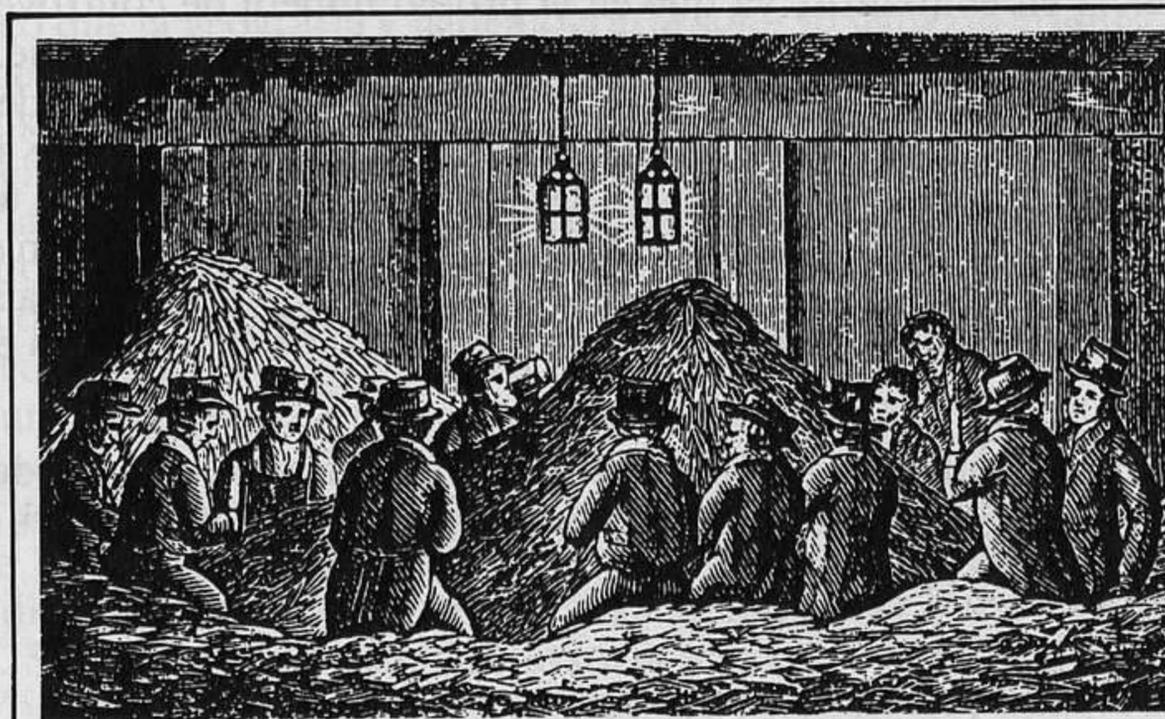

LA POLÍTICA INTERNACIONAL SOVIÉTICA EN LA DÉCADA DE LOS 80

Fred Halliday

análisis y debate



1

Introducción

El tema de la política exterior soviética ha estado largamente rodeado de controversia, tanto en lo que se refiere a sus tendencias reales como en sus intenciones de fondo. Dentro de los ministerios y universidades del Oeste, desde los años 20 la opinión se ha dividido en varias escuelas y, en términos generales, en los dos grupos descritos por Daniel Yergin: el grupo que está a favor del axioma de «Riga» y el grupo a favor del de «Yalta»¹. El primero se caracteriza por una presión sobre el deseo de la Unión Soviética para la «expansión» y hegemonía, y el segundo se caracteriza por el énfasis en una búsqueda soviética para acomodarse dentro de los límites de su propia fuerza. Estos criterios parciales básicos, tales como la influencia relativa de la URSS en el Tercer Mundo en 1980 en comparación con 1960, o las relaciones soviéticas con el mercado internacional de la energía, producen un pequeño consenso. A veces los que abogan por una posición, pueden adoptar luego otra claramente diferente: el cambio hacia las posiciones de «Yal-

ta» de un George Kennan o de un Robert MacNamara son un ejemplo de la evolución en una dirección; la adopción entusiasta pero tardía de las posiciones de «Riga» por muchos ex socialistas y comunistas sugiere la posibilidad alternativa. Ya no es solamente dentro del campo de los que se oponen a la URSS, o difieren de ella, que esta controversia predomina: la política exterior soviética se ha extendido al centro del conflicto interno del PCUS a partir de la revolución —desde la disputa sobre Brest-Litovsk, a través del conflicto Stalin-Trotsky, de los años 20; los giros marcados en la política del Comintern en los años 30; el conflicto con el grupo «antipartido» en los años 50; la caída de Krushev en 1964. Un número de conflictos notables comprometiendo la política exterior, han ocurrido durante la *era Brezhnev*: cuando el alcalde de Moscú, Nikolai Yegorychev fue destituido en 1967 por haber incitado a que la Unión Soviética mandara tropas para ayudar a Nasser en su guerra con Israel; cuando Brezhnev tuvo que retirar algunos jefes militares con el fin de aceptar el SALT-I, en 1972 y cuando el mando militar entero de Rusia Oeste fue destituido, a fines de 1980, como consecuencia de las discrepancias sobre Polonia... Con el desarrollo del bloque, después de 1945, se han producido numerosos conflictos implicando las cuestiones de política exterior: Yugoslavia en 1948, China en 1960, Albania en 1961 y Rumania en 1964. La disensión creciente dentro del movimiento comunista internacional, completándose con la ruptura chino-soviética y la aparición del movimiento eurocomunista, han mantenido este nivel de controversia dentro de los antiguos partidos pro-soviéticos del mundo.

Para mostrar este nivel de controversia, es aconsejable tener un grado necesario de modestia y de prudencia en el análisis, ya que en el propio ímpetu de controversia, sea por justificar o por denunciar, algunos hechos y tendencias pueden oscurecerse. En ninguna parte es tan obvio como en el campo de la política exterior soviética, donde los analistas pueden presentar un argumento un año y algo casi totalmente diferente al año siguiente. La CIA nos aseguró en 1977 que la URSS hubiera podido provocar una crisis energética a principios de los años 80. Ahora sostiene que la URSS conserva un excedente de energía. Los presidentes sucesivos han indicado que el gasto de la defensa soviética ha ido elevándose a una tasa anual de un 4-5 % por año. La CIA ha revisado esta cifra solamente a un 2 %².

Hay un elemento de cuidado, así como de proporción histórica, que puede ser, sin embargo, beneficioso, que es el de tratar de establecer las tendencias principales en la política exterior soviética actual³.

