

6. La política de Rusia en Oriente Medio ante la “primavera árabe”

Ekaterina Stepanova

La política rusa en Oriente Medio ante la transformación regional desatada por las protestas sociopolíticas masivas conocidas como “primavera árabe” es un buen ejemplo para examinar los patrones más generales de pensamiento y actuación en la política exterior de Rusia. Esta política difícilmente puede entenderse en su totalidad si se reduce al mero resultado de causas estáticas o de intereses bien definidos. Por el contrario, debe contemplarse como parte de un proceso centrado en los actores, activado y dirigido por una combinación de varios factores e influencias principales, incluyendo los acontecimientos y limitaciones de origen interno y externo.

6.1. Condicionantes generales de la política exterior de Rusia

A principios del siglo XXI, la política exterior rusa se ha visto determinada cada vez más por tres grandes condicionantes, que son específicos de Rusia y con frecuencia se contradicen mutuamente.

El primero de ellos es la necesidad de reaccionar rápidamente a procesos transnacionales dinámicos y acontecimientos de importancia global en un mundo crecientemente complejo, interdependiente, intensivo en información y abierto a los medios de comunicación; acontecimientos sobre los que la propia Rusia tiene una influencia limitada, o ninguna en absoluto, como la ola de “revoluciones árabes” de 2011-2012. Aunque muchos de los principales actores internacionales también están sujetos a esta “presión para reaccionar”, lo que distingue a Rusia es que esta presión es a veces *desproporcionadamente alta*. Es así no sólo en comparación con las

capacidades e intereses reales de Rusia, más propios de una potencia regional; sino también por la reducida flexibilidad y dinamismo que muestra su sistema estatal, tanto en los asuntos internos como en los externos. Mientras que la realidad internacional actual requiere cada vez más una visión verdaderamente global y un alto grado de flexibilidad y dinamismo por parte de cualquier potencia que aspire a un estatus e influencia internacionales relevantes, el sistema de gobierno de Rusia muestra una frecuente dificultad para reaccionar de forma inmediata a cualquier cambio rápido y relativamente inesperado. Esto no quiere decir que Rusia no sea capaz de elaborar una respuesta adecuada a los problemas y procesos internacionales más acuciantes y dinámicos. Sin embargo, cada vez que surge una crisis, Rusia suele tardar un tiempo significativo en adaptarse a ella y producir una respuesta adecuada a las dimensiones y características de un desafío de política exterior.

El segundo condicionante tiene que ver con los intereses genuinos de política exterior de Rusia como nación, Estado y sociedad. Las diferentes agendas políticas nacionales pueden introducir matices importantes en la manera en que estos intereses son interpretados por las distintas fuerzas políticas. No obstante, hay señales del surgimiento de un cierto consenso nacional amplio sobre el mínimo de posiciones básicas en las relaciones de Rusia con el mundo exterior. Éstas incluyen la necesidad de aprovechar al máximo la creciente integración de Rusia con el mundo y la economía global para la modernización del país, y la mejora en todos los ámbitos de la imagen internacional de Rusia; también, de forma pragmática, para favorecer la inversión, la actividad empresarial y el desarrollo, y para intentar aumentar la influencia de Rusia mediante asociaciones y alianzas no sólo en Eurasia, sino también en las regiones vecinas. Este consenso mínimo va más allá de orientaciones anti- o prooccidentales, y apenas es cuestionado por cualquier fuerza política más o menos representativa, desde los nacionalistas moderados hasta los liberales. También se ve reforzado por el hecho de que, pese al declive en la influencia internacional de Rusia en las últimas dos décadas, el país conserva un número suficiente de profesionales expertos para formular unas prioridades de política exterior aceptadas ampliamente a nivel nacional. El surgimiento de este consenso mínimo nacional y social sobre unas pocas prioridades de política exterior, y su naturaleza en general moderna, *racionalista* y de no confrontación, es

posiblemente el aspecto más importante en la evolución de la política exterior de la Rusia postsoviética.

El tercer condicionante consiste en la existencia de impulsos casi instintivos que son dictados por la visión del mundo que se asume, los antecedentes profesionales en los servicios de seguridad soviéticos, los intereses “corporativos” —incluyendo los económicos— y los patrones de conducta, prácticas administrativas, (ausencia de) cultura política moderna y los limitados y/o distorsionados conocimientos sobre política exterior de una casta dominante específica, reducida y cerrada, de la élite política dirigente de Rusia. Este condicionante es el más errático de los tres, pero no debe asociarse siempre automáticamente con los “halcones” más convencidos.

Todos estos tres condicionantes principales contribuyen de forma más o menos equitativa a la política exterior de Rusia. Dependiendo del asunto o crisis concreta de política exterior, y del impacto de otros factores, dichos condicionantes se pueden reforzar o contrarrestar unos a otros. En general, la reacción de Rusia a la ola de cambios sociopolíticos en Oriente Medio no ha sido una excepción. Mientras que la posición de Rusia fue notablemente ambigua y lenta en su evolución, también se mantuvo prudente y pragmática hasta principios de 2012, incluso en respuesta a la escalada de la crisis y la intervención extranjera en Libia en 2011. En contraste, la reacción de Moscú a la crisis de Siria a principios de 2012 destacó por la influencia desproporcionada del tercer condicionante que hemos señalado.

6.2. Antecedentes de la política de Rusia hacia Oriente Medio

A partir del fin de la URSS, la política de Rusia en Oriente Medio —y en el resto del mundo— ha sido una combinación, en proporciones variables, de un papel residual heredado del pasado soviético y de un conjunto de nuevos factores, intereses y condiciones.

