

La gran transformación

Zbigniew Brzezinski

Cuatro años han pasado ya desde que la implosión del Estado comunista en Polonia puso en movimiento un proceso que condujo al hundimiento de los otros Estados comunistas centroeuropeos. Y han transcurrido otros dos años desde la implosión del propio sistema soviético, después de cinco de penosa *perestroika*. Por lo tanto, no es demasiado pronto para intentar extraer algunas lecciones de los ulteriores intentos de crear, sobre las ruinas de los sistemas comunistas, unas democracias viables en lo político y prósperas en lo económico.

La transformación en curso plantea interrogantes de gran interés. Cuando comenzó, no existía ningún modelo, ningún concepto que sirviera de guía para afrontar la tarea. Cuando menos, la teoría económica pretendía poseer una comprensión de la transformación, supuestamente inevitable, del capitalismo en socialismo. Pero no había cuerpo alguno de conocimientos teóricos relativos a la transformación de sistemas estatistas en democracias pluralistas basadas en el libre mercado. Además de ser turbadora en términos intelectuales, la cuestión era, y sigue siendo, políticamente abrumadora porque Occidente, sorprendido por la rápida desintegración del comunismo, no estaba convenientemente preparado para participar en la compleja tarea de transformar los antiguos sistemas de tipo soviético. En consecuencia, ha tenido que improvisar muy apresuradamente durante los últimos años.

Es en este contexto donde intento responder a cuatro importantes preguntas. Primera, ¿qué deberíamos haber aprendido ya respecto a los procesos de la transformación política y económica poscomunista? Segunda, ¿qué deberíamos haber aprendido respecto a la política occidental dirigida a ayudar y fomentar esa transformación? Tercera, y en función de las dos precedentes, ¿qué resultados podemos esperar en el futuro previsible –en el próximo decenio– de los intentos de transformación en curso? Cuarta, y más específicamente, ¿qué más debería hacer hoy Estados Unidos en ese contexto?

Entre las lecciones principales del proceso de transformación, la primera es que las expectativas de los dos lados –de los antiguos Estados

Zbigniew Brzezinski, consejero de seguridad nacional del presidente Cárter en 1977-1981, es consejero del Center for Strategic and International Studies, de Washington, y profesor de Política Internacional en Johns Hopkins University.

comunistas y de Occidente– eran demasiado amplias y bastante ingenuas. Los pueblos liberados de los antiguos países comunistas tenían una idea ciertamente exagerada y simplista de la clase de ayuda que recibirían de Occidente. Existía un presentimiento común de maná que caería del cielo, de un nuevo “Plan Marshall” que se aplicaría a gran escala, a pesar de la irrelevancia histórica e intelectual que para los antiguos países comunistas tuvo la experiencia del Plan Marshall. En Occidente, mientras tanto, se subestimaba la complejidad de los cambios requeridos, de la resistencia de las *nomenklaturas* establecidas y aún omnipresentes, y de la duración del proceso.

El proceso de transformación

Un llamativo ejemplo de esto es que los programas de ayuda norteamericana que se iniciaron inmediatamente después de 1989-1990 para Polonia, y más tarde para los otros países centroeuropeos, se basaban en la presunción de que el proceso de transición duraría unos cinco años¹. Ahora sabemos que se necesitarán muchos más –diez años como mínimo para los países de Europa central, y probablemente entre quince o veinte para los demás– antes de que sea posible decir que se ha completado la transformación. (Se puede añadir entre paréntesis que Occidente fue también excesivamente optimista en su apreciación de Gorbachov –lo mismo de sus intenciones que de su programa– y que hasta cierto punto experimentamos una tendencia semejante en nuestras reacciones con respecto a Yeltsin.)

Una segunda y más complicada lección es que el propio proceso de transformación no es una continuidad, sino una secuencia de fases distintas. Además, no todos los antiguos Estados comunistas se hallan en la misma fase del proceso de transformación, ni atraviesan sus respectivas fases al mismo ritmo. También es digno de advertir que la rapidez del paso de una fase a otra está fuertemente condicionada por lo que ocurrió en los ámbitos político y económico durante la última fase (preimplosión, pero también gestación) de los antiguos sistemas comunistas.

Lo anterior exige algunas aclaraciones. La primera fase crítica, que siguió inmediatamente al derrumbe del sistema comunista, supone un esfuerzo combinado para conseguir tanto la transformación de las estructuras más elevadas del poder político como la estabilización inicial de la economía. Lo primero significa la eliminación del sistema estatal policiaco y de partido único, la eliminación de controles estatales arbitrarios, el establecimiento de la libertad de prensa y los comienzos de una coalición democrática para el cambio. En cuanto a lo segundo, requiere la estabilización de la moneda (con el auxilio de créditos de emergencia y la ayuda de Occidente), al tiempo que se eliminan los controles de precios y las subvenciones, se pone fin a la producción colectivizada y se emprende una privatización al azar. Esta fase inicial es extraordinariamente difícil,

porque supone un cambio fundamental de los procesos políticos y económicos establecidos. Exige decisión y energía, pues fundamentalmente es un salto hacia lo desconocido.