Política exterior soviética desde Stalin: tendencias principales

El carácter y las opciones de la política exterior soviética en el período de Andropov puede ser visto de alguna manera más claramente a la luz de lo que ha ocurrido en la política exterior soviética desde 1953. En efecto, este período de treinta años ha visto grandes cambios en la política exterior soviética que han alterado mucho el legado que Andropov debe administrar.

1. La obtención de una «paridad aproximada» con USA

La URSS salió de la Segunda Guerra Mundial en una situación de superioridad convencional abrumadora en Europa, pero de gran debilidad a escala mundial. No hizo explotar ningún arma nuclear hasta 1949 y fue solamente a fines de los años 50 que desarrolló la capacidad de lanzar una cabeza nuclear en el territorio de su adversario principal: los Estados Unidos. En el momento de la crisis de los misiles de Cuba, en 1962, los Estados Unidos tenían alrededor de cincuenta cabezas nucleares utilizables, la URSS solamente cuatro. En esta época, Krushev había pensado seguir una política de restric-

ción, con la reducción de las fuerzas convencionales soviéticas y con el mantenimiento de las fuerzas estratégicas a un nivel inferior al de USA, pero suficiente para disuadir un ataque de los Estados Unidos. La política belicosa de la administración Kennedy y la crisis misma de los misiles de Cuba, en la que la URSS fue forzada a retroceder, han conducido no solamente a la caída definitiva de Krushev en octubre de 1964, sino que condujo también a un cambio profundo en la política soviética, uno de los cuales fue el intento de igualar a USA en las posibilidades estratégicas.

La URSS, de hecho, no ha podido llevar a cabo esto. Dos décadas después de la crisis de los misiles de Cuba, las fuerzas nucleares soviéticas siguen claramente inferiores a las de USA, en cantidad y calidad. La URSS posee alrededor de 6.500 cabezas nucleares estratégicas contra las más de 9.000 cabezas de USA. A pesar de la gran confusión sobre este asunto en los debates públicos, la URSS es también inferior en fuerzas nucleares en Europa o Fuerzas Nucleares de Teatro. En términos cualitativos, el vacío está golpeando igualmente: los misiles MX americanos serán dos veces más precisos que su equivalente soviético más próximo, los SS-18, y los SS-20 tienen solamente una sexta parte de precisión al lado de los Cruise o Pershing. El concepto clave para calcular la efectividad de las armas nucleares es la «mortalidad», que es una combinación de precisión y de potencial explosivo. En 1980, la «mortalidad» de las fuerzas nucleares de USA era casi tres veces la de la Unión Soviética ⁴.

En cuanto a las fuerzas convencionales, el vacío total es de la misma manera evidente. Que la Unión Soviética mantiene su superioridad en fuerzas convencionales en Europa, es algo que la geografía y la demografía solas lo demostrarían. Pero los mandos de la OTAN tienen tiempo e insisten de nuevo en que sus armas científicamente avanzadas son más que suficientes para derrotar cualquier avance soviético, aún en Europa. En otras partes del mundo, no hay igualdad. Los Estados Unidos tienen cientos de bases en el mundo; la URSS tiene solamente un puñado de ellas fuera de Europa del Este. Mientras los Estados Unidos despliegan fuerzas en una flota mundialmente potente, el despliegue extra-bloque de la URSS es rudimentario. La OTAN tiene 20 portaviones, la URSS uno. El equilibrio global de las fuerzas convencionales sigue siendo a favor de la OTAN y desde un punto de vista soviético, ésta se encuentra en una posición de gran inferioridad en comparación con sus enemigos potenciales —la OTAN y China. Estos tienen alrededor de 9,5 millones de hombres bajo las armas, comparado con 4,8 millones en el Pacto de Varsovia. Igualmente, el gasto de defensa soviético, calculado por el Instituto Independiente de Estocolmo de Investigaciones por la Paz (SIPRI), está por debajo del de USA. Si el gasto del Pacto de Varsovia se compara con el de Estados Unidos, China, Japón y otras naciones de la OTAN, aparece entonces que la URSS gasta, como mucho, solamente la mitad que sus enemigos en presupuesto militar ⁵. La idea de una «superioridad» militar soviética sobre el Oeste es un mito perpetrado por los oponentes a la URSS. Pero eso de la «paridad» soviética real con el Oeste es también mítico, a pesar del hecho que en este caso está difundido por los líderes soviéticos mismos. La realidad —que Brezhnev, Andropov, Ustinov y sus camaradas procuran ocultar a su propia población—, es que en asuntos militares la URSS sigue constantemente y fuertemente inferior al Oeste y a sus propios enemigos.

En cierto sentido, la «paridad aproximada» ya se ha llevado a cabo, pues la URSS ha fortalecido tenazmente sus fuerzas militares, tanto nucleares como convencionales, hasta un punto donde ha reducido el vacío entre ellas mismas y el Oeste. El margen de superioridad nuclear a favor del Oeste es mucho menor ahora que lo era en 1970, sin mencionar 1962. La marina soviética está presente ahora —aunque todavía muy inferior—, en la mayoría de los océanos del mundo: hasta 1968, por ejemplo, la marina soviética estaba ausente del Océano Indico. Los puentes aéreos soviéticos —a Egipto en 1973, Etiopía en 1977— han demostrado una capacidad de apoyo para sus aliados del Tercer Mundo que era inconcebible en tiempos de Stalin o de Krushev. El significado de esto para la

política exterior es esencialmente un mayor espacio para maniobrar y una mayor confianza: en casa y dentro del bloque, la URSS puede presentarse a sí misma como un poder mundial, un igual a USA. La paridad, ejemplificada en el acuerdo SALT de 1972, fue un reconocimiento de la URSS por parte de los Estados Unidos como interlocutor en los asuntos mundiales. En la práctica, esta «paridad aproximada» sirve para disuadir las acciones militares de los USA, y proporcionar a la URSS una confianza más grande en su ayuda hacia sus aliados en situaciones de crisis. Los Estados Unidos han utilizado la amenaza o despliegue de armas nucleares en situaciones de crisis en 19 ocasiones desde 1945. Pero la última de éstas ocurrió en la guerra árabe-israelí, en octubre de 1973⁶; esto indica que la obtención por la URSS de esta «paridad aproximada» ha servido para moderar a los Estados Unidos, y ha proporcionado una condición permisiva para el giro en el equilibrio de fuerzas en el Tercer Mundo que empezó en 1974.

La consecuencia de este desarrollo es bastante clara: mientras los estrategas de USA pretenden ahora invertir esta tendencia, aumentar el diferencial entre Estados Unidos y las posibilidades militares soviéticas en busca de un retorno a la «superioridad» de los años 50 y 60, la URSS sigue decidida a mantener esta «paridad aproximada» que, en la década pasada, ha garantizado su propia seguridad y proporcionado un nuevo alcance para sus gestiones diplomáticas y otras iniciativas en el Tercer Mundo.