Durante la década de los noventa y del 2000, la principal tendencia que afectó al “legado soviético” de Rusia en Oriente Medio ha sido un declive rápido, sostenido y a gran escala de su presencia en toda la región. Pese a las connotaciones negativas del término

“declive”, para la propia Rusia este proceso no fue completamente negativo: si se compara con el agotamiento de capacidades y recursos durante la era soviética, puede que haya tenido un efecto beneficioso de retorno a un mayor equilibrio en relación con los medios disponibles. Esta tendencia no se detuvo con la actividad diplomática de Rusia en Irak —durante los años noventa y antes de la intervención liderada por EE.UU. de 2003—, en relación con Irán y su programa nuclear, y en el conflicto armado entre Israel y la presencia de Hezbolá en Líbano en agosto de 2006, incluyendo los intentos de actuar como mediadora y tender la mano hacia Siria.

De forma más general, durante gran parte de estas dos últimas décadas el papel de Rusia en Oriente Medio se fue limitando cada vez más a —y se percibió a través de— sus relaciones con Irán, Irak y en cierto grado Siria. En cuanto al conflicto israelí-palestino, el papel de la Rusia postsoviética se degradó rápidamente hasta convertirse en un “extra” en el Cuarteto internacional sobre Oriente Medio, el grupo de mediadores que incluye también a las Naciones Unidas, la Unión Europea y EE.UU. En los noventa la presencia y los intereses de Rusia en la región perdieron cualquier componente ideológico y se fueron desvaneciendo, más drásticamente en Egipto y el Magreb, Líbano y Yemen; es decir, la mayoría de los países que después serían centrales en la “primavera árabe” a partir de 2010. En cuanto al Golfo Pérsico, Moscú tampoco tenía allí anteriormente una presencia digna de mención. No fue hasta la etapa postsoviética cuando Rusia comenzó a desarrollar un nuevo tipo de intereses en el ámbito empresarial y financiero, de seguridad y lucha contra el terrorismo, y en el diálogo religioso y cultural —debido a la gran población musulmana de Rusia— con este grupo de Estados.

A medida que el impacto de los intereses residuales de la era soviética ha ido disminuyendo, nuevos factores han ganado influencia en la política rusa en Oriente Medio. El primer conjunto de factores ha sido el relacionado con los intereses y la actividad económica de Rusia. De acuerdo con el Concepto de Política Exterior de junio de 2000, que enfatizaba las prioridades económicas en Oriente Medio¹,

¹ *Kontseptsia Vneshnei Politiki Rossiyskoy Federatsii* [Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa], Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, 28 de junio de 2000; trad. inglesa en <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>.

Moscú no sólo comenzó a restablecer sus vínculos económicos con algunos de sus antiguos socios el mundo árabe; sino que además desarrolló nuevos intereses en la región, incluyendo el aumento de la cooperación en armamentos, petróleo y gas con Siria y Libia, y en tecnologías de la información, comunicaciones, energía y comercio de diamantes con Israel. En este avance económico hacia la región, Rusia y las empresas rusas estaban en desventaja no sólo ante EE.UU. y los países europeos con posiciones tradicionalmente fuertes en Oriente Medio —como Francia, Reino Unido e Italia—, sino también ante otras potencias emergentes como sus socios de los BRICS, especialmente China.

Como uno de los principales exportadores de energía, Rusia disfruta también de una posición especial hacia la región. En primer lugar, como única gran potencia que no depende de Oriente Medio para su suministro energético, Rusia puede permitirse un mayor margen de maniobra en este ámbito. En segundo lugar, la escasa diversificación de la economía rusa y su vinculación con los precios globales del petróleo y el gas la hacen depender en gran medida de los mercados mundiales, que a su vez se ven particularmente afectados por la situación en Oriente Medio; pero de forma casi contraria a los efectos económicos en los Estados occidentales consumidores de energía. Según algunos cálculos, por cada diez dólares más de precio del barril de petróleo, el sector energético ruso gana automáticamente 20.000 millones de dólares más al año. Por tanto, para Rusia los efectos colaterales objetivos de cualquier gran alteración en la principal región suministradora del mundo —Oriente Medio— incluyen los beneficios del crecimiento de los precios del petróleo y el gas; y también, a veces, la posibilidad de convertirse en suministrador alternativo, por ejemplo respecto del gas del Magreb a Europa.

El segundo conjunto de nuevos intereses y preocupaciones de Rusia hacia la región es el relacionado con los ámbitos político, de seguridad y religioso.

Entre mediados de los noventa y mediados de la década de 2000, la política de Rusia en Oriente Medio —especialmente sus relaciones con los países del Golfo y sus actitudes hacia las fuerzas islamistas tanto dentro como fuera de los gobiernos en la región— estuvo distorsionada por las preocupaciones de Moscú por el extremismo islamista salafista y el terrorismo con origen en el Cáucaso Norte. Las

principales excepciones, los países con los que las relaciones no se vieron dañadas por las reservas anti-islamistas de Rusia, fueron el Irán dominado por los chiíes —que también dejó clara su voluntad de no interferir en los asuntos internos de Rusia o en el espacio postsoviético— y Turquía, que mostró la misma actitud y se convirtió además en el principal socio comercial de Rusia en el Mediterráneo; y que, de forma más general, consiguió mantener las bases de un Estado secular y desarrollarse dinámicamente bajo un gobierno controlado por islamistas moderados.

