberales carecen de un plan coherente para el futuro, excepto el regreso a un sistema de monopolio económico. Los conservadores, por otra parte, no abordan asuntos institucionales; su principal reclamación es participar en el monopolio político de la burocracia.

La mayor amenaza para la mayoría de consenso reside en el monopolio burocrático de la política y de la economía. Los oligarcas liberales de los años noventa han sido sustituidos en la década de 2000 por empresas gubernamentales; el 40% del PIB de Rusia no se contabiliza en las estadísticas del Gobierno, que no tienen en cuenta a las pequeñas empresas.

Esta peculiar mayoría doble creada a principios de 2000 no tenía precedentes en la historia rusa y contribuyó a evitar el perjudicial camino hacia un «suicidio nacional» como los que Rusia experimentó en 1917 y en 1991. Por primera vez en la historia rusa, se ha creado una institución de verdadero liderazgo nacional. Hoy en día, ese liderazgo se enfrenta a la labor de establecer su poder consensuado dentro de unos sistemas de compromiso duraderos y unas instituciones públicas estatales disputadas.

---

### 3. Un autorretrato ideológico del régimen ruso

*Leónid Polyakov*

Definir la ideología actual del régimen ruso es difícil a la par que sencillo. Es difícil porque ninguno de los fundadores o de los líderes ha formulado nunca una serie coherente de principios o actitudes que puedan presentarse como la plataforma ideológica o la base ideológica del régimen. En contraposición con la época comunista, en la cual todos los líderes soviéticos se veían obligados a citar las obras de Lenin, no existe un texto supremo ideológico.

Esta falta de claridad ideológica parece deliberada. En ocasiones pasadas, tanto Putin como Medvédev han tratado a toda costa de evitar definirse a sí mismos o definir su ideología, y siguen haciendo lo mismo. La única excepción es la forma en que se distancian ellos y sus políticas de las de los comunistas. Pero incluso este rechazo del comunismo puede resultar engañoso. De hecho, ni al segundo ni al tercer presidente rusos se les puede tachar de inequívocamente «anticomunistas», de la misma manera que el presidente Yeltsin sí lo era.

Tampoco sirve de mucha ayuda analizar el llamado «partido del gobierno». Rusia Unida (RU) se creó a propósito como partido aglutinador, y el sistema de partidos se puede describir en su conjunto como un «cártel de partidos». La inclusión en el seno de RU de tres grupos distintos —los conservadores liberales, los conservadores sociales y los patriotas nacionales— indica claramente su deseo de ocupar la totalidad del espectro ideológico, con excepción de la extrema izquierda y de la extrema derecha. La naturaleza ideológicamente «omnívora» de RU es tal que incluso el cabeza de lista en las elecciones parlamentarias de 2007, el propio Putin, criticó abiertamente a su propio partido un mes antes de las elecciones por su «confusión ideológica». También afirmó que estaba

«lleno de sinvergüenzas».<sup>1</sup> No parece que las cosas hayan cambiado mucho desde entonces.

La posición de la élite en el poder se deduce del artículo 13 de la Constitución rusa de 1993, que prohíbe la ideología «patrocinada por el Estado» u «obligatoria». Tras la ideología impuesta de los años del comunismo, existe en Rusia una «ideofobia» muy extendida. El presidente y el partido en el poder prefieren, por lo tanto, servirse de la olla del electorado general con un cucharón, y obligan a algunos de sus oponentes a hacerlo con una cuchara y a otros con una simple cucharilla.

Sin embargo, esto no significa que el régimen ruso no tenga ninguna ideología. Desde el momento en que Putin se convirtió en presidente en funciones el último día de 1999 hasta el día de hoy, la ideología ha seguido existiendo. De hecho, no ha parado de desarrollarse y enriquecerse, en función de la situación político-económica tanto interna como mundial. Aunque el régimen no cuelgue su autorretrato ideológico en las paredes de las oficinas del Kremlin como hacían sus predecesores, su ideología se aprecia de forma nítida tanto en las palabras como en los actos de la élite rusa en el poder.

La ideología del régimen se construye, como todos los edificios, sobre unos cimientos que se componen en este caso de cuatro elementos fundamentales: los valores, la identidad, el pensamiento compartido con la élite rusa de que la competitividad es la principal medida de los resultados de un régimen, y unos objetivos de desarrollo a largo plazo.

El principal valor del régimen sigue siendo la libertad, como lo era en la década de los noventa. Algunos analistas afirman que el régimen de Putin proporcionó al pueblo ruso orden, estabilidad, justicia y bienestar (marquen la casilla correspondiente) en lugar de libertad y que, por extensión, el régimen de Medvédev «devolverá la libertad» al pueblo ruso. Pero tales afirmaciones constituyen o bien una polémica herramienta usada por los adversarios políticos, o bien un ejemplo de la pereza intelectual de los expertos. El credo de Medvédev de que la «libertad es mejor que la no libertad» no es bajo ningún concepto una señal de que sea «el libertador» del régimen de Putin.

En realidad, se ha preservado el valor de la libertad, y el régimen lo propaga de forma activa en tres ámbitos principales:

- la libertad económica;
- la libertad como una competición mundial entre distintos polos, o centros de poder, que compiten por sus intereses nacionales;
- la libertad de cada país para elegir su propia forma de gobierno, es decir, la libertad respecto a cualquier forma de gobierno impuesta desde el exterior.

El compromiso del régimen con una economía libre queda reflejado en el hecho de que la administración presidencial, y la comunidad empresarial alineada con él, está llena de gente de convicciones inequívocamente liberales (algunas veces convicciones liberales extremistas, como las del ex asesor económico de Putin Andréi Illariónov). Estas personas son claramente intocables, como puso de manifiesto el reciente conflicto con Alexandr Lukashenko, cuando el viceprimer ministro y ministro de Economía Alexéi Kudrin provocó un escándalo al decir que la economía bielorrusa iba camino de hundirse.

Es evidente desde hace tiempo —pero sobre todo desde el discurso de Putin en Múnich en febrero de 2007— que el régimen cree en una competición mundial entre diferentes polos. Al régimen ruso le gustaría ver «des-ideologizado» al mundo posterior a la Guerra Fría. En otras palabras, el nuevo orden mundial debería ser aquel en el que cada Estado nacional tiene la libertad de escoger los principios por los cuales se rige, pero no tiene el derecho de imponer esos principios a nadie. Éste es un concepto de libertad como supervivencia de los más aptos a escala mundial, una paradójica mezcla entre Friedrich Hayek y Carl Schmitt.

El tercer elemento en la idea de libertad del Kremlin está claramente ilustrado por el concepto de «democracia soberana». Aunque este término lo acuñó Romano Prodi en 2004 y lo usó a continuación Dick Cheney en 2006, el concepto de «democracia soberana» como lo planteó el presidente ruso en un discurso en 2005 expresa una idea simple: el derecho de cada persona a elegir la forma de gobierno que más se adecua a sus condiciones locales específicas en vez de a un estándar «democrático» universal. Medvédev ha criticado el término «democracia soberana», pero considera al parecer que la idea que expresa es perfectamente aceptable. Esto queda claro en su famosa aserción de que la democracia no se puede «desarrollar en un Estado u otro o en un país u otro, fuera de su contexto histórico o territorial. Cada democracia tiene su propia historia y su propia nacionalidad».<sup>2</sup> También cabe destacar que este concepto no

es ni mucho menos una afirmación del excepcionalismo ruso, sino más bien una defensa del derecho de cada nación a elegir su propia forma de gobierno.

El segundo elemento fundamental de los cimientos del régimen es la identidad. Putin y Medvédev siempre han manifestado que Rusia es un país europeo que comparte los valores cristianos y humanitarios del continente. En su artículo «La nacionalización del futuro: notas sobre la democracia soberana», Vladislav Surkov resume el principio del régimen de la identificación con la civilización occidental como el mandamiento «Seguirás con Occidente; no te alejarás de Europa».<sup>3</sup>

El presidente Medvédev formuló su idea de una Europa compuesta por tres «ramas» en un discurso pronunciado en Berlín en junio de 2008; las tres ramas son: Europa occidental, Estados Unidos y Rusia. Para él, esto constituye no sólo una verdad histórica, sino también una base concreta para la política exterior hoy en día. Por ejemplo, Medvédev sigue defendiendo su idea de llevar a cabo una conferencia paneuropea para crear un continente «sin bloques» y libre de los antiguos prejuicios.

El tercer elemento esencial de los cimientos del régimen es el baremo que la élite rusa emplea para evaluar sus resultados, es decir, la competitividad (en ruso, literalmente «capacidad para competir»). El Estado ruso actual se puede evaluar en función de su habilidad para proteger sus intereses nacionales durante los conflictos con otros actores globales. Por lo tanto, el régimen entiende la modernización como un medio para mejorar la competitividad y no como una vía hacia la occidentalización. La tarea, a corto plazo, consiste en ponerse al día y no quedar rezagado.

El cuarto elemento fundamental de los cimientos del régimen es la creencia de que existe un camino claro hacia sus objetivos definitivos. Nos referimos a la fe del régimen en la existencia de un objetivo que, en el caso de que se pueda alcanzar, se encuentra en algún futuro distante. Esto no sirve tanto como un objetivo o un plan estratégico, sino más bien como un estímulo para el desarrollo. Es un ideal inalcanzable que, sin embargo, impide que la nación se duerma en los laureles y la empuja hacia delante en la dirección correcta.

Vladislav Surkov destacó esta idea bastante ambiciosa en una conferencia en 2007 titulada «La cultura política rusa: una opinión desde la utopía». «No necesitamos la modernización —afirmaba—. Necesitamos un cambio en todo el paradigma de la civilización [...] Hablamos de una economía y de una sociedad completamente nuevas. Necesitamos una



nueva proyección de la cultura rusa en un futuro próximo.»<sup>4</sup> La labor que tenemos por delante consiste básicamente en que Rusia deje de imitar a otras civilizaciones y se convierta en un modelo a seguir para los demás.

Como políticos pragmáticos, tanto Putin como Medvédev prefieren no mirar más allá del año 2020, pero el ambicioso objetivo formulado por Surkov es la principal motivación que impulsa sus acciones. Se podría describir la ideología del sistema ruso, como se ha analizado aquí, como un «nacional-liberalismo patriótico». Pero esta ideología no es un espacio cerrado de fórmulas y conceptos precisos, sino más bien una frontera flotante que separa las dos alas del Kremlin: aquellos que reclaman una «liberación nacional» y aquellos que creen en un «destino nacional».

## Notas

1. Francesca Mereu, «President Criticizes United Russia», *The Moscow Times*, 14 de noviembre de 2007, disponible en: <[www.themoscowtimes.ru/article/850/49/192943.htm](http://www.themoscowtimes.ru/article/850/49/192943.htm)>.

2. Entrevistado en *The Financial Times*, 24 de marzo de 2008. Véase también su entrevista en el periódico opositor *Novaya gazeta* del 15 de abril de 2009; <[http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/04/13/2258\\_type82916\\_215119.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/04/13/2258_type82916_215119.shtml)>.

3. Vladislav Surkov, «Natsionalizatsiia budushchego», *Ekspert*, nº 43, 20 de noviembre de 2006.

4. Este artículo, junto con otra serie de análisis de las opiniones de Surkov, se puede encontrar en inglés en la edición especial de *Russian Politics and Law*, vol. 46, nº 5, septiembre-octubre de 2008.



SEGUNDA PARTE

LOS DILEMAS DE LA  
MODERNIZACIÓN DE RUSIA



---

## 4. La modernización autoritaria de Rusia en la década de 2000

*Olga Kryshstanóvskaya*

A finales de los años noventa, el Estado ruso era extremadamente débil: las élites regionales se comportaban cada vez más como los príncipes del infantado; los oligarcas financieros imponían sus condiciones a las autoridades; y la separación de poderes que establecía formalmente la Constitución no existía. Vladímir Putin llegó a la conclusión de que debía restaurarse el orden y que la modernización sólo debía seguir adelante cuando el Estado hubiera recuperado el control de todas las esferas importantes. Por lo tanto, Putin trató de poner bajo control a los centros de poder que hasta entonces habían competido con el Kremlin, en especial los oligarcas, los gobernadores regionales y la Duma estatal.

### Oligarcas

En el año 2000, Putin convino con los oligarcas que no intervendría en sus asuntos siempre que ellos no intervinieran en la política. Sin embargo, los arrogantes oligarcas no cumplieron este acuerdo. El canal de televisión NTV, propiedad de Vladímir Gusinski, el presidente de Media-Most, criticó la segunda guerra de Chechenia, que era en gran medida un proyecto personal de Putin. Gusinski se vio obligado a abandonar Rusia y NTV fue adquirido por Gazprom. Borís Berezovski, quien controlaba el canal de TV 1 (ORT) y el canal de TV 6 también se vio obligado a huir a Londres para evitar su enjuiciamiento y sus canales quedaron bajo el control de las autoridades. Además, el Kremlin creía que Mijaíl Jodoróvski, el jefe de la empresa más grande de Rusia en aquel entonces (Yu-

kos) estaba preparándose para una campaña electoral. Se abrió un procedimiento penal contra él y finalmente permaneció ocho años en la cárcel.

Tras el caso de Yukos, la comunidad empresarial se vio obligada a aceptar la nueva realidad rusa o a abandonar el país. Desde entonces, los empresarios o cualquier otro grupo social significativo tienen prohibida la intervención directa en la política. El Kremlin incluso creía, por ejemplo, que aquellos que, como Jodorkóvski, realizaban obras benéficas, lo hacían sencillamente para mejorar su imagen y, por lo tanto, podían constituir una posible amenaza en las próximas elecciones. La función de la gran burguesía era la de quedarse calladita y circunscribir su apoyo únicamente a los proyectos impulsados por el Kremlin.

## Gobernadores

El problema de la independencia de los gobernadores regionales se resolvió con la ayuda de varias reformas. En el verano del año 2000, se implantaron unos nuevos «superdistritos» federales. La siguiente medida consistió en la creación de unos plenipotenciarios presidenciales, el 75% de los cuales eran *siloviki* (miembros de los ministerios de «fuerza», en especial de los servicios de espionaje), con lo que se creó un nuevo estrato burocrático entre el Kremlin y las regiones. Se despojó a los gobernadores del derecho automático de sentarse en el Consejo de la Federación (la cámara alta del Parlamento), que anteriormente era su principal plataforma. En vez de ello, los gobernadores se sentarían ex officio en el Consejo de Estado, un órgano meramente asesor. En otoño de 2004 se abolió la elección directa de los gobernadores regionales.

Con estas reformas, los gobernadores dejaron de ser unos políticos independientes con sus propias bases de poder y se convirtieron en unos ejecutivos que dependían por completo del favor de Moscú. Sin embargo, el nuevo Kremlin percibía en cierta manera a los gobernadores, a pesar de su aparente conformidad, como «personas ajenas». El Kremlin temía que las resentidas regiones pudieran hacer algo que sorprendiera al poder central, y no sólo por la manera en que Putin promocionó a su propia gente, de tal forma que en 2003 ésta ocupaba cerca del 70% de los puestos clave de la administración presidencial. Con el tiempo, nuevos gobernadores sustituyeron a los de la época de Yeltsin, pero el proceso

era lento, como lo fue entre los gobernadores de la época zarista o entre los primeros secretarios de los comités regionales del PCUS.