2. *Desgaste del control en el «bloque»*

En el momento de la muerte de Stalin, la URSS tenían un sistema de alianzas de diez Estados: tres en el Extremo Oriente (China, Corea, Mongolia) y siete en Europa (Alemania, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Rumania, Albania). Uno de estos Estados había sido creado como resultado del desorden que acompañó el final de la Primera Guerra Mundial y la intervención de las fuerzas soviéticas en apoyo a los revolucionarios locales (Mongolia). Dos habían sido creados por los movimientos de guerrilla comunista que habían aparecido en los conflictos anti-fascistas de la Segunda Guerra Mundial (China, Albania). Los siete restantes habían sido creados por la intervención del Ejército Rojo en el contexto de la guerra contra los poderes del Eje. En la época de Stalin se había producido un desafío mayor a la dominación soviética dentro del bloque, y este desafío había sido exitoso: el de Yugoslavia. En otros países, los partidos pro-soviéticos aparentemente dóciles parecieron estar en el poder.

Las tres décadas consiguientes han visto cierta expansión de los miembros del núcleo del bloque. En el funeral de Brezhnev, en noviembre de 1982, cinco nuevos miembros del núcleo estuvieron representados: Cuba, Vietnam, Laos, Camboya y Afganistán. Pero estas ganancias no han compensado, de ninguna manera, las grandes pérdidas del período siguiente —de China y Albania. Más importante, claro, es que la cohesión de la sección de Europa del Este del bloque se está volviendo cada vez más difícil y costosa de mantener.

El interés soviético en Europa del Este es una combinación de varios factores. El menos importante es el económico: mientras las URSS usó seguramente Europa del Este como ventaja económica en el período inmediato a la postguerra, la evidencia disponible no indica más que sea así. En efecto, los cálculos independientes de peritos del Oeste indican que si cualquier cosa en Europa del Este es una responsabilidad económica para la URSS, la evidencia de los *standards* de vida indicarían también que ésto es una forma curiosa de «imperialismo» —donde la renta *per cápita* y los *standards* aparentes de vida son más altos que en la metrópolis⁷. La URSS está tratando seguramente de adquirir unos beneficios económicos más grandes de Europa del Este, cobrando, por ejemplo, más para las exportaciones de petróleo e integrando a sus aliados en una red de poder nu-

clear que será operacional en los años 1990. Pero estos lazos pueden difícilmente constituir una explotación, y parece más bien que la URSS está preparada a comprometerse a subvenciones de larga duración para Europa del Este con el fin de satisfacer otras metas.

Estas otras metas parecen ser dos: una es política, la necesidad de mantener un sistema político comparable dentro de Europa del Este para impedir su desgaste en la URSS; la otra es estratégica, la negativa a la OTAN o la posibilidad de ganar influencia más cerca de la frontera soviética. Es en estos dos campos donde se encuentra el mayor desafío de Polonia más que utilizar Europa del Este como ganancia económica. Una Polonia independiente desafiaría la irrevocabilidad de las reglas del partido comunista y podría establecer un ejemplo para otros países, dentro de la URSS, que no están satisfechos como consumidores o en el terreno étnico. El bloqueo de las transmisiones de radio del Oeste durante el desarrollo de la crisis polaca —algo que no ocurrió en Afganistán— indica que el modelo político de Solidaridad es uno de los que la URSS teme. La realidad estratégica tiene relación con esto: que la tierra polaca es contigua a la URSS, que ha sido un itinerario de invasión histórico, que las líneas de suministro de Alemania cruzan Polonia.

Está claro que los Estados tapón no interpretan el mismo papel en una época de armas nucleares y de misiles estratégicos que en épocas anteriores; pero esta consideración geo-política básica sigue siendo vital en la percepción soviética de Europa del Este. Mientras haya una amenaza desde el Oeste, la URSS mantendrá su dominio sobre Europa del Este.

Para la Unión Soviética se ha vuelto ya mucho más difícil el mantener su dominio sobre el bloque, a pesar de su poder internacional creciente. China se retiró en 1960 y los repetidos intentos soviéticos de volver a ganarla han fallado. Hay un descontento creciente en Europa del Este en cuanto al control político por la URSS, y por la decisión reciente del Pacto de Varsovia de desplegar, por primera vez, las Fuerzas Nucleares del Teatro soviéticas en Europa del Este. Una intervención militar en Polonia en 1980-81 se pudo evitar por la intervención de las fuerzas armadas polacas mismas, pero la intervención en Hungría, en 1956, y en Checoslovaquia en 1968 han demostrado que la URSS es capaz de ello, y que podría ser capaz de nuevo. La intervención de lejos más costosa ha sido la de Afganistán. En efecto, la acción soviética allí, en diciembre de 1979, está más relacionada con las intervenciones de Europa del Este que con las intervenciones en Angola o Etiopía. Afganistán era un país donde un partido comunista pro-soviético —el Partido Democrático Popular de Afganistán— había llegado al poder en abril de 1978 a través de un golpe militar. Las fuerzas soviéticas no estaban involucradas en esto, ni tampoco existe evidencia alguna de que el golpe haya sido llevado a cabo con la ayuda soviética. Reflejó más bien la culminación de la lucha por el poder dentro de Afganistán, que había ido madurando durante cierto tiempo⁸. Pero el PDPA, a pesar del apoyo inicial de la mayoría del pueblo se vio dividido por disputas entre facciones que se revelaban brutales e impacientes por la aplicación de sus medidas de reforma, y no contaba con anclaje ninguno en la población rural que componía más del 90 % de la población del país. El resultado fue que a fines de 1979, gran parte de las zonas rurales se sublevaron y el líder del PDPA, Hafizullah Amin, cuestionaba cada vez más la política de partido y de Estado de la URSS. La intervención soviética proyectaba satisfacer una función de doble finalidad: reemplazar un liderazgo de izquierda intransigente por uno dispuesto a proseguir con las reformas con más cautela, y al mismo tiempo proporcionar una ayuda militar al PDPA que permitiría a este partido quedarse en el poder.

Afganistán representa, entonces, un intento más de la URSS de mantener el bloque contra las amenazas que recibe. Es diferente, sin embargo, del caso de Europa del Este, en dos aspectos. Uno es político: mientras las oposiciones de Hungría, Checoslovaquia y

Polonia estuvieron comprometidas con la democracia para sus países, y por lo tanto representaron algo superior en muchos aspectos al centralismo burocrático de los partidos gobernantes, la oposición en Afganistán es francamente regresiva en sus programas político y social. La segunda diferencia es estratégica: mientras Afganistán ofrece un interés geo-político para la URSS, punto que Brezhnev resaltó en su defensa de la invasión, no es de ningún modo de una importancia estratégica comparable a Europa del Este. La URSS no tiene ninguna necesidad estratégica a largo plazo de mantener fuerzas en Afganistán como la tiene en Europa del Este.