El factor del apoyo islamista externo a los separatistas chechenos y sus contactos transnacionales no era inexistente, pero fue exagerado en gran medida por las autoridades rusas. Pese a que estas percepciones se vieron reforzadas a partir de la “guerra contra el terrorismo” liderada por EE.UU. tras el 11-S, y alcanzaron su punto álgido a principios de la década de 2000, esto no alteraba la realidad sobre el terreno: el mayor condicionante del terrorismo islamista en Rusia era la escalada y radicalización del conflicto armado *interno* en el Cáucaso Norte. Los ataques terroristas de tipo islamista eran cometidos abrumadoramente por ciudadanos rusos de minorías étnicas autóctonas, procedentes del Cáucaso Norte. Aunque habían existido influencias externas ideológicas y económicas en esa región, mediante la implicación directa de “yihadistas” extranjeros —ante todo árabes y chechenos de la diáspora en Oriente Medio, como los comandantes Al-Shihani y Jattab—, ni la financiación externa ni la llegada de combatientes extranjeros fueron decisivos para las actividades terroristas/militantes de los islamistas/separatistas chechenos².

Desde mediados de la década de 2000, el giro gradual de Moscú hacia la normalización del Cáucaso Norte dictó una política de “chechenización” del conflicto, así como la necesidad de tender la mano a las fuerzas islámicas moderadas y “tradicionales” tanto en el interior del país como en el extranjero. Esto dio lugar a una cierta revisión de la aproximación rusa que tendría implicaciones para las políticas de Moscú en Oriente Medio, mucho antes de la “primavera

² Moore, C. y Tumelty, P.: “Foreign Fighters and the Case of Chechnya”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, n° 5 (mayo 2008), pp. 412-433; Stepanova, E.: “Islamist Terrorism in the Caucasus and Central Asia,” en Schmid, Alex y Hindle, Garry (eds.) (2009): *After the War on Terror: Regional and Multilateral Perspectives on Counterterrorism Strategy*, Londres, RUSI Books, pp. 104-124.

árabe” y las posteriores victorias electorales para los islamistas moderados en Túnez, Egipto, Marruecos y potencialmente en otros lugares. Rusia ha moderado su retórica “anti-wahabista”, que estaba cada vez más en disonancia con la nueva política del Kremlin de acercarse al mundo musulmán. Por ejemplo, la necesidad de mejorar las relaciones con Arabia Saudí, donde el wahabismo es la forma oficial del Islam —por diversas razones, incluyendo las presiones de Moscú para aumentar las cuotas de sus musulmanes autóctonos en la peregrinación del *haji* a La Meca—, llevó al Kremlin a rechazar una prohibición legal del wahabismo a nivel federal. En 2003, Rusia solicitó su adhesión a la Organización de la Conferencia Islámica (OIC): aunque no pudo convertirse en miembro al estar en la periferia del mundo musulmán, con un 15% de su población y nueve entidades de mayoría musulmana entre sus veintiuna repúblicas étnicas, consiguió el estatus de observadora; el único otro Estado europeo observador es Bosnia-Herzegovina. En 2006, Moscú criticó oficialmente a Occidente por su actuación en la “crisis de las caricaturas” danesas del profeta Mahoma.

Rusia también ha establecido contactos, e incluso ha tratado de aparecer como mediadora, con los dos mayores movimientos de oposición armada de masas en la región. Ni Hezbolá, con base en el Líbano, ni el palestino Hamás están incluidos por Rusia en su lista de organizaciones terroristas; la cual sólo ha incorporado a grupos que amenazasen directamente la seguridad rusa. La visión de Hamás por Moscú como un importante actor palestino, que adquirió legitimidad mediante sus victorias electorales desde principios de 2006, permitió la visita de varias delegaciones del movimiento a Rusia desde entonces. La visión rusa de Hezbolá como representante clave de la comunidad chií libanesa, sin la cual no podría lograrse la paz y estabilidad en el Líbano, hizo que Moscú intentase utilizar sus relaciones con Siria e Irán —que apoyaban a Hezbolá— durante el conflicto de 2006 para tratar de moderar la posición de ese grupo. De forma general, Rusia ha estado dispuesta a proporcionar vías de comunicación con ambos países, especialmente en situaciones de crisis³.

³ Para más detalles, véase Stepanova, E.: “Russia's Middle East Policy: Old Divisions or New?”, Program on New Approaches to Russian Security (PONARS) Policy Memo n° 429 (2006), en *PONARS Policy Conference*, 8

Todo ello no significa que la política de Rusia hacia el Islam político en Oriente Medio se haya librado completamente del “síndrome checheno” y de la obsesión con la amenaza del “terrorismo islamista transnacional”. Después de todo, difícilmente se podía esperar esto de un gobierno dominado desde los años noventa por una casta para la cual ambas cuestiones sirvieron de pretexto fundamental para llegar al poder. Los restos de este complejo político-de seguridad puede que continúen causando problemas a Rusia en el extranjero, también en su aproximación a la “primavera árabe”; como muestra la fría reacción de Moscú a los posteriores avances político-electorales de los islamistas moderados, o su disposición a demonizar y minusvalorar, por ejemplo, la oposición siria a los islamistas radicales. Sin embargo, la significativa moderación y “normalización” del discurso oficial ruso sobre las fuerzas islamistas moderadas, y su disposición a tender la mano hacia ellas, puede ser el mayor cambio positivo en la política de Rusia a la región, y el que cobre mayor importancia durante y después de la “primavera árabe”.