La primera es también la fase crítica, porque su éxito es la plataforma de lanzamiento necesaria para la segunda, en la cual hay que combinar la labor de ampliar la estabilización política con los intentos de transformar más profundamente la economía. La adopción de una nueva constitución y de un nuevo sistema electoral, la celebración de elecciones, la introducción de autogobiernos regionales descentralizados y la consolidación de una coalición democrática estable –una nueva élite política– equivalen a la penetración en la sociedad de procesos democráticos destinados a institucionalizar una democracia operante. Al mismo tiempo, se debe lanzar una transformación económica más amplia, que llegue, por ejemplo, al establecimiento de un sector bancario, a la supresión de monopolios, así como a una privatización en pequeña y mediana escala basada en derechos de propiedad legalmente definidos. En esta fase, Occidente puede ayudar proporcionando créditos para proyectos de infraestructura, ayuda técnica y de gestión, preferencias comerciales y acceso a mercados, e inversión extranjera inicial.

Sólo cuando se haya completado con éxito esta fase puede emprenderse la tercera, en la que comienzan realmente a consolidarse de forma duradera instituciones y procesos democráticos amplios, al tiempo que el crecimiento económico se hace continuo como consecuencia de la libertad generalizada de la iniciativa privada. En esta fase, se forman partidos democráticos estables y se reafirma una cultura política democrática, con un poder judicial independiente y desarrollo de las leyes. En la economía, hay una privatización a gran escala, nacimiento de grupos de intereses capitalistas y se forma una cultura de iniciativa empresarial; tienen lugar importantes inversiones extrajeras, y el país queda incluido en organismos occidentales básicos, tales como la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esta tercera fase puede considerarse que representa la consolidación política y el despegue económico sostenido. Para concretar más, se puede aventurar el juicio de que Polonia, la República Checa y Hungría se encuentran a punto de entrar en esta tercera fase.

Es importante también advertir que la facultad de entrar en estas fases, especialmente la primera y atravesarlas luego, está muy condicionada por el grado en que cada determinado régimen comunista caído permitió el desahogo político y la liberalización económica en sus años finales. Lo importante aquí es advertir que, en efecto, la agonía final del comunismo sirvió también simultáneamente –por lo menos, en varios casos– como período de gestación política y económica para el nacimiento del poscomunismo. Las consecuencias de esa gestación en los casos de Hungría (el régimen de Kadar en los años setenta y ochenta) y Polonia (el régimen de Gierek en los setenta, y los cinco últimos años de Jaruzelski en la segunda mitad de los ochenta) son evidentes por sí mismos.

La tercera lección que se extrae de lo que hemos visto del proceso de transformación supone la primacía de la reforma política como base de una reforma económica efectiva. Son esenciales un consenso político democrático y unos procesos políticos eficaces para el comienzo y consumación con éxito de la primera fase crítica del cambio. Se puede postular teóricamente la necesidad de un sistema autoritario de disciplina en esta fase, porque se requiere –y se produce– un gran sacrificio social durante su ejecución. Evidentemente, salta a la mente China. Sin embargo, después del hundimiento de los régímenes comunistas de Europa central y de la Unión Soviética, no parece factible ni deseable un planteamiento autoritario.

Por el contrario, es imperativo el consenso democrático. Pero hay que organizarlo e institucionalizarlo. Inicialmente, esto suele requerir la presencia de un dirigente popular eficaz, y verdaderamente carismático –un Havel, un Walesa o quizá Yeltsin– que pueda disponer del apoyo popular. Exige también la presencia o la rápida organización de un movimiento político que apoye al dirigente de forma institucionalizada y tenga capacidad para mantener el apoyo popular frente a los trastornos y penurias sociales que, por lo común, ocurren en esta fase. Pero, sobre todo, hay que explotar con presteza la fase inicial, con su entusiasmo pos-comunista, eufórico a menudo, para levantar las bases de procedimientos democráticos legítimos y formales, dentro de los cuales se prosigan reformas económicas a más largo plazo. Para cuando se alcanza la segunda fase, la euforia pública tiende a desvanecerse, al tiempo que se acrecienta el desencanto hacia la transformación; de este modo, mucho depende de la elasticidad y de la viabilidad de los nuevos procesos democráticos. Gran parte de las dificultades de Rusia proceden de que ni Gorbachov ni luego Yeltsin se centraron en la necesidad de emprender una reforma política general como prioridad urgente.