Los gastos y tensiones involucrados para poder mantener el bloque son, sin embargo, sumamente altos, quizá más que a finales de la época de Stalin. De los 16 países donde los partidos comunistas han llegado al poder tras el triunfo bolchevique en Rusia, tres de ellos han roto todos sus compromisos con el bloque, o bien se han aliado con el Oeste, o se han refugiado en el aislamiento (China, Yugoslavia, Albania). Dos países son gobernados por unos mandos que, a través de una combinación de cultos a la personalidad grotescos y de piruetas nacionalistas, han puesto cierta distancia con Moscú (Rumania, Corea del Norte). Dos más hacen frente a una oposición activa sostenida de la masa de sus propios pueblos (Afganistán, Polonia), mientras un tercero aunque generalmente se supone que es popular, tiene que luchar contra serios acosamientos militares (Camboya). De los ocho países restantes, uno constituye un gran aliado industrial (Alemania), y dos son, para las inversiones económicas necesarias de Moscú, unos puestos avanzados importantes del bloque en el Tercer Mundo (Cuba, Vietnam). Pero la pérdida sólo de China en 1960 ha constituido un golpe mayor para la política exterior de la Unión Soviética, y el pequeño aumento cuantitativo de los miembros del bloque desde entonces, ha difícilmente compensado la pérdida cualitativa impuesta en la defección de Pekín.

3. *Avance en el Tercer Mundo*

Hemos mencionado ya el desarrollo de una presencia militar convencional de la URSS en el Tercer Mundo, y también la adición de cinco miembros nuevos del bloque al grupo original de 1953. El establecimiento de esta presencia en el Tercer Mundo ha sido posible, sin embargo, sobre todo por algo que la URSS no controla pero que le ha ayudado y de lo cual se ha beneficiado, a saber, la extensión del conflicto social y de la revolución social en el Tercer Mundo. El argumento según el cual la URSS no controla estos conflictos tiene dos sentidos, ambos suficientemente importantes para ser subrayados a la luz de la deformación polémica de estas cuestiones: el primero es que la URSS no instigó ni tampoco causó estos eventos —el punto de vista de Reagan de que la URSS es responsable de las revoluciones del Tercer Mundo, es infundado—; el segundo es que una vez que estos regímenes entran en el poder y aún cuando reciben una ayuda sustancial de la URSS, Moscú no está en posición de controlar sus acciones⁹. Estos conflictos surgen a consecuencia de las contradicciones internas de estos Estados, en algunos de los cuales, si existe una fuerza externa, es contra ella que las fuerzas locales están luchando, a saber USA y sus aliados, más que la URSS. Las revoluciones de China, Vietnam, Afganistán, Etiopía, Yemen del Sur, Angola, Mozambique y Nicaragua no fueron en ningún caso revoluciones de las cuales la URSS fue responsable. Y los casos en que los Estados locales han tenido iniciativas que iban en contra de los deseos soviéticos, son legión: desde la jugada del Partido de los Trabajadores Coreanos en la conquista militar de Corea del Sur en junio de 1950, hasta el gran salto hacia adelante de Mao, en 1958; la decisión de los vietnamitas de volver a empezar la guerra de guerrillas en el Sur en 1961, hasta el nacionalismo ultra-izquierdista terco del PDPA; la tendencia de los partidos comunistas locales de ir más allá de las fuerzas estratégicas de sus aliados soviéticos es evidente.

El desarrollo de la situación revolucionaria en el Tercer Mundo se divide en tres períodos principales. La primera ola de revoluciones del Tercer Mundo llegó como resultado de la Segunda Guerra Mundial: los regímenes comunistas fueron creados en Corea, como consecuencia de la intervención soviética, y más tarde en China y en parte de Vietnam, por el triunfo de las fuerzas revolucionarias. En muchos otros Estados del Tercer Mundo —Malasia, Filipinas, Burma, Irán, Guatemala— las fuerzas nacionalistas comunistas o radicales fueron derrotadas. La segunda ola empezó en 1958 y duró hasta mediados de 1960: las revoluciones en Iraq, Yemen del Norte, Argelia, Zanzíbar y sobre todo en Cuba, derrocaron unos regímenes atrincherados. En las colonias portuguesas de África empezaron movimientos de guerrilla. En Yemen del Sur, cuatro años de actividad guerrillera contra Gran Bretaña condujeron a la victoria del Frente de Liberación Nacional en 1967. La tercera ola, de lejos la más sustancial, empezó en 1974: en los seis años siguientes, no menos de 14 países experimentaron o bien unas sacudidas revolucionarias durante las cuales las fuerzas comunistas o de izquierda llegaron al poder, o bien unos trastornos sociales profundos de ideologías islámicas derrumbaron el sistema político que existía previamente: en Vietnam, Camboya y Laos; en Afganistán e Irán; en Etiopía, Zimbawue y las cinco colonias portuguesas en África: Angola, Mozambique, Guinea-Bissau, Cabo Verde y Santo Tomás; y en Granada y Nicaragua.

En ninguno de estos países la URSS ha desempeñado un papel causativo directo o de instigador. Con todo, la Unión Soviética no era un observador pasivo de estos desarrollos y se benefició sustancialmente de ellos. En particular en Vietnam, los suministros de armas soviéticas desempeñaron un papel muy importante por haber permitido a Vietnam del Norte resistir desde 1965 hasta 1972 y luego, en el período 1972-75, por proveer los medios para que el mando comunista lanzara su ofensiva victoriosa. En África también, la URSS ayudó a los movimientos de guerrilla a llegar al poder gracias a la entrega de algunas armas. En los lugares donde no desempeñó ningún papel —como en Irán— llegó a ser beneficiaria, sin embargo, del derrumbamiento de la posición de los Estados Unidos; el mismo beneficio se aplica a Etiopía. Pero una vez que estos Estados se consolidaron, entonces la URSS adquirió nuevos aliados con los cuales empezó a establecer vínculos de influencia militar, política y económica. En otras palabras, el desarrollo de los conflictos sociales en el Tercer Mundo han beneficiado y dado oportunidades a la URSS independientemente del papel que desempeñó en la originación de estos conflictos.

