

LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA Y SU RELACIÓN CON OCCIDENTE. UNA VISIÓN DESDE EL REALISMO NEOCLÁSICO

Antonio SÁNCHEZ ORTEGA*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL REALISMO NEOCLÁSICO COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA RUSA.—3. LAS RELACIONES DE RUSIA CON OCCIDENTE.—3.1. Del occidentalismo moderado a la desilusión.—3.2. La primera etapa del gobierno de Vladimir Putin.—3.3. De la política del *reset* a la crisis de Ucrania.—3.4. La intervención en Siria como bálsamo de la resaca ucraniana.—4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

1. A menudo se cataloga a Rusia como un Estado imperialista, expansionista o, en el mejor de los casos, como nostálgico que trata de recuperar su esplendor pasado, lo que le llevaría a convertirse en un Estado revisionista del sistema internacional¹, etiquetas similares a las que se adjudicó a Alemania, Italia y Japón antes de la Segunda Guerra Mundial. La conocida frase del Presidente Vladimir Putin afirmando que la caída de la Unión de Repúblicas

* Profesor Ayudante Doctor de Derecho internacional público y Relaciones internacionales en la Universidad de Granada (santega@ugr.es). Todas las páginas *web* de referencia han sido consultadas por última vez el 7 de noviembre de 2019.

¹ La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2017, en su pilar tercero, dedicado a la Defensa y, por tanto, a las amenazas clásicas provenientes de la acción de otros Estados o de organizaciones terroristas, identifica como primer grupo de desafiante a los Estados revisionistas —China y Rusia— por delante incluso de Estados como Irán, Corea del Norte o los grupos yihadistas. *National Security Strategy of the United States of America*, diciembre de 2017, disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, pp. 25 y ss. Además, existen una gran cantidad de trabajos académicos coincidentes con esta línea argumental. Véanse, entre otros, RUSSELL, W., «The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers», *Foreign Affairs*, vol. 93, mayo-junio de 2014, núm. 3, pp. 69-79, en menor medida, IKENBERR, J., «The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order», *Foreign Affairs*, vol. 93, mayo-junio de 2014, núm. 3, pp. 80-91. Una visión quizá más acertada de las motivaciones revisionistas de Rusia, pero centradas en Eurasia puede verse en SAMIR, P., «The Strategic Hedging of Iran, Russia, and China: Juxtaposing Participation in the Global System with Regional Revisionism», *Journal of Global Security Studies*, vol. 2, octubre de 2017, núm. 4, pp. 307-323.

Socialistas Soviéticas (URSS) fue la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX y un verdadero drama para la nación rusa², apuntaría claramente en esta dirección. Ni el más optimista de los líderes rusos puede pensar que en el momento actual, ni en un futuro previsible, Rusia pueda volver a emerger como el coloso que derrotó a Napoleón o la superpotencia que durante cuarenta y cinco años lideró el segundo mundo en la Guerra Fría y ello a pesar de que, como bien afirma Raymond Aron, en política internacional el deseo pervive a la potencia. Ahora bien, eso no significa que Rusia haya encontrado el acomodo deseado en el mundo posterior a la Guerra Fría, ni que sus tradicionales preocupaciones de seguridad hayan desaparecido. Es cierto que en la actualidad las hordas mongólicas, la posibilidad de una invasión terrestre desde el continente europeo o la amenaza de un apocalipsis nuclear no parecen acechar a la vuelta de ninguna esquina geopolítica. Lo cual no significa tampoco que Rusia no perciba su supervivencia amenazada.

2. Las dimensiones más problemáticas para la seguridad de Rusia provienen de la pérdida de estatus como potencia del sistema por lo que ellos identifican como tendencias hegemónicas de Estados Unidos que, en última instancia, podrían derivar, incluso, en una pérdida de su independencia política o de su integridad territorial. Las causas de esto último estarían relacionadas con la extensión del sistema liberal democrático o con los desmanes de dicho orden. Kosovo, Afganistán, Irak, Libia y Siria son precedentes peligrosos para Rusia.

3. Un Estado revisionista puede ser definido como aquel que rechaza las normas dominantes de interacción en una determinada sociedad internacional y considera que la activa participación en la revocación de ese orden sirve a sus intereses nacionales³. En otras palabras, el Estado revisionista entiende que la consecución de su interés nacional pasa por un cambio del sistema internacional con el objetivo de lograr uno más acorde a sus objetivos y potencialidades⁴. Para lo que, además de contar con la voluntad de alterar el sistema, debe ser una potencia con las capacidades para hacerlo⁵. Si este

² La referencia a la nación rusa es normalmente obviada; en cambio, la situación de las minorías rusas en el exterior es una cuestión muy importante en la actuación de Rusia. PUTIN, V., «2005 Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation», *The Kremlin Website*, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>.

³ LEGRO, J., *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*, Cornell University Press, 2007, p. 9, citado en SAKWA, R., «Russian Neo-Revisionism», *Russian Politics*, vol. 4, 2019, núm. 1, pp. 1-21, esp. p. 12.

⁴ Se prefiere en este trabajo usar el concepto de sistema internacional en lugar de sociedad internacional, puesto que la presencia de potencias revisionistas implicaría la ausencia de consenso hacia los intereses y valores compartidos y, por supuesto, hacia el mantenimiento de los mismos. Además, el revisionismo no solo implica el cuestionamiento de ese supuesto consenso, sino que, en última instancia, cuestiona la estructura de poder por entenderla como el artífice de las normas imperantes en el sistema. Sobre estas cuestiones, véanse GARCÍA, C., «La Escuela Inglesa y la teoría de la sociedad internacional: propuestas, críticas y reformulación», en DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J., *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 269-299, y BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, 3.ª ed., Tecnos, 2007, pp. 131 y ss.

⁵ MORALES, J., «La estrategia de seguridad rusa tras Ucrania y Siria: ¿potencia revisionista o de *statu quo*?», en FERREIRA, S. (ed.), *Globalización y cambios en la actual agenda de seguridad*, Madrid, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», UNED, 2017, pp. 237-290, esp. p. 239.

fuese el caso de Rusia, sería lógico que su política exterior desde el fin de la Guerra Fría hubiese destacado por una oposición frontal al sistema posbipolar. Ahora bien, si la analizamos podemos observar que la posición de Rusia en el sistema no ha sido de confrontación. Es más, independientemente de que siempre haya mostrado su disconformidad con algunas de las dinámicas del mismo —hegemonía estadounidense, ampliaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) e intervenciones militares fuera del sistema de Naciones Unidas— la relación con Occidente, entendido como Estados Unidos y sus aliados europeos principalmente, no ha sido siempre truculenta y durante destacados momentos se ha basado en la cooperación y no en la confrontación.

4. El objetivo de este trabajo será, por tanto, analizar el paulatino cambio de la política exterior de Rusia hacia Occidente. Para este análisis se usarán los postulados del realismo neoclásico con el objetivo de determinar cuáles han sido las causas del progresivo distanciamiento desde el fin de la Guerra Fría, así como la identificación de los objetivos en materia de política exterior y los riesgos percibidos por parte de Rusia. Otro elemento fundamental para comprender el cambio de la actuación de Rusia, y que también será abordado desde esta visión del realismo, es el poder relativo de esta en el sistema internacional. Por último, se tratará de dar respuesta a la cuestión del posible revisionismo de Rusia teniendo en cuenta tanto sus objetivos como las acciones identificadas en este trabajo.

2. EL REALISMO NEOCLÁSICO COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA RUSA

5. La intervención rusa en Ucrania ha supuesto la mayor crisis entre Rusia y Occidente desde el fin de la Guerra Fría. Ha provocado la aprobación de importantes sanciones internacionales por parte de Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y otros Estados contra Rusia⁶, además de la vuelta a una «guerrilla fría» tanto en lo político como en lo militar. Ahora bien, ¿cómo se explicaría la transición de la política exterior rusa hacia Occidente desde posiciones prooccidentales en los noventa hasta la situación actual? A menudo se ha tendido a presentar la evolución de la política rusa como un proceso en el que se partía de la confianza rusa en que la cooperación con Occidente le otorgaría el papel de gran potencia, al estilo del que ostentó en el concierto europeo del siglo XIX, y que una serie de desencuentros y de cesiones rusas se fueron sucediendo hasta que la crisis de Ucrania les hizo ver que no se le otorgaría el papel

⁶ Hasta 31 Estados se han sumado a las sanciones que, aunque tuvieron un impacto muy significativo en los primeros momentos, fueron absorbidas por la economía rusa para 2016, comenzando el país una senda de crecimiento económico en 2017. Véanse ASHFORD, E., «Not-So-Smart Sanctions. The Failure of Western Restrictions, Against Russia», *Foreign Affairs*, vol. 95, enero-febrero de 2016, núm. 1, pp. 114-123, y RAMÍREZ R., «IMF Staff Concludes Visit to Russian Federation», *International Monetary Fund Press Release*, 29 de noviembre de 2016, núm. 16/529, disponible en <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/11/17/pr17448-imf-staff-concludes-visit-to-russia>.

deseado. Sostener esto implicaría pensar que la Rusia que nace tras la desintegración de la URSS no la hereda, política ni históricamente, y que como el resto de las exrepúblicas soviéticas su nueva identidad habría de construirse sobre el distanciamiento de la Rusia Imperial y de la URSS. Nada más lejos de la realidad. Aunque es cierto que Rusia nace con la voluntad de ruptura del modelo ideológico —o más bien productivo— de la URSS, desde el comienzo se aprecia la voluntad de yuxtaposición con esta y con la Rusia imperial.