Todo lo anterior nos lleva a una cuarta lección, que se deriva de las tres precedentes: la transformación rápida y amplia –la terapia de choque del llamado tratamiento “big bang”– sólo es posible si existen las condiciones subjetivas y objetivas necesarias. El caso polaco es un buen ejemplo de la combinación de los dos. Se daba en él la existencia de una élite política en la oposición de amplitud nacional, el movimiento Solidaridad, que impregnaba la sociedad, y que no fue aplastado durante el decenio de la ley marcial y podía servir rápidamente como una élite a escala nacional (en vez de estar limitada, como en algunos otros casos, a unos pocos disidentes súbitamente instalados en la cumbre de la jerarquía del poder nacional). Esa élite, además, se hallaba reforzada por la presencia de una autoridad moral capaz de nutrir la voluntad nacional de sacrificio, es decir la Iglesia católica. Por añadidura, un dirigente carismático, que gozaba de especial autoridad dentro de la clase que probablemente iba a sufrir más los sacrificios sociales, fue capaz de personalizar el cambio político. Una clase de campesinos libres y una gran economía sumergida proporcionaron la sensibilidad económica necesaria para el

funcionamiento de la ley de la oferta y la demanda una vez levantados los controles de precios y suspendidas las subvenciones.

Finalmente, Polonia se benefició del apoyo dado a su naciente cultura empresarial por una masa de emigrantes comprometida, formada por unos diez millones de polacos que viven en el extranjero.

La enumeración de estos factores sugiere que, aunque el procedimiento del “big bang” polaco puede ser ejemplar, también puede ser, en muchos aspectos, excepcional. En ausencia de una combinación de cohesión política, compromiso y consenso con receptividad y responsabilidad económicas, la terapia de choque es probable que produzca conflictos políticos y caos económico, cuando los monopolios bien situados saquen ventaja de la liberalización de los precios simplemente para aumentar éstos, con lo que también estimulan la inflación.

La quinta y última lección general respecto a la reconstrucción poscomunista se sigue de este último punto: no se deben excluir tácticas de transformación que supongan movimientos más lentos a través de las diversas fases necesarias y que se apoyen también en la continuación de la dirección gubernamental, en lugar de confiar sólo en el desencadenamiento de fuerzas del mercado, independientes y dinámicas. En este punto recordamos las advertencias del destacado economista japonés del desarrollo, el ya fallecido Saburo Okita. En diversos estudios mantuvo convincentemente la necesidad de la intervención gubernamental en aquellos países en los que los mecanismos del libre mercado carecen de tradición, experiencia y apropiado arraigo popular. Insistía en que hay sociedades en las que es necesaria alguna combinación de mecanismos de mercado y planificación gubernamental por razones históricas, especialmente porque el mecanismo de mercado no es siempre, por sí mismo ni en sí mismo, infalible.

Los ejemplos de Japón y Corea son muy pertinentes en cuanto a lo que mantiene Okita. En el verano de 1993, el Banco Mundial estaba concluyendo un análisis exhaustivo de lo ocurrido en Extremo Oriente durante los tres últimos decenios y de las lecciones que se podían extraer de tal experiencia. De acuerdo con un avance publicado por el *Financial Times*, una de las conclusiones del banco respecto a la experiencia coreana era que “... desde el principio del decenio de 1960, el Gobierno planificó y orquestó cuidadosamente el desarrollo del país [...] Utilizó el sector financiero para dirigir los créditos hacia sectores preferentes y apoyó a determinadas empresas para que alcanzaran objetivos nacionales [...] Socializó los riesgos, creó grandes conglomerados, creó empresas estatales cuando fue necesario, y moldeó una asociación público-privada que rivalizó con la de Japón”². Lo mismo se puede decir de Japón como ejemplo de un fructífero crecimiento dirigido. Como mínimo, esa experiencia asiática no se puede desechar cuando se contemplan los actuales dilemas políticos, económicos y sociales que afrontan Rusia y Ucrania, países sin tradiciones firmes de mercado libre ni espíritu empresarial desarrollado³.

La respuesta occidental

Volvamos ahora a la segunda de las cuatro cuestiones planteadas al comienzo: las lecciones que se deben aprender respecto a la política occidental destinada a ayudar y fomentar la transformación poscomunista.

Primera: la ayuda occidental es sumamente crítica en la primera fase de la transformación. De hecho, probablemente es básica una importante ayuda occidental para atravesar con éxito esa fase. Posteriormente, después de la primera fase, la ayuda occidental deja de ser imprescindible, mientras que el acceso a los mercados occidentales y las inversiones extranjeras se hacen cada vez más importantes. Ese acceso se convierte en la fuente primordial del cambio interno y del dinamismo económico impulsado por las exportaciones. Esa es, en gran medida, la situación actual de las relaciones entre la Europa central poscomunista y la Unión Europea, con el resultado de que la cuestión del "acceso" es más controvertida que las dimensiones de la "ayuda". Por el contrario, la antigua Unión Soviética está todavía en la primera fase del proceso de transformación, en que es básica la ayuda occidental directa para la estabilización y la transformación política inicial.

Segunda, y quizás la más controvertida: después de la crítica primera fase, la entrada de capital exterior no es decisiva. Si el capital occidental fuera la clave del éxito, la ex República Democrática Alemana (RDA) estaría floreciente, Hungría habría despegado económicamente hace algún tiempo, seguida por la República Checa, con Polonia en la zaga. Además, a Rusia le habría ido mucho mejor que a China.