Como resultado de la influencia combinada de factores “viejos” y “nuevos”, así como de consideraciones políticas y económicas, durante la primera década del siglo XXI Rusia ha conseguido en general alcanzar una posición equilibrada frente a Oriente Medio. Esto se ha logrado pese a —o gracias a— que la implicación directa e intereses de Moscú han sido mucho menores durante la mayor parte del periodo postsoviético. Puede que haya ocurrido también por simple contraste con las políticas de los principales actores externos, en especial las dos fallidas intervenciones —y posteriores derrotas ignominiosas— lideradas por EE.UU. en Irak y Afganistán; así como el derrocamiento en 2011 del principal aliado árabe de Washington fuera del Golfo, el régimen de Mubarak. En este contexto, el perfil relativamente bajo de Rusia y su falta de presiones ideológicas en el periodo postsoviético, combinados con sus antecedentes históricos de apoyo a los países árabes y la permanencia de su influencia en las Naciones Unidas, tendieron a afectar de forma bastante positiva a su imagen en Oriente Medio; al menos, hasta la crisis de Siria en 2012. Irónicamente, puede que haya sido precisamente la falta de un interés o influencia estratégicos en la región lo que ha permitido a Rusia

ocupar una cómoda posición de relativa neutralidad: entre Irán y los Estados del Golfo Pérsico, entre los suníes y los chiíes, entre las fuerzas seculares —como Fatah en los territorios palestinos— y los islamistas reformistas —como Hamás—, e incluso, hasta cierto punto, entre el mundo árabe e Israel.

En el escenario internacional, la posición de Rusia se fue acercando cada vez más a las posiciones de los principales países europeos. Esto se hizo especialmente evidente en el caso de los debates internacionales sobre la intervención liderada por EE.UU. en Irak en 2003 y la intervención de Israel en Líbano en 2006. En ambos casos, la posición de Rusia no era muy diferente de la de muchos otros de los europeos que se oponían a una solución militar; al mismo tiempo, su implicación directa en la gestión de conflictos sobre el terreno no sobrepasaba la de un Estado europeo de tamaño medio. Pocos habrían imaginado hace una década que la presencia de Rusia, por ejemplo, en Líbano tras la breve guerra entre Israel y Hezbolá sería similar a la de Suecia: dispuesta a contribuir a la reparación de infraestructuras, pero reacia a enviar tropas de mantenimiento de la paz.

6.3. Las reacciones iniciales de Rusia a la “primavera árabe”

El patrón de conducta en la política rusa hacia Oriente Medio de una “implicación limitada”, relativamente equilibrada y de no confrontación, no se abandonó inmediatamente cuando las “revoluciones árabes” comenzaron una tras otra a partir de 2011. Antes de la crisis de Libia, el gobierno ruso, cogido por sorpresa —al igual que todos los demás— por los acontecimientos en el mundo árabe, consiguió mantener una aproximación más o menos contenida y prudente hacia las protestas en Túnez, Egipto, Yemen y Bahrein.

La reacción de Rusia a los acontecimientos en Egipto, que se convirtió en el principal catalizador de la “primavera árabe”, es especialmente reveladora y puede resumirse con dos términos: *confusión* y *no interferencia*. Aunque el ministro de Exteriores Lavrov indicó a principios de febrero de 2011 que Rusia apoyaba el diálogo político entre el presidente Mubarak y la oposición, también afirmó que “son las fuerzas políticas presentes dentro de Egipto las que tienen

que alcanzar un acuerdo”⁴. La confusión general acerca del ritmo y las dimensiones de los acontecimientos causados por las protestas en Egipto caracterizó a la mayoría de los actores externos, incluso EE.UU., el mayor apoyo del gobierno de Mubarak y de sus fuerzas armadas; sin embargo, Rusia fue especialmente lenta en adaptarse y en darse cuenta de en qué dirección iba a producirse el cambio político. Esto quedó claro, entre otros ejemplos, por una —después embarazosa— visita de apoyo al presidente Mubarak por el viceministro ruso de Exteriores y enviado especial a Oriente Medio Aleksandr Soltanov, el 9 de febrero de 2011: es decir, justo el día anterior al anuncio de la dimisión de Mubarak.

Pese a que Rusia no tiene intereses económicos importantes en Egipto —aparte de tratarse éste de uno de los principales destinos para millones de turistas rusos, así como un socio comercial medio, especialmente como comprador de trigo ruso—, varias reacciones de Moscú a la “revolución” egipcia pusieron de manifiesto dos temas de gran relevancia para Rusia, con implicaciones para su política en toda la región. El primero es una extendida tendencia a percibir las protestas sociopolíticas masivas como un fenómeno mucho más organizado y estructurado de lo que lo eran en realidad, y encontrar al menos un elemento de conspiración/complicidad de EE.UU./Occidente en los acontecimientos. El segundo tema reafirma tanto las preocupaciones sobre la creciente influencia política de los islamistas como el impulso de tender la mano a estas nuevas fuerzas en el poder.

La tendencia del gobierno ruso y los círculos de comentaristas cercanos a éste de sobreestimar en exceso la capacidad estadounidense de influir directamente en los acontecimientos políticos y los movimientos de protesta en Egipto —y en otros lugares— puede que no fuera compartida por muchos expertos rusos en Oriente Medio; pero se basaba tanto en el papel de EE.UU. como el principal actor externo implicado en Egipto como en las percepciones del Kremlin sobre una decisiva participación de Washington en las llamadas “revoluciones de colores” del espacio postsoviético: Ucrania, Georgia y Kirguistán. No hace falta señalar que esta visión es inexacta y encierra contradicciones, por varios motivos. En primer lugar, ignora

⁴ El ministro de Asuntos Exteriores Lavrov, citado en *Euronews*, 3 de febrero de 2011.