6. Teniendo en cuenta el fuerte arraigo del paradigma realista en Rusia, no parece descabellado recurrir al mismo como marco explicativo de la política exterior de Rusia⁷. De entre las diferentes visiones del realismo consideramos que es el realismo neoclásico el que ofrece una mejor explicación de la conducta rusa. La preferencia por esta visión del realismo se debe a que al igual que el neorrealismo, entiende que el medio internacional y la estructura del mismo son los elementos principales a la hora de explicar la actuación del Estado. Pero, a diferencia de este, no comparte que los Estados vayan a responder siempre igual, sino que defienden que su comportamiento, además de los condicionantes impuestos por el medio internacional —imperativos sistémicos— depende de una serie de factores internos, ahí coinciden con los realistas clásicos, que modularán su respuesta. En este sentido, el realismo clásico se centra en las cuestiones relacionadas con el poder y su uso en el medio internacional, así como en los problemas que los líderes encuentran a la hora de llevar a cabo su política exterior. Por tanto, su pretensión es la de ser una guía de actuación en política exterior. El neorrealismo, por su parte, es una teoría con pretensión de empirismo centrada en explicar los resultados de las interacciones de los Estados con el objetivo de dar respuesta a cuestiones relevantes del sistema internacional: distribución y equilibrio de poder, causas de las guerras, cooperación, etc., y que tiende a restar importancia a la política exterior del Estado como elemento explicativo⁸. Las principales divergencias dentro del neorrealismo estarán relacionadas con la diferente concepción de la adversidad de la anarquía internacional y la estrategia seguida por los Estados —el realismo defensivo se centrará en la búsqueda de la seguridad al creer que la anarquía puede ser benigna y el ofensivo en la maximización del poder al creerla hobbesiana— y con los niveles de análisis⁹.

⁷ De hecho, el realismo en sus diferentes vertientes es el paradigma que mayor aceptación tiene entre los académicos y políticos rusos. Véanse, entre otros, MORALES, J., «Las relaciones internacionales en Rusia: desarrollo, enfoques y debates», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 71, enero-junio de 2019, núm. 1, pp. 139-162, y ROMANOVA, T. y PAVLOVA, E., «Towards Neoclassical Realist Thinking in Russia?», *Neo-Classical Realism in European Politics: Bringing Power Back In*, Manchester University Press, 2012, pp. 234-254. Este último mucho más centrado en el impacto del realismo neoclásico en Rusia.

⁸ Ninguno de los enfoques neorrealistas consideran que los Estados pueden presentar diferencias a la hora de controlar la agenda política, elegir diferentes acciones o a la hora de movilizar los recursos necesarios para responder a los imperativos sistémicos. LOBELL, S., RIPSAN, M. y TALIAFERRO, J., *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*, Cambridge University Press, 2009, p. 19.

⁹ MOURE, L., «El realismo en la teoría de las relaciones internacionales: génesis evolución y aportaciones actuales», en DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, *op. cit.*, nota 4, pp. 61-96, esp. p. 82. Aunque no existe un consenso a la hora de integrar al realismo neoclásico dentro de la corriente neorrealista.

7. El realismo neoclásico trata de combinar los aspectos más interesantes del realismo clásico y del neorrealismo para una mejor comprensión de la política internacional incorporando otro nivel de análisis¹⁰. Así, los realistas neoclásicos incorporan variables internas y externas, defendiendo que el alcance y ambición de un Estado en el medio internacional se deriva primero y principalmente del lugar que ocupa en el mismo y especialmente de su poder. Pero, y aquí es donde difieren de los neorrealistas, el impacto de su poder en la acción exterior es indirecto y complejo puesto que las presiones que ejerce el medio internacional pueden verse afectadas por variables de carácter interno¹¹. Por tanto, «el realismo neoclásico trata de explicar las variaciones en la política exterior de un Estado a lo largo del tiempo o ante diferentes Estados haciendo frente a similares imperativos externos». No es, por tanto, una teoría del funcionamiento del sistema internacional, sino, más bien, una teoría de política exterior que trata de explicar cómo será la actuación «de un Estado en particular ante los imperativos del sistema internacional» pero sin explicar el resultado de esas acciones sobre el sistema¹².

8. Según los realistas neoclásicos, los Estados, para hacer frente a las consecuencias de la incertidumbre provocada por la anarquía internacional, tratarán de controlar y modificar su medio exterior de acuerdo con sus objetivos y preferencias. «La predicción empírica central del realismo neoclásico es [...] que a largo plazo, la cantidad relativa de recursos de poder material que poseen los países configurará la magnitud y la ambición [...] de su política exterior: a medida que aumente su poder relativo, los Estados buscarán más influencia en el exterior y a medida que decaiga, sus acciones y ambiciones se reducirán». El problema que se plantea es que para ellos la anarquía internacional «no es ni hobbesiana ni benigna, sino más bien turbia y difícil de leer» por lo que, además del poder relativo del Estado dentro del sistema, las percepciones de los líderes políticos y las características de la política interna afectan a la comprensión y a las respuestas del Estado ante los imperativos sistémicos¹³.

9. Además, en la medida en que el realismo neoclásico tiene por objeto explicar cómo los Estados tratan de alterar el medio exterior de acuerdo

¹⁰ MIJARES, V., «Realismo neoclásico: ¿El retorno de los estudios internacionales a la ciencia política?», *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 35, núm. 3, pp. 581-603, esp. p. 593, disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300006>.

¹¹ GIDEON, R., «Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy», *World Politics*, vol. 51, 1998, núm. 1, pp. 144-172, esp. p. 146. Es, en este sentido, donde el realismo neoclásico difiere más abiertamente con los postulados neorrealistas al introducir en el análisis las cuestiones internas, o usando los términos de Waltz, teorías reduccionistas, esto es, la tendencia a explicar el todo con referencia a los atributos internos y al comportamiento individual de las unidades. Según él, no se puede explicar la política internacional como una agregación de políticas exteriores y comportamientos de los Estados. Véanse WALTZ, S., *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, 1979, p. 64; LOBELL, S., RIPSAN, M. y TALIAFERRO, J., *op. cit.*, nota 8, pp. 13 y ss., y MOURE, L., *op. cit.*, nota 9, p. 91.

¹² LOBELL, S., RIPSAN, M. y TALIAFERRO, J., *op. cit.*, nota 8, p. 20.

¹³ GIDEON, R., *op. cit.*, nota 11, p. 152. Esta cuestión es de gran importancia. Las acciones de Rusia se derivan de sus propias percepciones y eso es lo que trata de exponer en nuestro análisis. Esto no quiere decir que sean reales o que sus causas sean las que se identifican aquí, ni que muchas de ellas no puedan ser achacadas a previas acciones de Rusia.

con sus intereses va a prestar una mayor atención a los medios que tienen a su disposición, añadiendo a los tradicionales —poder militar y diplomacia— otros como económicos, ideológicos, identitarios, etc. En definitiva, todos los instrumentos de poder al servicio del Estado. Otro elemento que también se nos antoja de gran utilidad a la hora de comprender la política exterior de Rusia es la importancia que otorga a la experiencia histórica y al pasado de los Estados a la hora de explicar su comportamiento en la escena internacional¹⁴.

10. Si, según lo que hemos afirmado, el neorrealismo sitúa los imperativos sistémicos y más concretamente los cambios en la estructura de poder como el elemento principal de su análisis —o si se prefiere variable independiente— ya que son estos los que van a explicar la actuación de los Estados —variable dependiente—, pero con la tendencia a verla como un automatismo, los realistas neoclásicos entienden que los procesos internos de los Estados serían los factores intervinientes que alteran dicho automatismo¹⁵. Por lo que en nuestro análisis partiremos del resultado de los cambios en la distribución del poder internacional sobre Rusia, siendo esta nuestra variable independiente. Para explicar la política exterior de Rusia, variable dependiente, usaremos como factores intervinientes, en primer lugar, la metodología de evaluación de amenazas propuesta desde el realismo neoclásico. Este se basa en una identificación multinivel de las mismas (internacionales, regionales e internas) y en la estrecha interrelación de las mismas desde el punto de vista de la actuación de los gobiernos¹⁶. En segundo lugar, para entender la modulación de las acciones de Rusia ante dichas amenazas, será de gran utilidad el concepto del poder estatal, entendido como la habilidad del Estado para extraer o movilizar recursos de la sociedad y que estará determinado por las instituciones del Estado, así como por el nacionalismo y la ideología¹⁷.

3. LAS RELACIONES DE RUSIA CON OCCIDENTE

3.1. Del occidentalismo moderado a la desilusión

11. En los primeros años tras la caída de la URSS, Rusia apostó claramente por una política de integración con Occidente. Durante la etapa de

¹⁴ Véanse BECKER, M., COHEN, M., KUSHI, S. y MCMANUS, I., «Reviving the Russian empire: the Crimean intervention through a neoclassical realist lens», *European Security*, vol. 25, 2016, núm. 1, pp. 120-133, esp. p. 117, y GIDEON, R., *op. cit.*, nota 11.

¹⁵ MUJARES, V., *op. cit.*, nota 10, p. 588.

¹⁶ Véase LOBELL, S., «Threat assesment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model», en LOBELL, S., RIPSAN, M. y TALIAFERRO, J., *op. cit.*, nota 8, pp. 42-74.

¹⁷ Véase TALIAFERRO, J., «Neoclassical realism and the resource extraction: State building for future war», en LOBELL, S., RIPSAN, M. y TALIAFERRO, J., *op. cit.*, pp. 194-226, esp. p. 197. Aunque el concepto originalmente es desarrollado por Fareed Zakaria para explicar la evolución de la política exterior estadounidense, ha tenido un amplio desarrollo por los defensores del realismo neoclásico. Véanse GIDEON, R., *op. cit.*, nota 11, p. 162, y ZAKARIA, F., *De la riqueza al poder: los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*, Gedisa, 2012.

Andrei Kozyrev como ministro de asuntos exteriores, entre 1990-1996, es posible ver como la política exterior rusa fue abiertamente occidentalista, con el objetivo de integrar a Rusia como una gran potencia en el seno de Occidente. Frutos de este nuevo enfoque serían la aquiescencia rusa en la segunda guerra del golfo en 1990 o la nueva doctrina militar rusa de 1993, donde ni la OTAN ni Estados Unidos aparecían como enemigos¹⁸. En 1994 se producen los hechos más relevantes dentro de esta nueva sintonía como son la creación de la Asociación para la Paz en el marco de la OTAN, destinada principalmente a los países del antiguo pacto de Varsovia, incluida la propia Rusia, y la creación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que dotaba de rango institucional a los acuerdos de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Ambas iniciativas representaban el claro intento de superar la división bipolar en Europa y de buscar nuevos modelos de cooperación y concertación de la seguridad y defensa entre los antiguos enemigos de la Guerra Fría. Además, en 1996 se adhirió al Consejo de Europa, mientras que al año siguiente entró en vigor el Acuerdo de asociación y cooperación entre la UE y Rusia.