## La Duma estatal

La siguiente tarea de Putin consistió en subordinar al Parlamento, o para ser más exactos, a su cámara baja de diputados elegidos directamente, la Duma estatal. Las elecciones de 1999 sólo fueron el primer paso. La administración presidencial ayudó a formar un nuevo partido, Edinstvo («Unidad»), que obtuvo el 23,3% de los votos, pero se vio obligado a «recoger» la mayor parte de los 154 diputados que originariamente habían sido elegidos como «independientes» para formar una mayoría. Putin dispuso unos cuidadosos preparativos para las siguientes elecciones a la Duma estatal en 2003. El nuevo partido de Rusia Unida (RU) la limpió por completo, tanto desde el punto de vista organizativo como financiero, y se convirtió en la casa por necesidad para muchos de los funcionarios y miembros de la élite regional. Asimismo, el Kremlin apoyó de forma encubierta a un nuevo partido llamado Rodina («Madre patria») para restar votos a los comunistas. Putin tenía así una mayoría de más de dos tercios en la Duma, que por tanto dejó de ser un centro de poder independiente.

Sin embargo, a pesar de la ausencia de una oposición real en el Parlamento, no se restauró el sistema anterior de partido único. El Kremlin todavía necesitaba el requisito formal de unas elecciones legítimas y por lo tanto creó un entorno de competitividad superficial en el cual los rivales de RU —los llamados «partidos *origami*»— estaban hechos a medida por las autoridades. Existían pocos incentivos para afiliarse a esos nuevos partidos altamente burocratizados. De hecho, cuanto más se acercaba la gente al verdadero centro de poder, menos incentivos tenía para afiliarse a los nuevos partidos. Muy pocos de los responsables del Kremlin más cercanos al presidente son miembros de uno de estos nuevos partidos, mientras que la mayoría de los gobernadores regionales son ahora miembros de RU (véase cuadro 1).

Sin embargo, incluso después de las elecciones de 2007 —en las que RU obtuvo el 64,3% de los votos y 315 escaños en el Parlamento—, era prematuro aventurar que RU pudiera convertirse en una nueva versión del PCUS. La nueva RU se parecía al antiguo Partido Comunista en

CUADRO 1  
*Proporción de miembros de RU en los principales grupos de élite*

| Grupo de élite               | Tamaño del grupo | Nº de miembros de RU | % de miembros de RU en el grupo |
|------------------------------|------------------|----------------------|---------------------------------|
| Gobernadores                 | 82               | 66*                  | 80,5                            |
| Diputados de la Duma estatal | 450              | 315                  | 70,0                            |
| Ministros                    | 86               | 6                    | 7,0                             |
| Funcionarios del Kremlin     | 39               | 1                    | 2,6                             |

\* A día 1 de junio de 2009, el número de gobernadores miembros de RU había descendido a 72.

algunos aspectos, por ejemplo, en su extensa red de organizaciones regionales y en su disciplina. Los miembros regionales del partido estaban dirigidos directamente por los gobernadores, quienes a su vez respondían personalmente por la situación del partido en la región y por los resultados en las elecciones. Pero aunque RU era el partido *pro* estatal y el partido *para* el Estado, todavía no era del todo el *partido-Estado* de antaño. Asimismo, RU no era un partido *ideológico* al estilo del PCUS; su credo político consistía simplemente en el apoyo incondicional al presidente.

## La nueva élite política

A principios de 2008, la élite política rusa comprendía un grupo de 825 personas, de las cuales el 90% eran hombres de una media de edad de 53 años. Esta élite incluía a funcionarios de alto rango de la Administración del Presidente y del Consejo de Seguridad (39 personas), miembros del Gobierno (86), miembros de la Duma estatal (450) y del Consejo de la Federación (186), y gobernadores regionales (86). El grupo más joven dentro de la élite lo constituía el propio Gobierno (con una media de edad de 52 años); el grupo más veterano correspondía a los jefes de las administraciones regionales (54,4).

Un elevado 82,1% de los 825 miembros de este grupo tomó posesión de su cargo después de 2000, por lo que hay una buena razón para llamarles «la élite de Putin». El número más elevado de nuevas incorporaciones correspondía a la Administración del Presidente (97,4%) y el



CUADRO 2  
*Características de la élite política en 2008*

| Categoría de la élite política  | Media de edad | % de nombramientos después del año 2000 | Año medio de nombramiento |
|---|---------------|---|---------------------------|
| Funcionarios de máximo nivel de la Administración del Presidente y del Consejo de Seguridad | 54,3          | 97,4                                    | 2003                      |
| Gobierno (ministros, jefes de las agencias federales y comités)                             | 52            | 89,5                                    | 2003                      |
| Gobernadores  | 54,4          | 59,3                                    | 1999                      |
| Total   | 53,6          | 82,1                                    | 2001                      |

número más bajo, a los gobernadores regionales (59,3%). Hay un gran tráfico entre el Gobierno y la Administración del Presidente: el 51,3% de los funcionarios de máximo nivel de la administración provenía del Gobierno, mientras que el 16,3% de los funcionarios se movió en la otra dirección. Pero era poco frecuente que se degradara a alguien del gobierno o de la Administración del Presidente, y se convirtiera en diputado o en gobernador (el 0,8% se convirtió en gobernador y el 1,6%, en miembro del Consejo de la Federación).

El comportamiento de la clase dirigente rusa ha cambiado a medida que ha disminuido el número de personas que forman parte de ella y que pertenecían a la *nomenklatura* soviética. Durante el primer mandato de Putin, el 38% de los funcionarios de máximo nivel había ocupado diversos cargos en la Unión Soviética antes de 1991; en 2008, la cifra había caído hasta el 34%. Los ex miembros de la antigua élite burocrática soviética son más numerosos entre los gobernadores (56%) y los miembros del Consejo de la Federación (48,2%). La proporción más baja corresponde a los miembros de la Administración del Presidente (sólo el 12,8%). Por lo tanto, es en las regiones donde se pueden encontrar todavía algunos reductos del «sovietismo».

La élite rusa está cambiando de otras maneras. Por ejemplo, el 39,8% de los funcionarios ha trabajado en organismos económicos o en empresas y es más probable que los funcionarios jóvenes tengan ese tipo de experiencia. Los grupos de la élite rusa cuya relación con la empresa privada es más estrecha incluyen a los miembros del gobierno regional y a los gober-

nadores (el 52,3% y el 43,9%, respectivamente). Sin embargo, aunque una creciente proporción de la élite posea experiencia empresarial, también se ha registrado un aumento en el número de aquellos que provienen de los servicios de seguridad y de las fuerzas armadas. En 2009, la proporción de *siloviki* en los cargos políticos más altos había alcanzado el 42,3%, mientras que la proporción de mujeres, intelectuales y jóvenes no ha parado de disminuir y los grupos de obreros han desaparecido totalmente de la élite.

## El capitalismo de Estado

En el período comprendido entre 2004 y 2008, la élite política se apoderó de los organismos que regulan la economía rusa. Durante el mandato de Yeltsin, las empresas públicas empezaron a perder su importancia. Las empresas rentables se privatizaron; las empresas cuya propiedad mantuvo el Estado no eran rentables en general. Pero las cosas empezaron a cambiar con Putin. Ahora, con la gente del círculo de Putin en sus consejos de administración, las empresas públicas como Gazprom y Rosneft compiten con éxito con la competencia privada.

En enero de 2005, el Gobierno decidió poner a un gran número de las empresas rusas más importantes bajo el control del Gabinete de Ministros. El Gobierno creó una «lista A» de 27 compañías y una «lista B» de 44 compañías de todos los sectores de la economía, incluido los combustibles y la energía (en especial, la energía eléctrica y las industrias atómicas), la industria militar, las infraestructuras (como por ejemplo el transporte y las comunicaciones), la banca y los medios electrónicos. Cuanto más importante es la empresa, mayor es la probabilidad de que un ministro ocupe un puesto en el consejo de administración (véase cuadro 3).

Hoy en día, los representantes del Gobierno (73,7%), los miembros de la Administración del Presidente (7,5%) y los *siloviki* (26,1%) dominan los consejos de administración de las grandes empresas estatales. Menos del 2% de los directivos de las compañías de la lista A y cerca del 7% de los directivos de las compañías de la lista B representan a los gobiernos regionales. También vale la pena destacar que es poco frecuente que los presidentes de las empresas sean miembros del consejo de administración. En otras palabras, se suele excluir del proceso de toma de decisiones a los directivos de máximo nivel que sólo ejercen funciones ejecutivas.

CUADRO 3

*La representación de los grupos de élite en los consejos de administración de las principales empresas públicas*

| Grupos de élite                                    | Consejos de administración de las compañías |               |
|--|---|---------------|
|  | de la lista A                               | de la lista B |
| Número total de empresas                           | 27  | 41            |
| Administración del Presidente                      | 23  | 6             |
| Gobierno de la FR                                  | 27  | 41            |
| Funcionarios de las estructuras de fuerza (mínimo) | 23  | 19            |
| Representantes de otras empresas                   | 10  | 12            |
| Representantes de las autoridades regionales       | 4   | 16            |
| Máximos directivos de la empresa                   | 21  | 9             |

## Los límites de la modernización autoritaria

Las reformas posteriores a Yeltsin que se han descrito en líneas generales han cambiado profundamente al Estado ruso. Los intentos de Rusia de llevar a cabo una rápida transición hacia la democracia han causado una serie de problemas que amenazaban hasta tal punto al Estado que el Gobierno decidió frenar la democratización a fin de que el sistema fuera más fácil de subordinar y de controlar. El régimen pretendía reiniciar el proceso de modernización sólo una vez que la estabilización hubiera concluido. Así, las autoridades han construido una base de poder segura que ahora domina Rusia. Está formada por una nueva clase dirigente y algunos de los miembros más innovadores del sector empresarial. Sin embargo, a estos dos grupos les será difícil trabajar juntos de forma eficaz. La afiliación a RU es casi garantía de conservadurismo y del temor a correr riesgos; los miembros de RU saben muy bien cuáles pueden ser las consecuencias de la innovación.

De hecho, ahí radica la principal dificultad para los intentos de modernizar los estados autoritarios. En estos sistemas, el Gobierno se enfrenta solo a los problemas sociales. Incluso si dispone del apoyo tácito

de la población, sin activistas sobre el terreno le resulta complicado resolver los problemas a gran escala. La innovación requiere libertad, pero la sociedad rusa carece de ella, principalmente debido a que durante largos años se persiguió a todos aquellos que osaron rebelarse y actuaron por su cuenta. Mijaíl Jodorkóvski, que aún sigue en la cárcel, es el ejemplo de lo que le puede suceder a los que luchan por su independencia en un Estado que prefiere la «democracia soberana» a la verdadera democracia.

---

## 5. Un poco de suerte: el desarrollo del sistema político en Rusia

*Alexéi Chesnakov*

Después de la llegada al poder del presidente Medvédev, se esperaba que Rusia llevara a cabo un «deshielo político»; en otras palabras, que se produjera una liberalización y un regreso al rumbo prooccidental de la época de Yeltsin. Pero, de hecho, no sucedió nada por el estilo. Al contrario, las autoridades permanecieron centradas por encima de todo en el mantenimiento de la estabilidad. La principal razón para ello es que, hoy en día, Rusia no sólo reacciona ante la crisis económica mundial, sino también ante su propia crisis casi perpetua desde los primeros llamamientos a finales de los ochenta para abolir el régimen comunista y su forma de gobierno totalitaria. El derrumbamiento sorprendentemente rápido del sistema soviético resultó tan violento que en muy poco tiempo provocó el derrumbamiento del propio país.

Rusia salió del caos de 1991 con unas profundas cicatrices psicológicas. El péndulo de las expectativas sociales oscilaba ahora hacia el lado contrario, y la opinión pública reclamaba la restauración de la autoridad del Estado.<sup>1</sup> Es famosa la afirmación de Walter Lippmann de que no hay nada que la gente necesite más que el gobierno. Y añadió que «*con un poco de suerte*, sería un gobierno eficaz». Si se tiene esto en cuenta, es básicamente un error considerar que la nueva realidad rusa sea el legado de la antigua era comunista.

La nueva Constitución de 1993 recogía los fundamentos de la administración pública rusa postsoviética. Convertía a Rusia en una república democrática federal, sobre el papel y de hecho, pero Rusia todavía necesitaba un nuevo sistema político. Su creación llevó un largo tiempo y en realidad sigue en marcha. Algunos de los parámetros básicos del sistema político se establecieron hace 15 años. Sin embargo, dentro de esos

parámetros, se han producido importantes cambios en la manera en que funciona el sistema.

A efectos prácticos, el sistema político ruso se divide normalmente en dos períodos: la era de Yeltsin y la era de Putin. La primera era —los años noventa— se considera un período en el cual se derrumbó el Estado y se rompieron algunos vínculos sociales importantes. La segunda era —a partir de 2000— se ve como un período de consolidación e incluso de vuelta a las formas de gobierno anteriores a Yeltsin. Sin embargo, esta división es demasiado simplista. Para entender el desarrollo del sistema político ruso y su administración pública, es necesario dividir el período a partir de 1993 en las seis etapas siguientes:

- *1993-1996: adaptación.* Tras la aprobación de una nueva Constitución en el referéndum de diciembre de 1993, tanto las autoridades como la sociedad tuvieron que adaptarse a un nuevo sistema político que sólo logró su legitimación definitiva una vez que la siguiente ronda de elecciones, en 1995 y 1996, puso fin a la fase de transición.
- *1996-1999: degradación.* A causa de la debilidad de las autoridades, de una excesiva personalización del poder y de la creación de grupos de influencia extraoficiales, como los llamados «oligarcas», el sistema político, ya debilitado por la crisis económica de 1998, estuvo a punto de derrumbarse. Grupos políticos pertenecientes al sistema exigieron su abolición y aumentó la amenaza del separatismo regional.
- *1999-2000: reinicio.* En el transcurso de este período, se nombró presidente al líder de una nueva coalición que acababa de ver la luz. Los partidarios del mantenimiento del sistema político existente, encabezados por el bloque «Unidad», empezaron a crear una eficaz infraestructura política. Tras un atentado terrorista en el sur de Rusia, la balanza política se inclinó fuertemente a su favor.
- *2000-2003: creación de las «verticales de poder».* A raíz de las nuevas elecciones presidenciales, empezó a surgir un sistema de gobierno centralizado. Se eliminó de su cúspide a peligrosos grupos extraoficiales y, como consecuencia, se creó una nueva élite política. El sistema de gobierno estatal se volvió más eficaz a medida que la administración por el bien general sustituyó el dominio de ciertas personas y grupos de interés.

- *2003-2007: consolidación.* Tras su victoria en las elecciones de 2003 a la Duma estatal y tras la formación de una mayoría parlamentaria, Rusia Unida creó una amplia coalición a favor de la autoridad y eliminó la posibilidad de que el sistema se derrumbara desde dentro o se paralizara si las distintas ramas del gobierno se atascaban en un callejón sin salida. Sin embargo, la política y el Gobierno se mecanizaron en extremo.
- *2007-2009: modernización (en curso).* Desde la victoria de Rusia Unida en las elecciones a la Duma estatal de 2007 y la de Dmitri Medvédev en las elecciones presidenciales de 2008, el Gobierno ha emprendido la modernización del sistema político. La relación entre el jefe del Estado y las ramas del Gobierno ha cambiado y se ha producido una transformación hacia una administración pública por medio de un sistema de acuerdos extraoficiales entre los distintos grupos.