el hecho de que el régimen de Mubarak había sido durante años el principal cliente de EE.UU. en el mundo árabe, y su principal aliado árabe fuera del Golfo; así como la importancia de un régimen laico en Egipto para una paz mediada por EE.UU. con Israel. En segundo lugar, o bien otorga un papel excesivamente relevante a las fuerzas democráticas seculares y orientadas a Occidente en el fin del régimen de Mubarak —minusvalorando la contribución a largo plazo de la mejor organizada oposición islamista, que difícilmente puede calificarse de abiertamente prooccidental—, o llega a sugerir una conspiración entre EE.UU. y los Hermanos Musulmanes. En tercer lugar, esta visión ha sido refutada de forma convincente por muchas de las políticas reales de Washington, que muestran que la revolución egipcia les cogió en gran medida por sorpresa. En cuarto lugar, las percepciones acerca de un papel crucial estadounidense en el fomento de las protestas masivas en Egipto pierden de vista el efecto de contención ejercido por la influencia financiera y política sobre las fuerzas armadas en una fase crítica de los disturbios, enfatizando el principio de primacía del no empleo de la fuerza, y animando al ejército a intervenir para evitar mayor violencia. Aunque esta influencia fue auténticamente constructiva y oportuna en ese momento, difícilmente puede predeterminar el resultado futuro de las crecientes tensiones entre los líderes de las fuerzas armadas que intentaron conservar el poder político y las demás fuerzas política de Egipto. Por último, las percepciones de un interés estadounidense en la “desestabilización controlada” de Egipto —y de todo Oriente Medio— ignoran la pesada carga económica que ha asumido EE.UU. junto con sus socios europeos y especialmente del Golfo, en apoyo de una transición política y económica pacífica en el Egipto post-Mubarak.

Al mismo tiempo, las consecuencias políticas de la revolución egipcia —en especial, los claros avances políticos y electorales de los partidos y organizaciones islamistas, que son ahora más fuertes en Egipto que en todos los demás Estados árabes, salvo por el caso especial de las monarquías del Golfo— pueden haber tenido también el efecto de inculcar un saludable realismo en la política rusa hacia la región. El masivo apoyo de base a las fuerzas islamistas moderadas, que condujo a la victoria del Partido de la Libertad y la Justicia en las elecciones parlamentarias, y que en mayo de 2012 llevó a un candidato islamista a la segunda vuelta de las elecciones

presidenciales; la amplia aceptación de su programa social; el uso del partido islamista gobernante en Turquía como su modelo político declarado —y por último, pero no menos importante, sus reservas acerca de la influencia occidental y sus tensiones con los activistas “democráticos” prooccidentales—; todo esto catalizó la nueva aproximación de Rusia al Islam político en Oriente Medio, y las perspectivas de tender la mano y cooperar con las fuerzas islamistas moderadas. Parece que para mediados de 2012 Rusia se ha reconciliado efectivamente con el probable —y deseable— escenario de un modelo turco de integración de los islamistas moderados dentro del proceso político, un modelo que implica el debilitamiento gradual de las posiciones políticas de las fuerzas armadas y el reconocimiento de un papel político para el Islam, pero dentro de un Estado esencialmente secular. Como afirmó el nuevo enviado especial de Rusia para Oriente Medio, Mijail Bogdanov, el 24 de mayo de 2012:

Hoy los grandes partidos del Islam político son apoyados por millones de personas. Necesitamos tener en cuenta esta realidad, y necesitamos y estamos dispuestos a construir relaciones basadas en el mutuo beneficio y respeto con todas las fuerzas políticas que gozan del apoyo popular y que se convierten en los líderes legalmente elegidos de cualquier Estado árabe⁵.

Aunque la “primavera árabe” tuvo implicaciones importantes para la política de Moscú en Oriente Medio, el papel y la influencia de Rusia en los rápidos acontecimientos políticos desencadenados por la serie de protestas masivas en varios países de la región —y durante gran parte de 2011, incluso la mera capacidad de seguirlos— fueron muy limitados. Esto explica en parte por qué este capítulo se centra principalmente en la política rusa ante los acontecimientos más notables de Libia y Siria, los cuales escalaron hasta alcanzar el grado de conflictos violentos. En ambos casos, no sólo los intereses, reacciones y actividad diplomática de Rusia han sido más exhibidos de cara al exterior, sino también sus desacuerdos con los principales actores interesados occidentales —incluyendo tanto a EE.UU. como a las principales potencias europeas— han ido aumentando en gravedad. Esto ha situado ambas crisis en un plano distinto al de otras pasadas en Oriente Medio que incluyeron intervenciones externas, como las de

⁵ Citado por *RIA Novosti*, 24 de mayo de 2012, en <http://ria.ru/politics/20120524/656657782.html>.

Irak en 2003 y la de Líbano en 2006, donde existían pocas diferencias de principio entre las posiciones generales de Rusia y sus socios europeos más importantes.