12. Durante este primer periodo, Rusia estaba inmersa en claro proceso de emulación de Occidente¹⁹. La pérdida de su estatus como superpotencia se debía al colapso de la URSS, por lo que el cambio del sistema político y económico era prioritario para garantizar no ya su poder internacional, sino su propia existencia. Estos años fueron extremadamente difíciles para Rusia. La crisis económica no hizo más que agudizarse —provocando incluso la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1998— y la primera guerra de Chechenia supuso la independencia *de facto* de la región, mientras que evidenciaba el deplorable estado y moral del ejército ruso. Además, las reformas políticas no dieron los resultados esperados mientras que el Estado perdió el control sobre sectores económicos estratégicos y la corrupción aumentó de manera considerable. Es por ello que durante este periodo las amenazas para Rusia fueron de carácter interno. Para poder solventarlas requería llevar a cabo un proceso de modernización para el que necesitaba la ayuda y la cooperación con Occidente²⁰. Son, por tanto, las cuestiones de política interna las que van a condicionar la política exterior rusa. Además, en el

¹⁸ Aunque sí se indicaba que Rusia no toleraría la expansión de la OTAN hacia sus fronteras. Véase LÓPEZ, J. y MORALES, J., *La política exterior de Rusia: los conflictos congelados y la construcción de un orden internacional multipolar*, Dykinson, 2017, p. 22.

¹⁹ Según los autores del realismo neoclásico, los Estados pueden tratar de hacer frente a las amenazas derivadas de la competencia del sistema internacional, además de con los medios tradicionales de política exterior, mediante diferentes opciones internas. Fundamentalmente estas serían el continuismo, la emulación o la innovación. La emulación supone la adaptación de las prácticas de los Estados más exitosos y la innovación un desarrollo novedoso para contrarrestar esas prácticas. La emulación y aún más la innovación son estrategias costosas cuyo éxito va a depender del poder estatal. Véase TALIAFERRO, J., *op. cit.*, nota 17, pp. 194-226.

²⁰ A pesar de que existían sectores de la población y miembros del gobierno que creían fervientemente en la necesidad de occidentalizar a Rusia e incluso integrarla en sus estructuras, no es menos cierto que el sentimiento mayoritario seguía siendo la tradicional sospecha hacia Occidente. Como bien se ha indicado, siempre se ha percibido en Rusia que el desmembramiento de la URSS no se debió

medio internacional el cambio en la configuración de poder resultante del fin de la Guerra Fría hacia la unipolaridad aún no había despertado tendencias hegemónicas por parte de Estados Unidos.

13. Esta situación empezó a cambiar paulatinamente a mitad de la década. Una serie de acontecimientos internacionales mostraban como la nueva distribución del poder internacional se tornaba contra los intereses rusos. En este sentido, Rusia veía como los objetivos de su política exterior no se cumplían²¹. En 1992 estos habían sido identificados, en primer lugar, con la creación de un gran sistema paneuropeo de seguridad donde Rusia fuese tratada como un igual y, en segundo, la responsabilidad especial conferida por la historia y su ascendente sobre las cuestiones relacionadas con el espacio postsoviético y que venía a representar la plasmación espacial de su estatus de gran potencia²². La intervención de la OTAN en Bosnia de 1995 y, especialmente, la de Kosovo en 1999, junto con los sucesivos procesos de ampliación de la organización dejaron claro a los rusos que, si de alguna forma esperaban que la Guerra Fría hubiese terminado con un acuerdo wilsoniano, la realidad se asemejaba más a Brest-Litovsk.

14. Por un lado, las intervenciones militares de la OTAN eran un claro síntoma de la alteración del equilibrio de poder en el sistema internacional, dando lugar en Rusia a lo que se ha denominado como síndrome de Kosovo. Esto es, la constatación de la pérdida de su poder en la arena internacional, o lo que ellos percibían como el establecimiento de un orden unipolar y el debilitamiento de la ONU en favor de instituciones occidentales en las que no estaba representada²³. Esta apropiación por parte de la OTAN de la función principal del Consejo de Seguridad venía a romper uno de los pilares básicos del sistema internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial, dinamitando, de paso, la capacidad de Rusia de usar su derecho de veto, instrumento que representa el respeto de la configuración de poder resultante de dicho conflicto. Por otro, suponía una violación de los acuerdos de Helsinki, elemento fundamental de distensión durante la Guerra Fría y la piedra angular de la seguridad europea²⁴. Este cambio de poder a nivel internacional tuvo consecuencias directas sobre el espacio regional europeo. La ampliación de

a su propia crisis interna, sino que respondía a una estrategia orquestada desde Occidente. Véase SERRA MASSANSALVADOR, F., *Rusia: La otra potencia europea*, Fundación CIDOB, 2005, p. 157.

²¹ De hecho, Yeltsin llegó a declarar en la Cumbre de Budapest de Jefes de Estado o de Gobierno en diciembre de 1994 que creó la OSCE que en Europa se estaba estableciendo una paz fría. Para Rusia, los motivos de fricción estaban relacionados con el hecho de que se la tratase como a otros Estados europeos pequeños y medianos y la posibilidad de ampliación de la OTAN. Los planes iniciales de los rusos pasaban más por una subordinación de la OTAN a la OSCE o incluso por una adhesión de Rusia a la OTAN. Véase SHERR, J., *Hard Diplomacy and Soft Coercion Russia's Influence Abroad*, Royal Institute of International Affairs, 2013, p. 48.

²² Espacio que, en un claro signo de esta visión, comenzó a denominarse entre los políticos rusos como *extranjero cercano*. KOZYREV, A., «Russia: A Chance for Survival», *Foreign Affairs*, vol. 71, primavera de 1992, núm. 2, pp. 1-16.

²³ LÓPEZ, J. y MORALES, J., *op. cit.*, nota 18, p. 46.

²⁴ BILANDZIC, V., «El proceso de gestación del Acta Final de Helsinki: un testimonio desde Belgrado», *Comunidad de la Seguridad*, 3-4/2015, disponible en <https://www.osce.org/es/magazine/226506>.

la OTAN de 1999 a la República Checa, Hungría y Polonia alteraba el entorno de seguridad de Rusia en la medida que incluía a Estados de su antigua zona de influencia, a la vez que la acercaba hacia la actual —*extranjero cercano*— y a sus propias fronteras, suponiendo, además, una violación de las garantías dadas por Occidente a la URSS durante la reunificación alemana²⁵.

15. La debilidad de Rusia —y del propio Yeltsin— en ese momento explican su incapacidad para llevar a cabo ninguna acción contraria —más allá de la protesta política y del extraño caso de la toma del aeropuerto de Prístina por tropas rusas tras la guerra de Kosovo—. Ahora bien, sí tuvieron consecuencias en el ámbito interno. La decepción con Occidente fue un elemento fundamental a la hora de entender el cambio en la política exterior del Kremlin, materializado en el reemplazo de Andrei Kozyrev por Yevgeni Primakov en 1996 —promovido a presidente del Gobierno en 1998—. Las líneas generales de su política exterior fueron conocidas como la doctrina Primakov y, en gran medida, siguen constituyendo los ejes principales de la política exterior de Rusia. Así, esta pasaría de ser de orientación occidental a euroasiática, nacionalista y realista. Los objetivos serían a partir de entonces el de convertirse en un centro de poder en un mundo multipolar y especialmente el preminente en cuestiones políticas, económicas, militares y culturales en el *extranjero cercano*. Para ello era necesario contrarrestar el dominio de Occidente mediante el acercamiento a otras potencias —política exterior multivectorial hacia China e India en esa época— y la consolidación del *extranjero cercano* como esfera de influencia natural rusa. Ambos objetivos se encontraban estrechamente vinculados²⁶.

3.2. La primera etapa del gobierno de Vladimir Putin

16. Vladimir Putin, a pesar de la rivalidad con Primakov, asumió como propios los principios de su política exterior, lo que paradójicamente no supuso, ni mucho menos, una confrontación con Occidente, más bien todo lo contrario. Rusia apoyó a Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre y la posterior invasión de Afganistán, aunque esto implicara la creación de bases de militares norteamericanas en Asia central; en 2002 concluirían el Tratado de Reducciones de Ofensivas Estratégicas (SORT) y también acordaron la creación del Consejo Rusia-OTAN como mecanismo de cooperación y actuación conjunta entre las partes²⁷. Además, tuvo una actitud de moderación tras la retirada de Estados Unidos ese mismo año del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM), con la invasión de Irak por parte de Estados Unidos en 2003 y con la gran ampliación de la OTAN de 2004 que incluyó

²⁵ Véase MORALES, J., «Seguridad ontológica y percepciones de amenaza: Rusia ante la ampliación de la OTAN», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4, 2018, núm. 2, pp. 1-15.

²⁶ LÓPEZ, J. y MORALES, J., *op. cit.*, nota 18, p. 25, y SHERR, J., *op. cit.*, nota 21, p. 191.

²⁷ En estos años, las partes llegaron a otros acuerdos, como declaraciones en materia de energía, sobre Oriente Próximo, etc. Véase MOTYL, A., RUBLE, B. y SHEVTSOVA, L., *Russia's Engagement with the West. Transformation and Integration in the Twenty-First Century*, Routledge, 2015, p. 269.

a los países bálticos, parte del antiguo territorio soviético. Aunque protestó airadamente contra estas decisiones, no supusieron la ruptura de la cooperación. Durante estos mismos años, las relaciones con Europa, aunque de menor calado, también fueron relevantes. De hecho, Rusia se posicionó al lado de Francia y Alemania contra la invasión de Iraq en lo que se conoció como el eje París-Berlín-Moscú o, en palabras de Donald Rumsfeld, «vieja Europa» mientras que siguió manteniendo buenas relaciones con países de la «nueva Europa» como el Reino Unido e Italia. Por otra parte, la cooperación entre Rusia y la UE, aunque sin grandes logros, también avanzó²⁸.