Como es lógico, esta clase de periodización conceptual no es perfecta. Sin embargo, es mucho más adecuada para el análisis exhaustivo del desarrollo del sistema político ruso que el antiguo esquema que definía al régimen político ruso exclusivamente en función de la personalidad del jefe del Estado. A pesar de los considerables cambios, incluidas varias enmiendas a la Constitución, el sistema político ruso no ha cambiado esencialmente desde 1993. En cada uno de los períodos mencionados, las relaciones entre las principales clases privilegiadas, la ideología y la retórica política son distintas, pero la estructura institucional es la misma. Sin embargo, muchas de las instituciones democráticas más importantes de Rusia no se encuentran plenamente desarrolladas, debido principalmente a la inevitable debilidad «transicional» del nuevo sistema político.

## La nueva etapa

La transición hacia la siguiente etapa del desarrollo del sistema político, entre 2007 y 2009, resultó ser un proceso bastante delicado. La designación por parte de Vladímir Putin del joven y dinámico Dmitri Medvédev como su sucesor era, en cierto sentido, un paso lógico. Sin embargo, la transmisión de poderes tuvo lugar en unos tiempos difíciles. Las relacio-

nes bilaterales de Rusia con la mayoría de los países occidentales se habían deteriorado, se enfrentaba a un altercado por el despliegue de un sistema antimisiles en Europa occidental, y se hallaba envuelta en un conflicto militar en sus fronteras. La economía también había pasado de un período de fuerte crecimiento a un período de crisis, con unas consecuencias que a día de hoy siguen sin estar claras y cuyo final no se vislumbra todavía. La estabilidad social también ha dado paso gradualmente a un período de creciente tensión.

Putín, que contaba con un elevado índice de apoyo por parte del electorado, seguía desempeñando un papel clave en la administración de su sucesor, en la cual se había creado un puesto con antelación. De esta manera, se estableció una configuración en los niveles más altos del poder del Estado a la que se conoce desde entonces como el «tándem» del presidente y del primer ministro. Mientras Medvédev y Putín se han centrado en mantener la estabilidad, sus adversarios, tanto internos como externos, han subestimado una serie de factores que han reforzado la posición del Gobierno. El modelo de gobierno estatal se mostraba estable, el Gobierno y la nueva élite política gozaban del suficiente nivel de voluntad política y permanecían unidos y en la sociedad brillaba por su ausencia la exigencia generalizada de un cambio político.

En septiembre de 2009, la mayoría de los problemas tácticos a los que se enfrentaban Putín y Medvédev en 2008 se habían resuelto básicamente. Toda una serie de «pactos de estabilidad» políticos y sociales extraoficiales entre los diferentes grupos de la élite entró en vigor a fin de preservar la estabilidad durante la fase de transición. En concreto, merece la pena señalar que en la «alta política» el «factor de la personalidad» empezó a tener un papel cada vez menos importante y, además, se atribuyeron unas funciones más amplias y definidas a las instituciones del Estado.

El problema del «poder bicéfalo» —en otras palabras, la cuestión de si era posible que el «tándem» compartiera el poder de la forma que deseaban Putín y Medvédev— se convirtió en objeto de un intenso debate político en Rusia. Los representantes de los grupos liberales y conservadores que luchaban por influir en los nuevos equipos de Medvédev y Putín insinuaban que era inevitable un «deshielo» político. Para los liberales, en particular, el «deshielo» era una forma práctica de obtener una parte del poder ejecutivo informal, que el antiguo jefe del Estado había acaparado con anterioridad. La idea del «deshielo» se convirtió primero



en una alternativa al rumbo trazado por Putin y luego en una amenaza directa de cambiar totalmente el rumbo. En este contexto, las autoridades prefirieron actuar poco a poco, para evitar duros reproches y cualquier acción desmedida de protesta.

El «tándem» político y personal formado por Putin y Medvédev permitió que se armonizaran progresivamente las relaciones entre el jefe del Estado y el jefe del Gobierno. Medvédev y Putin fueron encontrando poco a poco el camino, jalonado por algunos errores y algunas derrotas, hacia un nuevo equilibrio de poder entre la Presidencia y el Gobierno. A medida que Medvédev se asentaba como presidente, se ocupaba cada vez menos de la política social, de la economía (aunque como cualquier líder nacional en tiempos de crisis, se vio obligado a encabezar la respuesta del Gobierno) y de la política exterior. Putin se centraba en la política económica y social, afrontaba la crisis y mantenía su influencia entre los *siloviki*. Esta desigual distribución del trabajo representa un claro alejamiento de la segunda legislatura de Putin, durante la cual el presidente adoptó todas las decisiones fundamentales en las esferas política, económica y social.

## Los mismos problemas de siempre

Aunque han logrado resolver con éxito los problemas más apremiantes a los que se enfrentaban, las autoridades no han conseguido elaborar de forma clara una estrategia dirigida a la modernización del país para, de esta manera, garantizar la estabilidad del sistema político a largo plazo. «La preservación a cualquier precio de la estabilidad social» difícilmente puede permitir la suficiente consolidación de las fuerzas internas para superar los acuciantes problemas a los que se enfrenta Rusia. En la política exterior, éstos incluyen la «guerra contra el terrorismo» y la necesidad de mejorar la seguridad internacional; la crisis económica y la necesidad de crear nuevas normas para la economía mundial; la crisis de la política supranacional y de las instituciones económicas; y la creciente competencia mundial por los escasos recursos. Entre los asuntos internos se incluyen el elevado índice de desigualdad social; la inmadurez y la ineficacia de las instituciones del Estado y de la sociedad civil; el sistema de elegir arbitrariamente a los miembros de las élites políticas y eco-

nómicas que no concuerda con las prioridades del país; la ineficacia de la industria; y, como consecuencia de ello, los bajos niveles de competitividad.

Ahora está claro que se ha producido un cambio cualitativo tanto político como económico tan drástico, y que las consecuencias negativas de los diversos efectos interdependientes de la crisis han sido tan graves, que el desarrollo del sistema político ha entrado en una época de turbulencias. Existen problemas sociales apremiantes y no hay muchas herramientas para solucionarlos. Por consiguiente, incluso si las autoridades consiguen enderezar los problemas tácticos a corto plazo a los que se enfrentan, habrá que esperar para hablar de estabilidad en el ámbito de la administración pública hasta que los problemas a largo plazo se hayan resuelto. Éstos son, entre otros:

- *La falta de fe de la sociedad en el sistema legal.* Según el Instituto Panruso de Opinión Pública, el 38% de los ciudadanos no confía en el sistema judicial. Por lo tanto, la sociedad carece de un árbitro al que pueda recurrir en circunstancias extremas.
- *La ausencia de una función pública eficaz y motivada políticamente* en la que se combinen tanto la lealtad política como la posibilidad de realizar una carrera profesional. Como consecuencia de ello, hay funcionarios públicos que se consideran parte de la élite y que perciben un salario acorde con su cargo, pero que trabajan directamente contra el sistema.
- *El rechazo de los ejecutivos a la ideología «empresarial».* No existe ninguna tendencia hacia el desarrollo de la externalización ni una inspección de los órganos del Estado llevada a cabo de manera independiente. Por ejemplo, una reciente reforma administrativa redujo de hecho la obligación de los funcionarios de rendir cuentas.
- *La castración del Estado.* Si el Estado mantiene su actual actitud en relación con las reformas, los ciudadanos perderán la confianza en las instituciones. La gente ya se siente marginada por las fuerzas de seguridad como el cuerpo de policía: según el Instituto Panruso de Opinión Pública, el 46% de los ciudadanos no confía en los cuerpos de seguridad.
- *El nihilismo epistémico.* Las autoridades no están preparadas para trabajar con especialistas, que en cualquier caso no disponen de

la suficiente formación para trabajar en los distintos sectores políticos y administrativos. Como consecuencia de ello, los especialistas tienen opiniones ideológicas o muy polarizadas sobre los problemas administrativos públicos y del Estado.

- *La corrupción.* La sociedad consiente muchas prácticas corruptas que, a la larga, resultan nocivas.
- *La impotencia política.* Las estructuras políticas más cruciales, desde el partido dominante hasta los partidos liberales, no hacen gala de la más mínima aptitud para sobrevivir fuera del actual sistema político. Por ejemplo, no existe una cultura de coaliciones políticas.

Con frecuencia se da el caso de que las autoridades rusas controlan la situación política, pero no gobiernan el país. Esta situación no puede seguir así mucho tiempo. El actual debate sobre el buen gobierno y el futuro del sistema político es bienvenido, pero no ha alcanzado todavía el punto en el que la opinión pública disponga de una serie de alternativas concretas entre las que elegir. Necesitaremos «un poco de suerte» si queremos encontrar una salida a esta situación.

## Nota

1. En su artículo, el término «gobierno» significa cualquier acto (tanto racional como irracional, o de liderazgo directo o de coordinación suave) realizado por las autoridades con respecto a diversas instituciones políticas y sociales y a grupos informales.



---

## 6. ¿Ha cambiado la crisis económica la opinión mundial sobre la clase política rusa?

*Valéri Fadéev*

Hasta el otoño de 2008, existía la opinión generalizada de que Rusia era una isla de estabilidad económica. Aunque dependía en gran medida del entorno externo, había acumulado unas reservas por valor de más de 600.000 millones de dólares, una cantidad que, en principio, debía protegerla frente a cualquier problema de relieve. En un primer momento, ni los economistas rusos ni los académicos en general cayeron en la cuenta de lo mala que era la crisis económica mundial. De hecho, un grupo influyente de economistas y analistas encabezado por Mijaíl Jazin, que había criticado durante largo tiempo los defectos básicos del capitalismo globalizado neoliberal y el sistema financiero mundial, consideró que la crisis justificaba sus opiniones.<sup>1</sup> Sólo unos cuantos herejes manifestaron la opinión de que la ingente suma de 600.000 millones de dólares no sería suficiente para contener la crisis.

Sin embargo, la orientación de Rusia hacia el petróleo, el gas y las materias primas la hacía posiblemente más vulnerable. Es más, nuestras principales empresas habían llegado a depender de los mercados financieros externos y su deuda alcanzaba los 480.000 millones de dólares aproximadamente, lo que casi igualaba las reservas oficiales, pronto superadas cuando el gobierno destinó 200.000 millones para paliar la crisis. En general, la opinión pública en Rusia consideraba algo positivo el hecho de que nuestras principales empresas hubieran pedido préstamos en el extranjero y que el dinero en el interior del país se hubiera destinado a fines sociales. En otras palabras, en el núcleo de la ideología económica rusa subyacía una importante confusión sobre el funcionamiento real del sistema financiero nacional. Como consecuencia de ello, las empresas rusas se vieron más afectadas por el desplome de los mercados financieros

que las de casi todos los demás países. Después de acumular durante años adquisiciones extranjeras, las grandes compañías rusas también se enfrentaron a la conmoción cultural que supuso el perder sus activos clave, que pasaron a manos de propietarios occidentales.

Durante los últimos ocho años, Rusia ha experimentado un fuerte crecimiento económico, en especial, el aumento del consumo que, si bien en otros países tuvo lugar a lo largo de décadas, aquí se produjo casi de la noche a la mañana. Por ejemplo, en 2008, Rusia superó brevemente a Alemania como principal mercado automovilístico europeo; en la primera mitad del año, el gasto en coches creció un 64% hasta los 33.800 millones de dólares. Cuando la crisis estalló, se desarrolló en el acto un obsesivo deseo por encontrar un chivo expiatorio. Al principio, por supuesto, fue Estados Unidos. Sin embargo, incluso si la crisis financiera mundial no hubiera estallado y los precios del petróleo no se hubieran desplomado, nuestra economía habría flaqueado considerablemente de todos modos. De hecho, desde hacía tiempo había indicios de que la economía rusa estaba estancada. Por ejemplo, la recesión en el sector de la vivienda empezó a principios de 2008. El gran repunte de la inflación observado en el invierno de 2008 (cuando el índice alcanzó el 13%) se debió al rápido aumento de los precios al por mayor, y estuvo claramente provocado por los problemas internos. En otras palabras, la economía estaba lista para una crisis; cualquier impacto externo habría causado una fuerte recesión económica.

Sin embargo, las autoridades actuaron con rapidez y casi siempre de forma acertada. Mantuvieron un alto nivel de funcionalidad en el sistema financiero y evitaron que el pánico se apoderara del mercado bancario. Durante algunos días se produjeron algunas fugas de capitales, pero, poco después, todo volvió al orden.<sup>2</sup> Se concedieron préstamos a corto plazo a algunas de las empresas rusas más importantes. Se registró un fuerte descenso de la producción en los sectores químico y metalúrgico debido al brusco descenso de las exportaciones, pero todas las grandes empresas siguieron funcionando.<sup>3</sup>

En cuanto a las perspectivas de recuperación de la crisis, la opinión en Rusia está dividida. Algunos opinan que el crecimiento económico en Rusia se iniciará sólo cuando las principales economías mundiales, en especial la de Estados Unidos, empiecen a crecer otra vez. La lógica es sencilla: la reanudación de la actividad económica en Estados Unidos impulsará al alza los precios de los bienes que Rusia exporta. Mientras tanto, tendremos que esperar y usar nuestras reservas de forma razona-

ble, principalmente para las necesidades sociales. El otro punto de vista, expresado por el economista ruso Yakov Pappé en las páginas de *Ekspert*, es que necesitamos reactivar primero el crecimiento industrial en Rusia. Su planteamiento es que se producirá un desastre si no modernizamos, si no llevamos a cabo un cambio estructural y reformamos la economía rusa. Si la crisis actual no es lo suficientemente fuerte como para obligarnos a tomar algunas decisiones difíciles, nunca seremos capaces de igualar a los líderes económicos del mundo.

La clase política tiende a suscribir la opinión de los primeros y aboga por la paciencia. El ministro de Economía, Alexéi Kudrin, afirma que la economía no recuperará su reciente bonanza hasta dentro de cincuenta años. Su predecesor, Guerman Gref, ahora presidente de Sberbank, coincide en que la crisis durará muchos años. Por otra parte, la idea de que es necesario hacer algo de inmediato proviene con frecuencia de los círculos patriótico-conservadores. Vladímir Yakúnin, presidente de los Ferrocarriles Rusos, ha reclamado unas políticas industriales más activas, nuevos proyectos de infraestructuras e inversiones en el sector de la producción de maquinaria.

Es significativo que el presupuesto del Estado no se haya reducido. Tras muchos años de superávit, las autoridades no se han asustado ante un déficit que ya alcanza entre el 6% y el 8% del PIB, un índice que ninguna economía puede mantener durante mucho tiempo. Una gran parte de la clase dirigente también cree erróneamente que las empresas rusas pueden permitirse muchos ahorros en sus presupuestos. Si bien es verdad que los presupuestos de muchas compañías, sobre todo las públicas, están algo inflados, la mayoría de las empresas privadas ya se gestionan de forma eficaz.