La ex RDA ha recibido enormes cantidades de capital exterior en los tres últimos años, al ritmo de 100.000 millones de dólares al año, para una población de sólo 16 millones de habitantes. (¡Calculen lo que se necesitaría para proporcionar una entrada comparable de capital *per cápita* a la totalidad de Europa central o a Rusia sola!). Pero la cuestión básica es que la antigua RDA se encuentra aún en una profunda crisis socioeconómica. De modo semejante, Hungría y Checoslovaquia (esta última antes de su división en dos Estados, a comienzos de 1993) han sido beneficiarias de mayores entradas de capital que Polonia. Y, sin embargo, Polonia tiene hoy un gran sector privado y es el primer país ex comunista que ha alcanzado un ritmo de crecimiento económico positivo.

China ha recibido sumas relativamente pequeñas en forma de donaciones, préstamos, créditos y, hasta hace poco, inversiones. Durante los primeros doce años tras el comienzo de las reformas de 1979, el total dedicado a China –un país inmenso con una enorme población– fue menos de 60.000 millones. Esto es mucho menos de lo que la Unión Soviética-Rusia ha recibido desde 1986 unos 86.000 millones. Sin embargo, a China le ha ido extraordinariamente bien en términos de desarrollo económico y ha crecido durante el último decenio a un ritmo del seis por cien anual; en 1992, del nueve por cien, y en 1993 probablemente del trece por cien.

Rusia, por el contrario, se halla aún en plena confusión económica, con una tasa de crecimiento negativa.

En resumen, tras la conclusión de la primera y crítica fase, durante la cual la ayuda exterior es fundamental, se van haciendo más importantes en su conjunto la naturaleza de la política interior, la disciplina social y las motivaciones, que la entrada de capital exterior para determinar el éxito o el fracaso en la continuidad de la transformación económica.

Una tercera lección respecto a la entrada de capital exterior es que son imperativas unas condiciones explícitas y una supervisión estricta de su empleo. Si hay que elegir entre una ayuda financiera bastante limitada pero estrictamente controlada y grandes aportaciones de capital extranjero, en su mayor parte no dedicado a fines concretos, la primera es claramente más beneficiosa y, por consiguiente, debe preferirse. Ello es particularmente cierto en la primera fase, hasta que el comercio y las inversiones extranjeras sustituyen la inicial dependencia de la ayuda directa. El comercio y las inversiones tienden casi automáticamente a verse sujetos a un control más efectivo de las partes directamente interesadas y personalmente afectadas. En ausencia de una estricta supervisión exterior, como la experiencia desdichadamente lo demuestra, son de esperar enormes desviaciones y cuantiosas sustracciones de la ayuda extranjera.

Occidente debería haber aprendido de su experiencia con la Polonia de Gierek. En los años setenta, Polonia recibió préstamos por valor de unos 30.000 millones de dólares, y aún es muy difícil dar cuenta de lo que ocurrió con aquellos fondos. Hoy hay preguntas incluso más graves respecto a los 86.000 millones de dólares destinados a la antigua Unión Soviética desde la segunda mitad de los ochenta. Algunos cálculos hechos en Estados Unidos afirman que se han desviado hasta 17.000 millones de sus objetivos propuestos e ido a parar, reciclados, a bancos occidentales. Cuando recientemente me hallaba en Moscú, cité este cálculo a Arkady Volskiy, director de la Unión Rusa de Industriales y Empresarios. Riéndose, desechó el cálculo como absolutamente erróneo e insistió en que el total desviado era de por lo menos 23.000 millones de dólares.

Un reciente estudio japonés, llevado a cabo en vísperas de la Cumbre del Grupo de los Siete (G-7) en Tokio, en julio de 1993, por un gabinete de estudios privado, Toray Corporate Business Research, trataba también este asunto. El estudio deducía que el Gobierno ruso ha perdido el control sobre las fugas de capital, con el resultado de que grandes cantidades de dinero, oro y diamantes se hallan escondidas en bancos de Suiza y Hong Kong. "Las dimensiones de las fugas de capital han superado ya los 40.000 millones de dólares", afirmaba el estudio⁴. Aunque este cálculo puede ser demasiado elevado, está claro, sin embargo, que el problema de la desviación ilícita es muy serio.

En consecuencia, se debe insistir explícitamente en el destino exacto y en el control estricto por los donantes, aunque esto ofenda el orgullo nacional de los destinatarios. La imposición de condiciones específicas es también esencial respecto a las cuestiones fundamentales de la reforma.

La estabilización del sector monetario, la despolitización del sistema bancario, la supresión de monopolios, la privatización aunque sea inicialmente en pequeña escala (incluida la agricultura) y la descentralización de la toma de decisiones económicas son los mínimos en que Occidente tiene derecho a insistir cuando concede ayuda, si se quiere que la ayuda sea provechosa.