17. Sin duda, es posible apreciar una importante contradicción entre la nueva orientación de la política exterior rusa y la estrecha cooperación con Occidente durante estos años, y ello a pesar de que las tendencias hegemónicas de Estados Unidos y el desmantelamiento del sistema surgido tras la Segunda Guerra Mundial no hacían más que acentuarse. Para poder comprender la actuación de Rusia es necesario introducir cuestiones de política interna. Durante los primeros años de la presidencia de Putin, la crisis económica, la segunda guerra de Chechenia y, especialmente, la consolidación del poder del nuevo presidente en detrimento del poder legislativo, el de las regiones así como el de los *oligarcas*, acapararon la mayor parte de la atención del Kremlin²⁹. Pero, además, existió una concordancia de intereses entre las amenazas internas y los cambios producidos en el medio internacional. En efecto, Rusia quería presentar su intervención en Chechenia como una cuestión de lucha contra el terrorismo, necesitaba estrechar sus lazos con Occidente para favorecer su recuperación y modernización económica y aún mantenía cierta esperanza en que estas relaciones servirían para favorecer la vuelta de Rusia como potencia del sistema.

18. Por tanto, parecía que Rusia estuviese dispuesta a aceptar la hegemonía estadounidense siempre y cuando esto no supusiese una amenaza contra sus intereses en los niveles regional e interno. Como se ha señalado, el pragmatismo de Rusia a la hora de aceptar estas cuestiones, difíciles para sus intereses, se basaron en el convencimiento de que existía un consenso con Estados Unidos para respetar la no injerencia mutua³⁰ y que las acciones estadounidenses no se dirgiesen contra Rusia o sus intereses en el *extranjero cercano*³¹.

19. Lo que la nueva presidencia sí supuso un cambio fundamental respecto a la anterior fue en política interna. El nuevo gobierno, como ya se ha comentado, llevó a cabo un proceso de recentralización y fortalecimiento

²⁸ En 2003, en la cumbre de San Petersburgo, la UE y Rusia acordaron reforzar su cooperación con la creación de espacios comunes. Véase *Fichas temáticas de la UE. Relaciones UE-Rusia*, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/177/russia>.

²⁹ MOTYL, A., RUBLE, B. y SHEVTSOVA, L., *op. cit.*, nota 27, pp. 7-8.

³⁰ Como resultado de la cooperación rusa en la guerra del terror de Bush su administración mantuvo una actitud complaciente con los desmanes de Rusia en la guerra de Chechenia o la represión interna contra los medios de comunicación o contra algunos *oligarcas*. *Ibid.*, p. 268.

³¹ LÓPEZ, J. y MORALES, J., *op. cit.*, nota 18, pp. 78-79.

del poder del gobierno federal y más concretamente el de la figura del presidente. Pero además, el Estado recuperó el control sobre el sector energético que se convirtió en el maná de la recuperación económica, política y militar de Rusia, así como un importante instrumento de poder en las relaciones internacionales. Esto provocó un cambio importante en la evolución de Rusia. Si durante los primeros años apostó por una estrategia de emulación respecto de Occidente, el propio fracaso a la hora de convertir a Rusia en un Estado liberal democrático y los importantes cambios en la estructura de poder internacional, favorecieron una estrategia de innovación. Las consecuencias de la misma fueron una paralización y retroceso de la democratización de Rusia y un mayor control e intervencionismo del gobierno sobre la economía y otros sectores de la sociedad civil³². El resultado es un sistema definido por ellos como democracia soberana³³ o, si se prefiere, democracia a la rusa. El objetivo de estas actuaciones estaban estrechamente relacionadas con los cambios percibidos en el medio internacional. Si Rusia quería seguir siendo una potencia internacional debía aumentar su poder estatal. Así, el reforzamiento del poder político en un sentido casi autocrático aumentaba la capacidad del Estado de extraer recursos de la sociedad y su autonomía respecto de esta, lo que le permitiría llevar a cabo una política exterior más ambiciosa³⁴.

20. Estos cambios internos en Rusia coincidieron con desafíos importantes en el entorno de seguridad de Rusia en su zona más sensible. Las «revoluciones de colores», una serie de movilizaciones políticas que, mediante protestas pacíficas masivas, consiguieron reemplazar en algunas exrepúblicas soviéticas a dirigentes próximos a Moscú por otros más favorables a Occidente y, por tanto, partidarios de un mayor acercamiento a algunas de sus instituciones como la OTAN o la UE³⁵. Estas acciones, que fueron alentadas y apoyadas tanto por Estados Unidos como por la UE, fueron vistas como una amenaza directa por parte de Rusia. En primer lugar, estos cambios políticos significaban una merma de la influencia de Rusia en la región en detrimento de Occidente, lo que venía a cuestionar directamente sus aspiraciones de

³² Véase SÁNCHEZ, A., *Rusia, el poder y la energía*, Plaza y Valdés, 2014, pp. 45 y ss.

³³ Véase ABU-TARBUSH, J. y GRANADOS, J., «La política exterior de Rusia en Oriente Medio: su intervención en Siria», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, julio de 2018, núm. 35, p. 13.

³⁴ La cuestión de la erosión de la autonomía de los Estados respecto de sus sociedades y el impacto de esta relación en el poder del Estado ha sido tratada por los realistas clásicos como Morgenthau o Kissinger. La aportación de los neorealistas en este sentido es la de abordar las estrategias internas y externas que pueden llevar a cabo los Estados frente a esta situación. En el ámbito interno los Estados poderosos deben mostrar una mayor cohesión de sus instituciones —burocracia y ejército—, una mayor autonomía de su sociedad, más capacidad de generar ingresos y mayor alcance de las competencias gubernamentales. Véase LOBELL, S., RIPSAN, M. y TALIAFERRO, J., *op. cit.*, nota 8, esp. pp. 27 y 216 y ss.

³⁵ Georgia en 2003, Ucrania en 2004 y Kirguistán en 2005. Además, estas habían sido precedidas por un movimiento de similares características que había derrocado a Milosevic en Yugoslavia en el año 2000, mientras que, en 2006, la revolución blanca amenazó al más firme aliado de Rusia, Lukashenko, en Bielorrusia. Véase KRAMER, M., «Russian policy toward the Commonwealth of Independent States. Recent Trends and future prospects», *Problems of Post-Communism*, vol. 55, noviembre-diciembre de 2008, núm. 6, pp. 3-19.

seguir siendo considerada como una gran potencia del sistema internacional y la potencia dominante en el espacio postsoviético. Además, amenazaban con dar al traste con algunas de las iniciativas de regionalismo impulsadas por Moscú como son el Tratado para la Seguridad Colectiva, en el ámbito militar-defensivo o la Comunidad Económica Euroasiática, como modelo de integración económica del espacio postsoviético³⁶.

21. En segundo lugar, estas defecciones de las exrepúblicas soviéticas significaban un acercamiento de Occidente hacia las fronteras rusas. Esta cuestión ha sido históricamente muy sensible para Rusia, puesto que siempre han considerado a los Estados amortiguadores como defensas adelantadas ante invasiones terrestres y, por tanto, necesarias para mantener su integridad territorial³⁷. Lo que además tenía una especial significación en el caso de Ucrania dada la presencia de la flota rusa en la base de Sebastopol en Crimea. Además, son fundamentales para mantener la independencia política de Rusia. En este sentido, ha sido testigo de cómo las revueltas políticas de inspiración occidental han reducido su área de influencia, en los Estados de la Europa oriental en los tiempos de la URSS y más recientemente en las antiguas repúblicas soviéticas. En otras palabras, si en 1989 la influencia de Rusia dividía Alemania por la mitad, en treinta años —periodo irrelevante para la memoria de los Estados— esta frontera se ha situado en el río Dnieper. Esta tendencia, sin duda, puede llevar a pensar que de no tomarse las medidas necesarias es una cuestión de tiempo que la siguiente revolución se dé en la Plaza Roja de Moscú.

22. En tercer lugar, para Rusia esto suponía una ruptura con el entendimiento que, desde el final de la Guerra Fría, y específicamente tras el apoyo de Rusia a Estados Unidos en su guerra contra el terror, habían mantenido ambas potencias. «La retórica estadounidense en favor de extender la democracia mediante la intervención para cambiar regímenes en otros países —empleada como justificación para invadir Irak— se utilizaba ahora en el vecindario inmediato de Rusia»³⁸. Todo esto, sumado con las tendencias anteriores aumentaba la desconfianza de Rusia hacia Estados Unidos, percibiéndola como una potencia con voluntad hegemónica y, sin duda, revisionista del sistema internacional. En definitiva, los rusos parecían rescatar los recelos de la Guerra Fría³⁹.

³⁶ Estas iniciativas pueden ser consideradas como nuevos intentos de recrear en alguna medida a la URSS o por lo menos conseguir de una forma más eficaz algunos de los objetivos perseguidos por Rusia en la creación de la Comunidad de Estados Independientes, ALLISON, R., «Regionalism, regional structures and security management in Central Asia», *International Affairs*, vol. 80, 2004, núm. 3, pp. 463-483.

³⁷ NÚÑEZ, J. y CARRASCO, M., «Política exterior y de seguridad de Rusia: ida y vuelta a la escena mundial», *Papeles del Este*, 2008, núm. 16, pp. 81-95.

³⁸ LÓPEZ, J. y MORALES, J., *op. cit.*, nota 18, p. 79.

³⁹ Todas estas cuestiones quedaron claramente de manifiesto en el discurso pronunciado por el Presidente Putin en la Conferencia de Política de Seguridad celebrada en Múnich en 2007. Véanse PUTIN, V., *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>, y NALBANDOV, R., *Not by Bread Alone: Russian Foreign Policy under Putin*, Potomac Books, 2016, *passim*.