## Los resultados geopolíticos y sociales

El año pasado, Vladímir Putin comentó que, o bien Rusia alcanza a los principales países del mundo, o bien desaparece. Por desgracia, la élite rusa hizo oídos sordos a este comentario. Muy pocos de los miembros de la élite aceptan esta idea porque asocian el destino del país a su propio éxito. Demasiados miembros de las élites política y empresarial rusas se consideran como emigrantes que se encuentran de paso en Rusia. Tienen propiedades inmobiliarias, bienes, cuentas bancarias e hijos en el extranjero y se pueden marchar cuando quieran. Como han resuelto sus propios

problemas, se han desentendido de cualquier responsabilidad por la suerte que corra su país.

Sin embargo, la actitud de las empresas de nivel medio es diferente. Muchos propietarios de empresas de tamaño medio quieren vivir realmente en su país. También tienen un recuerdo mucho más marcado de la reciente agitación social en Rusia. La población de mediana edad recuerda cómo se arruinaron las vidas de aquellos que no se podían adaptar al nuevo orden. Los que están en el poder, por otra parte, se las apañaron para aprovechar las oportunidades creadas por el desplome, como en el viejo dicho ruso: «La guerra enriquece a algunos». Esta experiencia comparativa de la última crisis es muy importante.

La oposición culpa a las autoridades por su incapacidad para cambiar la estructura económica del país durante la época de prosperidad y, por lo tanto, de protegerlo de la crisis económica. Sin embargo, la oposición no tiene propuestas constructivas que ofrecer. Ni la oposición ni la clase dirigente comprenden que sólo podremos ser competitivos cuando dispongamos de capital, fábricas, infraestructuras, empresas, educación, potencial intelectual y una mano de obra cualificada, y que todo ello requiere una inversión a largo plazo. Tampoco entienden en general que el sistema financiero es necesario para la creación del capital básico así como para los fines comerciales. La circulación de bienes no es más que una función auxiliar del capital.

Ahora me centraré en los aspectos políticos, geopolíticos y financieros de la crisis. A este respecto, Rusia puede sentirse orgullosa. El presidente Medvédev ha advertido de que las débiles y caducas instituciones mundiales serán incapaces de llevar a cabo las duras labores que requieren tanto la prevención de crisis como la recuperación. Por ejemplo, la OMC es una organización creada por los países desarrollados para organizar el comercio mundial de acuerdo con sus intereses. Asimismo, se creó en una época en la que existía una clara jerarquía mundial, con Estados Unidos a la cabeza, seguido por Europa y Japón. Ahora, sin embargo, la situación es diferente. Con el auge de China y el despegue del sur y del este de Asia y de Latinoamérica, Estados Unidos ha perdido su hegemonía. No existen organizaciones mundiales que reconozcan esta realidad, pero nosotros en Rusia apoyamos su desarrollo.

Mientras el mundo occidental intenta salvar organizaciones como la OMC para usarlas en su propio interés, tiende a rechazar a Naciones Unidas. Nosotros, por otra parte, creemos que la ONU debería reforzar-



se. Cuanta más inestabilidad haya en el mundo, más deberíamos tratar de usar la única organización que reúne a todas las naciones para discutir y resolver los problemas. Debemos aumentar sus poderes, pero, aunque mucha gente en Rusia es partidaria de la idea de crear un nuevo orden mundial, la clase dirigente rusa no lo es tanto. Tanto Putin como Medvédev han mencionado en varias ocasiones que primero necesitamos preservar y proteger las instituciones del orden mundial actual y así evitar que se sumen en el caos.

Ahora me referiré a la cuestión de la respuesta del Estado ante la crisis. La pregunta básica es: ¿hasta dónde debe llegar el Estado? Algunos intelectuales rusos contemplan con desdén las recientes discusiones en el mundo occidental sobre la posibilidad de ceder a las empresas transnacionales y a otras instituciones no gubernamentales algunas funciones desempeñadas con anterioridad por el Estado. Esos mismos rusos esbozaron una sonrisa de suficiencia y se burlaron cuando las principales empresas extranjeras fueron corriendo a sus gobiernos para que les dieran dinero durante la crisis. Puede que también hayamos criticado la excesiva intervención del Estado ruso en la economía, en particular durante la segunda legislatura de Putin, pero ahora parece que nos encontramos en una posición mucho más fuerte que los principales países occidentales.

Si los líderes rusos fueran estadistas ideológicos de verdad y quisieran que el Estado tomara el control de la economía, como cierta gente piensa, lo habrían hecho en el otoño de 2008, cuando estalló la crisis. De hecho, los líderes rusos han puesto de relieve el peligro que conlleva una excesiva intervención del Estado y el riesgo de reducir la eficiencia de la economía de mercado. Puede que nuestro sistema de mercados —a menudo una especie de amalgama de empresas privadas, funcionarios locales, gobernadores y fiscales— sea burocrático, pero no existe ningún apoyo para el socialismo en toda regla en Rusia. Una gran parte de la población rusa simpatiza con los principios socialistas, como pone de manifiesto el aumento del descontento social en las grandes ciudades desde que empezó la crisis económica. Sin embargo, ni la élite que toma las decisiones ni los medios de comunicación comparten esas ideas.

Aunque mucha gente en Rusia asocie la recuperación con la innovación, no existe un consenso sobre la clase de innovación que se necesita. Además de la innovación en los nuevos sectores de moda como la nanotecnología, también necesitamos innovar en los sectores tradicionales como la industria de la energía eléctrica. Necesitamos crear parques

tecnológicos y empresas innovadoras y conceder privilegios, lo que supone un desembolso de cientos de millones de dólares. Habrá que tomar decisiones políticas muy difíciles. ¿Cómo se consigue que las compañías petroleras extraigan, no el 30%, sino entre un 50% y un 60% del crudo de un campo petrolífero? ¿Cómo se puede reactivar el sector de la construcción, con sus numerosas empresas constructoras de tipo soviético a menudo propiedad de funcionarios que mantienen unos niveles de beneficios muy elevados? ¿Seremos capaces de construir nuevas fábricas que sustituyan a las viejas fábricas de hormigón? Pero otros países no innovan por casualidad. Tanto en India como en Finlandia, Israel o Alemania, la innovación fue el resultado de la acción política.

Por último, sería ingenuo pensar que la solución de esos problemas traerá consigo un cambio radical en el papel mundial de Rusia. No creo que Rusia desempeñe un papel diferente en las próximas décadas. De hecho, el papel de Rusia es claro: deberíamos formar parte, en un plano de igualdad, del grupo de las seis o siete principales potencias, es decir, China, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Japón y posiblemente India. A diferencia de ellas, sin embargo, arrastramos una carga adicional: nuestro vasto territorio y nuestras extensas fronteras estatales nos obligan a intervenir en un gran número de conflictos posibles o reales. A diferencia de la Alemania o el Japón de posguerra, se espera que participemos en esos conflictos. Por lo tanto, tenemos que mantener unas fuerzas armadas eficaces a fin de llevar a cabo nuestra política exterior. No tenemos ninguna posibilidad de evitar esas exigencias. Por consiguiente, debemos estampar nuestra firma en la línea de puntos y aceptar las consecuencias. Éste es el nuevo papel de Rusia en el mundo, sólo que todavía no nos hemos dado cuenta.

## Notas

1. Mijaíl Jazin, *Sunset of the Dollar Empire and the End of the Pax Americana* (Veche, Moscú, 2003).

2. Se calcula que la fuga de capitales alcanzó los 200.000 millones de dólares entre octubre de 2008 y enero de 2009.

3. En julio de 2009, la producción rusa de acero era un 18,4% menor que la de julio de 2008.

---

## 7. Los dilemas de la modernización de Rusia

Vladislav Inozémtsev

Rusia es la única de las principales economías que no ha incrementado su producción industrial en los últimos veinte años. Mientras que China multiplicó su producción industrial por 4,3 entre 1994 y 2008, e India por 2,1, la producción industrial rusa se encuentra hoy en día muy por debajo del nivel que tenía al final de la era soviética. Mientras que sus «colegas» del BRIC exportaron bienes industriales por valor de 1,42 billones de dólares en 2008, las exportaciones rusas sólo alcanzaron los 32.000 millones de dólares. Los trabajadores del sector industrial sólo representan el 16% de la población activa y son 6,7 veces menos productivos que los de Estados Unidos.

La desindustrialización empezó con la caída de la Unión Soviética, pero se aceleró durante la era de Putin. En vez de restablecer el crecimiento industrial en Rusia, el Gobierno de Putin prefirió confiar en los crecientes ingresos generados por el petróleo y el gas, redistribuirlos mediante el presupuesto del Estado, y devolvérselos a la gente y a las empresas a través de las pensiones, de los salarios y de las inversiones, un fenómeno que podríamos llamar «*putinomía*». Como resultado de ello, Rusia se convirtió en el único país con un crecimiento elevado cuyo PIB aumentaba más rápido que la producción industrial: entre 1996 y 2007, el PIB ruso aumentó una media del 5,9% anual pero la producción industrial sólo creció un 4,9%. Aunque los políticos y los expertos por fin hablan de modernización, sigue habiendo pocas posibilidades de que se convierta en realidad. Existen varias razones para ello:

- No hay un consenso para la modernización. En la mayoría de los países que se han modernizado con éxito en estos últimos años,

existía un sentimiento generalizado de que el país iba a la zaga no sólo de las grandes potencias, sino también de sus socios regionales. Las campañas por la modernización son la consecuencia natural de una percepción compartida por muchos de subdesarrollo y de una determinación compartida tanto por la élite como por la opinión pública en general de ponerse al día. Sin embargo, la élite política afirma que Rusia ya ha alcanzado el éxito, mientras que una gran parte del sector empresarial y de la burocracia dirigente, cuya riqueza procede de la extracción de petróleo y de gas y de otras empresas productoras de recursos, no tiene ningún interés por modernizar la industria del país.

- No se entiende bien del todo qué requiere la modernización, a la cual se confunde con frecuencia con el desarrollo de una economía de alta tecnología basada en el conocimiento más que con las mejoras en el sector de la fabricación. Parece que tanto los expertos como los políticos rusos piensan que pueden saltarse la fase de la producción en el desarrollo económico y pasar directamente al futuro postindustrial. Hasta el presidente Medvédev cree que la modernización provendrá de los proyectos aeroespaciales, de las centrales de energía nuclear y de los superordenadores. Sin embargo, estos proyectos no son factibles sin un tejido industrial desarrollado y sin una mano de obra culta que trabaje en esas industrias de alta tecnología.
- Rusia no dispone de nada similar al Ministerio de Industria y Comercio Internacional japonés. Por lo tanto, el Gobierno no es capaz de acelerar el ritmo de la modernización ni siquiera en las empresas públicas como Gazprom (que invierte tres veces menos en I+D que cualquier otra de las grandes compañías energéticas del mundo) y Russian Technologies (que ha sido incapaz de desarrollar un coche moderno). Por ejemplo, las nuevas normas de calidad para los combustibles que se comercializan en el mercado nacional se han pospuesto seis veces debido a las presiones de las petroleras estatales.
- La estructura monopolística de Rusia permite que los productos de materias primas y de energía aumenten los precios de los productos básicos. Entre 2000 y 2007, los precios de la gasolina y del gas natural experimentaron una subida drástica y ahora son entre tres y cuatro veces más elevados en Rusia que en Chi-

na. Como consecuencia de ello, en Rusia, tanto la producción industrial como las inversiones resultan muy caras. Por ejemplo, Rusia necesita desesperadamente nuevas carreteras, pero un kilómetro de carretera asfaltada cuesta, de media, tres veces más que en Europa occidental.

Por eso, la Rusia de 2009 es totalmente distinta del Japón de los años cincuenta, de la Corea del Sur de los sesenta, de la Malasia y del Brasil de los setenta y de la China de los noventa. Carece de un consenso nacional sobre la modernización, su élite prefiere la condición de «superpotencia energética», todos los grandes «campeones nacionales» ejercen su actividad en el sector primario y la gente es feliz con el aumento del nivel de vida y con los astronómicos precios del petróleo. Tampoco veo ninguna posibilidad de que cambie la situación. Desde el principio de la crisis económica, la élite política rusa ha hecho muy poco por cambiar la estructura de la economía. En cambio, el llamado «programa anti-crisis» del Gobierno se centró en ayudar a sobrevivir a las empresas menos eficaces: conglomerados en quiebra técnica como Basic Element, propiedad de Oleg Deripaska.

## Los dos caminos hacia la modernización

Quiero proponer dos posibles caminos hacia la modernización, pero debo precisar desde el principio que, dadas las actuales circunstancias, es poco probable que ninguno de los dos se haga realidad. Para que esto cambie, Rusia necesita reconocer que es un país industrializado medio que necesita «ponerse al día» en la producción industrial y en la tecnología. Por encima de todo, Rusia debe abandonar su actual papel de suministrador de energía de Europa y tratar de convertirse en un productor y en un exportador de productos industriales. Rusia sencillamente no puede modernizarse cuando sus principales exportaciones las constituyen el petróleo y el gas y más de la mitad de su presupuesto proviene de los aranceles aduaneros (situación en la que se encontraba Estados Unidos en la década de 1890).

La primera posibilidad pasa por la clásica reindustrialización de la economía rusa dirigida por el Estado. Tropieza en el camino con tres obs-

táculos principales: los elevados costes de los recursos y de la mano de obra, el inadecuado sistema para asignar las inversiones y la ingobernabilidad generalizada de la economía nacional. El primero se puede abordar mediante una fuerte disminución de los costes de producción y de los precios de la energía y de otros recursos naturales. El segundo, mediante el fomento de las inversiones directas, tanto nacionales como extranjeras. El tercero, mediante la transformación del Estado en un modernizador activo de la economía rusa. Esta clase de modernización autoritaria se puede lograr sin una profunda revisión del sistema político que se ha instaurado en el país estos últimos años, aunque sin duda perjudicará los intereses vitales de los que se encuentran en la cúspide.

Para empezar, el Gobierno tendrá que privar a las industrias que producen los recursos de sus «monopolios naturales» y convertirlas en las gallinas de los huevos de oro que financien la puesta al día de Rusia. Los precios de los recursos deben reducirse (directamente o a través de una devaluación monetaria) a fin de facilitar el acceso a unos recursos menos costosos a aquellos que deseen crear nuevas empresas altamente competitivas en cualquier sector de la economía rusa. El Gobierno también debe ayudar a las empresas rusas a comprar tecnología y equipamiento de fuera como hizo el Gobierno japonés en los años cincuenta. En este sentido por lo menos, la crisis económica es en cierta manera una oportunidad, ya que los precios de los bienes de equipo son los más bajos desde principios de la década de los noventa.

Las condiciones para entrar en el mercado deben flexibilizarse todo lo posible. Por ejemplo, el Estado debe abandonar la práctica de obligar a los promotores inmobiliarios a pagar unos «derechos de conexión» para disfrutar de los servicios públicos y eliminar las trabas administrativas. Por otra parte, el Gobierno también debería tomar medidas para acabar con la corrupción de los empresarios, como, por ejemplo, la práctica habitual de sobornar a los funcionarios locales para que den su visto bueno a unos beneficios previamente manipulados para que parezcan más bajos y así evitar el pago de impuestos. En su conjunto, estas medidas podrían reducir a la mitad los costes de producción de las principales industrias en cinco o seis años, y permitirían el rápido crecimiento de esas empresas.

