

# **LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD RUSA TRAS UCRANIA Y SIRIA: ¿POTENCIA REVISIONISTA O DE *STATU QUO*?**

## **RUSSIAN SECURITY STRATEGY AFTER UKRAINE AND SYRIA: REVISIONIST OR STATUS QUO POWER?**

**Javier Morales Hernández<sup>1</sup>**

### **RESUMEN**

La intervención de Rusia en Ucrania, primero en Crimea y después en el Donbass, así como su campaña militar en apoyo del régimen sirio, han resucitado el paradigma de Guerra Fría como una de las interpretaciones occidentales de la estrategia de Moscú. Pero ¿en qué medida estas intervenciones son parte de una estrategia revisionista del orden internacional, en lugar de una reacción más limitada a la expansión de la influencia occidental en el espacio postsoviético? ¿Cuál es la percepción real del Kremlin acerca de los desafíos a su seguridad en el actual entorno geoestratégico, y cuáles son los intereses nacionales que trata de defender? Para responder a estas preguntas, partiremos del debate dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales.

**PALABRAS CLAVE:** Rusia, seguridad, estrategia, Ucrania, Siria

### **ABSTRACT**

Russia's intervention in Ukraine, first in Crimea and then in Donbass, as well as its military campaign to support the Syrian regime, have given new life to the Cold War paradigm as one of the Western interpretations of Moscow's strategy. But to what extent are those interventions part of a revisionist strategy of the international order, instead of a more limited reaction to the expansion of Western influence in the post-Soviet space? What is the Kremlin's real perception of their security challenges in the current geostrategic environment, and which national interests are they trying to defend? In order to answer these questions, we will start from the debate within International Relations theory.

**KEYWORDS:** Russia, security, strategy, Ukraine, Syria

---

<sup>1</sup> Profesor de Relaciones Internacionales Universidad Europea de Madrid.  
Lecturer in International Relations Universidad Europea de Madrid.

## 1. INTRODUCCIÓN

La intervención de Rusia en Ucrania, primero en Crimea y después en el Donbass, así como su campaña militar en apoyo del régimen sirio, han resucitado el paradigma de Guerra Fría como una de las interpretaciones occidentales de la estrategia de Moscú. Pero ¿en qué medida estas intervenciones son parte de una estrategia revisionista del orden internacional, en lugar de una reacción más limitada a la expansión de la influencia occidental en el espacio postsoviético? ¿Cuál es la percepción real del Kremlin acerca de los desafíos a su seguridad en el actual entorno geoestratégico, y cuáles son los intereses nacionales que trata de defender?

La contribución de este trabajo será doble. En primer lugar, como estudio de caso del debate teórico en el seno de las Relaciones Internacionales, que verifique empíricamente las tesis de cada una de las escuelas sobre el concepto de potencia revisionista. En segundo lugar, aportar un análisis científico al debate público sobre la política exterior de Rusia, que ha quedado empañado en los últimos tiempos por una intensa guerra informativa alentada por los partidarios y detractores más extremos de Moscú.

## 2. POTENCIAS DE *STATU QUO* FRENTE A POTENCIAS REVISIONISTAS

En los análisis recientes sobre la política exterior de Rusia —especialmente aquellos publicados en medios occidentales—, es frecuente catalogar las acciones de Moscú como parte de una estrategia “revisionista” del orden internacional. Sin embargo, este término no suele venir acompañado de una definición precisa: al emplearlo en un contexto divulgativo se corre el riesgo de que cada lector le otorgue el significado que desea, sin precisar cuáles son las características que lo diferencian de otro tipo de políticas exteriores.

Las teorías convencionales o *mainstream* de las Relaciones Internacionales, como los enfoques realistas y liberales, ofrecen distintas interpretaciones al respecto; aunque sí puede hablarse de un cierto consenso en la literatura científica en torno al contenido mínimo de dicho concepto. En primer lugar, la categoría de “revisionista” suele aplicarse a aquellos Estados que reúnen dos condiciones: (a) pretender transformar sustancialmente el orden internacional o regional, por ejemplo alterando el equilibrio de

poder existente, y (b) contar con una capacidad suficiente para hacerlo. Así, se habla siempre de “potencias revisionistas”.

## 2.1. Tipos de potencias

¿Qué se entiende, a su vez, por “potencia”? En las Relaciones Internacionales se utiliza habitualmente una tipología, desarrollada en la Tabla 1, para clasificar los Estados en tanto que actores internacionales de acuerdo con su poder relativo: las capacidades materiales —militares, económicas u otras— con las que cuenta cada uno de ellos en comparación con los demás. A esto habría que añadir el componente inmaterial del *soft power* o “poder blando” (Nye, 2004): la capacidad de atracción del Estado hacia otros que lo perciben como líder o modelo a imitar.

**Tabla 1. Tipos de potencias internacionales de acuerdo con su poder relativo**

Nivel de análisis	Categoría	Definición	Ejemplos
Global	Superpotencias ( <i>superpowers</i> )	Papel de liderazgo global. Definen y conforman un orden internacional acorde con sus intereses y valores.  Clara supremacía sobre las grandes potencias en todos los ámbitos del poder, tanto “duro” (militar, económico...) como “blando” ( <i>soft power</i> ).	EE UU
	Grandes potencias ( <i>great powers</i> )	Papel de liderazgo tanto regional como global, pero inferior al de las superpotencias.  Destacan en distintos ámbitos del poder, aunque no necesariamente en todos ellos.  Capaces de influir decisivamente en los acontecimientos en varias regiones geográficas al mismo tiempo.	Rusia China
Regional	Potencias regionales ( <i>regional powers</i> )	Ejercen un papel de liderazgo en su propia vecindad geográfica.	Alemania
	Potencias medias ( <i>middle powers</i> )	Cierto grado de influencia en su vecindad geográfica, pero no son considerados como líderes dentro de la misma.	España

Fuente: elaboración propia.