La URSS parece haber extraído un número de lecciones de la evolución de la situación en el Tercer Mundo. Por una parte, cuando los partidos comunistas ortodoxos han llegado al poder y donde éstos aparecen deseosos de aliarse con la URSS, está dispuesta a proporcionar una ayuda económica sustanciosa y garantizar la supervivencia del régimen de un ataque exterior. Esto se inscribe en los tratados económicos y militares firmados con los miembros del bloque del Tercer Mundo. Incluso aquí, sin embargo, pueden ser los acontecimientos externos antes que la tentación soviética los que consoliden la relación: Cuba solamente formó una alianza en firme con la URSS en 1970, después del fracaso de su política económica interior y de su estrategia de guerrilla en Latinoamérica; Vietnam sólo accedió a las peticiones soviéticas para facilidades navales y para un Tratado de Amistad y Cooperación de veinte años después que las negociaciones con China y la Administración Carter se rompieran, en 1978. Sin embargo, en el caso de Afganistán, el hecho de que estuviera regido por un partido ortodoxo debe haber jugado un significativo papel en la decisión soviética de intervenir para salvar el régimen en 1979.

Por otra parte, los rusos han tenido más cautela en sus aproximaciones. En el período inicial post-Stalin, la dirigencia soviética empezó a desarrollar relaciones entusiastas con los nacionalistas del Tercer Mundo. Egipto, con Nasser, fue el primer ejemplo de esto. Pero en los comienzos de los años 70, los escritores soviéticos tuvieron que adoptar una actitud mucho más prudente hacia los «regímenes nacional-democráticos» en el Ter-

cer Mundo: La deserción de Egipto, en 1974, combinada con la caída de un grupo de líderes anteriormente nacionalistas pro-soviéticos, sirvió para subrayar el carácter precario de los aliados en el Tercer Mundo. El resultado fue desarrollar una teoría de «Estados de orientación socialista», regímenes que estuvieran poniendo las bases para una transición al socialismo, pero que se suponía no había empezado todavía esa transición. Escritos soviéticos hicieron hincapié en los límites y fracasos de tales Estados, tanto como acentuaron sus consecuciones: la falta de una implantación democrática, las dificultades para suprimir las supervivencias pre-capitalistas, divisiones entre los dirigentes y las vacilaciones en la política exterior, fueron todas mencionadas. Al mismo tiempo, se redujo el compromiso soviético en términos económicos: hubo menos presas Aswan y acerías Bhilai. Una prudencia política combinada con un parón económico para limitar el compromiso ¹⁰.

Los escritores soviéticos de los «Estados de orientación socialista» enumeran alrededor de veinte Estados que corresponden en la actualidad a esta categoría, cinco de los cuales se encuentran en un nivel superior: Etiopía, Yemen del Sur, Angola, Mozambique y Nicaragua. Afganistán también está clasificada en este nivel, pero esto no oculta el nivel más profundo de compromiso y la posición más elevada de protocolo que ocupa Afganistán. Lo que resulta notable en relación con estos Estados es que la influencia soviética allí, insignificante o secundaria en la lucha revolucionaria misma, ha llegado a ser más fuerte en el período post-revolucionario como consecuencia de las necesidades de estos Estados de auto-defensa, y la búsqueda de sus modelos de consolidación política y económica. La ayuda soviética militar al Derg, al MPLA y a los sandinistas fue diseñada y se produjo por la necesidad de defender estos Estados contra ataques externos ¹¹. La ayuda política y la provisión de consejos, modelos, cursos de formación, intercambios, etcétera, está proyectado para amoldar los procesos internos de estos países a las líneas soviéticas. De este modo, partidos, sistemas de Estado, ceremoniales, organizaciones juveniles, estructuras legales, políticas de las mujeres, política de nacionalidades, incluso la administración de hoteles y hospitales son reorganizados con modelos soviéticos, bien a través de la intervención directa de expertos soviéticos, o del bloque del Este, o mediante personal de estos países tercermundistas entrenado en la URSS ¹².

Esta ayuda tiene características positivas y negativas. Por una parte, es el auxilio soviético el que ha permitido a muchos de los Estados revolucionarios del Tercer Mundo resistir a ataques de poderes hostiles —desde Cuba hasta Angola. Ninguna otra fuente —ni China ni los gobiernos social-demócratas de Europa— se ha mostrado capaz o con intención de cumplir tal papel. Además, los modelos soviéticos para una reforma social han sido de un beneficio considerable en los países donde han sido aplicados: reducción de la corrupción, difusión de la educación y de los servicios sociales básicos, el ataque a costumbres opresoras hacia las mujeres, la provisión de viviendas y servicios básicos —en estos campos, los Estados revolucionarios del Tercer Mundo tienen *records* superiores a aquellos de sus equivalentes capitalistas. Por otra parte, la reproducción de los modelos del partido soviético en las situaciones del Tercer Mundo, ha reproducido el centralismo y debates acalorados, característicos de los principales países del bloque. Es erróneo atribuir la responsabilidad por este monopolio del partido a la influencia soviética: la democracia tiene una débil implantación en los programas de la mayoría de los países del mundo, y algunas de las peores violaciones de los derechos humanos en situaciones revolucionarias han sido llevadas a cabo por instituciones represivas independientes dentro de estos países (Afganistán, Etiopía). Lo que ha ocurrido no es la imposición de normas políticas soviéticas en el Tercer Mundo sino el matrimonio pernicioso entre estas normas y las formas indígenas de control ¹³.

Por lo tanto, el incremento sustancial de la influencia soviética en el Tercer Mundo desde Stalin ha sido un desarrollo de doble cara. Por una parte, ha provisto a la URSS de

un nuevo grupo de aliados y de nuevos terrenos en los que fomentar el desarrollo de regímenes pro-soviéticos. En el Tercer Mundo mismo, ha proporcionado la asistencia estratégica y civil necesaria a regímenes revolucionarios con dificultades. Por otra parte, la URSS se ha encontrado demasiado extendida económicamente e incapaz de controlar a estos aliados locales; también ha sido incapaz de impedir a un número de estos aliados volverse en contra de ella, bien por golpes internos o bien a través de movimientos hacia el Oeste por el mismo régimen que con anterioridad desarrolló relaciones amistosas con la URSS. Para los propios países tercermundistas, la asistencia soviética ha estado acompañada de la incorporación de normas represivas y controles políticos que han hecho el desarrollo de la democracia aún más difícil.