Una cuarta lección es que Occidente debe impulsar a los países destinatarios a desarrollar una visión de amplio alcance, capaz de obtener de modo sostenido el apoyo interior para las penosas reformas necesarias. Incluso con generosa ayuda extranjera, son inevitables los sacrificios dentro del país y un considerable sufrimiento social. Por consiguiente, es necesaria la articulación de una perspectiva del futuro más positiva, esperanzada y constructiva. El pueblo debe experimentar una sensación de dirección que justifique el sufrimiento y los sacrificios de la transición.

Para los centroeuropeos, ese ideal existe ya en gran medida. Tiene como centro la idea de una Europa unida y su futura entrada en ella. Ese ideal tiene mucho sentido y es muy tangible para el checo, el húngaro o el polaco medio. Representa algo con lo que se pueden relacionar personalmente. Ese ideal se hace más difícil y evasivo al avanzar hacia el Este. ¿Qué puede proporcionar un ideal tan constructivo para un ucranio que ha experimentado la independencia durante dos años y ha descubierto que primordialmente le ha ocasionado privaciones socioeconómicas? ¿Qué visión es esa para un ruso, que no sólo experimenta privaciones socioeconómicas semejantes, sino que también se siente intensamente humillado por la pérdida de la condición de superpotencia que ha sufrido Rusia? No es fácil en esas circunstancias crear un ideal positivo del futuro.

Para los ucranios, quizá podría ser la idea de que Ucrania se convierta al cabo del tiempo en un Estado centroeuropeo y que sus vecinos occidentales lo acepten como tal, siendo así parte de una comunidad que ya se está aproximando a Occidente. Ese ideal sería, sin duda, más tangible para los ucranios occidentales que para los orientales, pero podría tener una atracción mayor para los ucranios que deseen definir su nacionalidad en términos que diferencien Ucrania de Rusia.

Para los rusos, quizá, el ideal adecuado sería convertirse en socios de Estados Unidos, dada la fascinación que por este país se siente hoy en Rusia. Pero para que Rusia sea un “socio” de Estados Unidos, este tendrá que insistir explícitamente en que esa Rusia sea verdaderamente posimperial, porque sólo tal Rusia puede hacerse auténticamente democrática. La realidad es que Rusia tiene todavía mucha distancia que recorrer en el penoso proceso de adaptación a su nueva realidad posimperial, proceso que se consumó en el caso de Gran Bretaña con la pérdida de la India, en el caso de Francia con la pérdida de Argelia, en el caso de la Turquía de Ataturk, quien definió el concepto de una futura Turquía moderna y europea. El proceso de autorredefinición posimperial es complicado y difícil. Se puede comprender por qué la oposición y la confusión rodean esta cuestión en la atormentada Rusia de hoy, pero es preciso resolverla.

Un futuro dispar

A la vista de las respuestas dadas a las dos primeras preguntas, ¿qué esperanzas razonables pueden tenerse respecto a la transformación poscomunista en lo que se refiere al futuro previsible, es decir, al decenio próximo, más o menos? Del análisis precedente se sigue que la transformación será desigual –en su especie y en su desarrollo temporal–, además de difícil. ¿Pero qué líneas generales son probables? ¿Están todos los antiguos Estados comunistas en la vía segura de convertirse en democracias pluralistas y de libre mercado?

Antes de aventurar algunos juicios, personales y bastante arbitrarios, en respuesta a esta pregunta, permítanme que sugiera un cuádruple marco para las predicciones.

La primera categoría incluye a los países de futuro esencialmente positivo, con lo cual quiero significar los países en los que sería necesario algo totalmente imprevisible y, en el momento actual, bastante improbable para alterar su proceso de conversión en democracias viables y pluralistas.

La segunda categoría abarca países cuyas perspectivas en los diez próximos años parecen más buenas que malas, pero en los que no se puede aún excluir un fracaso político o económico.

La tercera categoría incluye países cuyo futuro político y económico, a mi juicio, es probable que no se haya resuelto en este decenio, antes del siglo próximo.

Finalmente, una cuarta categoría engloba países cuyo futuro, en la actualidad y dentro del futuro previsible, no parece prometedor en absoluto.

Como ya he indicado, incluiría a Polonia, la República Checa y Hungría –y probablemente también Eslovenia y Estonia– en la primera categoría. De estos países, los tres primeros es probable que sean miembros de la Unión Europea y de la OTAN dentro de un decenio, e incluso dentro de este siglo. A pesar de las considerables dificultades internas, su futuro parece en gran parte asegurado, aunque Hungría y Estonia podrían verse afectadas adversamente por algunas complicaciones exteriores (en especial, problemas étnicos). En cualquier caso, se puede considerar que los tres primeros están a punto de entrar, o están entrando, en la tercera fase, mientras que los otros dos están en la segunda fase.