Como vemos, la categoría de potencia se corresponde con un determinado nivel de capacidades —poder relativo— medidas en comparación con los demás Estados. En cambio, la clasificación como potencia revisionista o de *statu quo* hace referencia a las

intenciones: con qué fin se utiliza dicho poder, es decir, cuál es la estrategia de política exterior del país en relación con el orden internacional o regional. El revisionismo, sin embargo, tiende a ser descrito en términos negativos, como una amenaza para el orden existente; mientras que las potencias defensoras del *statu quo* serían aquellas que ejercen su poder de forma responsable, evitando el surgimiento de Estados ambiciosos que pongan en peligro la seguridad de los demás.

## **2.2. Potencias revisionistas en el realismo clásico**

En el enfoque realista clásico, predominante durante la mayor parte de la Guerra Fría, ya se presentaba esta dicotomía entre el peligro revisionista en oposición al necesario mantenimiento del equilibrio existente. Para Morgenthau (2006 [1948], pp. 50-51), un Estado que trate de conseguir más poder del que tiene en comparación con otros estaría desarrollando una política exterior “imperialista”. En el otro extremo se situarían aquellos países que tratan de conservar su poder sin intentar aumentarlo, cuya política se considera como de *statu quo*. Finalmente, en un lugar intermedio estarían los Estados que llevan a cabo una política exterior “de prestigio”, basada en demostrar su poder con el fin de mantenerlo o de aumentarlo; pero sin alterar sustancialmente el equilibrio existente.

Esta caracterización responde a la tradicional concepción realista del equilibrio de poder como el único método para evitar la guerra, ya que la naturaleza ambiciosa de los dirigentes —desde un pesimismo antropológico de raíz hobbesiana— les haría tratar de aprovechar las vulnerabilidades de otros para satisfacer sus deseos de conquista. Aunque Morgenthau escribe durante la Guerra Fría y el equilibrio al cual se refiere es el de la bipolaridad, basado en la “destrucción mutua asegurada” con armas nucleares, el ejemplo histórico que sin duda condiciona su perspectiva es el de la Alemania nazi; él mismo había tenido que emigrar de Alemania a Estados Unidos (EE UU) por ser de origen judío. Por esta razón, la alteración del equilibrio de poder se identifica en su obra con el expansionismo militar de una potencia agresiva, equiparando los conceptos de “revisionista” e “imperialista”.

El problema fundamental de las relaciones internacionales será, por tanto, el de evitar el ascenso de cualquier potencia que desee aumentar sustancialmente su poder y convertirse en líder regional o global; ya que estas ambiciones darán lugar sin la menor

duda a una amenaza de carácter militar para los demás, que deberán unirse formando una coalición capaz de restaurar el equilibrio de poder preexistente y mantener así el *statu quo*. La posibilidad de un “ascenso pacífico” en el que un Estado aumente su poder, pero asegurando a los demás que no pretende cuestionar el orden internacional existente —por ejemplo, como repetidamente viene afirmando China en los últimos años—, queda excluida de este análisis, que concibe el sistema internacional como un entorno inherentemente competitivo y tendente al conflicto. Al considerarse principalmente el poder desde el enfoque realista como una determinada distribución de capacidades, las intenciones que se suponen a las potencias en auge pasan a un segundo plano, ya que se asume el principio de que antes o después dichas capacidades serán empleadas para la conquista.

Otra cuestión a la que también se refiere Morgenthau, y que es imprescindible para tratar de dotar al concepto de “potencia revisionista” de una mínima precisión que permita aplicarlo de forma empírica, es la de cuál es el orden internacional o *statu quo* que se toma como referente inicial, para identificar después posibles desafíos al mismo. Como hemos dicho, el concepto realista de “orden” se basa tradicionalmente en la existencia de un equilibrio de poder que disuada a posibles agresores; no se trata aquí de un orden jurídico-institucional, basado en la existencia de normas e instituciones internacionales derivadas a su vez de unos valores comunes. El orden internacional en un momento histórico determinado es, desde este enfoque, resultado de un reequilibrio de poder previo, frecuentemente violento y bajo la forma de una guerra entre Estados. En la actualidad, el *statu quo* que podría ser puesto en cuestión es el de la post-Guerra Fría: un sistema unipolar, con EE UU como única superpotencia, en el que el ascenso de grandes potencias como Rusia —o también China— encajaría dentro de una estrategia revisionista. No obstante, quedaría por definir si se trata del revisionismo que Morgenthau denomina “imperialista”, que busca ganar poder como un fin en sí mismo y tiene intenciones agresivas, o bien de una “política de prestigio” que se limita a hacer ostentación de su poder para preservar su estatus o aumentarlo ligeramente. Esta disyuntiva es la que planteará más adelante el enfoque del realismo estructural, en su propio debate interno entre realismo ofensivo y defensivo.

### **2.3. Potencias revisionistas en el (neo-)liberalismo**

El concepto de “orden internacional” es muy diferente en los enfoques liberales de las Relaciones Internacionales, y por tanto también lo es su concepción de lo que supone un desafío de carácter revisionista a dicho orden. Siguiendo la tradición kantiana de pensamiento, el idealismo wilsoniano y después los actuales enfoques internacionalista liberal e institucionalista neoliberal han considerado posible el establecimiento de una “zona de paz” entre los Estados con regímenes políticos liberales, gracias a la autocontención pacífica que estos sistemas ejercen sobre sí mismos gracias a sus mecanismos de separación de poderes; en contraposición a los regímenes dictatoriales, que al no tener que rendir cuentas ante su opinión pública y estar concentrado el poder en manos de los dirigentes, serían inherentemente agresivos (Doyle, 2012, p. 57). La plasmación de esta idea es la teoría de la “paz democrática”, que explica las guerras de agresión por variables de política interna —la ausencia de un régimen democrático en el Estado agresor— y no por las tendencias competitivas inherentes al ser humano o al sistema internacional (Tovar Ruiz, 2014).