El siguiente paso consiste en la promoción de las inversiones de capital a largo plazo, no sólo mediante la reducción de los impuestos, sino también abordando el problema de las ventajas competitivas de que disfrutaban las industrias consolidadas con respecto a las nuevas empresas.

Las industrias privatizadas en los años noventa se amortizaron hace mucho tiempo, lo que proporciona a sus propietarios una ventaja competitiva. Por lo tanto, la entrada en el mercado puede suponer unos costes enormes. Como consecuencia de ello, no se ha construido ni una sola nueva refinería de petróleo o fábrica metalúrgica desde la ruptura de la Unión Soviética. Propongo reducir los impuestos para las nuevas empresas industriales y subvencionar el precio de la energía durante los tres primeros años de explotación.

La actual crisis financiera también pone de manifiesto que el sistema bancario ruso no puede solucionar por su cuenta los crecientes problemas económicos del país. Los activos de todos los bancos de la Federación Rusa son inferiores a los del 20º banco del mundo, el español Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. Por lo tanto, los bancos y las empresas industriales rusas no pueden convertirse en una fuente de inversiones estratégicas a largo plazo, que es la razón por la cual las compañías nacionales piden préstamos en Occidente. Sin embargo, en Rusia no se reconoce la importancia de las inversiones extranjeras directas.

La reforma del sistema financiero ruso también es esencial para que la modernización tenga éxito. Se debería aplicar un impuesto elevado, con un tipo que oscilara entre el 75% y el 80%, sobre todos los beneficios obtenidos en el mercado de valores derivados de las inversiones inferiores a siete días (este impuesto se podría eliminar en las inversiones a tres o más años). En los últimos años, las empresas rusas han desperdiciado tanta energía en absorberse unas a otras que han descuidado las bases del crecimiento orgánico. Para evitar que se prolongue esta situación, se deben dificultar mucho más las fusiones y las compras.

Por último, el Estado ruso debe convertirse en un clásico país en desarrollo, lo que requerirá tres tipos de medidas:

- Una regulación mucho más estricta en materia de ahorro energético, calidad de los productos y normas medioambientales. Como en la UE, el Estado debe obligar a las empresas a reducir su consumo de energía y a mejorar la calidad de sus productos. Deben imponerse nuevos requisitos de calidad para los combustibles líquidos, los motores de los vehículos, el consumo de energía y los materiales de construcción.
- La reforma de la burocracia rusa para reducir el contacto directo entre los funcionarios y los empresarios. Los impresos para los

impuestos deberían enviarse por correo o por Internet; se debe reducir la cantidad de documentación; y la creación de los negocios debería ser mucho más sencilla.

- La creación de un organismo gubernamental parecido al Ministerio de Industria y Comercio Internacional japonés que se encargue de llevar a cabo la modernización. Debería asumir la responsabilidad de promover las nuevas tecnologías, tanto nacionales como extranjeras, y también podría conceder créditos a las empresas para la adquisición de nuevas tecnologías y de nuevas instalaciones de producción.

En resumen, el Estado ruso debería llevar al país por la senda que ya han emprendido otros países en desarrollo. Sin embargo, sigo escéptico en cuanto a la posibilidad de que suceda. Durante veinte años, más o menos, el Estado ruso no ha logrado actuar en beneficio del interés nacional. Ahora no sólo es corrupto, sino que lo han secuestrado varios grupos de intereses que consideran los cargos en la estructura burocrática como activos empresariales. Los parlamentarios rusos piensan y actúan ahora como empresarios. Para modernizarse, Rusia tiene primero que cambiar su liderazgo político.

Existe una segunda posible senda para alcanzar la modernización que no requiere un Estado en desarrollo tan fuerte, pero que requiere sin embargo que se adopte una serie de decisiones políticas radicales. Los países de Europa del Este basaron su reciente éxito económico en la adopción de las prácticas de la UE. Si Rusia aceptara las normativas en vigor en toda la UE conocidas como el *acquis communautaire*, cumpliera con las normas europeas en materia de medio ambiente, competencia, comercio y con algunas en materia de protección social, y aceptara someterse a las decisiones del Tribunal Europeo de Justicia, no sólo abriría Rusia a las inversiones europeas y promovería un entorno mucho más competitivo, sino que instauraría progresivamente el sistema de derecho en un país cuya élite se comporta como si no hubiera leyes en absoluto. Al igual que Turquía, Rusia podría optar, no a ingresar en la propia UE, sino en la «zona europea de co-prosperidad».

Sin embargo, el Gobierno ruso probablemente no emprenderá este camino. No hay nada que valore más la élite política rusa que su soberanía. Rusia ha optado por no firmar numerosos tratados internacionales vinculantes y parece incapaz de elaborar un modelo de integración re-



gional o de someterse a las normas de cualquier bloque comercial. No hay razón para creer que Rusia quiera participar en un grupo donde no pueda dictar las normas, por muy valiosa que su participación pueda ser en teoría.

En resumen, hoy en día Rusia carece de la suficiente voluntad para acometer la modernización, ya sea a través de una reindustrialización dirigida por el Estado o aceptando las prácticas y las normas europeas. Muchos otros países del mundo se han enfrentado a la decisión de si modernizarse o no. Los que eligieron la primera vía —por ejemplo, Corea del Sur, Singapur y Malasia— se convirtieron en países de éxito. Los que optaron por el segundo camino —por ejemplo, Venezuela, Nigeria y Angola— acabaron sumidos en el desastre. Puedo imaginarme con facilidad que Rusia seguirá la segunda vía y se transformará en lo que el economista peruano Oswaldo de Rivero solía llamar la clásica nación que no se desarrolla. Todavía tengo alguna esperanza, pero poca confianza, de que Rusia evite ese destino.



TERCERA PARTE

RUSIA Y EL MUNDO:  
LA PROPUESTA DE MEDVÉDEV  
PARA UN «TRATADO EUROPEO  
DE SEGURIDAD»



---

## 8. El replanteamiento de la seguridad en la «Gran Europa»

*Fyódor Lukyánov*

La propuesta del presidente Medvédev de crear una nueva estructura de seguridad europea, que adelantó en Berlín el pasado mes de junio y que mantuvo en Evian en noviembre, se convirtió en el primer intento de Moscú en veinte años de proponer una visión coherente de la política exterior. En algunos sentidos, seguía «el nuevo pensamiento político» que Mijaíl Gorbachov expresó en su discurso ante la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1988, en el que abandonó el análisis marxista, aceptó los retos mundiales y propuso que el final de la Guerra Fría se convirtiera en una «empresa conjunta» entre las dos superpotencias en vez de en un juego de suma cero. La caída del sistema soviético evitó que los planes de Gorbachov se materializaran. Pero la vuelta a la lógica del juego de suma cero del enfrentamiento ideológico que tuvo lugar después de 1991 era nociva tanto para los «vencedores» como para los «vencidos» de la Guerra Fría.

Desde entonces, el Kremlin ha hecho pocos intentos de conceptualizar su papel en el mundo posterior a la Guerra Fría. Después de la caída de la Unión Soviética, prevaleció durante algún tiempo la idea de que Rusia simplemente se uniría a la comunidad de las democracias prósperas y por lo tanto compartiría su visión. Desde entonces, la política exterior rusa ha consistido simplemente en una reacción: se ha limitado a responder a los desafíos externos, con diversos grados de éxito. La idea del Tratado Europeo de Seguridad es menos ambiciosa que la propuesta original de Gorbachov, pero la formación de un sistema estable de relaciones internacionales en el hemisferio norte podría representar una importante aportación al mantenimiento de la estabilidad mundial.

Para Medvédev, la política exterior rusa desde la época de Gorbachov se ha caracterizado por la continuidad, a pesar del aparente contras-

te entre las presidencias de Yeltsin y de Putin. Opina que, aunque las circunstancias hayan cambiado radicalmente en los últimos veinte años, la visión rusa del mundo se mantiene esencialmente invariable. Sus palabras en el discurso de Berlín sobre «la integridad del conjunto del espacio euroatlántico desde Vancouver hasta Vladivostok» recordaban a las ideas de la era de Gorbachov.<sup>1</sup> De igual forma, su propuesta de «elaborar y firmar un tratado europeo de seguridad legalmente vinculante» era una especie de reedición del Acta Final de Helsinki de 1975. Medvédev también apoya los intentos previos de la diplomacia rusa para consolidar la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). «Una organización como la OSCE podría encarnar el reencuentro de la recién descubierta unidad de la civilización europea, pero se le impide hacerlo y convertirse en una organización regional en toda regla», ha afirmado.

Por supuesto, también existían razones prácticas para que la idea del Tratado Europeo de Seguridad surgiera tras la llegada al poder del nuevo presidente. Al final de la presidencia de Vladímir Putin, existía un nivel muy bajo de confianza y de entendimiento mutuo entre Rusia y las potencias occidentales más importantes. Las instituciones creadas en la década de los noventa como el Consejo OTAN-Rusia habían agotado su potencial. La ausencia de un marco eficaz para el diálogo impidió llevar a cabo las ideas que podrían haber supuesto un gran avance estratégico. Por ejemplo, la idea casi revolucionaria de Putin de intercambiar bienes estratégicos entre Rusia y la UE, en particular en el sector energético, provocó marginación más que un acercamiento. La ausencia de un marco para la seguridad político-militar impidió una mayor interacción económica.

Podemos considerar la idea del Tratado Europeo de Seguridad como el producto de la experiencia en política exterior acumulada por Moscú en estos últimos veinte años de drásticos cambios en Europa y en el resto del mundo. Tras la caída del sistema comunista, muchos en Rusia desearon crear una nueva Europa unida. Sin embargo, la magnitud del cambio geopolítico que envolvía a toda Europa y gran parte de Eurasia resultó finalmente excesiva. Acto seguido, el mundo occidental empezó a actuar de forma unilateral. Desde 1994 en adelante, la OTAN y la UE extendieron paulatinamente su influencia hacia el Este.

Aunque el tema de los límites definitivos de esta expansión no se planteara en su momento, existía un entendimiento implícito sobre el lugar donde debía estar la frontera de Europa. Como Ralf Dahrendorf re-

flejaba en *Reflections on the Revolution in Europe (1990)*, «Europa acaba en la frontera soviética, donde quiera que ésta esté». Durante los primeros años que siguieron a la ruptura de la Unión Soviética, Rusia expresó de manera inesperada e insistente, y en unos términos bastante claros, su deseo de formar parte de la nueva Europa reunida otra vez. Pero el Acuerdo de Asociación y Cooperación que Rusia y la Unión Europea firmaron en junio de 1994 representaba un modelo distinto del lugar de Rusia en Europa. El rumbo que establecía no era hacia la incorporación de Rusia a la UE, ni siquiera como una meta a largo plazo, sino hacia la coexistencia basada en las reglas y las normas establecidas por la UE.

Las relaciones de Rusia con la OTAN se desarrollaron siguiendo un patrón parecido, aunque, por razones comprensibles, siempre han estado más teñidas de emoción. Moscú se oponía a la ampliación de la alianza incluso durante los años en los que la política exterior rusa era en gran medida prooccidental. La firma del Acta Fundacional OTAN-Rusia se consideraba un compromiso: una relación más estrecha entre Rusia y la Alianza a cambio de su expansión hacia el Este. Sin embargo, la guerra de la OTAN contra Yugoslavia en la primavera de 1999 hizo que Rusia cambiara de opinión respecto a la alianza. Moscú empezó a ver a la OTAN como una amenaza.

Como consecuencia de ello, a mediados de la década, Europa se encontraba otra vez dividida por las razones que Dahrendorf había profetizado. Sin embargo, entre la Federación Rusa y la UE/OTAN existía también ahora una nueva *Zwischeneuropa* [entre Europa] de países que pertenecían con anterioridad al bloque del este. Esos países, de los cuales Ucrania es el más grande y el más importante desde un punto de vista estratégico, se han convertido en objeto de una intensa pugna geopolítica. Una combinación de varios factores impulsa esta pugna:

- Rusia nunca ha encontrado su hueco en el nuevo sistema europeo creado tras la Guerra Fría. Por lo tanto, considera importante la creación de un sistema propio.
- La OTAN experimenta una crisis de identidad desde el final del enfrentamiento ideológico. Sabe que sus intentos por sobrepasar su zona de responsabilidad euroatlántica tienen muchas probabilidades de fracasar y, por lo tanto, trata de consolidar su función como sistema europeo de seguridad universal.

- La UE ha sido incapaz de igualar su poderío económico y demográfico y su «poder blando» con su influencia geopolítica y, por lo tanto, tiene dificultades para afrontar los desafíos externos. Los problemas con la formación de una identidad política paneuropea han impedido el desarrollo de una política exterior que acompañe la paulatina ampliación del marco legal y legislativo de la UE a los territorios adyacentes. La UE necesitará todavía mucho tiempo para «digerir» las últimas ampliaciones.

Juntos, estos factores han creado una zona de desequilibrio y tensión en el centro de Europa. Tanto la UE como la OTAN han agotado su potencial para la expansión «suave». Ambas organizaciones han entrado en una zona de rivalidad abierta, en la que inevitablemente tropezarán con la oposición de Rusia.

La situación se ve agravada por el hecho de que ni uno solo de los países de la antigua Unión Soviética, incluido Rusia, puede saber a ciencia cierta que sus fronteras son naturales, están justificadas históricamente y, por lo tanto, son inviolables. Muchos de los estados que han surgido en lugar de la Unión Soviética son débiles y puede que algunos de ellos no sean viables en última instancia. Además, existe el problema de la diversidad de nacionalidades, de las cuales la rusa es la más numerosa. Esto impide la construcción de una nación en los estados que cuentan con una gran minoría rusa e incita a Moscú a continuar con su política exterior nacionalista. A principios de los años noventa, todo el mundo sintió un gran alivio al ver que la Unión Soviética se desintegraba de una forma relativamente pacífica, pero es demasiado pronto para dar por sentado que se hayan superado los desafíos provocados por la ruptura del gigantesco imperio.

## Un nuevo Helsinki

Como se mencionó con anterioridad, la idea de un Tratado Europeo de Seguridad, en particular bajo la forma que adoptó en la Conferencia Política Mundial de Evian, se puede considerar como una reedición del Acta Final de Helsinki. Esto no es necesariamente uno de los puntos fuertes de la propuesta. Cualquiera que tenga unas nociones básicas sobre diplomacia, sabe lo difícil que es restablecer los principios que ya se



han adoptado en el pasado. Sin embargo, la lógica del Kremlin es comprensible. Durante la última década, han desaparecido las discrepancias entre la normativa internacional y los principios que guían las acciones de los países. Las instituciones, organizaciones y normas legales de la Guerra Fría siguen existiendo, pero se han deformado. Los principios fundamentales como la soberanía y la integridad territorial se han erosionado y, entre tanto, han surgido nuevos conceptos como la acción humanitaria, que no recoge el derecho internacional clásico.