Sin embargo, incluso el probable éxito de los tres más destacados no debe oscurecer el hecho de que se necesitarán muchos años para que se acorte de modo significativo el desfase entre el nivel de vida del próspero Occidente y el de sus vecinos poscomunistas más prometedores. Si suponemos, por ejemplo, que Alemania y Austria van a tener un crecimiento del dos por cien anual, mientras Polonia, Hungría y la antigua Checoslovaquia crecerán con doble rapidez, al cuatro por cien, les haría falta, con todo, 30 años a Checoslovaquia, 46 a Hungría y 63 a Polonia

para cubrir las respectivas diferencias del producto interior bruto *per cápita*⁵. Incluso aunque el ritmo de crecimiento fuera del dos y del ocho por cien, respectivamente, los años necesarios serían aún 12, 17 y 23 para aquellas poblaciones centroeuropeas. Evidentemente, las perspectivas son mucho más sombrías para los países relacionados a continuación en las categorías segunda, tercera y cuarta.

La segunda categoría –países cuyo futuro es positivo en términos generales, pero vulnerables todavía en lo político y lo económico– abarca Eslovaquia, Croacia (si no se enreda en una nueva guerra con Serbia), Bulgaria, quizá Rumanía, Lituania, Letonia, Kirguistán y Turkmenistán (estos dos últimos por su potencial económico indígena). Algunos de ellos –por ejemplo, Letonia y Bulgaria– puede que se estén acercando a la segunda fase, pero los demás navegan aún por la primera fase.

Los países que caen dentro de la tercera categoría –aquellos cuyo futuro político y económico es probable que no se resuelva en un decenio o más– son, en primer y más destacado lugar, Rusia, y luego Ucrania, Bielorrusia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Kazajstán y Uzbekistán. Finalmente, los de la cuarta categoría, cuyo futuro, por diversidad de razones, parece bastante desagradable, son: Serbia, Albania, Macedonia, Bosnia, Moldavia y Tayikistán. Ninguno de ellos se puede decir que haya avanzado mucho (o tenido mucho éxito) en la fase uno; algunos puede que ni siquiera hayan entrado en ella y la mayor parte están, en realidad, gobernados por sus antiguas élites comunistas que se disfrazan con nuevas etiquetas, pero cuya devoción por la democracia pluralista y su sensibilidad a los matices de ésta son todavía dudosos.

De los países que pertenecen a la categoría insegura (tercera), Rusia es, desde luego, el más importante. Hay que reconocer algunas tendencias positivas en los acontecimientos actuales de Rusia. El proceso de redacción de una nueva constitución ha ido avanzando, aunque con muchas dificultades. Se puede esperar al menos que de este ejercicio surja una fórmula inicial respecto a un nuevo orden constitucional y que, por sí mismo, sea un paso adelante en la institucionalización de un sistema democrático. Ha habido, en efecto, una democratización general, especialmente en los niveles ciudadanos más altos de la sociedad rusa.

En cierto número de grandes ciudades, la democracia es una realidad activa, aunque le falte una institucionalización auténticamente generalizada. En las esferas políticas supremas, también, el presidente Boris Yeltsin y el ministro de Asuntos Exteriores, Andrei Kozirev, se han mostrado propensos a denunciar –por lo menos retóricamente– las aspiraciones imperiales tradicionales, rompiendo así con un pasado que de otra forma inhibiría con seguridad una democratización auténtica.

Pero hay también tendencias contradictorias. El caos económico es una realidad: no hay política monetaria efectiva, la inflación es aún extraordinariamente elevada y el desempleo crece. El dominio del Gobierno queda limitado en su eficacia a unos pocos centros metropolitanos y no abarca todo el país. Hay una falta de cohesión y de coherencia política. La tan reverenciada privatización afecta a sólo unas

50.000 pequeñas tiendas de las 300.000, aproximadamente, que hay en Rusia, y la mayoría de ellas se hallan en Moscú, San Petersburgo y Nizhny Novgorod⁶. Hay una enorme desviación de fondos y ayuda occidentales que llevan a cabo los restos de la privilegiada *nomenklatura* y la nueva clase de intermediarios. Y muchos, probablemente la mayoría, de los capitalistas poseen una riqueza parasitaria, canalizada en su mayor parte hacia el consumo y no hacia las inversiones productivas.

Complicando también el cuadro económico está la evidente renovación de las aspiraciones imperiales, que aumenta las probabilidades de que se intensifiquen las tensiones con Ucrania y crea también problemas con algunos de los demás países vecinos. Es muy de destacar en este aspecto el empleo de la potencia económica y de la presión militar para conservar, no oficialmente, los elementos esenciales de la antigua condición imperial del Kremlin. Un claro síntoma de la prolongada resistencia de Moscú a aceptar la independencia de Kiev como un hecho duradero fue el desdeñoso repudio (en palabras que me dirigió en 1993 un destacado hombre público ruso) del país como “esa entidad condicional llamada Ucrania”.

Todo ello justifica –y crea– algunas incertidumbres respecto al futuro. Se puede esperar, con gran probabilidad, que continúe la democratización, pero en un contexto de reformas inconsistentes que corren el peligro de producir fases periódicas de anarquía creciente y, por lo tanto, la tentación de recurrir a la larga a soluciones más autoritarias. En consecuencia, Rusia no entra en la categoría primera, ni en la segunda, sino que hay que colocarla en la tercera. Lo mismo ocurre con Ucrania, cuya independencia se halla aún en peligro y cuya transformación interna se ha retrasado incluso más deplorablemente.