Desde esta perspectiva, una potencia revisionista sería no sólo aquella que aumentase su poder y pudiera representar así una amenaza para los demás países; sino cualquier Estado que no forme parte de esa “zona de paz” liberal, es decir, que no cuente con un régimen político basado en los mismos valores que los Estados democráticos. Frente a un orden global constituido en torno a valores universales, como los derechos humanos, e instituciones internacionales creadas para promoverlos —como las Naciones Unidas—, la existencia de gobiernos que no acepten estos principios y normas de comportamiento supondría por sí misma un desafío a dicho orden; independientemente de que cada uno de esos regímenes no democráticos sea o no una potencia, trate realmente de competir por el liderazgo regional o global, o tenga intenciones agresivas respecto de sus vecinos. En el extremo contrario, las potencias garantes del *statu quo* serían las constitutivas de la llamada “comunidad internacional”: los países comprometidos con esas normas comunes, en el marco de instituciones de ámbito global con vocación de representar a toda la humanidad.

#### **2.4. Potencias revisionistas en el realismo estructural**

El concepto de potencia revisionista es de nuevo reinterpretado por el enfoque realista estructural iniciado por Waltz (1979). Al situar el origen de la competición entre países en la propia estructura del sistema internacional —definido como anárquico, por

carecer de una autoridad central o “gobierno mundial” con poder efectivo sobre los Estados, y crear por tanto incentivos para que cada uno busque su propia seguridad por sí solo—, se diluye la percepción negativa anterior del revisionismo, asociado hasta entonces a una estrategia egoísta e irresponsable. Para el realismo estructural, todos los Estados —no sólo los agresores o imperialistas— buscan por regla general aumentar su poder, ya que es la única forma de garantizar su supervivencia en un sistema anárquico donde no existe una autoridad superior que pueda proteger eficazmente a cada país en caso de amenaza. No obstante, también se sigue reconociendo que algunos países pueden ir más allá de aumentar su poder para tratar de protegerse frente a los demás, utilizándolo en cambio con fines agresivos. Pero, en cualquier caso, la búsqueda del poder pierde parte de la connotación negativa con la que contaba hasta entonces; una transformación en la que profundizarán más tarde los realistas ofensivos.

La aportación más directa a la conceptualización de las potencias revisionistas se producirá en el marco del debate surgido en el seno del realismo estructural, como resultado de las aportaciones de Mearsheimer que dan origen al llamado “realismo ofensivo”. Si bien este autor acepta el punto de partida de Waltz acerca de la anarquía como variable estructural que condiciona el comportamiento de todos los Estados, haciéndolos competir entre ellos por maximizar su poder, Mearsheimer discrepa de los realistas estructurales “defensivos” en cuanto a la cantidad de poder que buscan los países para garantizar su supervivencia. Para el realismo defensivo, bastaría con lograr un nivel de poder suficiente para disuadir a posibles agresores, pero sin necesidad de competir por el liderazgo regional o global: por ejemplo, el tradicional equilibrio de poder seguiría siendo una estrategia apropiada para sobrevivir en un sistema anárquico. Sin embargo, el realismo ofensivo considera que los efectos de la anarquía en el comportamiento de los Estados son mucho más intensos: en un sistema donde cada país tiene que velar por su propia seguridad, y no puede saber con certeza las intenciones futuras de los demás, la única estrategia racional es buscar la supremacía frente a posibles rivales: es decir, la hegemonía.

Mearsheimer (2001, pp. 140-141), sin embargo, precisa que aunque todas las grandes potencias puedan tener la ambición de llegar a ser un hegemón global, con el control absoluto de todas las regiones geográficas, es muy improbable que ninguna de ellas llegue a lograrlo. La competición por la hegemonía se produce así, principalmente, a nivel regional. Para EE UU, que sería el único hegemón regional en el mundo al gozar

de supremacía absoluta en el continente americano, su estrategia como superpotencia debería ser la de evitar que se consolide un único hegemón regional en alguna otra área geográfica, como por ejemplo China en Asia-Pacífico o Rusia en Europa. La seguridad se logra así manteniendo la mayor distancia posible ente el poder de uno mismo y el de sus posibles rivales; cuando alguno de ellos se convierte en un competidor a tu mismo nivel (*peer competitor*), tu seguridad como país se ve amenazada.

Esta perspectiva tiene igualmente consecuencias para la cuestión que nos ocupa. Según los realistas ofensivos, comportarse como una potencia revisionista no se trataría de una opción elegida voluntariamente por el Estado, de acuerdo con las preferencias de sus líderes, el tipo de régimen —democrático o no— con el que cuenten, o su identificación con determinados principios y normas de la “comunidad internacional”. Por el contrario, la ambición hegemónica de una potencia vendría dictada por la posición relativa en términos de poder que ocupa en el sistema internacional: así, la única superpotencia, EE UU —que es a su vez el único hegemón regional—, no tendría otra elección que intentar mantener un *statu quo* que le es favorable, evitando que cualquier otro país alcance la misma supremacía en su región geográfica que la que Washington ha alcanzado en el hemisferio occidental. Por su parte, las demás potencias tratarán a su vez de conseguir la supremacía indiscutida en su propia región, ya que no pueden confiar en el mero equilibrio de poder con sus vecinos para garantizar su propia supervivencia; ni tampoco confiar en que EE UU —que les supera en poder, por haber conseguido ya la hegemonía en su propia región— no vaya a abusar de su posición en un momento dado utilizándola contra ellos. En consecuencia, todas las potencias regionales serán por definición revisionistas del orden existente en su región, ya que su objetivo último será siempre la hegemonía dentro de la misma.