En este contexto de un creciente distanciamiento entre las normas legales y la política real, tiene sentido retomar los principios del Acta Final de Helsinki. Los tres pilares que sirvieron de base a los Acuerdos de Helsinki —el político-militar, el económico y el humanitario— necesitan un nuevo contenido. En cuanto al pilar político-militar, las discusiones podrían centrarse en las funciones de la OSCE en materia de seguridad y en hacer inviolables las fronteras europeas, redefinidas en multitud de ocasiones desde 1975. En lo relativo al pilar económico, todas las partes han politizado las relaciones sin necesidad, en especial en el sector de la energía, lo cual es reflejo del bajo nivel de confianza. Y en lo que respecta al pilar humanitario, se debería proteger la idea democrática, no sólo frente a las intrusiones autoritarias, sino también frente a los intentos de usarla con fines geopolíticos, como se hace en la «promoción de la democracia».

Desde que el presidente Medvédev propuso el Tratado Europeo de Seguridad, han estallado dos grandes crisis en Europa: la guerra en el Cáucaso en agosto de 2008 y el conflicto del gas entre Rusia y Ucrania en enero de 2009. Estas crisis han puesto de manifiesto una vez más hasta qué punto son disfuncionales las actuales instituciones en el ámbito político-militar y en los de la seguridad y de la energía. La OSCE se vio relegada al banquillo durante la guerra de Georgia y el hecho de que Ucrania perteneciera al Tratado sobre la Carta de la Energía tampoco ayudó a solucionar el problema del suministro de gas a Europa. Estos acontecimientos han aumentado el interés por las propuestas de Rusia, y Moscú ha empezado a realizar esfuerzos (aunque todavía insuficientes) para dotarlas de contenido. Sin embargo, el ambiente general en el cual se desarrollan las discusiones no conduce a conseguir resultados. Tras años de recriminaciones mutuas, Rusia y el mundo occidental tienden ahora a interpretar de forma negativa cualquier cosa que diga o haga la otra parte.

Como Estados Unidos y la UE no ven la necesidad de revisar las reglas del juego en materia de seguridad, la discusión debería centrarse en cambio en responder a los nuevos retos. Existen numerosos temas en el campo de la seguridad sobre los cuales Rusia puede aportar un «valor añadido». Graves amenazas se acumulan en Eurasia Central, una región a la cual el Gobierno estadounidense presta cada vez más atención. Existe también la necesidad de crear un sistema de seguridad colectiva tanto en el sur como en el este y el centro de Asia. Para impedir las crisis en Afganistán, Pakistán e Irán es necesaria la cooperación internacional, sobre todo debido a que la seguridad de Europa y la de Eurasia se encuentran estrechamente relacionadas. Como primer paso para responder a esos desafíos en materia de seguridad, el ministro ruso de Asuntos Exteriores ha propuesto la celebración de una reunión entre los jefes de las cinco organizaciones que actúan en la región euroatlántica (la OSCE, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva [OTSC], la OTAN, la UE y la Comunidad de Estados Independientes) en 2010. El deseo de Rusia de transformar las organizaciones como la OTSC en unas estructuras regionales viables no se debería contemplar desde la óptica de la rivalidad con la OTAN y Estados Unidos, sino como una aportación a la creación de un conjunto de herramientas eficaz que pueda utilizarse en el amplio espacio que se extiende «desde Vancouver hasta Vladivostok» mencionado por el presidente Medvédev en su discurso de Berlín. Rusia no quiere cambiar el resultado de la Guerra Fría, como afirman algunos en el mundo occidental, sino más bien replantear el concepto de la «seguridad europea» a fin de adecuarlo a la realidad del siglo XXI.

## Nota

1. El discurso se encuentra disponible en <[www.mid.ru/brp\\_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/c080dc2ff8d93629c3257460003496c4?OpenDocument](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/c080dc2ff8d93629c3257460003496c4?OpenDocument)>.

---

## 9. Multipolaridad, anarquía y seguridad

*Timoféi Bordachev*

Nos parece que... aceptáis la incertidumbre como si fuera la realidad, simplemente porque desearíais que lo fuera.

TUCÍDIDES, *La guerra del Peloponeso*

El 26 de diciembre de 1991 asistimos al despertar de un nuevo mundo multipolar. La noche previa, la última arriada de la bandera de la Unión Soviética señaló el final de la estructura bipolar de las relaciones internacionales que había existido durante décadas. El sistema multipolar que surgió en 1991 ha resultado ser una realidad duradera, a pesar de los múltiples intentos estadounidenses por crear un sistema unipolar. Sin embargo, ahora que se debilita la posición estadounidense, la política mundial podría moverse en una de dos direcciones. Una posibilidad es que Estados Unidos reanude sus esfuerzos por lograr el dominio global. La otra es el cambio hacia un sistema de mayor cooperación entre los diversos polos de poder. Este planteamiento podría desembocar en la formación de una estructura estable que garantice la seguridad mundial, que es precisamente lo que Moscú ha querido a lo largo de estos últimos veinte años.

Para que este nuevo sistema se convierta en una realidad, será necesario que Rusia, Europa, China y quizá India, realicen unos esfuerzos colosales para equiparar su capacidad política, económica y militar a la de Estados Unidos, ya que la naturaleza estabilizadora de la multipolaridad depende de la incapacidad de cualquiera de las potencias para dominar a las demás. Aunque no fuese del todo estable, dicho sistema sería preferible antes que la eterna anarquía o el enfoque de la política de seguridad como un juego de suma cero. El que Rusia crea en esta posibilidad explica sus objeciones a la ampliación de la OTAN y al establecimiento en Europa de los sistemas de defensa antibalísticos estadounidenses.

## El nacimiento de la multipolaridad

Cuando la Unión Soviética se vino abajo, el mundo bipolar ya era mucho más complejo de lo que el propio término da a entender. La capacidad de las dos superpotencias para controlar a los gobiernos menos poderosos dentro de sus ámbitos de influencia —la principal característica de esta estructura única en la historia de las relaciones internacionales— estaba lejos de agotarse. Sin embargo, hasta 1991, tanto la Unión Soviética como Estados Unidos siguieron siendo más fuertes que sus competidores más cercanos y mantuvieron un equilibrio casi igual entre los dos. Esta paridad estratégica les permitió imponer al resto de países sus dictados militares y económicos. Después de 1991, una de las potencias, Estados Unidos, era, y sigue siendo, más poderosa que cualquiera de sus más inmediatos rivales. En 1997, el gasto militar estadounidense superaba el gasto combinado de los seis gobiernos que le siguen en poderío militar. Pero la paridad nuclear de Rusia con Estados Unidos ha significado que seguía desempeñando un papel importante y ha apuntalado la oposición de Rusia frente a las ambiciones «unipolares» estadounidenses. Aunque tanto en Moscú como en Washington se sobreentendía que el valor práctico de las armas nucleares había disminuido drásticamente desde 1991, éstas significaban no obstante que a Rusia no se le podía asignar el papel de socio menor de Estados Unidos.

Por lo tanto, lo que surgió en 1991 no era el clásico equilibrio de poder entre diversas potencias, de hecho, rara vez la multipolaridad ha conllevado un perfecto equilibrio de poder. Aunque en el siglo I, Roma, Partia y China eran potencias desiguales, esto no les impidió equilibrarse unas a otras en el ruedo mundial, ayudadas por la distancia física que separaba el imperio de Julio César del «reino del centro» y por el hecho de que ninguno de los dos tuviera el menor deseo de exportar su cultura al otro. En lo concerniente a este tema, los 74 años que transcurrieron entre 1917 y 1991 fueron la excepción más que la regla.

Tras rechazar la política exterior ideológica de la Unión Soviética, en estos momentos Rusia cree en el concepto del equilibrio de poderes. Mucho tiempo atrás, Rusia se había liberado del enfoque marxista de la historia y de la política internacional, y se muestra escéptica hacia los aspectos ideológicos en la política exterior de otros países, que considera un medio para alcanzar fines convencionales como el control de la tierra y los recursos. La creencia en la soberanía tradicional westfaliana cons-

tituye por tanto uno de los principios básicos de la política exterior rusa ahora y es un punto clave que la diferencia de Occidente, al que considera un «intervencionista liberal». Las acciones y la estrategia de Moscú en la escena internacional se basan en el realismo clásico. Sin embargo, ello no significa una lucha a muerte, sino más bien una forma de coexistencia eterna.

## El Estado y el sistema

Entre 1991 y 2008, una serie de coaliciones visibles o clandestinas malograron todos los intentos de Estados Unidos por lograr la hegemonía mundial. En cada una de esas coaliciones, Rusia, el as en la manga del sistema multipolar, desempeñó el papel más importante.

En un primer momento, Estados Unidos actuó a través de las instituciones internacionales como Naciones Unidas, pero entre 1992 y 1999, Rusia y China echaron por tierra todos los intentos estadounidenses de imponer sus decisiones a los otros miembros del Consejo de Seguridad de la ONU. Por ejemplo, Rusia se opuso enérgicamente al derecho de Estados Unidos y sus aliados de sofocar el levantamiento del presidente Milosevic contra el nuevo orden europeo en 1999. Aunque Rusia en aquel entonces seguía tratando de solucionar sus problemas internos, esto no le impidió bloquear la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU a favor de la intervención militar en Yugoslavia para privar a la intervención de la OTAN de legitimidad internacional.

Mientras tanto, el nuevo orden mundial se convertía cada vez más en multipolar. Por ejemplo, en el transcurso de los años noventa, India y Pakistán se concentraron de forma enérgica en el desarrollo de armas nucleares. Estados Unidos era incapaz de frenar el proceso o de castigar a Nueva Delhi, o más tarde, a Islamabad. La rápida proliferación de las armas nucleares en el mundo posterior a la Guerra Fría constituye el mejor ejemplo de cómo los infructuosos intentos de un país por alcanzar la hegemonía mundial tienen un efecto negativo sobre la estabilidad internacional y la seguridad en general.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 pusieron fin al primer intento de Estados Unidos por establecer un orden mundial unipolar. La reacción inicial de los gobiernos en todo el mundo consistió en

la creación de un frente unido para contrarrestar la amenaza de la red terrorista Al Qaeda y del régimen talibán de Afganistán. Fue la respuesta natural de los gobiernos frente a una amenaza existencial por parte de una organización no gubernamental; el objetivo común era el restablecimiento del monopolio estatal tradicional weberiano del uso de la violencia. Como consecuencia, el problema del control de Afganistán por Al Qaeda se resolvió en unos meses. Sin embargo, la coalición antiterrorista mundial también se disolvió poco tiempo después.

Tras haber detenido un ataque del antisistema en su propio territorio, Estados Unidos realizó un segundo intento por crear un mundo unipolar, esta vez por la fuerza. Los estadounidenses reclamaron una vez más discrecionalidad para definir las principales amenazas y los gobiernos a los que había que poner freno. Sin embargo, como fue más radical en sus métodos que en los años noventa, la respuesta fue más dura, y esta vez no sólo por parte de Rusia y de China, sino incluso por parte de algunos de los aliados más cercanos de Estados Unidos en Europa Occidental. Rusia se unió a la coalición formada por Francia que se oponía a Estados Unidos. Las derrotas diplomáticas, causadas por la evidente ilegitimidad de sus acciones, minaron la ostensible victoria de Estados Unidos en Irak. El estallido de la crisis económica mundial en 2008 —que es, a su vez, el resultado de la creación de la unipolaridad financiera— pasó a engrosar la cada vez más larga lista de problemas de Estados Unidos y llevó a muchos de sus antiguos aliados a cortar sus vínculos con él.

## Anarquía ideal

Según el enfoque estructural del análisis de las relaciones internacionales, la unipolaridad es la menos estable de todas las configuraciones posibles. Conduce inevitablemente al comportamiento irresponsable de la primera potencia («el poder absoluto corrompe absolutamente») y lleva a otras a luchar por fortalecerse. De hecho, el sistema internacional es incluso menos estable cuando todo el mundo lucha contra un país que pelea por la supremacía. Cada nueva etapa de la lucha requiere que tanto el contendiente como el resto redoblen sus esfuerzos para incrementar su propia fuerza. Esto no favorece el equilibrio de poder; lo único que hace es aumentar la inestabilidad.

Por lo tanto, no es sorprendente que la búsqueda estadounidense de la unipolaridad haya provocado el aumento de la anarquía en la política. La gestión de las crisis por medio de las instituciones y las normas existentes es cada vez más difícil. Las probabilidades de que estalle una guerra se han multiplicado, un resultado posiblemente catastrófico a tenor de la actual proliferación de armas nucleares en todo el mundo. Merece la pena recordar aquí que muchos de los que abogaron por un mundo unipolar lo hicieron precisamente porque pensaban que así se eliminaría el peligro de la anarquía en el sistema mundial. La necesidad de resolver estos temas obliga a buscar nuevas soluciones.

Una de las soluciones que proponían algunos liberales estadounidenses es el concepto del «Régimen autonómico». Kupchan y Mount escriben que «los términos del próximo orden deberían negociarse entre todos los estados, sean democráticos o no, que proporcionen un gobierno responsable y que promuevan en líneas generales la autonomía y el bienestar de sus ciudadanos».<sup>1</sup> Esto coincide con la idea del «liderazgo colectivo» que fue uno de los principios clave de los responsables de la política exterior rusa durante largo tiempo. Sergéi Lavrov sostiene que «el liderazgo colectivo de los principales gobiernos [...] posibilitará el acercamiento para resolver la cuestión del gobierno en el mundo moderno».<sup>2</sup>

Tanto el «Régimen autonómico» como el «liderazgo colectivo» reconocen la naturaleza multipolar del sistema internacional. Lógicamente, la estabilidad del sistema dependerá de la relativa fuerza de los múltiples polos. Incluso después de su increíble crecimiento en la década de 2000 y de la crisis económica en Estados Unidos, sigue siendo poco probable que países como India, China y Rusia iguallen a Estados Unidos en el aspecto militar o incluso en el económico. Pero eso no tiene por qué importar. En la práctica, ya existe un sistema multipolar, incluso aunque las economías de estos países no alcancen ni por asomo el tamaño de la economía estadounidense. Por consiguiente, incluso sin ningún esfuerzo activo, se ha progresado mucho en cuanto a la restauración del estado natural de anarquía, que no tiene por qué ser un sinónimo de «la guerra de todos contra todos».

## Anarquía y seguridad

El sueño tentador de un sistema de gobierno mundial no se ha cumplido todavía debido a la naturaleza competitiva de las relaciones internacionales. La filosofía de la política exterior liberal preconiza cada vez más la intervención humanitaria en nombre de los derechos individuales. Sin embargo, Rusia afirma que la supresión y la privación de algunos derechos individuales es una condición indispensable para el mantenimiento de la paz dentro de una sociedad. La política exterior rusa tiende a centrarse más en la necesidad de lograr que el mundo sea más estable que en el desarrollo de un modelo de gobierno universal. Por lo tanto, Rusia es un firme creyente en la legalidad como principio básico de la interacción entre los elementos del sistema internacional, más que en la hipotética posibilidad de transmitir un modelo de gobierno determinado a la escena internacional.