4. *Pérdida de atractivo en los países capitalistas desarrollados*

En tiempos de la muerte de Stalin, el anti-comunismo era una ideología dominante en los Estados Unidos y Europa del Oeste, pero la Unión Soviética aún mantenía la fidelidad de un fuerte movimiento comunista internacional. Todavía en 1960, Moscú fue capaz de convocar una conferencia de ochenta y un partidos comunistas. Dos décadas más tarde este legado se ha disipado. Durante el incremento del anti-comunismo una vez más, en el contexto de la Segunda Guerra Fría que comenzó en 1979, el apoyo y simpatía por la URSS es mucho más débil que en cualquier otro período anterior a la historia de la postguerra. La mayoría de los partidos comunistas son críticos y celosos, a menudo ostentadamente, de su independencia. La opinión de un sector más amplio de público movilizado en el movimiento pacifista tiene una orientación bastante diferente a la que marchó por la paz en 1950; la anterior era pro-soviética, la segunda considera a la URSS y a los Estados Unidos igualmente responsables por el actual punto muerto de la política mundial.

En círculos intelectuales, quizá es más evidente aún este cambio. Aquí la simpatía por la URSS está en el punto más bajo, y las opiniones dominantes, incluso de la izquierda, son fuertemente críticas: conceptos tales como «aventurismo», «totalitarismo», «expansionismo», «militarismo» e «imperialismo» son abundantemente empleados en discusiones sobre política soviética dentro y fuera del país. Quizá merece la pena resaltar que tales sentimientos son especialmente fuertes en Europa Occidental, entre sectores de opinión anteriormente incorporados en la influencia de partidos comunistas ortodoxos. A nivel de masas, sobre todo en Estados Unidos, los sentimientos anti-soviéticos son violentos y fácilmente llevados al fanatismo por incidentes tales como el desastre aéreo coreano.

Parece que la URSS ha obtenido algunas lecciones de estos desarrollos. La primera es que no puede esperar ninguna ruptura inmediata de la unidad de sus oponentes en la OTAN en asuntos de importancia estratégica y militar. La URSS, lejos de alentar a los movimientos pacifistas europeos y norteamericanos, no ha hecho nada para facilitar su avance: la persecución de pequeños grupos pacifistas soviéticos, el Grupo para el Establecimiento de Confianza entre los Estados Unidos y la URSS, solamente sirvió para confirmar la propaganda de la guerra fría y minar el movimiento de paz. La segunda consecuencia que parece haber extraído la URSS es que debe economizar hasta que haya un cambio de gobierno y tendencia en los Estados Unidos: Moscú no contempla el progreso a través de cambios radicales en los países de Europa del Oeste, sino mediante acuerdos negociados con los Estados Unidos del mismo tipo que los obtenidos a principios de 1970.

Es en la mesa de negociaciones en Ginebra más que ante las alambradas de las bases de misiles americanos donde se puede registrar un cambio político¹⁴. Tanto como en la Primera Guerra Fría, y en algunos países incluso más aún, la URSS se encuentra sin el apoyo mayoritario entre los países capitalistas avanzados.

Las razones de esta pérdida de atractivo están basadas en la experiencia comunista desde 1917: por una parte, la continua negativa de democracia en el Este proporciona una ventaja política clara y visible al Oeste; por otra parte, el mismo factor que da a la URSS una elevada confianza estratégica, el desarrollo de su potencial militar, ha servido para socavar la única ventaja moral clara que la URSS tenía en los asuntos del mundo, es decir, su inferioridad frente a las fuerzas militares del Oeste. El hecho de que haya habido un notable progreso en el respeto a los derechos humanos y en el fin de una opresión burocrática del Este en los treinta años desde la muerte de Stalin, ha aportado al PCUS pocas ventajas en la opinión pública del Oeste. Su lógica y, según se indicó anteriormente, exagerada concentración de poderío militar ha permitido a sus amigos incluso representarlo más fuerte que la OTAN, mientras que el movimiento pacifista ha llegado a verlo como otra fuerza «militarista».

5. Consolidación en el Frente Nacional

Las tres décadas posteriores a la muerte de Stalin han sido de gran progreso para la URSS. Comparado con los millones de encarcelados por ofensas políticas bajo el gobierno de Stalin, el total es ahora, según la CIA, a lo sumo de diez mil. La ejecución y la tortura por ofensas políticas han desaparecido en la URSS, con la excepción del encarcelamiento en hospitales psiquiátricos. Los niveles de vida han aumentado enormemente. Mientras la crítica de la actuación económica sigue en alza en la URSS, parecería que la política exterior y de defensa de la jefatura suscitan una aprobación generalizada ¹⁵.

Esta evolución interna ha tenido varias consecuencias para la política exterior. Lo primero de todo, considerando que durante el período de Stalin todas las decisiones principales eran tomadas por el Primer Secretario mismo, el proceso de toma de decisiones ha sido institucionalizado en un grado considerable. Dentro del Comité Central han sido creados algunos Departamentos que se interesan por las relaciones exteriores: en 1957 el Departamento Internacional se dividió en una sección de relaciones con partidos no gobernantes y movimientos de liberación nacional —todavía llamado Departamento Internacional— mientras que se constituyó un nuevo Departamento para la Coordinación de los Partidos Comunistas y de Trabajadores de los Países Socialistas, para mantener relaciones con los partidos dirigentes. En 1978 se creó un Departamento de Información adicional para tratar con la Europa del Oeste. El Ministerio de Asuntos Exteriores, presidido durante muchos años por Gromyko, ha estado vinculado a esta estructura ampliada del Comité Central y ha sido integrado con más oficialidad en el órgano más elevado de toma de decisiones, el Politburó: desde 1973 el Ministro de Asuntos Exteriores junto con el Ministro de Defensa y la Dirección de la KGB, han sido miembros del Politburó y de su Comité clave: el Consejo de Defensa. El margen de maniobra para la preparación de la política exterior que disfrutaba Stalin y que Krushev pretendía mantener, no parecía resultar ya más válida para un líder del PCUS.

En segundo lugar, la dirección del partido ha creado alrededor del mismo una élite de asesoramiento exterior que difunde la toma de decisiones y el conocimiento de la política exterior de una manera más amplia que en el caso del gobierno de Stalin. Están funcionando alrededor de doce Institutos concentrados en asuntos exteriores, bajo la Academia de Ciencias y que emplean cerca de 3.000 personas: estos *mezhdunarodniki*, o «internacionalistas» en el sentido profesional de la palabra, están bien instruidos en lenguas extranjeras, pueden viajar y recibir materiales extranjeros y se incorporan a la dirección a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y el Comité Central. La información sobre los asuntos exteriores se difunde más ampliamente a través de la dirección del partido mediante el sistema de circulación limitada de boletines, en los que se imprimen tanto valoraciones confidenciales, como reportajes de prensa extranjera. Este sistema se basa en la

distinción entre los tres grados del boletín Tass: el Tass azul, el servicio general regular; el Tass blanco, un boletín diario de cien páginas con información restringida para personal directivo y expertos, y el Tass rojo, para la información más estricta. El resultado de esta práctica, combinada con la disponibilidad de radios extranjeras es el de producir una situación contraria a la que prevalece en el Oeste: aquí, en el Oeste, la opinión pública, e incluso la especializada, está en muchos casos menos informada en relación con la información publicada disponible. En Rusia, mucha gente está mejor informada de lo que pudieran estar en relación con lo que generalmente se publica.