### **3. RUSIA COMO GRAN POTENCIA: ¿ESTRATEGIA REVISIONISTA O DE *STATU QUO*?**

#### **3.1. Características de una Rusia revisionista: formulación de las hipótesis**

Como hemos podido observar en el apartado anterior, aún limitándonos exclusivamente a los dos paradigmas —realismo y liberalismo— considerados tradicionalmente como el *mainstream* de las Relaciones Internacionales, sin incluir otros también plenamente consolidados hoy en día como el marxismo o el constructivismo social, las definiciones de qué tipo de comportamiento constituye una

política exterior revisionista y cuáles son los motivos de la misma varían considerablemente dependiendo del autor que consultemos. Para identificar de forma empírica si las acciones de Rusia responden a un patrón de potencia revisionista y no a uno de mantenimiento del *statu quo*, es necesario por tanto formular varios posibles modelos de revisionismo a modo de hipótesis, con los que comparar después los objetivos de política exterior formulados por Moscú.

**Tabla 2. Hipótesis alternativas: estrategias de Rusia que podrían ser consideradas como revisionistas**

Modelo de revisionismo	Comportamiento considerado revisionista	Motivos	Consideración moral según la teoría
I. Realista clásico	Aumentar su poder hasta alterar sustancialmente el equilibrio regional existente.	Ambición imperialista de los líderes rusos	Negativa
II. Liberal	Ignorar los principios y normas de la comunidad internacional (Derecho Internacional, Naciones Unidas, etc.).	Contar con un régimen político no democrático.  Cultura e historia: pasado imperial, tradiciones autoritarias.	Negativa
III. Realista defensivo	Aumentar su poder hasta alterar sustancialmente el equilibrio regional existente.	Garantizar su propia supervivencia en un sistema anárquico.	Neutra
IV. Realista ofensivo	Aumentar su poder intentando alcanzar la hegemonía regional.	Garantizar su propia supervivencia en un sistema anárquico.	Neutra

Fuente: elaboración propia.

Para verificar si los objetivos de política exterior de Rusia se han correspondido con alguno de estos modelos, hemos realizado un análisis del contenido de varios documentos oficiales rusos que representan la doctrina de política exterior y de seguridad vigente desde 2009 hasta la actualidad. Igualmente, y como referencia para comparar con la evolución posterior, hemos incluido en primer lugar un artículo de Putin publicado el día anterior a la dimisión de Yeltsin en 1999 —tras la cual él mismo se convirtió en presidente en funciones—, que se consideró entonces como un anuncio de su programa de gobierno como futuro jefe del Estado.

### 3.2. “Rusia en el cambio de milenio” (1999)

El escenario que presentaba entonces el todavía primer ministro, en el umbral de su llegada al Kremlin, sobre la posición de Rusia en el mundo era claramente negativo. Para Putin, “nuestra nación [ya] no está entre aquellas que representan los mayores logros económicos y sociales del mundo [...] nuestro PIB es una décima parte del de EE UU y un quinto del de China” (Putin, 1999, p. 222). Este declive como resultado del hundimiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) contrasta con las ideas de Putin sobre cuál es la posición que corresponde a Rusia en la escena internacional: “Rusia ha sido y será una gran potencia [...] por las cualidades inherentes a [su] esencia geopolítica, económica y cultural”. Por tanto, la primera prioridad del país entonces es recuperarse de su crisis y volver a ocupar la posición que históricamente le corresponde.

Sin embargo, hay que destacar que ese estatus deseado no es el de superpotencia (*sverjderzhava*), sino el de gran potencia (*derzhava*). No se trata ya de recuperar el nivel de poder de la URSS y la paridad con EE UU, sino de convertirse en uno de los líderes globales, más allá de la influencia regional en el espacio postsoviético. Por tanto, para Moscú esta estrategia no busca un aumento neto del poder, sino una recuperación parcial —que no total— de las capacidades perdidas con el hundimiento de la URSS, y que Putin entiende como una etapa de crisis temporal que hay que superar. La vuelta al *statu quo* de la Guerra Fría se da por imposible; de lo que se trata es de regresar al *statu quo* anterior a ella, en el que Rusia era tradicionalmente una potencia, al menos, en su propio entorno geográfico. Es una posición fundamentalmente conservadora, que se niega a aceptar por completo la ruptura del equilibrio de poder existente en Europa hasta 1991; pero sin cuestionar tampoco que el orden regional se ha transformado de manera irreversible.

Con respecto a la cuestión del régimen político, ya desde ese momento Putin advierte de que no cree posible adaptar “modelos y sistemas abstractos tomados de libros de texto extranjeros”; “Rusia [...] no va a convertirse en una nueva versión de EE UU o el Reino Unido, donde los valores liberales nacen de una tradición histórica firmemente arraigada”. Para él, lo que Rusia necesita es “una autoridad estatal fuerte”, aunque la califica como democrática y no totalitaria (Putin, 1999, pp. 225, 229). En cualquier caso, queda claro que su concepción de la soberanía rusa no implica someterse al

criterio de instituciones internacionales, ni tampoco aceptar valores universales ajenos —desde su punto de vista— a las ideas y tradiciones rusas. Nuevamente se trata de la defensa de unos intereses nacionales supuestamente arraigados en la tradición histórica, entroncando no ya con la Rusia soviética sino con el pasado imperial anterior a ella. Pero ese Imperio Ruso no pretendía tampoco exportar su modelo de sociedad al resto de Europa, como sí lo intentó después la URSS; en cambio, coexistía con otros imperios europeos que contaban con formas de organización social diferentes. De esta forma, más que una concepción revisionista del orden europeo en la que Moscú pretenda configurar regímenes a su imagen y semejanza en todos los demás países, el objetivo prioritario de Putin es el desarrollo de Rusia sin interferencias extranjeras, aislada de influencias del exterior que debiliten el control del Estado sobre la sociedad.