En las dos últimas décadas, Estados Unidos ha fracasado en dos ocasiones en su intento de difundir su modelo de democracia en el mundo. Muchos escritores rusos creen que la razón por la cual fracasó es que intentó promover la democracia bajo la bandera de la «lucha por la unipolaridad». Algunos liberales pragmáticos estadounidenses reconocen ahora la posibilidad e incluso la necesidad de la coexistencia de diversos modelos en el futuro. Sin embargo, aunque no hayamos alcanzado todavía el «Final de la Historia», estos liberales del nuevo modelo dan por sentado que se alcanzará en el futuro. La idea de que el orden ha sido y será siempre un estado imposible en el sistema internacional no se les pasa por la cabeza. De hecho, la historia humana demuestra lo ingobernable que es el mundo en realidad.

Por ejemplo, Europa sólo fue gobernable durante el período que transcurrió entre 1815 y 1853, es decir, hasta que Rusia se anexionó una parte del imperio otomano. Una vez que Francia recabó la suficiente fuerza y el suficiente valor para vengar la humillación de 1815, se sucedieron una serie de guerras, desde la guerra de Crimea (1853-1856) hasta la guerra franco-prusiana (1870-1871). La causa de cada uno de estos conflictos fue, bien la reacción del sistema internacional en su conjunto frente a un aumento acusado de la fuerza de uno de los polos, bien el deseo de dominación de uno de los países. El éxito del gobierno mundial no radica en realidad más que en la capacidad de los gobiernos de abstenerse temporalmente de la continua lucha por la supremacía y de renunciar



a los enfrentamientos militares. La historia ha demostrado que los tratados de paz —ya sean con un plazo determinado o de duración indefinida— han contribuido a mantener a los países alejados de esos conflictos. En otras palabras, la paz reside en un equilibrio de poder bien definido. Por otro lado, el mantenimiento de la estabilidad de esta estructura no es posible sin la participación de los polos poderosos. Rusia, China, India y Europa tienen mucho en lo que trabajar.

## Notas

1. Charles Kupchan y Adam Mount, «The Autonomy Rule», *Democracy: A Journal of Ideas*, nº 12, primavera, 2009, disponible en: <[www.cfr.org/publication/18737/autonomy\\_rule.html](http://www.cfr.org/publication/18737/autonomy_rule.html)>, pp. 9-10.

2. Véanse los discursos de Lavrov en <[http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/main\\_eng](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/main_eng)>.



---

## 10. La iniciativa de Medvédev: orígenes y desarrollo de un proyecto político

*Borís Mezjúyev*

En junio de 2008, el presidente Medvédev propuso la celebración de una conferencia para desarrollar un nuevo tratado europeo de seguridad. Detrás de esta propuesta subyacía una serie de principios que incluían el compromiso de resolver los conflictos de forma pacífica, de usar la fuerza sólo como último recurso y de la forma prevista por el derecho internacional, y el uso sistemático de la normativa legal en los conflictos internacionales. La estrategia de seguridad rusa y las recientes manifestaciones del presidente recogen también estos principios. El llamamiento de Medvédev a la renovación del diálogo intergubernamental sobre la seguridad en Europa forma parte de una larga tradición en la historia rusa que tiene su origen en Pedro el Grande. Asimismo, es una característica del nuevo enfoque político del presidente ruso, al que se podría definir mejor como universalismo legal. Rusia ha criticado durante largo tiempo el doble rasero que se aplica en la política internacional y, en particular, la forma en que las coaliciones de grandes potencias privan a veces a ciertas naciones de algunos derechos que sí conceden a otras. Como respuesta a la aparición de ese doble rasero en el siglo XIX, el zar Nicolás II contribuyó a convocar la Conferencia de Paz de La Haya en 1899, la cual sentó las bases de la legislación internacional que regiría los principios de la guerra en el mundo moderno. Las afirmaciones de Medvédev en cuanto a la supremacía de la ley en las relaciones internacionales constituyen un intento consciente de renovar dicha tradición.

El punto de partida de la iniciativa de Medvédev es el fracaso de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) a la hora de gestionar la seguridad en Europa. Se trata de una institución instaurada en 1975 dentro del marco de los Acuerdos de Helsinki que ha

sentado los principios básicos para la coexistencia pacífica en Europa, entre ellos la inviolabilidad de las fronteras estatales y el respeto a un solo patrón de derechos humanos. Estos principios conformaron la base del concepto de una «Gran Europa», desde Vancouver hasta Vladivostok» que fuera más allá de los bloques militares como la OTAN y las uniones económicas como la UE.

Sin embargo, a pesar de las esperanzas depositadas en ella, la OSCE era una organización débil e ineficaz a la cual nunca se le concedió un poder real que le permitiera velar por los principios recogidos en los Acuerdos de Helsinki. Además, en opinión de Rusia, los representantes de la OSCE se preocupaban demasiado por el tercer pilar de los Acuerdos de Helsinki, que se centraba en los temas humanitarios y descuidaban el primer pilar, relacionado con la seguridad militar y económica. En consecuencia, las fronteras de los países europeos siguieron cambiando, a veces como consecuencia de las reivindicaciones separatistas unilaterales. Esto desvirtuó los principios de la soberanía nacional y la integridad territorial. Por ejemplo, la región yugoslava de Kosovo se segregó casi por la fuerza y se transformó en un Estado independiente.

Los líderes rusos llegaron a la conclusión de que la OSCE ya no era una organización objetiva e independiente. Parecía que, desde el final de la Guerra Fría, la OSCE se había transformado en un instrumento a través del cual los «ganadores» (es decir, los países occidentales) podían controlar a los «perdedores» (es decir, Rusia y sus aliados europeos). Rusia llegó a la conclusión de que, más que promover los intereses paneuropeos, la OSCE formaba parte en realidad del sistema desigualmente equilibrado que ha caracterizado al mundo desde 1991, un mundo dividido entre, por una parte, la OTAN y la UE, y por otra, el resto. La OSCE era, de hecho, una sección de la UE encargada de tratar con «el resto».

## El vacío europeo

Si a Medvédev le moviera sólo el desencanto causado por el lugar que ocupa Rusia en Europa, sus propuestas podrían no tenerse en cuenta fácilmente. Sin embargo, también se basan en el reconocimiento de la existencia de un vacío en cuanto al derecho internacional en Europa. Este vacío se manifiesta en la actitud de Rusia y de sus socios occidentales hacia

las regiones o los estados secesionistas. En 2008 —el año en que Medvédev anunció su iniciativa en Berlín— un gran número de países occidentales reconoció la independencia de Kosovo, mientras que Rusia reconoció la de Osetia del Sur y Abjazia. La justificación era más o menos la misma en ambos casos: el genocidio de una minoría étnica por parte de la mayoría étnica; los actos de una agresión armada; y la negativa del enclave insurrecto de compartir un Estado con una nación que lo ha sometido al genocidio.

Sin embargo, a pesar de este paralelismo, las posibilidades de que la UE reconozca la independencia de las dos repúblicas caucásicas son tan escasas como las de que Rusia reconozca la independencia de Kosovo. Tampoco existe una serie de normas legalmente vinculantes y claramente definidas que establezcan la manera en que la comunidad internacional debería reaccionar si, por ejemplo, Moldavia intenta apoderarse del Transdníester por la fuerza o en el caso de un conflicto armado entre los grecochipriotas y la república del Norte de Chipre. En ausencia de tales normas, el derecho internacional se encuentra en el limbo. No queda claro si sirve para proteger a los estados actuales, a las comunidades étnicas o a los derechos de las personas.

La iniciativa de Medvédev también nos conduce a una serie, más amplia si cabe, de temas sobre las relaciones internacionales, como el problema de la soberanía del Estado y el derecho al uso de la fuerza contra los estados soberanos. Tanto en Rusia como en el mundo occidental, la solución a esos problemas se subordinaba a las necesidades políticas: los expertos de ambas partes han defendido con ahínco la soberanía del Estado cuando la amenaza a esta soberanía proviene de la parte opuesta y casi con el mismo ahínco han manifestado la necesidad de reconsiderar los principios del sistema westfaliano cuando la amenaza proviene de su propio bando. Por ejemplo, a raíz de la intervención de la OTAN en Kosovo, se extendió por Estados Unidos y por Europa la teoría de la «intervención humanitaria». De forma parecida, cuando Estados Unidos planeó la invasión de Irak en 2002, los neoconservadores estadounidenses insistieron en que el derecho internacional permitía a los dictadores esconderse detrás de un muro de «soberanía».

De la misma manera, la intervención rusa en Georgia provocó una serie de llamamientos en el país para la reevaluación del modelo westfaliano de soberanía del Estado. Varios influyentes expertos rusos empezaron a afirmar que la era del reconocimiento incondicional de la soberanía

había finalizado y que Rusia debía adoptar el enfoque europeo en cuanto a la condición de Estado nacional, que prioriza los derechos de las minorías étnicas y de otro tipo. Sin embargo, estas ideas no cuajaron en Rusia. En su discurso en la Conferencia Mundial sobre Política de Evian en octubre de 2008, el presidente Medvédev propuso cinco principios que podrían formar la base del futuro tratado de seguridad. El primer principio era el «respeto a la soberanía, la integridad territorial y la independencia de los estados». En otras palabras, la soberanía territorial de los estados debía seguir considerándose «sacrosanta».

Inevitablemente, muchos de los expertos occidentales consideraron que la iniciativa de Medvédev era la oportunidad perfecta para atacar a Rusia. Stephen Sestanovich, un experto estadounidense sobre Rusia, afirma que la iniciativa de Medvédev estará haciéndole el juego a Washington y su política de contención hacia Rusia. «No es fácil imaginar una conferencia europea de seguridad, ahora o en el futuro, en la que Rusia no se encuentre aislada por su propio comportamiento —escribía en un artículo de *Foreign Affairs*—. ¿Se opondría alguien más, aparte de Rusia, al principio de que todos los estados son libres de formar parte de las alianzas que estimen oportuno?»<sup>1</sup>

Sin embargo, Medvédev también ha hecho hincapié en que ningún Estado (incluida Rusia) u organización internacional puede disponer del monopolio del mantenimiento de la paz y de la estabilidad en Europa. Por lo tanto, ha propuesto reducir la función que desempeñan la OTAN y otros bloques a la hora de garantizar la seguridad europea. Según las propuestas presentadas por Rusia, es necesario decir que «no se puede» garantizar la seguridad propia a costa de la de los demás; autorizar intervenciones emprendidas por una u otra alianza o coalición militar que debiliten la unidad de la zona en general; ni desarrollar alianzas militares en detrimento de la seguridad de los demás. Si ambas partes logran acordar que en la zona que se extiende «desde Vancouver hasta Vladivostok» no haya bloques militares capaces de usar la fuerza en Europa sin consultar previamente con las otras partes del acuerdo «Helsinki II» propuesto, Rusia no tendría por qué temer que se convierta en un instrumento político anti-ruso. Rusia tendría que renunciar a sus acciones unilaterales en Europa, pero también tendrían que hacerlo sus socios europeos.

La propuesta de Medvédev también abordaba el tema de la seguridad energética en Europa. En la cumbre Rusia-UE celebrada en Jabárovsk en mayo de 2009, ambas partes hablaron sobre la falta de claridad de la

actual legislación internacional en materia energética. La UE insistió en que Rusia ratificara la Carta de la Energía, que prevé que el proveedor garantice el suministro de energía al consumidor. Pero, en opinión de Rusia, la seguridad energética europea debería tener en cuenta tanto los intereses del suministrador como los del consumidor. A Moscú le preocupan los persistentes intentos de algunos países europeos de garantizar su suministro de energía sin contar con Rusia. Le preocupa también el comportamiento poco fiable de los países de tránsito, que se aprovechan de su situación geográfica. Por lo tanto, Rusia considera necesaria la creación de un nuevo documento que incluya esos temas más amplios.

## Un nuevo marco

Tras la caída de la Unión Soviética, surgieron en Rusia dos opiniones sobre el mundo posterior a la Guerra Fría en el cual las apuestas estaban claramente en contra de Rusia. La primera opinión consistía en que, debido a su propia debilidad, Rusia debería adaptarse al actual orden mundial. En un primer momento, las discusiones se centraron en si Rusia debería aceptar las normas legales del actual orden mundial. Sin embargo, desde las guerras en Yugoslavia y en Irak, es evidente que los que se consideraban los «vencedores» de la Guerra Fría no tenían intención de respetar tampoco esas normas. Llegados a ese punto, los que afirmaban que Rusia debía adaptarse tuvieron que realizar una difícil elección entre dos posibles respuestas. Una posibilidad consistía en afirmar que Rusia debía simplemente aceptar ese doble rasero. La otra suponía adoptar una postura un tanto puritana hacia su propio país y exigir que observara la letra y el espíritu del derecho internacional, independientemente de cómo se comportaran los demás.

El segundo punto de vista respecto al mundo posterior a la Guerra Fría era que, como gran potencia, Rusia debía sencillamente no hacer caso a las normas internacionales y perseguir sus intereses nacionales. De acuerdo con esta opinión, Rusia podía aceptar perfectamente el reconocimiento de Osetia del Sur y de Abjazia sin perjuicio de las consideraciones legales, sobre todo porque nuestros socios occidentales actuaban de la misma manera. Aquellos que compartían esta opinión condenaban a menudo la política exterior rusa por sus intentos de respetar las normas

del derecho internacional, incluso cuando ello no reportaba ninguna ventaja práctica a Rusia. El problema de esta opinión era que, al rechazar expresamente la normativa internacional, Rusia despertaría sin quererlo la oposición de otros países que no deseaban que se reforzara su posición como potencia revisionista.

En cierto sentido, la iniciativa de Medvédev puso fin al empate al que habían llegado estas dos opiniones igualmente erróneas sobre la política exterior rusa. Proponía que Rusia no aceptara pasivamente por más tiempo las actuales normas sobre las relaciones internacionales ni siguiera a los demás con los «dobles raseros», que son básicamente ajenos a la naturaleza del país. Sin embargo, al mismo tiempo, la iniciativa ponía de manifiesto que Rusia no pretende usar el actual vacío legal para perseguir sus intereses nacionales a costa de los demás. En vez de ello, Rusia, al articular unas nuevas normas sobre las relaciones internacionales que abordaran los problemas del siglo XXI y que podrían constituir la base de un nuevo orden legal en la «Gran Europa», esbozó en líneas generales un nuevo marco en el cual se podrían resolver los conflictos.

## Nota

1. Stephen Sestanovich, «What has Moscow Done? Rebuilding US-Russian Relations», *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 2008, disponible en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/64603/stephen-sestanovich/what-hasmoscow-done>>.



## EPÍLOGO



---

## 11. Cómo malinterpreta el mundo occidental a Rusia

*Gleb Pavlóvsky*

En su informe sobre la conferencia «¿Qué piensa Rusia?» que tuvo lugar en Moscú en el verano de 2009, el columnista de *The Washington Post* David Ignatius recomendaba al presidente Obama que leyera la novela *Los hermanos Karamazov*. Ignatius escribía que «la Rusia moderna de Vladímir Putin todavía lucha con los mismos enigmas políticos que Fyódor Dostoievski describió 130 años atrás» y afirmaba que Putin, como el Gran Inquisidor de Dostoievski, ha convencido a Rusia para que cambie su «libertad anárquica» por «los milagros, los misterios y la autoridad».<sup>1</sup>

Al cabo de pocos días surgió un nuevo misterio ruso, durante la conferencia de Obama en la Escuela Rusa de Economía. Después de que la audiencia de estudiantes bostezara discretamente con las propuestas del presidente de Estados Unidos, el ex embajador estadounidense James Collins aludió con tedio al «cinismo de la juventud». Pero el embajador se equivocaba. Los idealistas anglófilos de la Escuela Rusa de Economía son de lo mejorcito que tiene Rusia, la flor y nata. Pero, puesto que *ya* son los portadores del «poder blando» ruso, son inmunes al «poder blando» de los demás, lo cual nos dice más sobre la Rusia actual que los viejos escritos de Dostoievski, que, al menos en este caso, son irrelevantes hoy en día.