Esta consolidación de un aparato de política exterior nacional ha sido parte de una institucionalización y regularización más amplia del partido y el estado en el período post-Stalin. La misma continuidad de personal lo simboliza. Y así lo hace también la continuidad subyacente en la política exterior misma. Mientras que la política de los Estados Unidos ha variado y oscilado de una Administración a otra, e incluso, como con Carter, de un año al siguiente, la política soviética ha sido relativamente constante desde principios de los 60. Se han mantenido las pautas de una política militar asentada por entonces. La política en la Europa del Este ha permanecido constante hasta el punto de inmovilidad. Las relaciones con miembros del Tercer Mundo del bloque no han sufrido los trastornos de la disputa chino-soviética, o los primeros años conflictivos de las relaciones con La Habana. Las líneas generales de política hacia los Estados Unidos también han sido constantes en las negociaciones de armas, comercio, dirección de la crisis, intercambios técnicos y otras por el estilo. La URSS ha seguido manteniendo en sus posesiones del Océano Índico y del Oriente Medio, posiciones marcadamente más débiles mientras demandaba negociaciones conjuntas con el Oeste. Aunque se puede argumentar que ha sido la misma persistencia soviética a través de los años lo que finalmente le ha enemistado con los Estados Unidos —por ejemplo: Moscú no ha abandonado sus planes de producción militar o cesado de ayudar a los aliados del Tercer Mundo— al menos la política soviética ha estado marcada a través de los años por una tenacidad y regularidad en acusado contraste con las tendencias de Stalin y Krushev y las oscilaciones de los Estados Unidos.

Ha habido una especulación considerable en relación con el grado en que la política exterior soviética ha estado influenciada por tensiones en el interior del bloque y dentro mismo de la URSS. Algunos analistas han argumentado que ha existido una gran influencia de los militares. Otros, que las necesidades económicas o la presión del problema de la nacionalidad ha originado cambios sustanciales en la política exterior soviética. Tales análisis se basan en dos suposiciones impugnables: la primera de ellas es que la política exterior soviética ha sido irregular o exageradamente desequilibrada; la segunda es que tales factores internos están aún actuando. Todavía ninguna de éstas disponen de mucho argumento de base. La política exterior soviética ha llegado a ser algo más enérgica en los 70, si bien éste ha sido el resultado del continuo crecimiento del poder militar iniciado en una década anterior y de la mejora del conflicto social y político en el Tercer Mundo. La tesis de una militarización de la sociedad soviética, o de la dirección soviética, es una mera suposición, y realmente va en contra de la evidencia existente del control permanente por el partido civil de las cuestiones principales de gastos y estrategia¹⁶. Las necesidades económicas de la sociedad soviética ciertamente indican que el elevado comercio internacional y la seguridad de contrato juegan un papel en el programa soviético, pero la hipótesis de una desesperación en la política soviética dictada por la escasez de energía y alimentos es, de nuevo, una hipótesis. Por su parte, el problema de las nacionalidades se mantiene fuerte en muchas partes de la URSS, pero mientras es clara la existencia de tensiones, no es en absoluto evidente hasta qué punto estas tensiones han alcanzado proporciones peligrosas o hasta qué punto puede decirse que influyen en la política exterior. El hecho que aboga por una interpretación agresiva de la política exte-

rior soviética tiende a sostener que esta agresión procede tanto de la fuerza soviética como de su debilidad, e indica que posiblemente no sea del todo lógico.

La herencia de Andropov

Se desprenden algunas conclusiones generales de esto que pueden ayudar a establecer los límites dentro de los cuales Andropov dirige su política exterior:

1. Se reduce considerablemente el margen de libertad anteriormente disfrutado por un dirigente del partido en política exterior. Al igual que en la política interior, un Secretario General debe ahora trabajar con una extensa, protegida y a menudo conservadora burocracia en los principales cuerpos de partido y de Estado, así que en política exterior no puede ocuparse de los cambios repentinos de años anteriores. Si Andropov tiene predilecciones personales, puede que provengan de su formación de los primeros años. Nunca ha estado fuera del bloque pero tiene una considerable experiencia en asuntos periféricos: como un trabajador *Komsomol* en el Cáucaso y en el área fronteriza finlandesa de Karelia; como embajador en Hungría desde 1953 hasta 1957; como jefe del Departamento de Coordinación con los partidos dirigentes desde 1957 hasta 1967, por ejemplo: durante todo el tiempo de la ruptura chino-soviética. Al mismo tiempo, en muchas disputas políticas de su vida y con mayor notoriedad en la crisis húngara, por una parte ha mostrado siempre una mezcla de paciencia y diplomacia combinada; por otra parte, con una dedicación inquebrantable por la protección de los intereses de la dirección soviética, algo parecido a «*suaviter in modo, fortiter en re*» que también aplicaba cuando era dirigente de la KGB desde 1967 hasta 1982¹⁷. Las iniciativas tomadas hasta ahora han reflejado esta doble formación —negociaciones aceleradas con China, la busca de negociaciones con la ONU en relación con Afganistán, el apoyo moderado pero continuado de Jaruzelski en Polonia. No persigue demostraciones impetuosas o avances mayores sino una consolidación de los puntos más débiles del bloque.

2. A pesar de los avances hechos en los años de Brezhnev, la URSS todavía se enfrenta con los Estados Unidos desde una posición de gran debilidad. En términos militares, la Unión Soviética es más débil que los Estados Unidos, y el Pacto de Varsovia es desde todos los puntos de vista, mucho más débil que la OTAN. En términos económicos, el Producto Nacional Bruto de la URSS y sus principales aliados es solamente una cuarta parte del PNB de los principales países capitalistas del Oeste. En 1981, un informe de la televisión británica demostraba que la URSS tenía once aliados importantes fuera de Europa, los Estados Unidos más de cincuenta; que la población del bloque soviético era de quinientos millones y la del bloque estadounidense de mil seiscientos millones.