23. El incremento del poder de Rusia en los años precedentes favoreció una serie de actuaciones que trataron de revertir o contener estas situaciones, pero que no destacaron precisamente por su contundencia. En muchas ocasiones la energía, el apoyo o las sanciones de carácter económico fueron los principales instrumentos de la política exterior rusa en la región. Como excepción encontramos la intervención militar en Georgia en 2008. Aunque esta se presentó en los mismos términos por parte de Rusia que la actuación de la OTAN en Kosovo, esto es, defender a las minorías de Abjasia y Osetia del Sur, a nadie se le escapa que la verdadera razón estaba más relacionada con impedir una incorporación de Georgia a la OTAN, con cuestiones de carácter energético y como un intento de socavar al gobierno prooccidental de Mijail Saakashvili⁴⁰. Si bien es cierto que esta intervención militar es, con razón, identificada como una muestra de la hipocresía de Rusia, lo cierto es que en su resultado no supuso una alteración sustancial de la situación de Georgia⁴¹. Es por ello que, desde el punto de vista del Kremlin, era una operación más destinada a mantener el *statu quo* y derivada de las prerrogativas especiales de su ascendente sobre su área de influencia.

24. La consecuencia más relevante —además, obviamente, de las víctimas de dicho conflicto— fue la constatación entre los líderes rusos de que sus fuerzas armadas, aunque victoriosas, distaban mucho de ser un instrumento de proyección de poder, lo que fue determinante para que estas comenzaran un profundo proceso de reforma cuyos efectos han quedado de manifiesto en las crisis de Ucrania de 2014 y en la guerra de Siria. Por lo que si antes hemos visto que Rusia había iniciado un proceso de aumento del poder estatal mediante el reforzamiento del poder político, el incremento de la autonomía de este respecto de su sociedad y su capacidad para acrecentar los ingresos, ahora había llegado el momento de reforzar sus capacidades militares⁴².

⁴⁰ Véase SÁNCHEZ, A., *op. cit.*, nota 32, pp. 128-176.

⁴¹ Las dos provincias rebeldes funcionaban como Estados *de facto* con el apoyo ruso desde los acuerdos de paz de 1994. La guerra se inició tras el intento de Georgia de recuperar el control de Osetia del Sur mediante la fuerza. Las operaciones militares rusas, aunque afectaron otras partes del territorio georgiano, no limitaron su posterior soberanía, ni entre sus objetivos estaba el cambio de gobierno. Aunque es cierto que Rusia reconoce a Osetia del Sur y a Abjasia como Estados independientes desde el fin de la guerra. Véase SAKWA, R., *op. cit.*, nota 3, p. 10. Un trabajo más amplio sobre la cuestión puede verse en CORNELL, S. y STARR, F. (eds.), *The Guns of August 2008. Russia's War in Georgia*, M. E. Sharpe, 2009.

⁴² Sobre esta cuestión se ha escrito con profusión, tanto desde el punto de vista del incremento del poder militar ruso como del impacto de este sobre la seguridad internacional y especialmente occidental. Véanse, entre otros, BAEV, P., «The Continuing Revolution in Russian Military Affairs», en LIPMAN, M. y NIKOLAI, P., *Russia in 2020: Scenarios for the Future*, Carnegie Endowment for International Peace, pp. 349-370; LAVROV, A., «Russian Military Reforms from Georgia to Syria», *Center for Strategic and International Studies*, 5 de noviembre de 2018, disponible en https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181106_RussiaSyria_WEB_v2.pdf; MARTIN, R., «Russia's armed forces Reforms and challenges», *EPRS/European Parliamentary Research*, abril de 2015, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554213/EPRS_IDA\(2015\)554213_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554213/EPRS_IDA(2015)554213_EN.pdf); y FACON, I., «Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU», Directorate-General for External Policies, European Parliament, enero de 2017, disponible en http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/EXPO_IDA%282017%29578016_EN.pdf.

3.3. De la política del *reset* a la crisis de Ucrania

25. La crisis georgiana no supuso una ruptura entre Rusia y Occidente, ni siquiera conllevó la adopción de sanciones⁴³. Es más, entre 2009 y 2012 las relaciones de Rusia y Estados Unidos mejoraron de forma sustancial en lo que ha pasado a la historia como «*reset*». En gran parte, esto estuvo motivado por cambios políticos internos en Estados Unidos y Rusia —la llegada al poder de Barack Obama y de Dimitri Medvedev—⁴⁴ así como por una serie de intereses comunes en el ámbito internacional. Durante esta etapa la cooperación entre las partes fue tremendamente productiva, especialmente para los estadounidenses. Los frutos más destacados de esta fase serán la nueva política de Rusia hacia la intervención en Afganistán —que permitió el uso de su territorio para apoyar la logística de la misión de la OTAN, además de cooperar en la lucha antidrogas y en cuestiones de inteligencia en el conflicto afgano—; el apoyo de Rusia a la política estadounidense contra los programas nucleares de Irán y Corea del Norte —incluidas las aprobaciones de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas contra ambos países, su papel destacado en la conclusión de los acuerdos de Ginebra⁴⁵ y la suspensión de ventas de armas rusas—; la firma del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (2010-2011 conocido como START III); la aquiescencia rusa en la aprobación de la Resolución 1973 que permitía el uso de la fuerza contra Gadafi en Libia⁴⁶ y el ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio. Ahora bien, este nuevo entendimiento falló a la hora de convertirse en una asociación entre las partes que, desde los avances en

⁴³ Aunque se barajaron diferentes opciones, al final no se adoptó ninguna sanción. Rusia, en cambio, sí aprobó sanciones de carácter comercial contra Georgia que tuvieron un impacto directo sobre su economía y sobre el gobierno. Véanse NEWNHAM, R., «Georgia on my mind? Russian sanctions and the end of the “Rose Revolution”», *Journal of Eurasian Studies*, vol. 6, 2015, núm. 2, pp. 161-170, y NICHOL, J., «Russia-Georgia conflict in August 2008: Context and implications for U.S. interests», *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, marzo de 2009, pp. 1-39, disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/RL34618.pdf>. Aunque las relaciones entre Rusia y Estados Unidos siguieron mostrando cierta tensión, ejemplos de ello fueron el despliegue de misiles tácticos en Kaliningrado, las visitas oficiales de Medvedev a Cuba y Venezuela y la petición, debido a presiones rusas, de Kirguistán a Estados Unidos de retirarse de la base de Manás. LÓPEZ, J. y MORALES, J., *op. cit.*, nota 18, p. 84.

⁴⁴ La elección de Obama supuso un cambio importante en la política hacia Rusia. Existía un consenso en la política americana de que era necesario una aproximación a Rusia, esta partía del convencimiento de que Estados Unidos no siempre había sido sensible a las demandas rusas, lo que había provocado que el entendimiento alcanzado tras el 11 de septiembre fuese cayendo en el desinterés, especialmente por la parte americana, lo que había provocado una pérdida de influencia sobre Rusia, plasmada en la intervención de Georgia. Por tanto, era necesario articular una nueva política hacia Rusia basada en la cooperación en temas de interés común con el objetivo de ir avanzando en otros ámbitos. Este cambio coincidió con una reorientación a su vez de la política rusa hacia Estados Unidos impulsada por Medvedev. Para fomentar las relaciones se creó incluso una Comisión Presidencia Bilateral como mecanismo de cooperación permanente entre las partes. Esta tenía el objetivo de identificar cuestiones de interés comunes que serían desarrolladas por grupos de trabajo. *Ibid.*, pp. 86-88.

⁴⁵ Véase SÁNCHEZ, A., «La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea. Algunas consideraciones derivadas de las sanciones a Irán», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, núm. 47, pp. 233-264.

⁴⁶ S/RES/1973 (2011).

áreas concretas de interés compartido, trascendiera a un entendimiento general. Para Rusia, Estados Unidos seguía siendo su principal rival y para este Rusia tenía un cierto valor, pero de carácter instrumental⁴⁷.

26. Tras esta pequeña luna de miel, una serie de acontecimientos internacionales, pero también alguno de orden interno de Rusia, casi en una escala creciente, crearon importantes puntos de fricción que llevaron al divorcio de 2014. Estos acontecimientos tuvieron un impacto muy significativo sobre la percepción de las amenazas por parte de Rusia en todos los niveles. En primer lugar, señalaremos las cuestiones militares. La ampliación del escudo antimisiles estadounidense al territorio europeo de la OTAN, a partir de 2009, será percibido por Rusia como una amenaza directa contra su capacidad de disuasión nuclear y, por qué no decirlo, el socavamiento del pilar más importante de su poder internacional como es la fuerza nuclear. Además, la presencia de misiles nucleares en cuestiones de política internacional evocaba claramente a la Guerra Fría y sus formas, especialmente la de los dilemas de seguridad⁴⁸. Aunque en sus primeras fases el sistema se desplegó en el Mediterráneo con el objetivo de hacer frente a la amenaza iraní o norcoreana, su posterior despliegue en Rumanía, Polonia y República Checa no hará sino aumentar la desconfianza de Rusia⁴⁹. Esta situación, junto con los sucesos de Ucrania de 2014 han provocado una nueva carrera armamentística, especialmente en el desarrollo de misiles entre las partes, además del abandono por parte de Estados Unidos y Rusia del tratado de Armas Nucleares de Alcance Intermedio, firmado en 1987 tras la crisis de los euromisiles⁵⁰.

27. En segundo lugar, si para Rusia las cuestiones militares alteraban el equilibrio de poder en Europa, o en términos de Morgenthau eran un elemento de competencia directa de poder entre los Estados, los acontecimientos de carácter político que se produjeron entre 2011 y 2014 trajeron también los modelos de competición de Morgenthau. Esto es, cuando en la pugna por el

⁴⁷ SHERR, J., *op. cit.*, nota 21, pp. 66-68. Además, esta instrumentalización de Rusia por parte de Estados Unidos fue también percibida por los propios rusos. En 2014, Veronika Krashennikova, Jefa del Instituto Ruso de Investigación e Iniciativas de Política Exterior, afirmó que el *reset* no fue más que un movimiento táctico de Estados Unidos para comprometer a Rusia en el papel de un socio menor, sirviendo a los intereses de Washington. Citado en NALBANDOV, R., *op. cit.*, nota 39, p. 142. Por su parte, en las elecciones estadounidenses de 2012 se tildaba a Rusia como el principal enemigo de Estados Unidos y se hacían llamamientos para cancelar la política de *reset*. Con la vuelta al poder de Putin, en 2012, este discurso no hará sino aumentar. Véase TSYGANKOV, A., «Foreign Policy and relations with the United States», en WEGREN, S., *Putin's Russia. Past imperfect, future uncertain*, 6.ª ed., Rowman & Littlefield, 2016, pp. 233-256.