6.4. Libia

En contraste con Túnez y Egipto, las manifestaciones contra el gobierno que comenzaron en Libia a mediados de febrero de 2011 escalaron rápidamente hasta convertirse en una guerra civil con fuertes connotaciones clánicas y regionales. Pese a que el Egipto y el Túnez modernos existían como Estados mucho antes de que Mubarak y Ben Ali llegaran al poder, respectivamente, en 1981 y 1987, la naturaleza de la *Yamahiriyya* —el régimen político establecido por el coronel Muammar Gaddafi en los años 70, basado según él en “el gobierno directo de las masas”— hizo que el Estado libio dependiera completamente de la figura del propio Gaddafi. Con la excepción de los “consejos populares” de distrito y regionales, con base tribal, las demás instituciones formales o bien no existían o eran relativamente débiles, como las fuerzas armadas. La principal base de apoyos del régimen eran los diversos grupos clánicos/tribales, a los que se asignaba una parte relativamente importante de los ingresos nacionales por el petróleo; mientras que el papel central de la estructura del poder y de los servicios de seguridad era ocupado por los miembros del clan/tribu del propio Gaddafi y otros conectados con éste. Estos rasgos específicos de la *Yamahiriyya* son decisivos para explicar por qué unas manifestaciones originariamente pacíficas en el este del país, tradicionalmente opuesto al régimen, y la reacción de las autoridades a ellas dio lugar tan rápidamente a un enfrentamiento militar a gran escala. La progresión lógica de cualquier demanda irrenunciable para los manifestantes por la dimisión de Gaddafi implicaba no sólo un cambio del gobierno o incluso del régimen, sino el hundimiento completo del sistema de gobierno y del equilibrio clánico/tribal centrado principalmente en Gaddafi y su clan.

El rápido deterioro de la situación, la escalada de la violencia y la proximidad geográfica de Libia a Europa, con todas las implicaciones asociadas, impulsó a Francia y al Reino Unido —apoyados por EE.UU.— a tomar partido dentro del conflicto interno. El 18 de marzo de 2011, una coalición trilateral inició la intervención humanitaria

mediante una operación aérea, que formalmente estaba en línea con la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del 17 de marzo; pero que casi inmediatamente superó sus límites. Finalmente, el apoyo militar por toda la coalición multilateral — ampliada para incluir otros miembros de la OTAN y Estados del Golfo— sería decisivo en el derrocamiento del régimen a finales de agosto de 2011.

Aunque Rusia apoyó sanciones internacionales limitadas contra Libia, también se abstuvo en el voto en el Consejo de Seguridad del 17 de marzo, al contrario que los principales Estados occidentales pero en línea con otros miembros como China y Brasil. Después insistiría en que el mandato de la resolución 1973 sólo permitía la protección de los civiles y no el cambio de régimen, y después se opondría a la intervención militar externa liderada por Occidente en Libia, al igual que otros importantes Estados árabes de fuera del Golfo, como Egipto y Argelia. No obstante, la aversión a que la intervención militar externa superase los límites del mandato del Consejo de Seguridad y a que se produjera un cambio de régimen como resultado directo de la misma fueron los únicos aspectos claros y coherentes de la política rusa ante la crisis de Libia. Todos los demás pasos y declaraciones de Rusia estuvieron cargados de ambigüedad y frecuentemente se contradecían entre sí. Por ejemplo, el ministro de Exteriores Lavrov realizó dos declaraciones contradictorias en el intervalo de un día, el 11 y 12 de julio de 2011, afirmando primero que “Gaddafi sigue siendo el líder” y no debía ser demonizado⁶, y admitiendo después que “Gaddafi debe irse” y que “no hay sitio para él en la nueva Libia”⁷. La ambigüedad de la posición de Moscú en la internacionalización de la crisis libia reflejaba la diversidad de intereses de Rusia y las reacciones instintivas de sus decisores de política exterior ante Libia y la intervención liderada por Occidente.

A diferencia de los mínimos intereses económicos de Rusia en Egipto, Libia era central para estos intereses en el norte de África, pero especialmente durante los últimos años del régimen de Gaddafi y en concreto desde 2008, con el intercambio de visitas de ambos líderes. El acuerdo de Rusia en condonar la deuda de 4.500 millones

⁶ Entrevista de Lavrov a *Rossiiskaya Gazeta*, 11 de julio de 2011.

⁷ Entrevista de Lavrov a la radio *Golos Rossii* (La Voz de Rusia), 12 de julio de 2011.

de dólares que Libia había acumulado desde la época soviética dio un nuevo ímpetu a la cooperación bilateral. Rusia consiguió lucrativos contratos en la construcción de ferrocarriles —incluyendo uno de 2.000 millones de dólares para la construcción del corredor de transporte Sirte-Bengazi desde Egipto a Túnez— y la industria del petróleo y el gas, con una *joint venture* entre Gazprom y la compañía nacional de petróleo de Libia, y la participación rusa en prospecciones en la plataforma continental de este país. En el ámbito de la cooperación técnico-militar, se firmó un memorando de intenciones sobre venta de armas rusas a Libia por valor de 2.000 millones de dólares, que sería seguido en enero de 2010 por un acuerdo bilateral formal sobre compras por valor de 1.800 millones de dólares de armas y equipamiento militar rusos, incluyendo cazas pesados, aviones de transporte y de entrenamiento, helicópteros de ataque, sistemas de defensa aérea *Favourite*, sistemas de cohetes *Shell*, etc.⁸.

Por una parte, las preocupaciones de Rusia en 2011 sobre la pérdida de tan lucrativos contratos se demostraron justificadas. En la Libia post-Gaddafi, todos los recientes contratos con Rusia fueron congelados y la presencia económica rusa descendió considerablemente; los intereses más perjudicados fueron los de petroleras como Tatneft y Gazpromneft. Sólo la pérdida en beneficios para la compañía estatal de cooperación técnico-militar Rosoboronexport podría alcanzar los 4.000 millones de dólares.