### **3.3. Estrategia de Seguridad Nacional (2009)**

Una década más tarde, Putin está desempeñando de nuevo el puesto de primer ministro obligado por la limitación constitucional de dos mandatos, que le obligó a dejar la presidencia entre 2008 y 2012. Durante ese interregno en el que Dmitri Medvedev ocupa el Kremlin, la influencia de Putin sigue siendo decisiva; sin embargo, se aprecia un cambio de discurso que intenta transmitir una imagen renovada, de cierta modernización en el ámbito interno, y —tras la crisis con Occidente motivada por la guerra ruso-georgiana de agosto de 2008— un “reseteo” de las relaciones con EE UU; que finalmente resultaría fallido.

Para Moscú, en los años anteriores se ha logrado cumplir el objetivo marcado en 1999: superar la grave crisis provocada por el hundimiento de la URSS. “Se ha restaurado el potencial del país para mejorar su competitividad y defender sus intereses nacionales como un actor clave en la evolución de las relaciones internacionales multipolares” (Russia’s National Security Strategy to 2020, 2009). Por tanto, se considera ya que Rusia ha recuperado en gran parte el papel de gran potencia que le correspondía, dentro de un sistema internacional en el que existen varias grandes potencias que ven reducirse sus diferencias de poder con EE UU, la única superpotencia. A medio plazo, se pretende además convertir a Rusia en uno de los líderes de la economía mundial. Sin embargo, entre los intereses nacionales del país se sigue incluyendo el de llegar a ser una “potencia mundial” (*mirovaya derzhava*), evitando conscientemente utilizar el término “superpotencia” que podría recordar a la

URSS; pero remarcando que el actual estatus de Rusia no es aún el de una gran potencia con capacidad de influir eficazmente más allá de su vecindario inmediato. Esta concepción es revisionista en la medida en que pretende alterar el equilibrio de poder mundial, constituyéndose como contrapeso a la unipolaridad de Washington.

Sin embargo, hay que decir también que el sistema internacional evoluciona por sí mismo hacia un orden multipolar debido a una pluralidad de factores, además de por la estrategia de Moscú: por ejemplo, el crecimiento económico de China o la incipiente consolidación de la Unión Europea como actor global, entre otros. Por sí sola, Rusia no cuenta con la capacidad de poner fin al sistema unipolar, ya que al no ser una superpotencia no puede contrarrestar la influencia de EE UU. Se trata en todo caso de un esfuerzo colectivo, en el que el cuestionamiento del orden existente es más o menos explícito dependiendo de la potencia que consideremos, pero con un patrón común de alteración del equilibrio de poder global en favor de nuevos actores. No obstante, esta concepción realista de la difusión del poder es cuestionada por la interpretación liberal, para la cual existiría revisionismo en el auge de Rusia debido a que las normas y valores asumidos por ella entran en contradicción con las impulsadas por la superpotencia estadounidense; lo cual no ocurriría con otros actores como la Unión Europea (UE), que pese a tratar de convertirse en un polo de poder autónomo no cuestiona las reglas del juego, ya que comparte con Washington principios y valores similares.

Con respecto a Occidente, el documento critica —una constante en todos los conceptos estratégicos rusos— el papel de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la seguridad europea y su ampliación hacia Europa Oriental. Sin embargo, en comparación con anteriores textos el de 2009 es notablemente moderado: se afirma que Rusia está dispuesta a desarrollar unas relaciones con la OTAN “sobre la base de la igualdad y [...] la seguridad del área euroatlántica” (Russia’s National Security Strategy to 2020, 2009). En cuanto a EE UU, el documento define la relación bilateral como una “asociación estratégica equitativa”, sobre la base de intereses comunes como la cooperación antiterrorista. La visión reflejada en el texto es por tanto muy cercana a la aceptación del *statu quo*, asumiendo el papel de Washington y la existencia de la OTAN como un hecho con el que es necesario convivir, aunque sin consentir por ello que la Alianza se refuerce mediante la incorporación de nuevos miembros. Desde el punto de vista ruso, la perspectiva es precisamente que esa expansión es una estrategia revisionista que altera el equilibrio de poder en la Europa

post-Guerra Fría; la Alianza sería así el actor desestabilizador al que Moscú debería frenar para restaurar el orden existente. Como vemos, la concepción de en qué consiste ese “orden” regional europeo es diametralmente opuesta en ambas partes, lo cual explica los prolongados desacuerdos entre Rusia y la OTAN en torno a dicha cuestión

### **3.4. Concepto de Política Exterior (2013)**

El retorno a la presidencia de Putin en 2012 está marcado por cambios en la situación internacional, como la crisis económica, que para el Kremlin provocan un declive del poder económico y político de Occidente en favor de Asia-Pacífico; lo cual crea una situación más inestable, aunque sin riesgo de una guerra a gran escala. La competición internacional, según el texto (*Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation, 2013*), se desarrolla cada vez más en torno a civilizaciones que reafirman sus identidades culturales y religiosas, como en el caso de las sociedades musulmanas. El choque entre distintos sistemas de valores es percibido así como una de las principales amenazas a la seguridad de Moscú, afectando no sólo al terreno de las ideas sino también a la protección de la soberanía nacional frente a injerencias externas, otro de los *leitmotifs* tradicionales de la estrategia rusa. Por ejemplo, se advierte sobre el supuesto uso de los derechos humanos para “presionar políticamente a Estados soberanos, interferir en sus asuntos internos, desestabilizar su situación política, manipular su opinión pública”, en una clara referencia a las protestas de la oposición contra Putin, que para el Kremlin están orquestadas por los gobiernos occidentales y organizaciones no gubernamentales (ONG) que actúan como instrumento de servicios de inteligencia extranjeros. Claramente, se trata de un lenguaje más duro hacia Occidente que el del documento anterior; en el que Moscú se ve a sí mismo como una “fortaleza asediada” ante el avance de potencias rivales con las que ya no es posible la simple coexistencia. Pero, de forma significativa, la percepción rusa sigue considerando que su posición es reactiva y vulnerable frente a las acciones de otros actores; los cuales serían los revisionistas de normas internacionales —como la prohibición de la injerencia en asuntos internos, entendida de modo absoluto— que el Kremlin necesita para mantenerse en el poder. Es nuevamente un discurso conservador, con la pretensión de mantener inmutables los equilibrios de poder existentes.