¿Qué más debe hacer Occidente?

Todo lo anterior sugiere, en conjunto, que la historia se halla todavía sin terminar en lo que concierne al desenlace final de la transformación poscomunista. En el momento actual, la democracia liberal, triunfante en lo político y lo económico, no es un desenlace seguro, excepto quizás en cinco de los veintisiete Estados poscomunistas.

Es el momento de responder a la última de las cuatro preguntas planteadas al comienzo: ¿cuál debe ser la postura de Occidente, y de Estados Unidos en particular?

Lo primero que se necesita es una estrategia amplia y a largo plazo que integre objetivos geopolíticos y económicos. Hasta ahora, sencillamente no existe. La estrategia necesaria no debe ser ni rusocéntrica ni rusofóbica. Debe enfrentarse con el área poscomunista en su totalidad, pero reconocer las fases de transformación, claramente distintas, que hay dentro de ella. Para desarrollar y mantener esa amplia política, Estados Unidos debe insistir en la creación de un órgano permanente de planificación estratégica del G-7, capaz de comprobar el cambio y recomendar la necesaria división del trabajo entre las principales potencias occidentales, quizás sobre una base geográfica. Por ejemplo, a Japón, con sus dudas acerca de la ayuda a Rusia, podría

inducírsele a que fuera cooperativo concentrándose en alguna otra región anteriormente soviética, como Ucrania. Esa comisión permanente actuaría también en relación con los adecuados representantes de los países afectados.

Además, una estrategia más amplia podría incluir, por ejemplo, créditos occidentales para las exportaciones centroeuropeas de alimentos y bienes de consumo a Rusia. Ello facilitaría la transformación centroeuropea, al tiempo que aumentaría las probabilidades de que la ayuda para el pueblo ruso alcanzara a sus destinatarios en vez de ser desviada al mercado negro por intermediarios, como, por desgracia, ha sido con frecuencia el caso. De cualquier modo, la restauración del comercio entre Europa central y la antigua Unión Soviética favorecería los intereses de todas las partes interesadas.

En segundo lugar, el G-7 debería adoptar un conjunto de medidas de ayuda para Ucrania, paralelo al adoptado para Rusia. El pluralismo geopolítico en el espacio de la antigua Unión Soviética debería verse desde Occidente como un objetivo de importancia igual a la transformación del sistema. Este punto necesita una repetición: el pluralismo geopolítico es tan importante como la transformación sistemática. Estados Unidos comienza, de modo dubitativo, a avanzar en esa dirección, pero su política en ese sentido ha sido lenta, perjudicada por la ignorancia histórica, neutralizada por puntos muertos burocráticos e instintivamente ruso-céntrica. Un conjunto de ayudas para Ucrania, condicionado muy explícita y específicamente a un programa de reformas ucranio, queda justificado por razones humanitarias y económicas, además de geopolíticas.

A principios de 1992, el director del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, afirmó públicamente que Rusia necesitaría unos 24.000 millones de dólares de ayuda extranjera, y que las demás repúblicas ex soviéticas necesitarían 20.000 millones más. Algo más de un año después, se ha concedido la primera suma a Rusia, pero poco o nada se ha asignado a Ucrania y a las repúblicas no rusas. Sin embargo, el caos en torno a Rusia socavaría las propias reformas de Rusia o estimulará una resurrección de las ambiciones imperiales rusas, o ambas cosas al mismo tiempo, siendo todos esos resultados muy perjudiciales para la causa de la transformación poscomunista.

En tercer lugar, facilitar el acceso a los mercados occidentales y aumentar las inversiones deberían ser hoy el objetivo primordial de las iniciativas del G-7, especialmente porque la UE ha sido lenta en este aspecto. La UE hizo algunas concesiones en su reunión de junio de 1993 en Copenhague, pero sólo abarcaban una liberalización parcial del sistema existente basado en cuotas que limitaban el acceso centroeuropeo a los mercados occidentales. Los grupos de presión económica europeos (por ejemplo, el Consejo de la Industria Química Europea o las Grandes Compañías de Textiles y Confecciones Europeas), así como algunos de gran importancia nacional (por ejemplo, la Asociación Siderúrgica Alemana) se han unido a intereses agrícolas europeos para actuar en favor de una

prolongada discriminación en contra de los competitivos productos agrarios centroeuropeos.

Estados Unidos debería presionar a sus aliados en este respecto, porque ha sido algo más abierto que la UE, pero también debería liberalizar más su propia política, que ha sido indebidamente restrictiva con las exportaciones centroeuropeas y rusas. La economía de Europa central y de Rusia necesitan angustiosamente un estímulo fundado en el comercio.