Por otra parte, en el ámbito técnico-militar las pérdidas han sido sobre todo virtuales, es decir, contadas como beneficios futuros en contratos que aún no han entrado en vigor. Además, hay que considerar los efectos compensatorios ya mencionados de la subida de precios del petróleo y el gas como resultado de la inestabilidad en y en torno a Libia. Para Rusia, la consecuencia más favorable fue el alza generalizada de los precios del petróleo hasta los 120 dólares/barril en abril de 2011, un nivel que superaba el del año anterior en un 30%; a lo que contribuyeron con seguridad las crisis en Oriente Medio, y que ayudó a Moscú a reducir su déficit presupuestario. Sin embargo, el papel de Rusia como potencial suministrador alternativo de petróleo y gas a Europa —que recibía un 15% de sus suministros de Libia y un

⁸ Para más detalles, véase Alexandrova, M.: “Arabskii mir: upuschennaya vygoda Rossii” [Mundo árabe: el beneficio perdido de Rusia], *BBC Russian Service*, 20 de abril de 2011.

20% de Argelia— se materializó principalmente en forma de solicitudes a Gazprom de mayores envíos de gas: por ejemplo, a Italia, que había tenido que cerrar temporalmente su gasoducto desde Libia. Por el contrario, las posibilidades de suministros alternativos de petróleo a Europa fueron mínimas por varias razones, incluyendo el hecho de que la mayoría de las refinerías europeas no están adaptadas al petróleo de los Urales rusos, sino a otro más ligero.

Además de los intereses económicos de Rusia en la Libia de Gaddafi, la general aversión de Moscú a la última en una larga lista de intervenciones “postcoloniales” lideradas por Occidente en lo que era conocido como el “Tercer Mundo” explicaba las reservas rusas acerca de las posiciones occidentales y de los Estados árabes del Golfo en favor del cambio de régimen. Esto se reflejó en la destacada ausencia rusa del Grupo de Contacto sobre Libia, creado en Londres en marzo de 2011 y compuesto por representantes de cuarenta países, las Naciones Unidas, la Liga Árabe y la Unión Africana. Aunque Rusia no fue invitada a las dos primeras reuniones del grupo en Doha y Roma, declinó las invitaciones formales para los siguientes encuentros en Abu-Dhabi y Estambul, citando como razones principales (a) la decisión del Grupo de Contacto de “asociarse con sólo una de las partes en conflicto” y (b) el uso del formato del Grupo de Contacto como medio de puentear y marginar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas “que ha tomado decisiones bien conocidas sobre Libia y debe desempeñar el papel principal en la gestión de la crisis libia”⁹.

En resumen, cualquier apoyo abierto o incluso a regañadientes a cualquier nueva intervención liderada por Occidente que no respetase el mandato del Consejo de Seguridad contradecía las preferencias, posiciones e instintos de los dirigentes rusos; mientras que cualquier apoyo más decidido al régimen de Gaddafi en una situación muy cambiante y en vista de la determinación de la coalición de llegar hasta la caída del mismo, tenía el riesgo similar al caso de Irak de erosionar la relativamente importante presencia económica de Rusia en Libia, en el caso de un fracaso del régimen.

⁹ Entrevista del portavoz oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso a la agencia de noticias Anatolia (Turquía), 14 de julio de 2011, citado en *RIA-Novosti*, 15 de julio de 2011.

Durante la primavera de 2011, estos impulsos contradictorios en la política rusa hacia Libia llegaron a plasmarse en “matices” hábilmente publicitados —pero que probablemente fueron coreografiados de cara al exterior— en las respectivas declaraciones de los dos líderes que componían el “tándem” gobernante: el primer ministro y posterior presidente Vladimir Putin, y el presidente en ese momento, Dmitri Medvedev. Por ejemplo, justo antes de la votación de la resolución 1973, Putin mostró una mayor preocupación sobre la naturaleza y objetivos de cualquier posible intervención extranjera en Libia que sobre el conflicto interno en ese país, advirtiendo sobre “la facilidad con la se toman hoy decisiones de usar la fuerza en los asuntos internacionales”. En contraste, el papel de Medvedev fue el de enfatizar las consideraciones más pragmáticas de Rusia, y la necesidad de equilibrar sus intereses económicos en la Libia de Gaddafi con la prevención de nuevas rupturas en las relaciones de Moscú con Occidente.

De igual forma, la petición formal del gobierno libio a Rusia el 26 de abril de 2011 para que solicitara la convocatoria urgente de una reunión del Consejo de Seguridad, con el fin de discutir la “agresión excesiva” por la coalición y sus intentos de acabar con el líder libio Gaddafi, recibió una respuesta negativa del asesor de política exterior de Medvedev; mientras que el primer ministro Putin reafirmó su oposición a la operación militar occidental contra el régimen de Gaddafi. No obstante, no deben extraerse demasiadas conclusiones de estas diferencias. Al igual que en las actuaciones del “tándem” en el ámbito interno, estos matices dicen más de la conveniente y políticamente útil división de responsabilidades entre ambos, y de la diversidad de los intereses de Rusia en cuanto a la crisis de Libia, que de la existencia de verdaderos desacuerdos en la casta dirigente rusa.

En general, el hilo conductor de la política rusa en la crisis de Libia puede resumirse como de intento de encontrar un punto intermedio evitando dos extremos opuestos: el apoyo total a otra intervención militar liderada por Occidente, por un lado, y el apoyo incondicional a Gaddafi, por otro. Este último aspecto se vio facilitado en cierto modo por el comportamiento frecuentemente errático del propio Gaddafi, y por la falta de una afinidad y parecido en cuanto a la tipología del régimen político similar a la que sí existe entre Rusia — con su combinación de autoritarismo y democracia o “*smart*

authoritarianism”— y la Siria de Assad. La línea de actuación resultante prescribía una oposición diplomática al derrocamiento de Gaddafi por medios militares, especialmente con apoyo militar extranjero, y la firme preferencia en favor de algún tipo de compromiso político para solucionar la crisis de Libia, por ejemplo mediante negociaciones entre Trípoli y Bengazi con la mediación de las Naciones Unidas y los Estados miembros de ésta que no participasen en la intervención militar. Además, una de las motivaciones adicionales de la política rusa hacia Libia puede haber sido el deseo de Moscú de presentarse como mediador, especialmente si el conflicto se prolongaba.