En términos políticos, el contraste entre los Estados capitalistas y revolucionarios del Tercer Mundo puede, en muchos casos, estar a favor de estos últimos, pero en el mundo industrializado la ausencia de democracia en el bloque soviético y la persistencia de la democracia en los países capitalistas ofrece una ventaja contundente a estos últimos. Andropov por su parte parece estar bien enterado de estas limitaciones: sus discursos, anteriores y posteriores a su entrada en el poder, han enfatizado las deficiencias del sistema soviético, los peligros de un exceso de confianza y rimbombancia. Pero las mismas dimensiones del problema, combinadas con el carácter más institucionalizado del poder en el PCUS de hoy día, hacen que los cambios importantes sean a este respecto improbables. Las reformas económicas necesarias para revitalizar el sistema soviético y, por lo tanto, su imagen internacional enfrentan grandes obstáculos dentro de las instituciones del poder. El desafío fundamental de cambios políticos incluyendo la tolerancia del pluralismo político en el bloque, parece estar más allá de la imaginación o deseos de los mandos actuales.

3. La URSS sigue comprometida con sus aliados en el Tercer Mundo, tanto en cuanto a sus miembros del bloque, como los Estados de orientación socialista. Pero los ha incitado a la prudencia, así como ha definido los límites de hasta dónde estaría dispuesta a llegar si estos países se enredaran en un conflicto con los USA. La URSS desea arriesgar una confrontación directa con los Estados Unidos, en cuanto a Cuba o Vietnam. Pero no lo haría sobre Nicaragua, Siria, Libia o Angola. Su política actual sigue siendo la de tratar de apoyar a estos países aliados que posee en el Tercer Mundo, mientras los alienta a llegar a unos compromisos con sus oponentes —sea en Afganistán, Siria, Nicaragua, Yemen del Sur o Angola. Cuando estos Estados sufren un ataque directo, como en el caso de Granada, entonces la URSS puede hacer muy poco.

La URSS, bajo el mando de Brezhnev y Andropov, se ha comprometido al mantenimiento de su sistema de alianzas, a la «paridad aproximada» con los Estados Unidos, y a apoyar los regímenes revolucionarios que surgen a partir de los conflictos de las sociedades del Tercer Mundo. No es un Estado pasivo, y mantiene una visión y un compromiso hacia un orden mundial diferente. En esta perspectiva, la política exterior soviética es expansiva y activista. Pero no se puede sostener el argumento de que, en cierto sentido, la política exterior soviética es necesariamente agresiva o expansionista: ninguna teoría, ninguna necesidad económica, ninguna estrategia militar, ni tampoco ninguna práctica ni capacidad actual dan solidez a este argumento. Los análisis en términos de «aventurismo» o «imperialismo» son igualmente discutibles, y los laureles por haber tenido una conducta militarista, intervencionalista y homicida en el mundo de la postguerra puede ir a otro gran poder. Si no es posible aceptar la presentación suave que la URSS misma ofrece en cuanto a su política exterior, es imprudente aceptar todas las presentaciones que sus críticos han ofrecido en respuesta.

Traducción: Adoración Franquesa y Armelle Brisset

Ponencia presentada en el simposio *El Sistema Soviético hoy*, organizado por la Fundación Pablo Iglesias, en Madrid. Diciembre de 1983.

¹ Daniel Yergin: *Shattered Peace*. Libros Pelicán. 1980. Capítulos 1 y 2.

² International Herald Tribune. 21 de noviembre de 1983.

³ Entre los trabajos publicados recientemente que tratan el tema de esta manera, mencionaría particularmente a Jonathan Steele: *World Power, Soviet Foreign Policy under Brezhnev and Andropov*; Michael Joseph y Robin Edmonds: *Soviet Foreign Policy*. Prensa de la Universidad de Oxford. 1983. También me gustaría expresar mi agradecimiento a Isaac Deutscher por su profundo y extenso trabajo; ver en particular *The Great Contest*. Prensa de la Universidad de Oxford. 1960. Colección de escritos que edité bajo el título de *Russia, China and the West*. Prensa de la Universidad de Oxford. 1970.

⁴ Se trata de un resumen del argumento desarrollado por mí en *The Making of the Second Cold War*. Versión 1983. Capítulo 3.

⁵ *World Armaments and Disarmament*. Anuario SIPRI. 1981. Pág. 156.

⁶ B. Blechman y S. Kaplan: *Force without War*. Washington. Instituto de Brookings. 1978. Pág. 48.

⁷ Este punto está bien tratado en el libro de Jonathan Steele, *op. cit.* Los números del Banco Mundial para 1979 dan PNB soviético *per cápita* de \$4.110, comparado con \$6.430 en la RDA y \$5.290 en Checoslovaquia (Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1981. Pág. 135).

⁸ Selig Harrinson: *The Shah, not Kremlin, Touched Off Afghan Coup*. Washington Post del 13 de mayo de 1979. He investigado esto muy detalladamente en *Revolution in Afghanistan*. Nueva Revista 112 de la Izquierda. Noviembre-diciembre de 1978, y *Soviet Policy in the Arc of Crisis*. Instituto para Estudios de Política. Washington. 1982.

⁹ El argumento de que la Unión Soviética no puede ser desalojada de los países donde ha establecido su presencia, se confirma muy poco en la historia actual: la URSS retiró sus fuerzas de Egipto en 1974 y de Somalia en 1977 sin ninguna vacilación.

¹⁰ Sobre la teoría del «Estado de Orientación Socialista», ver de Sylvia Edgington: *The State of Socialist Orientation as Soviet Development Politics, Soviet Union, Union Soviétique*. Otoño 1981. V. Chirkin y Y. Yudin: *A Socialist Oriental State*. Moscú. 1978.

¹¹ Sobre Etiopía ver a Fred Halliday y a Maxine Molyneux: *The Ethiopian Revolution*. Verso Books. Londres. 1982.

¹² Sobre la transformación de los Estados post-revolucionarios, ver G. White, R. Murray, C. White eds.: *Revolutionary Socialist Development in the Third World*. Wheatsheaf Books, 1983 y Peter Wiles ed. *The New Communist Third World*. Croom Helm. 1982.

¹³ La práctica del NKVD en la guerra civil española, para liquidar los oponentes políticos dentro de un país fuera del bloque, no ha vuelto a repetirse en el período post-Stalin.

¹⁴ En cuanto a una perspectiva soviética, ver Georgi Arbatov: *Cold War of Detente?* Prensa Zed. 1983.

¹⁵ Ver Steele, *op. cit.*, Hedrick Smith: *The Russians*, y Roy y Zhores Medvedev: *The URSS and the Arms Race*, en *Exterminism and Cold War*. Libros Verso. 1982.

¹⁶ La explicación aún más sólida de esta cuestión la da David Holloway: *The Soviet Union and the Arms Race*. Prensa de la Universidad de Yale. 1982. Ver también Jerry Hough: *The Soviet Leadership in Transition*. Instituto de Brookings. Washington. 1980.

¹⁷ Jonathan Steele y Eric Abraham: *Andropov in Power*. Rovatson. Londres. 1983.