⁴⁸ NALBANDOV, R., *op. cit.*, nota 39, pp. 156-159.

⁴⁹ Véase CIMBALA, J., «Putin and Russia in retro and forward: the nuclear Dimension», *Defense & Security Analysis*, vol. 33, 2017, núm. 1, pp. 57-67.

⁵⁰ Previamente, Rusia había anunciado que dejaría de cumplir con sus obligaciones derivadas del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa. Además, ha desarrollado una nueva serie de misiles hipersónicos de medio y largo alcance que podrían penetrar el escudo antimisiles y ha potenciado sus propios sistemas antimisiles S300 y especialmente S400. Por otra parte, desde 2013, ha desarrollado diferentes ejercicios militares en los que se simulan enfrentamientos contra Occidente. Véase CIMBALA, S. y MCDERMOT, R., «Putin and the Nuclear Dimension to Russian Strategy», *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 29, 2016, núm. 4, pp. 535-553.

poder un Estado expansionista trata de imponer su dominio sobre Estados menores, aumentando con ello su área de influencia en detrimento de la de otros. Por tanto, el Estado que quiere preservar el equilibrio de poder tratará de evitarlo, ya sea manteniendo la independencia del Estado menor o, por el contrario, tratando de dominarlo⁵¹. Las cuestiones políticas mencionadas son las diferentes revoluciones que buscaban cambios políticos en zonas directamente relacionadas con los intereses de Moscú. Estos acontecimientos serán percibidos por Rusia como un nuevo intento, esta vez más agresivo, de expansionismo occidental, que mediante la injerencia en los asuntos internos persiguen la instauración de regímenes liberales democráticos o por lo menos más próximos a Estados Unidos y, por tanto, su alejamiento de Moscú.

28. El primero de estos episodios es la crisis de Libia. Aunque en los primeros momentos Rusia había reaccionado con cierto desdén o incluso con cierta comprensión hacia las primaveras árabes, su postura cambió radicalmente tras la intervención occidental en Libia⁵². Aunque dentro del contexto del *reset*, Rusia se abstuvo en la adopción de la Resolución 1973, la consiguiente intervención en Libia y el cambio de régimen tuvieron importantes consecuencias para esta. En primer lugar, supuso la pérdida de un importante aliado en la región. Además, el cambio de régimen conllevó unas tremendas pérdidas económicas para Rusia: la cuantía por deuda pública, contratos de ventas de armas y otras inversiones superaban los 10.000 millones de dólares⁵³. En segundo lugar, la intervención solo sirvió para desestabilizar el país y provocar el auge de los movimientos yihadistas. Un patrón que se venía repitiendo en todas las intervenciones militares de Estados Unidos desde Afganistán a Irak. En tercer lugar, la imagen de Rusia, como consecuencia de la caída de Gadafi, se vio afectada en la región. Se entendió como una muestra de debilidad del país y como el abandono de un aliado. Estos elementos provocaron una reorientación de Rusia hacia las primaveras árabes que, a partir de entonces, fueron identificadas con las revoluciones de colores; frutos del expansionismo de Estados Unidos y la reducción del área de influencia de Rusia⁵⁴. Pero, además, la intervención en Libia tuvo consecuencias en la política interna rusa. Supuso la pérdida de confianza en el proyecto de Medvedev, más partidario de la modernización de Rusia mediante un acercamiento a Occidente⁵⁵, tanto por sectores de la sociedad rusa, que lo acusaron de haber cedido ante los intereses norteamericanos en contra de los rusos en la región, como, especialmente, por Putin, que no respaldó

⁵¹ MORGENTHAU, H., *Scientific man vs. power politics*, University of Chicago, 1974, pp. 173-177.

⁵² Véase ABU-TARBUSH, J. y GRANADOS, J., *op. cit.*, nota 33, pp. 17 y ss.

⁵³ KOZHANOV, N., «Russian Policy across the Middle East Motivations and Methods», *Research Paper*, Royal Institute of International Affairs, 2018, p. 11, disponible en <https://www.chathamhouse.org/publication/russian-policy-across-middle-east-motivations-and-methods>.

⁵⁴ De hecho, desde algunos sectores rusos se venía afirmando que las primaveras árabes estaban suponiendo el reemplazo de líderes árabes próximos a Moscú, habían estudiado en la URSS o eran de ideología socialista, por otros de corte islamista. DANNREUTHER, R., «Understanding Russia's return to the Middle East», *International Politics*, vol. 56, diciembre de 2019, núm. 6, pp. 726-742, esp. p. 730.

⁵⁵ Véanse SAKWA, R., *op. cit.*, nota 3, pp. 23-42, y TSYGANKOV, A., *op. cit.*, nota 47, pp. 233-256.

sus decisiones y que cambió radicalmente la política exterior del país hacia la región tras su vuelta al poder⁵⁶.

29. El segundo episodio a destacar fueron las manifestaciones que se produjeron en Rusia entre 2011 y 2013 en contra de los resultados de las elecciones legislativas y de la vuelta de Putin a la Presidencia de la Federación. Estas fueron percibidas por este, más que como una muestra del descontento de la población contra el gobierno, como un nuevo intento de Occidente de interferir en los asuntos internos, alentando un cambio de gobierno esta vez en la propia Rusia⁵⁷. Estas manifestaciones tuvieron un hondo impacto en Putin. Por un lado, su popularidad se veía afectada, lo que en un contexto de crisis económica limitaba enormemente las posibilidades de satisfacer a una población castigada por la misma y, por otro, su desconfianza hacia Occidente se incrementaba. Esto explica en parte que en su tercer mandato Putin se apoye en la defensa de los valores tradiciones rusos, estos son un fuerte nacionalismo, la Iglesia ortodoxa, un destacado discurso antioccidental y la idea de Rusia como civilización euroasiática⁵⁸. Esta reorientación ideológica nacionalista impulsada desde el Estado responde plenamente con la lógica identificada por los realistas neoclásicos a la hora de incrementar el poder estatal. Con ello, Putin trata de favorecer una mayor cohesión social en contra de una amenaza externa⁵⁹. Esto contribuye a soportar el coste de la política exterior rusa en Ucrania y Siria a la vez que se convierte en un elemento de legitimación de su propio gobierno.

30. En este contexto hay que situar la crisis de Ucrania de 2014 que provocó la caída del Presidente prorruso Víktor Yanukóvich y su reemplazo por un gobierno prooccidental. Lo que sucedió en Ucrania desde noviembre de 2013 son hechos bien conocidos y no requieren un gran detenimiento. La crisis tuvo como detonante la negativa del Presidente Yanukóvich a firmar el Acuerdo de asociación entre la UE y Ucrania, apostando, en su lugar, por la integración del país en la Comunidad Económica Euroasiática, una unión aduanera impulsada por Rusia. Esta decisión motivó una serie de protestas cuyo epicentro tuvieron la plaza Maidán de Kiev y que fueron reprimidas ferozmente por parte del gobierno. Ante la escalada de la violencia, el 21 de febrero de 2014 con la intermediación de la UE y de Rusia se llegó a un acuerdo entre el gobierno y la oposición, pero antes de que pudiese aplicarse el Presidente Yanukóvich abandonó el país temiendo por su propia seguridad⁶⁰. Desde el comienzo de la crisis de Ucrania quedó de manifiesto que, además de responder a un proble-

⁵⁶ Esta dicotomía en el tándem Medvedev-Putin es difícil de asimilar, pero lo cierto es que mientras el primero se congratulaba por la detención de Gadafi, el segundo definía a los Estados occidentales como nuevos cruzados. *Ibid.*, p. 8.

⁵⁷ LÓPEZ, J. y MORALES, J., *op. cit.*, nota 18, p. 93.

⁵⁸ Sobre estas cuestiones, véanse TSYGANKOV, A., *op. cit.*, nota 47, pp. 233-256; KOZHANOV, N., *op. cit.*, nota 53, pp. 9 y ss., y MATLARY, J. y HEIER, T. (eds.), *Ukraine and Beyond. Russia's Strategic Security Challenge to Europe*, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 197 y ss.

⁵⁹ TALIAFERRO, J., *op. cit.*, nota 17, pp. 219 y ss.

⁶⁰ El acuerdo contemplaba elecciones anticipadas y la reforma constitucional para la reducción del poder de la presidencia.

ma interno del país, el conflicto tenía una destacada dimensión internacional. La crisis estalló por una cuestión de política exterior que iba a determinar la alienación del país con la UE o con Rusia. Esto quedó de manifiesto durante las protestas, Estados Unidos y la UE alentaron a la oposición, mientras que Moscú trataba de sostener en el poder a Yanukóvich⁶¹.

31. El cambio de gobierno, y con ello de orientación política de Ucrania, tenía consecuencias desastrosas para Rusia. En primer lugar, Putin no identificó la crisis con los problemas económicos de corrupción o identitarios que el país venía arrastrando desde su fundación, sino que lo entendió como un cambio político auspiciado por Occidente con el objetivo de aislar a Rusia; por tanto, una acción expansionista contra su área de influencia más relevante. En segundo lugar, este cambio político podría conllevar una integración de Ucrania en la UE o en la OTAN, lo que en sí mismo planteaba tres escenarios preocupantes. La propia colindancia de dichas organizaciones era una amenaza contra su seguridad e independencia política, ponía en riesgo la continuidad de su principal base marítima en el mar Negro y, además, sin Ucrania, el proyecto de integración económica impulsado por Rusia quedaba herido de muerte.