En cuanto a las prioridades de la política exterior, el discurso sobre una rivalidad entre civilizaciones se traslada también a las propuestas en el ámbito multilateral: para

gestionar los asuntos mundiales, se requiere del liderazgo colectivo de las distintas potencias que representen a diversas culturas y civilizaciones de forma equitativa. Así, además del G-8 y el G-20, se destaca la pertenencia rusa a otros foros como la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) o los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica). Por otra parte, se menciona repetidamente la importancia del *soft power* en las relaciones internacionales, planteando el objetivo de mejorar la percepción de Rusia en el mundo.

Vemos así que las ambiciones de Moscú siguen siendo las de consolidarse como una gran potencia, con los recursos de poder duro o blando suficientes para proyectar su influencia en distintos escenarios geográficos; pero dentro de un sistema multipolar en el que Rusia compartiría el protagonismo con otras potencias regionales y globales. Desde este punto de vista, la estrategia del Kremlin es revisionista en la medida en que no acepta la unipolaridad estadounidense; aunque no aspira tampoco a crear un nuevo orden internacional dominado por reglas diferentes a las occidentales, sino más bien a fragmentarlo en distintos órdenes regionales en los que cada potencia pueda actuar sin interferencias. Una visión que para Putin se corresponde sin duda con esos principios tradicionales de la política exterior de los que hablaba al llegar al poder en 2000, y que coinciden con la Europa westfaliana donde el orden regional se basa en el equilibrio de poder entre potencias, no en la existencia de normas e instituciones comunes.

### **3.5. Discurso de Putin en la anexión de Crimea (2014)**

El nivel de confrontación alcanza su punto álgido con la crisis de Ucrania, en la que Putin ordena a sus tropas ocupar Crimea inmediatamente después de que la revolución del Euromaidán derrocara al presidente Yanukovich. Putin justifica esta acción como la respuesta a un “golpe de Estado” de “nacionalistas, neonazis, rusófobos y antisemitas” que había dejado el país sin ninguna autoridad legítima, y ante la “petición de ayuda” a Moscú por parte de los propios crimeos (Putin, 2014).

El presidente ruso trata de ofrecer una imagen de legalidad en el desarrollo de esta anexión: por ejemplo, niega todavía que los soldados rusos se hubieran desplegado en la península, aunque después acabará reconociendo que fue así. En segundo lugar, se refiere al derecho de autodeterminación conectándolo expresamente con la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia sobre la independencia de Kosovo: para Putin, que se

aceptara en el caso kosovar —pese a que Rusia siempre se opuso a ello— legítima que deba hacerse igualmente con el de Crimea. En tercer lugar, alerta de que de no haber intervenido Rusia, se hubiera producido una masacre de crimeos, presentando así la operación como una “intervención humanitaria”; concepto al que también Moscú se había opuesto siempre en ocasiones anteriores, basándose en los principios de soberanía y no injerencia en asuntos internos.

Putin desgana a continuación una larga lista de agravios hacia Occidente, recordando las intervenciones desde Kosovo hasta Libia, y presentando la crisis de Ucrania como la última de la serie de “revoluciones de colores” orquestadas por las potencias occidentales con el fin de debilitar a Rusia e impedir la integración de Eurasia. Moscú se ve así como la víctima de una conspiración extranjera, que pretende resucitar la política de contención de la Guerra Fría mediante las sanciones: “nos intentan constantemente barrer a una esquina porque tenemos una posición independiente”. Pero Putin tampoco responde exigiendo la disolución de la OTAN o la rendición incondicional de Occidente ante Rusia: sus demandas se limitan a que se reconozca que “Rusia es un participante independiente y activo en los asuntos internacionales; como los demás países, tiene sus propios intereses nacionales que hay que tener en cuenta y respetar” (Putin, 2014). Aparte de la retórica incendiaria del discurso, parece también consciente de sus limitaciones a la hora de conseguir cesiones de Occidente; y de hecho, el principal objetivo de Moscú en la crisis de Ucrania —evitar que un gobierno prooccidental llegase al poder— ya ha fracasado, síntoma de la incapacidad del Kremlin para imponer sus intereses cuando los de Occidente no coinciden con los suyos.

### **3.6. Estrategia de Seguridad Nacional (2015)**

A raíz de los sucesos de Ucrania, se revisa la Estrategia de Seguridad Nacional vigente desde 2009, eliminando del documento el tono más conciliador introducido por Medvedev para adoptar una línea muy similar a la del discurso de Putin que acabamos de analizar. La nueva estrategia (Russia’s National Security Strategy, 2015) es un ejercicio de autoconvencimiento de que Rusia está siguiendo el camino correcto, y aumentando su poder en todos los ámbitos; lo cual habría creado una reacción negativa por parte de EE UU y sus aliados, que ante el temor al poder ruso estarían emprendiendo una estrategia de contención similar a la de la Guerra Fría, para mantener

el dominio occidental sobre el sistema internacional. En todo el texto se advierte un retroceso al lenguaje utilizado quince años atrás, inmediatamente después de la guerra de Kosovo.