Cuarto: Estados Unidos debería reducir su insistencia en algunos de los elementos dogmáticos del asesoramiento que ofrece a los antiguos Estados comunistas. En Occidente, y de modo particular en Estados Unidos, ha existido la tendencia a convertir el libre mercado y la eliminación del papel del gobierno en la dirección del desarrollo económico en consignas intocables. La verdad es que incluso los consejos sobre democracia deben ofrecerse con la modesta apreciación histórica de las prolongadas fases históricas que se necesitaron para alimentar y consolidar la democracia en Occidente. Hay que tener en cuenta los condicionamientos culturales en mucho mayor grado del que se ha hecho en el asesoramiento bastante dogmático que con frecuencia se ha ofrecido.

Finalmente, no es demasiado pronto para iniciar deliberaciones acerca de los necesarios acuerdos sobre seguridad, trazados para abarcar progresivamente los antiguos Estados comunistas. Está aumentando la inseguridad geopolítica en el antiguo mundo comunista, y se está convirtiendo en un problema político tan grave como la inquietud socioeconómica. Es necesario encontrar una respuesta, desarrollada y aplicada en fases, que apunte hacia la progresiva incorporación en la OTAN de antiguos Estados comunistas. La inclusión por etapas de algunos de los antiguos Estados comunistas será más aceptable para Rusia y Ucrania si se presenta como parte de un proceso cuyo resultado final sería el nacimiento de un amplio sistema euroatlántico de seguridad que algún día podría también incluir a Moscú y Kiev. En cualquier caso, como cuestión práctica, algunos antiguos países comunistas estarían en disponibilidad de entrar en la OTAN antes que otros, puesto que no tiene sentido esperar a que todos estén preparados para entrar antes de dejar que ingrese el primero. En consecuencia, la admisión de uno (probablemente Polonia) o más Estados centroeuropeos en la OTAN, hacia 1996 aproximadamente, debería ser un objetivo importante de la política occidental.

Todo ello representa una agenda viable, con tal de que Occidente posea la voluntad política y la dirección estratégica necesarias. Pero, ¿resolverá Estados Unidos estas cuestiones? ¿Responderá Occidente? Probablemente no tan deliberada y estratégicamente como sería de desear. Occidente se halla actualmente en una fase de absorción de problemas internos y su sistema de valores está dominado por el hedonismo cultural. El hedonismo cultural no se presta a una política activista que suponga compromiso y requiera también cierta dosis de sacrificio. Aunque podría ser injusto acusar a Estados Unidos de haber

abrazado el aislacionismo –porque verdaderamente no se está desprendiendo de sus obligaciones mundiales oficiales–, parece que Washington prosigue actualmente una política exterior esencialmente minimalista. Aunque no se aísla deliberadamente del resto del mundo, Estados Unidos parece en esta fase inclinado a definir sus obligaciones de la forma más estrecha, ejerciendo sus responsabilidades de liderazgo sólo en circunstancias excepcionales, cuando la necesidad de acción resulta imperativa.

Es de esperar que el hedonismo de Occidente en general y el minimalismo norteamericano no representen más que una fase transitoria de lo que podría llamarse “tristeza postriunfal”, la inevitable desilusión tras el prolongado esfuerzo de la guerra fría. Hay que esperarlo así, porque, si esta fase no termina pronto, la transformación poscomunista no sólo será mucho más penosa y prolongada, sino que su desenlace será más incierto aún.

Notas

¹ Véase, por ejemplo, el Informe de la Oficina de Contabilidad General de EE UU “Poland and Hungary-economic transition and U.S assistance”, mayo 1992, Págs. 18-26, 30.

² Véase Michael Prowse, “Miracles beyond the free market”, *Financial Times*, 26 de abril de 1993.

³ Un útil compendio de los escritos de Saburo Okita sobre esta cuestión se halla en *Steps to the 21st century*, The Japan Times, 1993. Además de los numerosos escritos de Saburo Okita véase también D.W. Nam (antiguo primer ministro), “Korea's economic take-off in retrospect”, comunicación presentada en la Segunda Conferencia de Washington de la Asociación Coreano-americana Washington, 28-29 de septiembre de 1992; y N. Yonemura y H. Tsukamoto (ambos del Ministerio japonés de Comercio Internacional e Industria), “Japan's postwar experience: its meaning and implications for the economic transformation of the former Soviet Republics”, marzo de 1992.

⁴ Según informaba *Kyodo*, 2 de mayo de 1993. Más detalles escandalosos de la desviación de la ayuda occidental con propósitos ilícitos se dan en el artículo de Gngori Yavhnski, “Western aid is no help”, *The New York Times*, 28 de julio de 1993.

⁵ Basado en el *World Fact Book* de la Central Intelligence Agency, siendo el PIB *per capita* de Alemania 14.600 dólares, de Austria, 14.500, de la República Checa 7.500, de Hungría 5.800, de Polonia 4.200.

⁶ Véase también “Measuring Russia's emerging private sector”, Intelhgence Research Paper de la CIA, Washington, noviembre de 1992.