32. Rusia llevó a cabo una serie de acciones de una contundencia inusitada que suponían un síntoma claro del incremento del poder y confianza de Rusia y que no se entenderían sin la relajación progresiva del sistema internacional ante las violaciones del principio de prohibición del uso de la fuerza y la propia debilidad de la OTAN⁶². La primera fue la anexión de Crimea mediante una operación militar poco convencional y un posterior referéndum de autodeterminación⁶³. La segunda, apoyando —o más bien creando— un conflicto interno en la zona más oriental de Ucrania, denominada como Dombás⁶⁴. Estas dos acciones trataban de minimizar el impacto de la crisis ucraniana sobre Rusia. La anexión de Crimea garantizaba la permanencia

⁶¹ En este sentido, el Parlamento Europeo adoptó diferentes resoluciones donde se criticaba abiertamente al gobierno ucraniano, se condenaban las injerencias rusas, se solicitaba algún tipo de sanciones contra Rusia y se apoyaba a los manifestantes, Resoluciones 2013/2983(RSP), 2014/2547(RSP) y 2014/2595(RSP). El apoyo de Estados Unidos quedó de manifiesto con la visita y reparto de galletas entre los manifestantes de la secretaria de Estado adjunta para asuntos europeos y el embajador estadounidense en Ucrania. Además, diferentes líderes y medios occidentales culpaban directamente a Putin por la represión a los manifestantes. Véanse NALBANDOV, R., *op. cit.*, nota 39, pp. 218 y ss., y CHARAP, S. y DARDEN, K., «Russia and Ukraine», *Survival*, vol. 56, 2014, núm. 2, pp. 7-14. Un autor tan reconocido y poco sospechoso de pertenecer a los medios propagandísticos rusos como es John Mearsheimer culpa abiertamente a Occidente de la crisis de Ucrania y sus consecuencias inmediatas, además detalla el apoyo previo y el que durante las manifestaciones recibió la oposición ucraniana de Estados Unidos. MEARSHEIMER, J., «Why the Ukraine crisis is the west's fault. The liberal delusions that provoked Putin», *Foreign Affairs*, vol. 93, septiembre-octubre de 2014, núm. 5, pp. 77-89.

⁶² SHERR, J., *op. cit.*, nota 21, p. 58.

⁶³ En español resultan interesantes los siguientes trabajos: REMIRO, A., «Derecho y poder en el destino de Crimea», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, pp. 231-243, y BERMEJO, R., *La vuelta de Crimea a la madre-patria. Algunas reflexiones a la luz del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, 2015.

⁶⁴ Este conflicto se ha producido en las provincias de Donetsk y Lugansk, principalmente, aunque también afecta a otras como Nikolayev, Odesa, Jarkov, etc. MATLARY, J. y HEIER, T. (eds.), *op. cit.*, nota 58, pp. 36 y ss., y CHARAP, S. y DARDEN, K., *op. cit.*, nota 61, pp. 7-14.

de la base rusa en Sebastopol y recuperaba un territorio de una importancia estratégica e histórica de gran relevancia para Rusia, lo que de alguna manera contribuía a aliviar la «pérdida» de Ucrania a la vez que catapultaba la popularidad de Putin⁶⁵. Mientras, la desestabilización de Ucrania impide la integración de la misma en la OTAN o la UE. Aunque se distancie de la órbita rusa sigue cumpliendo de alguna forma la función de Estado amortiguador. Esta táctica de desestabilización mediante la creación de un conflicto interno en un país de su antigua órbita, con el objetivo de impedir su independencia política, es una técnica en la que los rusos han demostrado una gran maestría y que han practicado desde Nagorno Karabaj al Dombás pasando por Transnistria y Abjasia-Osetia del Sur⁶⁶.

3.4. La intervención en Siria como bálsamo de la resaca ucraniana

33. La intervención en Ucrania provocó que Rusia fuese condenada a un cierto ostracismo internacional. A las sanciones económicas se unieron una serie de medidas de carácter diplomático como la expulsión del G8, la suspensión de cumbres internacionales con Rusia y la paralización de diferentes acuerdos y de su adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y a la Agencia Internacional de la Energía⁶⁷. Por su parte, la intervención militar de Rusia en Siria ha tenido un cierto efecto revulsivo sobre algunas de las consecuencias negativas de la intervención en Ucrania y muestran las consecuencias del incremento del poder relativo de Rusia.

34. Aunque se puede rastrear la presencia de Rusia en Oriente Próximo en el siglo XVII, no es hasta después de la Segunda Guerra Mundial y especialmente en el contexto del conflicto entre árabes e israelíes donde la URSS tuvo un papel destacado en la región. Países como Egipto, Libia, Siria, Irak y Yemen del Sur fueron Estados clientelares y socios en la Guerra Fría. A pesar de esto, la fuerte agenda ideológica de la URSS, que no encontraba acomodo en las sociedades árabes, junto con el fin de la Guerra Fría y la propia decadencia de la URSS provocaron que para la década de los noventa hubiese quedado prácticamente expulsada de la región. Las primaveras árabes y la intervención militar occidental primero en Libia y después en Siria estaban mermando aún más su influencia internacional y suponía, en el caso sirio, la pérdida de un aliado muy relevante donde cuenta incluso con una importante presencia militar⁶⁸. Además, estas dinámicas conllevaban un claro riesgo interno para Rusia puesto que la desestabilización de ambos países había

⁶⁵ Un interesante trabajo donde se pone de manifiesto el desgaste de la popularidad de Putin desde 2011 y cómo Ucrania sirvió para relanzarla puede verse en BUKKVOLL, T., «Why Putin went to war: ideology, interests and decision making in the Russian use of force in Crimea and Donbas», *Contemporary Politics*, vol. 22, 2016, núm. 3, pp. 267-282.

⁶⁶ Véase SÁNCHEZ, A., *op. cit.*, nota 32, pp. 162 y ss.

⁶⁷ *Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis de Ucrania*, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/>.

⁶⁸ Desde los años setenta Rusia contaba con la importante base naval de Tartus. A partir de 2015 esta presencia se ha incrementado notablemente con la base aérea de Latakia y otras instalaciones.

producido un aumento de los movimientos yihadistas, lo que, nuevamente, en el caso de Siria podría tener efectos muy adversos en el Cáucaso ruso⁶⁹.

35. En 2015 la guerra civil de Siria apuntaba claramente hacia el derrocamiento del régimen de Bashar al-Ásad. La intervención militar de Rusia ha supuesto el afianzamiento y permanencia de dicho régimen. En Siria, pero también en el resto de la región, Rusia ha demostrado que el incremento de su poder estatal le ha permitido llevar a cabo una política exterior más ambiciosa y, en este caso, la capacidad de proyectar su poder más allá del *extranjero cercano*, algo que no intentaba desde el fiasco de Afganistán. Esto se ha basado en dos elementos. En primer lugar, destaca el uso de sus fuerzas armadas. El proceso de reforma en el que han estado inmersas desde el conflicto con Georgia ha mejorado su capacidad de combate muy eficazmente. Además, han aprendido de los errores de su incursión en Afganistán y han usado fuerzas sirias, de Hezbolá o iraníes como tropas sobre el terreno, reduciendo el número de bajas rusas. Pero, también, le ha servido para adquirir experiencia real de combate, mientras que ha sido un magnífico expositor de sus nuevos desarrollos armamentísticos⁷⁰. Como consecuencia, las ventas de armas rusas se han disparado en la región⁷¹.

36. En segundo lugar, destaca la nueva aproximación de su política exterior hacia la región. El abandono de la política exterior ideologizada de la URSS en favor de una política más pragmática y centrada en los intereses materiales de Rusia ha tenido una mejor aceptación en la región y ha sido entendida como un contrapeso a Estados Unidos. En efecto, Rusia es percibida como una potencia contra-hegemónica y que, al contrario que Estados Unidos, no persigue cambios en la región mediante procesos de ingeniería social como en Irak, Afganistán o Libia, sino que defiende el mantenimiento del *statu quo*⁷². Además, ha sabido aprovechar los errores de Estados Unidos para incrementar su influencia política en la región. Destacarían, en este sentido, su papel en los acuerdos de desarme químico de Siria, el liderazgo asumido en las conversaciones de paz de Astaná⁷³ y su actuación como garante

Véase KOFMAN, M. y ROJANSKY, M., «What Kind of Victory for Russia in Syria?», *Military Review*, marzo-abril de 2018, pp. 6-23.

⁶⁹ Es necesario tener en cuenta que un número importante, por encima del 20 por 100 según algunas fuentes, de combatientes extranjeros en Siria provenían de Rusia. ABU-TARBUSH, J. y GRANADOS, J., *op. cit.*, p. 4, y KOZHANOV, N., *op. cit.*, nota 53, pp. 12-13.

⁷⁰ KOFMAN, M. y ROJANSKY, M., *op. cit.*, nota 68, pp. 12-20.

⁷¹ Véase AZIZI, H., «Russian Arms Trade Approach in the Middle East and North Africa (MENA): Economic and Strategic Aspects», *Geopolitics Quarterly*, vol. 14, 2019, núm. 4, pp. 84-103.

⁷² Las diferentes intervenciones militares de Estados Unidos en Oriente Próximo le han supuesto una pérdida de poder. A pesar de sus intentos por establecer regímenes democráticos en la región, las sociedades islámicas se han rebelado contra esta libertad impuesta, provocando la vuelta de valores más tradicionales. De paso, ha demostrado que está dispuesta a no respetar algunos de los principios más básicos del sistema internacional. Véase PÉREZ DEL POZO, J., «La política exterior de Rusia en Oriente Medio. ¿Continuidad o cambio?», *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, mayo de 2016, núm. 41, pp. 139-162.

⁷³ Su papel fue fundamental a la hora de evitar los ataques anunciados por Estados Unidos y el Reino Unido y en el acuerdo posterior de desarme, mientras que, junto con Turquía e Irán, ha impulsado estas negociaciones para tratar de poner fin al conflicto de Siria. Véase MASON, R., «Russia in Syria:

de la estabilidad en el reciente conflicto entre Turquía y Siria tras la retirada estadounidense⁷⁴.