El Kremlin continúa así presentándose como un país hostigado por potencias exteriores que cuestionan su estatus como actor internacional, tratando de relegarla de nuevo a una posición secundaria como la que ocupó inmediatamente después del hundimiento de la URSS. Se omiten por completo las acciones que la propia Rusia ha llevado a cabo para alcanzar esa posición de gran potencia, y que han sido percibidas cada vez más como parte de una estrategia revisionista por varios de sus vecinos: no hay ninguna consideración acerca de los posibles dilemas de seguridad creados por el resurgimiento ruso, o de cómo Moscú debía haber empleado herramientas como el “poder blando” con el fin de atenuar esta desconfianza. Esta esquizofrenia entre una Rusia que se ve a sí misma como defensora del statu quo y la imagen agresiva que transmite hacia el exterior es ya difícil de reconciliar. Si bien decisiones como la anexión de Crimea pueden considerarse reactivas, en la medida en que respondieron a acciones previas de otros actores —el derrocamiento de Yanukovich por el Euromaidán—, la justificación de la injerencia en los asuntos internos de Ucrania y la violación de su integridad territorial son claramente revisionistas al violar normas del Derecho Internacional, e incluso contradecir el mismo statu quo que Rusia había defendido hasta entonces para sí misma, cuando rechazaba las supuestas injerencias occidentales en sus asuntos internos.

### **3.7. Discurso de Putin a la Asamblea General de Naciones Unidas (2015)**

En su intervención ante las Naciones Unidas, inmediatamente previa al comienzo de las operaciones aéreas rusas en Siria, Putin expone su visión acerca del orden internacional que Rusia estaría defendiendo desde su punto de vista. Significativamente, el discurso comienza recordando la conferencia de Yalta: como reivindicación de la pertenencia histórica de Crimea a Rusia —entonces, la República Socialista Federativa Soviética Rusa, parte de la URSS—, pero también como referencia indirecta a una Europa dividida en esferas de influencia, controladas por cada una de las distintas potencias. Es ese orden internacional el que Moscú considera violado con la revolución en Ucrania, que ha alejado a ese país de la órbita rusa para situarlo bajo la influencia occidental.

Sin embargo, el discurso conservador y defensor del *statu quo* que Putin intenta transmitir se ve cuestionado por los hechos, obligándole a incurrir en abiertas contradicciones. Por ejemplo, advierte del peligro de una hegemonía occidental en la que ya “no quedarán más reglas que la de la fuerza. El mundo estará dominado por el egoísmo en lugar del esfuerzo colectivo, por la imposición en lugar de la igualdad y la libertad, y en lugar de Estados verdaderamente independientes tendremos protectorados controlados desde fuera” (Putin, 2015). Aunque es cierto que la Ucrania post-Maidán se ha convertido en plenamente dependiente de la ayuda occidental, la descripción que realiza Putin es incluso más coincidente con la intervención militar rusa en ese país, al no asumir el Kremlin la soberanía de los ucranianos para elegir su propia orientación geopolítica.

Pero es el auge del Daesh o “Estado Islámico” el que ofrece a Putin una oportunidad más clara de intentar recuperar su imagen como defensor del orden establecido, mediante el envío de tropas a Siria con el beneplácito del gobierno de Assad. Rusia se presenta a sí misma como el germen de una coalición internacional para frenar a un actor revisionista del orden regional en Oriente Medio, comparándolo explícitamente con la alianza contra el expansionismo de la Alemania nazi en Europa. Por otra parte, la defensa de la supervivencia del régimen sirio entronca con el concepto tradicional de orden basado en la soberanía estatal, integridad territorial y no injerencia extranjera en asuntos internos, que Rusia defendió también para Milosevic en Yugoslavia o Yanukovich en Ucrania. Moscú percibe así el intervencionismo liberal, con su defensa de la “responsabilidad de proteger” como excepción al principio de no injerencia, como la verdadera amenaza revisionista para una sociedad internacional aún westfaliana.

La contradicción es de nuevo patente cuando comparamos esta tesis con la intervención rusa en Georgia (2008) o en Crimea (2014). En ambos casos, el Kremlin empleó argumentos similares a los intervencionistas liberales tratando de ampararse en la necesidad de proteger a la población: ciudadanos con pasaporte ruso de Osetia del Sur y Abjasia frente al ataque del ejército georgiano, y crimeos de etnia rusa supuestamente amenazados por los ultranacionalistas ucranianos. Por tanto, la imagen que trata de ofrecer Putin de Rusia como potencia defensora del *statu quo* aparece desdibujada, al haber empleado también tácticas revisionistas cuando ha convenido a sus intereses.

#### **4. CONCLUSIONES**

El análisis de la doctrina rusa sobre política exterior y de seguridad ofrece resultados contradictorios, fruto de la propia incoherencia de las decisiones adoptadas y de su carácter reactivo —y en ocasiones, incluso visceral o impulsivo— ante los cambios en el entorno internacional.

En primer lugar, hay que destacar que no se plantea en ningún momento una ambición de recuperar el estatus de superpotencia de la URSS ni todos los territorios que pertenecieron a ella. Por el contrario, la visión del Kremlin acerca de sus propias capacidades es en general muy negativa: se percibe como un actor claramente débil frente a EE UU, el cual sobrevivió a la Guerra Fría como única superpotencia. Se trataría sólo de recuperar de forma gradual el poder que había tenido Rusia tradicionalmente como una de las grandes potencias —o antiguos imperios coloniales— del continente europeo, con liderazgo tanto a nivel regional como global; pero sin aspirar a gozar de nuevo de una posición equiparable a la que tenía la URSS. La percepción de sí misma como gran potencia se mantiene en todo el periodo de Putin hasta hoy. Además, como afirma Sakwa (2015, pp. 78-79), el revisionismo ruso surge a su vez de una paradoja: pese a su discurso revolucionario durante la etapa soviética, Rusia es una potencia profundamente conservadora que por esa misma razón no es capaz de aceptar la pérdida de su estatus influyente en el mundo, aunque no pretende tampoco enmendar por completo el orden internacional post-Guerra Fría para regresar a la bipolaridad.