Sin embargo, sin esta batalla por «los corazones y las mentes», la cumbre Rusia-Estados Unidos podría haber resultado inútil. Obama acudió para conocer al presidente ruso, al que consideraba débil, y obtener un par de firmas a cambio del «reinicio» prometido de las relaciones entre los dos países. Obama intentó conectar directamente con el público ruso presente en la Escuela Rusa de Economía. Pero, desde una perspectiva global, ¿quién dispone de verdad de más «poder blando», Obama o Putin? Sin duda Putin era perfectamente capaz de competir con Obama

incluso en la Escuela Rusa de Economía, que no es su principal feudo. Además, el presidente Medvédev demostró que el liderazgo de Putin es su propio recurso presidencial. Esto fue una demostración de la fuerza de la política rusa, no de su debilidad.

### ¿Es Rusia débil?

El mundo occidental repite sin cesar, como un mantra, que Rusia es «débil». Esta idea de la «debilidad» rusa se basa en la comparación de Rusia con la Unión Soviética, una comparación que, aunque imperfecta desde un punto de vista metodológico, también es popular en Rusia. Si se mide según los parámetros soviéticos, Rusia se ha debilitado como es lógico. Pero como ha señalado Brent Scowcroft, ex asesor de seguridad nacional de Estados Unidos, Rusia todavía «dispone de una enorme capacidad para influir sobre la estrategia de Estados Unidos en cualquier país». Un país que tiene influencia sobre una potencia militar no se puede considerar débil. De hecho, la cuestión no es la fuerza de Rusia per se, sino si usa y si concentra esa fuerza de forma inteligente.

La nueva Rusia ha superado su identidad soviética y se las ha ingeniado para sofocar los levantamientos en el espacio postsoviético que se extiende hasta Tayikistán. Se ha enfrentado a una nueva hornada de amenazas a la seguridad en su territorio —como el terror de la sociedad ante el caudillo militar checheno Shamil Basáyev— exclusivamente con sus propios medios. Es más, ha evitado que esa amenaza se internacionalizara y se convirtiera en una fuerza global como sucedió con Al Qaeda. Rusia también ayudó a otros países de Europa del Este a crear su propia identidad. ¿No es esto una contribución a la seguridad internacional? ¿No demuestra todo esto el *know-how* global de Rusia?

El propio Estados Unidos ha reconocido el factor ruso en el proceso de construcción de los estados postsoviéticos. La actividad de Rusia en el Cáucaso, en particular desde 2000, no beneficia únicamente a Rusia. Rusia ha contribuido a transformar los conflictos étnicos locales en un proceso constructivo para crear naciones, mediante la inclusión de las minorías recalcitrantes en un nuevo consenso de seguridad. Por lo tanto, cuando Rusia afirma que es un elemento central en la seguridad de Eurasia, al mismo nivel que Estados Unidos y la UE, no es la afirmación de

un Estado hobbesiano que quiere desempeñar el papel de Leviatán. Es más bien un argumento a favor de un orden legal universal. Cito a Borís Mezhúyev en la conferencia «¿Qué piensa Rusia?»: «¡Pobre del Hobbes que no sueñe con convertirse en un Kant!».

## La nueva Rusia global

El debate sobre si Estados Unidos debería permitir que Rusia tenga unos «intereses especiales» en Europa del Este es inútil ya que los intereses de Rusia se están convirtiendo necesariamente en intereses mundiales. De hecho, el orden del día de las relaciones ruso-estadounidenses incluye temas como los tratados sobre la reducción de armas estratégicas y la no proliferación nuclear (START I y II, y NNPT, en sus siglas en inglés); el plan para un Sistema de Defensa Anti-Misiles; Afganistán; Irán; Asia Central; Corea del Norte; y el espacio postsoviético. Todos son temas mundiales, no locales.

La única manera que tiene Rusia de resolver estos problemas de forma eficaz es convirtiéndose en un actor mundial competente. Sin embargo, Estados Unidos no quiere en realidad que Rusia sea un actor mundial. Los rusos se quejan de la existencia de un «pensamiento antirruso», pero de lo que deberían quejarse en realidad es del «pensamiento a-ruso». Los planes cuidadosamente pensados de otros países excluyen invariablemente a Rusia: le conceden alguna región externa de interés, pero sólo como medio para evitar que se convierta en un verdadero actor mundial.

Por ejemplo, muchos de los participantes en la conferencia «¿Qué piensa Rusia?» parecían dar por sentado que la política mundial se debe diseñar de modo que excluya a Rusia. En todas partes se espera de nosotros, los rusos, que *apoyemos* algo sin que participemos en su *creación*. Por ejemplo, se espera de nosotros que ayudemos a estabilizar la región que rodea Afganistán, pero sólo a fin de crear una «Gran Asia Central» que no incluye a Rusia. Se espera de Rusia que desempeñe el papel de convidado de piedra que siempre aporta un apoyo externo, pero al que nunca se le invita a entrar en el edificio.

El embajador Collins, que ahora es director del Programa Rusia y Eurasia de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, afirma que el presidente Obama desea realizar un llamamiento para que «los nuevos

líderes de Rusia se unan a nosotros a la hora de abordar los temas del futuro». <sup>2</sup> Sin embargo, lo que en realidad quiere Estados Unidos es que Rusia acepte sin más el viejo orden del día estadounidense. Tampoco debemos olvidar que la experiencia rusa a lo largo de los últimos veinte años —que para nosotros es excepcionalmente importante— tiene poco en común con la experiencia estadounidense durante las mismas dos décadas. Desde un punto de vista estadounidense, la nueva Rusia es todavía la antigua Unión Soviética o, si no, un estado rudimentario, un punto blanco sobre el mapa que dispone de armamento estratégico y de soberanía no se sabe muy bien por qué.

## Rusia entre Estados Unidos y Europa

El enfoque estadounidense sobre el uso de la fuerza preventiva en todo el mundo supone una amenaza estratégica para Rusia. También lo es el dogma que se deduce de ella y que Obama no ha abandonado: Estados Unidos tiene que preservar su incuestionable superioridad militar de forma indefinida. Y también su estrategia nuclear, al menos cuando incluye los conceptos del «desarme nuclear» por la fuerza y de los «ataques para el desarme» contra los estados que considera inestables. Las hipótesis sobre el desarme de Pakistán se debaten abiertamente al más alto nivel en Washington.

Rusia no puede permitirse no tomar en cuenta estos elementos sistemáticos y persistentes del pensamiento político estadounidense o no reflexionar sobre las consecuencias que esta manera de pensar podría tener para los rusos.

Estados Unidos no quiere la estabilidad en Europa del Este. Su participación en las coaliciones regionales siempre forma parte de unos proyectos macrorregionales más ambiciosos (Caspio/Cáucaso, Irán/Turquía/Mar Negro, Asia Central/Asia Media) o de campañas ideológicas mundiales como el «fomento de la democracia». Su objetivo principal consiste en la globalización de la política de injerencia y la posterior explotación de las consecuencias de dicha injerencia.

Europa, mientras tanto, está dando estratégicamente largas al asunto. Le resulta difícil definir el ámbito de sus intereses mundiales y, ahora que empieza a hacerlo, tropieza con sus procedimientos internos de toma

de decisiones. Pero hasta que Europa defina sus intereses más claramente, es probable que siga esperando que Rusia no desempeñe un papel en ningún lugar del mundo que pueda ser importante. Al mismo tiempo, a Europa también le cuesta digerir la idea de una relación exclusiva entre Rusia y Estados Unidos.

En lugar de tratar con una Rusia real y mundial, los europeos preferirían una versión moderada y truncada de Rusia diseñada de tal forma que les resulte manejable. Sin embargo, la ambivalencia no acaba aquí. Los europeos también exigen a veces que Rusia se responsabilice de estabilizar Europa del Este. La UE afirma que necesita una «estabilidad geoestratégica» en el flanco izquierdo de Rusia, pero no logra entender o aceptar los métodos que Rusia emplea para conseguir esta estabilidad e insiste en intervenir en cualquier momento y en cualquier lugar de Europa sin consultar a Rusia. De hecho, considera que está en su derecho.

Por consiguiente, Estados Unidos se niega a reconocer, y la UE se niega a aceptar, la realidad de una Rusia mundial. Ahí reside el mayor problema en las relaciones entre Rusia y el mundo occidental. Estados Unidos y la UE deben decidir si quieren hacer tratos con la Rusia real, no con una imaginaria, y asumir la responsabilidad por las consecuencias de su decisión.

## Una Rusia segura

Es evidente que la Rusia moderna carece de un «estatus» mundial de acuerdo con el significado soviético de la palabra, pero Estados Unidos tampoco ha logrado alcanzar la categoría mundial de «superestado de Yalta». El poderío militar de Estados Unidos no tiene rival, aunque lo emplee cada vez con menos frecuencia. Pero ¿significa esto que Rusia es sólo una potencia regional? Con un territorio que se extiende entre la UE y Estados Unidos a lo largo de once husos horarios, de los cuales nada menos que cinco limitan con China, es imposible esperar que Rusia sólo sea una potencia regional. A un Estado con presencia en tres regiones del mundo (Europa, Eurasia o Asia Central y Extremo Oriente, por no mencionar el Ártico) y que mantiene fronteras con varios otros, no se le puede considerar «regional».

Es más, las regiones en las que Rusia tiene intereses son regiones que se enfrentan a una serie de problemas. Rusia, por lo tanto, está obligada a tratar de influir en los programas que otras potencias de distintos tamaños, como China, Estados Unidos, la UE e Irán, ya están llevando a cabo en esas regiones. Se espera que Rusia actúe de forma que beneficie a los intereses de Estados Unidos y del mundo occidental en su conjunto. Pero lo cierto es que reforzar la capacidad de Rusia para intervenir, o en otras palabras, consolidar Rusia como un país competente a escala mundial, redundaría en interés de Estados Unidos. Esta sería una Rusia que actúa en pos de sus propios intereses, de la misma manera que lo hacen Estados Unidos y la UE.

### ¿Son capaces los rusos de alcanzar un consenso?

Los estadounidenses insinúan a veces que los rusos tienen su propio orden del día estratégico y que, en cierta manera, se lo ocultan. Normalmente se trata de una provocación deliberada, o bien de un ejemplo de la clase de estereotipo inspirado en Dostoievski que Ignatius usaba en su columna de *The Washington Post*. En la conferencia «¿Qué piensa Rusia?», los participantes intentaron descifrar el «consenso de Moscú», del mismo modo que Rilke intentó descifrar el «alma rusa» cien años atrás. En determinadas ocasiones, los participantes rusos se sintieron como una tribu exótica que estaba siendo estudiada por un grupo de antropólogos estadounidenses y europeos.

El consenso que Putin ha creado en Rusia desde el año 2000 es más que una cuestión de intereses; se trata de una realidad basada en unos valores y en la posibilidad de una vida en libertad en un entorno seguro, algo que los estadounidenses dan por sentado. Durante muchos años, hemos tenido que lidiar con el problema de la existencia misma de Rusia más que con el problema de la calidad de su sistema de gobierno. El consenso de Putin ha hecho posible alcanzar ambos objetivos *dentro de Rusia* (sin ningún tipo de asistencia o de injerencia extranjera). Sin embargo, para solucionar otros problemas, necesitamos ir más allá de Rusia.

Un mecanismo de debates de trabajo permanentes sería especialmente útil. Uno de los logros más importantes de la cumbre Medvédev-Obama en Moscú fue la creación de la Comisión Presidencial, un foro de



trabajo para el desarrollo de las relaciones ruso-americanas que incluye la cooperación entre los diversos representantes de la sociedad civil en el marco del grupo de trabajo McFaul-Surkov. Entre tanto, mientras aguardamos para ver si todas estas nuevas infraestructuras se convierten en realidad, la sociedad civil lleva a cabo sus propias operaciones de guerrilla en el ámbito del diálogo estratégico contemporáneo. Una de estas operaciones fue la conferencia «¿Qué piensa Rusia?».

## Notas

1. David Ignatius, «The Grand Inquisitor», *The Washington Post*, 2 de julio de 2009, disponible en <[www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/07/01/AR2009070103025.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/07/01/AR2009070103025.html) 73>.

2. Véase su reciente panegírico sobre Obama, James Collins y Jack Matlock, «A Chance for a Nuclear-Free World», *Foreign Policy*, 6 de julio de 2009. Disponible en <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/07/06/a\\_chance\\_for\\_a\\_nuclear\\_free\\_world](http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/07/06/a_chance_for_a_nuclear_free_world)>; Collins, «Obama and the Moscow Summit: A Job Well Done», 9 de julio de 2009, disponible en <<http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=23383>>.



---

## Nota sobre las entidades editoras

**ECFR**, *European Council on Foreign Relations*, cuyo lanzamiento tuvo lugar en octubre de 2007, es el primer *think tank*, o grupo de expertos, paneuropeo. Su objetivo consiste en llevar a cabo investigaciones y en fomentar en toda Europa debates bien fundamentados sobre el desarrollo de una política exterior europea coherente, efectiva y basada en unos determinados valores.

ECFR ha desarrollado una estrategia compuesta por tres elementos característicos que definen sus actividades:

- Un Consejo paneuropeo.
- Una presencia física en los principales Estados miembros de la UE.
- Un proceso característico de investigación y desarrollo de políticas.

ECFR cuenta con el apoyo de la Red de Fundaciones Soros, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior española (FRIDE), Sigrid Rausing, la Fundación Communitas de Bulgaria y el grupo italiano UniCredit. ECFR colabora con otras organizaciones pero no concede subvenciones ni a particulares ni a instituciones.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

**CIDOB**, *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona*, es un *think tank* independiente, fundado en Barcelona en 1979, de-

dicado a la documentación, el estudio y la investigación de temas internacionales. CIDOB cuenta con un equipo de analistas y documentalistas que trabajan para elaborar y ofrecer a todos los actores políticos, desde la ciudadanía hasta los gobiernos locales, catalán, español y europeo, información e ideas para formular e impulsar políticas que reviertan en un mundo más seguro, libre y equitativo para las personas.

CIDOB quiere promover una mejor comprensión de los desafíos internacionales que afrontan España, la Unión Europea y el mundo contemporáneo a través de:

- La generación de ideas, análisis y propuestas concretas de acción.
- La provisión de información de calidad y el estímulo a la investigación y la producción de conocimiento en ámbitos estratégicos.
- La habilitación de espacios de encuentro entre las personas que se dedican al análisis de las relaciones internacionales y aquellas que participan en ellas.

[www.cidob.org](http://www.cidob.org)