37. Es por ello que la intervención política y militar de Rusia en Siria ha servido de manera destacable a sus intereses. Son muchos los aspectos que se podrían destacar en este sentido. Así, desde el punto de vista de su posición en el sistema internacional, ha roto con el aislamiento al que fue sometida tras su intervención en Ucrania, siendo aceptada por Estados Unidos y otros países como un interlocutor necesario para la resolución del conflicto. Desde el punto de vista de su posición en la región, la intervención no solo le ha servido para mantener su influencia por la propia pervivencia del régimen sirio, sino que la ha incrementado. Así, ha potenciado su cooperación con Siria e Irán, pero también con Estados como Turquía, Israel, Arabia Saudita, Egipto y otros que tradicionalmente son más próximos a Estados Unidos⁷⁵. En este mismo sentido, su presencia militar en la región se ha reforzado, claramente en el caso de Siria, aunque también ha llegado a desplegar tropas en Irán⁷⁶. Otro elemento muy destacable a tener en cuenta es el mensaje de aliado de alta confiabilidad que Rusia ha mandado, muy a tener en cuenta a tenor del trato que Estados Unidos y Occidente han dado a algunos de sus aliados. Mubarak, Gadafi y, más recientemente, los kurdos, podrían haber tomado buena nota.

38. La intervención en Siria ha tenido destacadas consecuencias positivas para Rusia en su ámbito interno. Además de la venta de armas antes indicada, ha conseguido importantes contratos para el otro gran sector de la economía rusa como es el energético. Juntos han venido a paliar en gran medida las consecuencias negativas de la caída del régimen de Gadafi y de las sanciones económicas⁷⁷. También el debilitamiento del Estado Islámico y el haber combatido a enemigos internos en suelo extranjero contribuyen a su propia seguridad interior. Por último, otro elemento interesante, en este caso para la supervivencia del régimen, es el aumento de la popularidad de Putin, que se había visto afectada como consecuencia de las sanciones internacionales⁷⁸.

4. CONCLUSIONES

39. El realismo neoclásico ofrece una buena comprensión de la política exterior rusa y su relación con Occidente. En efecto, aunque Rusia, desde el

An Unequivocal Return to the Middle East?, *Middle East Policy*, vol. 25, invierno de 2018, núm. 4, pp. 101-115, esp. pp. 107-110.

⁷⁴ MARCUS, J., «Cómo Rusia, Turquía y Siria se benefician de su alianza ante el conflicto con los kurdos (y en qué lugar deja a EEUU)», *BBC Mundo*, 25 de octubre de 2019, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50177809>. Los esfuerzos diplomáticos rusos en la región incluirían también su papel en la crisis con Irán antes mencionada y su actuación en el conflicto de Yemen. Véase KOZHANOV, N., *op. cit.*, nota 53.

⁷⁵ DANNREUTHER, R., *op. cit.*, nota 54, pp. 738 y ss., y KOFMAN, M. y ROJANSKY, M., *op. cit.*, nota 68, pp. 13-18.

⁷⁶ KOZHANOV, N., *op. cit.*, nota 53, p. 27.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 14-23.

⁷⁸ DANNREUTHER, R., *op. cit.*, nota 54, p. 733.

principio de su existencia postsoviética, fue consciente del impacto que sobre sus intereses tenía el cambio de poder en la estructura del sistema internacional, su respuesta al mismo ha sido diferente a lo largo del tiempo. Sin esta interpretación del realismo no podríamos entender correctamente cómo Rusia no actuó desde el principio en contra de las tendencias y los Estados contrarios a sus intereses. Es más, en ocasiones, como en los primeros años del mandato de Putin, pareció apoyarlos. Para poder explicarlo es necesario prestar atención al poder relativo de Rusia en esos momentos y su escasa capacidad para extraer los recursos necesarios de su sociedad para incrementarlo y, además, hay que tener en cuenta los condicionamientos impuestos por los niveles de las amenazas. En efecto, mientras los cambios en la estructura de poder comenzaban a materializarse en amenazas para los intereses internacionales de Rusia, estos palidecían en comparación con los que debía enfrentarse en el medio interno. Por lo que las necesidades internas dictaban la política exterior en la medida que Rusia necesitaba a Occidente para su supervivencia.

40. Otro de los postulados básicos del realismo neoclásico es que la ambición de los Estados en política exterior será mayor a medida que crezca su poder relativo y que este dependerá, a su vez, del poder estatal. Este es otro elemento básico para entender la política de Rusia. Desde el comienzo del siglo, Rusia ha incrementado su poder estatal reforzando el poder político interno, lo que le ha permitido tener una mayor capacidad de extraer recursos de su sociedad e incrementar la autonomía respecto de esta. Esto alteró su poder relativo conllevando un aumento de su ambición internacional. Además, la estructura de poder internacional siguió evolucionando en contra de sus intereses, aumentado su nivel de percepción de amenazas en los diferentes niveles. El resultado ha sido una política cada vez más activa y ambiciosa en su zona de influencia directa, pero también más allá, como queda de manifiesto mediante su intervención en Libia, aunque ello le haya llevado a chocar abiertamente con Occidente.

41. Ahora bien, ¿cuáles son los objetivos últimos de Rusia? Es, como dijimos al principio, una potencia revisionista. Parece cierto que si partimos de la base de que el sistema es unipolar y en él predominan los valores liberales democráticos y globalistas y que la soberanía del Estado puede verse reducida por la defensa de los mismos, incluso al margen de los límites establecidos en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, Rusia, sin duda, sería una potencia revisionista⁷⁹. Pero, no es menos cierto que Rusia no comparte esta visión y desde el principio se ha opuesto a ella. También se podría afirmar que

⁷⁹ En este sentido nos estamos refiriendo a la responsabilidad de proteger. La posición de Rusia dista mucho de ser coherente. Rusia se opone a la misma en la medida en que afecta al concepto de soberanía del Estado y por la desconfianza hacia su desarrollo y aplicación por parte de Occidente, especialmente cuando esto se pudiera producir fuera de las competencias atribuidas al Consejo de Seguridad. A pesar de lo cual, no ha dudado en ampararse en la misma para justificar la intervención militar en Georgia y en Ucrania. Véase GARCÍA, C. y PAREJA, P., «La inspiración cosmopolita de la responsabilidad de proteger: construcción normativa y disensos», en GARCÍA, C. (dir.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Tecnos, 2016, pp. 64-111, esp. pp. 103-106.

las intervenciones militares de Rusia en su *extranjero cercano* son acciones revisionistas en la medida en que no respetan algunos de los principios que ella misma afirma defender. Por tanto, cabe decir que su posición es cuando menos compleja y contradictoria. Para tratar de resumirla se ha afirmado que es neo-revisionista. Rusia se opone a las dinámicas del sistema actual para defender una vuelta al anterior: Multipolaridad construida sobre la base de la igualdad soberana de los Estados. En efecto, Rusia es westfaliana en cuanto a su concepción del sistema internacional⁸⁰. En cambio, defiende el concepto de multi-centrismo, lo que otorgaría a las grandes potencias el derecho especial de intervención en los asuntos de su área de influencia más cercana. Básicamente, una vuelta a la doctrina Monroe, o Brezhnev si se prefiere, si es que alguna vez han desaparecido. De esta manera, Rusia se percibe a sí misma como defensora del *statu quo*; entendiendo como un «concierto de potencias» con sus respectivas zonas de influencia, un sistema que se habría mantenido durante la Guerra Fría con la división en bloques. Al mismo tiempo, desde la perspectiva rusa, se atribuye a Occidente una política revisionista del orden westfaliano, cuyo momento de inicio más claro habría sido la intervención de la OTAN en Kosovo, y que habría continuado con las revoluciones de colores y las primaveras árabes.

42. Por último, ¿hasta dónde puede llegar la ambición de Rusia? Si tenemos en cuenta su economía y la evolución de su demografía, podemos llegar a la conclusión de que su ambición está alcanzando los límites de su poder⁸¹. Su expansión en Oriente Próximo podría ser uno de los últimos éxitos en este sentido. No habría que olvidar que además de sus propias habilidades esto no hubiese sido posible sin los errores de Occidente. Rusia nunca es tan fuerte ni tan débil como pueda aparentar, pero gran parte de su poder internacional sigue estando basado en sus capacidades militares, que exceden con mucho a sus otros atributos de poder. El mantenimiento de este poder puede suponer, en sí mismo, un peligro —en 1904, 1917 y 1991 los gastos militares colapsaron a Rusia—. Para seguir ocupando el papel de potencia al que aspira, necesita mantener un elevado poder estatal y aquí es donde su economía arroja más dudas, especialmente en un entorno de distanciamiento de Occidente. Pero también, en un plazo más largo y especulativo, un Estado no puede ligar su existencia a la necesidad de producir un líder visionario en cada generación.

RESUMEN

LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA Y SU RELACIÓN CON OCCIDENTE. UNA VISIÓN DESDE EL REALISMO NEOCLÁSICO

El presente trabajo tiene como objeto el análisis de la política exterior de Rusia, especialmente en lo que respecta a sus relaciones con Occidente. El objetivo principal es tratar

⁸⁰ Sobre esta cuestión, véase GARCÍA, C., «Westfalia, Worldfalia, Eastfalia. El impacto de las transformaciones de la estructura de poder interestatal en el orden internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69, 2017, núm. 2, pp. 45-70.

⁸¹ Será interesante ver cómo evoluciona su nueva política económica con África, China y otros países. Esta cuestión no ha sido tratada en este trabajo, pero sería de gran interés para el mismo.

de comprender los motivos que han provocado una evolución desde posiciones prooccidentales en los años noventa hacia una relación de confrontación. Para realizar este análisis, se usará como elemento interpretativo la corriente realista neoclásica. Se prestará especial atención a la evaluación de las amenazas derivadas de los imperativos sistémicos y a los elementos que condicionan el poder relativo del Estado.

Palabras clave: relaciones internacionales, política exterior de Rusia, poder, realismo neoclásico.

ABSTRACT

THE RUSSIAN FOREIGN POLICY AND ITS RELATION WITH THE WEST. AN APPROACH FROM NEOCLASSICAL REALISM

This work aims to analyze Russia's foreign policy, especially with regard to its relations with the West. The main objective is to try to understand the motives that laid down behind the transition from pre-Western positions in the 1990s to a confrontational relationship. To carry out this analysis, the neoclassical realistic paradigm will be used as an interpretive element. Particular attention will be paid to the assessment of threats arising from systemic imperatives and to the elements that establish the relative power of the State.

Keywords: international relations, Russia's foreign policy, power, neoclassical realism.