Esta combinación contradictoria entre lo viejo y lo nuevo es lo que este autor denomina “neorevisionismo”; el cual se corresponde, en su autopercepción como defensa frente a las acciones de otros y no tanto como resultado de ambiciones propias, fundamentalmente con el modelo realista defensivo que hemos explicado. El carácter revisionista de la estrategia rusa se manifiesta más claramente en el sentido señalado por el enfoque liberal: una reivindicación de su autonomía para adoptar sus propias normas y sistema político, negando la existencia de normas y valores universales con primacía sobre las ideas tradicionales rusas de un Estado fuerte. Su defensa del Derecho Internacional se circunscribe a aquellas normas, como el principio de no injerencia, que le permiten mantenerse aislada de la interferencia exterior y evitar rendir cuentas sobre su cumplimiento de los estándares en materia de democracia o derechos humanos. Por otra parte, la anexión de Crimea ha puesto en cuestión la coherencia de esas posiciones en temas como las “intervenciones humanitarias” o el derecho de autodeterminación, ya

que para justificar la incorporación de la península a Rusia se ha dado un giro de 360° con respecto a lo que el Kremlin defendió en los casos de Chechenia o Kosovo. Al mismo tiempo, aunque critica la imposición de valores foráneos, Rusia tampoco ha tenido éxito en difundir valores alternativos en el resto del mundo; su poder blando, como ella misma reconoce, es claramente insuficiente para sus aspiraciones como gran potencia.

En tercer lugar, la concepción realista clásica del revisionismo como fruto de una ambición imperialista de los dirigentes parece también aplicable a la intervención de Rusia en Ucrania: tanto de forma política y económica, presionando al gobierno de Yanukovich para que optase por el proyecto de integración liderado por Moscú, como después militar. Al no tolerar que Kiev se alejase de su órbita de influencia, y tomar represalias para tratar de impedirlo, el Kremlin se arrogaba un derecho de injerencia más propio de una potencia neocolonial que de un socio o aliado, dejando traslucir una cierta pervivencia del concepto soviético de “soberanía limitada” aplicado a satélites de la URSS como Hungría o Checoslovaquia. Otra cuestión sería determinar si la revolución ucraniana, al haber desestabilizado el equilibrio de poder entre Rusia y Occidente, fue lo que llevó a Moscú a pensar en una intervención militar que hasta entonces había descartado. Pero en cualquier caso, las acciones rusas a partir de la anexión de Crimea han excedido ampliamente la mera defensa del *statu quo* previo al Maidán, violando normas internacionales plenamente consolidadas e incluso defendidas hasta entonces por el Kremlin. Se trataría a lo sumo de responder al revisionismo (pro)occidental con un revisionismo aún mayor; no de la mera preservación del orden existente.

Finalmente, el papel de Moscú como una potencia revisionista en el sentido más amplio del término definido por los realistas ofensivos —capacidad de desafiar el orden internacional aspirando a la hegemonía regional, en este caso en Europa— parece no obstante dudoso, a la vista de los resultados de su actuación en Ucrania. Aunque Rusia haya logrado mantener la base de Sebastopol y recuperar el territorio crimeo, el precio en términos de aislamiento internacional, sanciones económicas y pérdida de reputación ha sido muy alto: la anexión de la península y la subsiguiente intervención en el Donbass parecen, más bien, una venganza de Moscú contra Kiev por el triunfo de su revolución, como forma de descargar su sensación de impotencia ante el derrocamiento de Yanukovich. Para ser realmente revisionista, Moscú habría tenido que tomar la

iniciativa mucho antes y ser capaz de implementar su propio diseño del futuro de Ucrania como aliado suyo o al menos no alineado militarmente; algo que no ha sido capaz de conseguir en absoluto. La campaña aérea en Siria, en la misma línea, parece también una operación rusa de *marketing* con el fin de distraer la atención de los limitados éxitos en Ucrania y tratar de recuperar su orgullo de gran potencia; algo a lo que continúa aspirando, pero sin ejercer eficazmente como tal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation (2013). <http://archive.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/869c9d2b87ad8014c32575d9002b1c38!OpenDocument>
- DOYLE, M. W. (2012). Liberalism and Foreign Policy. En Smith, S., Hadfield, A. y Dunne, T. (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, pp. 54-77.
- MEARSHEIMER, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W. W: Norton.
- MORGENTHAU, H. J. (2006 [1948]). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: McGraw-Hill.
- NYE, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- PUTIN, V. (1999, 30 de diciembre). Russia at the Turn of the Millennium, *Nezavisimaya gazeta*. En Melville, A. y Shakleina, T. (eds.) (2005), *Russian Foreign Policy in Transition: Concepts and Realities*. Budapest: Central European University Press, pp. 221-234.
- PUTIN, V. (2014). Address by President of the Russian Federation, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>
- PUTIN, V. (2015). 70th session of the UN General Assembly, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50385>
- Russia's National Security Strategy to 2020 (2009). <http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020>
- Russia's National Security Strategy (2015). <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>
- SAKWA, R. (2015). Dualism at Home and Abroad: Russian Foreign Policy Neo-Revisionism and Bicontinentalism. En Cadier, D. y Light, M. (eds.), *Russia's Foreign Policy: Ideas, Domestic Politics and External Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 65-79.
- TOVAR RUIZ, J. (2014). *La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- WALTZ, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.