Podría argumentarse que los intentos de Rusia de minimizar, hasta donde fuera posible, los diversos riesgos mediante su ambigua política hacia la crisis de Libia han fracasado, especialmente con respecto a los intereses económicos rusos en el entorno post-Gaddafi. Sin embargo, también podría afirmarse que Rusia sí consiguió evitar tanto una asociación directa con otra intervención militar liderada por Occidente, de dudosa legitimidad —políticamente inaceptable para Moscú, tanto en el plano interno como en gran parte del mundo no occidental—, como un deterioro grave de sus relaciones con las principales potencias occidentales responsables de las operaciones en Libia: el Reino Unido, Francia y EE.UU. Por otra parte, la posición ambigua de Moscú ante los acontecimientos en y en torno a Libia puede parecer irónicamente más equilibrada y razonable en retrospectiva, ya que las tensiones internas post-Gaddafi continúan. Para mediados de 2012 —casi un año tras la caída del régimen— estas tensiones no parece que se hayan reducido, y puede producirse de nuevo una escalada. La amenaza de una desintegración soterrada de Libia en varias formaciones cuasiestatales, basadas en una combinación de divisiones regionales y tribales/clánicas, sigue existiendo. Esta inestabilidad se ha extendido también al otro lado de la frontera, y ya ha contribuido al deterioro de la situación en algunos países vecinos: por ejemplo, entre otras cosas, la creación a principios de abril de 2012 de un “Estado independiente de Azawad” en el norte de Mali por islamistas radicales, a los que se han unido combatientes tuareg y armas procedentes de Libia.

6.5. Siria

Como hemos señalado anteriormente, Rusia ha mantenido un perfil relativamente bajo en relación con los focos de conflicto en el gran Oriente Medio a principios del siglo XXI, incluso en el caso de enfrentamientos armados intensos y muy internacionalizados en el sudoeste de Asia —Irak y Afganistán— y también en Oriente Próximo durante gran parte de la “primavera árabe”. Pese a los desacuerdos entre Rusia y un conglomerado de Estados occidentales y del Golfo Pérsico en torno a Libia, Moscú no pasó a la primera línea de la política internacional en Oriente Próximo hasta que estalló el conflicto interno en Siria.

A principios de 2012, las protestas que ya duraban un año en Siria —meses de manifestaciones inicialmente pacíficas que causaron una reacción violenta de las autoridades, lo que a su vez dio lugar a una insurgencia armada— llegaron en la última fase de los procesos de transformación política más amplios que han afectado a gran parte de la región. Sin embargo, esta vez —en el contexto post-Libia, mientras el gobierno sirio afrontaba cada vez mayores protestas internas y crecía el descontento internacional— Rusia eligió apoyar firmemente a Damasco en todos los niveles, incluidas las Naciones Unidas. ¿Qué ha hecho a Rusia asumir el papel de uno de los principales respaldos externos del gobierno sirio? ¿Por qué ha regresado Rusia a la escena central de la política internacional en el caso concreto de Siria?

Antes de pasar a buscar respuestas a estas preguntas, es necesario resumir brevemente los principales rasgos del caso sirio. Los factores e influencias externos difícilmente pueden explicar por qué el lento final de este régimen republicano minoritario en Oriente Próximo tardará más tiempo que cualquiera de los casos anteriores. Aunque el régimen sirio está inmerso en su crisis más grave hasta hoy —en forma de una combinación de elementos de revuelta popular con una insurgencia más organizada—, esto es algo que el régimen ha esperado y para lo que se ha estado preparando durante décadas. Lo que no podía esperar o prepararse para ello con antelación era, naturalmente, el fenómeno de la “primavera árabe” en toda la región. El régimen ha estado afrontando desafíos cada vez mayores en los frentes político, socioeconómico, militar e internacional, pero también tiene fortalezas propias que probablemente alargarán su agonía. Sus

opponentes internos son en general débiles y están divididos entre las fuerzas relativamente laicas y los fundamentalistas islámicos, y entre los actores nacionales y extranjeros. La naturaleza confesional del régimen no acelerará su hundimiento, sino que lo prolongará: en especial, el núcleo duro de sus confesionales servicios de seguridad y fuerzas armadas se mantendrán previsiblemente leales al régimen hasta el final. El papel del factor confesional en la violencia y la política interna parece que aumentará aún más, a medida que el gobierno vaya perdiendo sus otros instrumentos de presión, como el clientelismo y la prestación de servicios básicos¹⁰. Incluso sin considerar las perspectivas de una intervención internacional directa —que a fecha de hoy, junio de 2012, siguen siendo relativamente limitadas—, la crisis amenaza con ser particularmente grave y duradera.

Explicaciones

Tres son las explicaciones convencionales de la posición especialmente asertiva de Moscú sobre Siria que dominan el discurso político y de expertos tanto dentro como fuera de Rusia. La primera de ellas parte de percepciones cuasi-soviéticas sobre los intereses geoestratégicos “indispensables” de Rusia en Siria: desde la venta de armas y la base naval, hasta los intereses económicos, los vínculos geopolíticos de Siria con Irán, etc. La segunda explicación se centra en lo inoportuno del momento: una época convulsa en la política interna rusa desde las elecciones parlamentarias hasta las presidenciales —diciembre de 2011 a marzo de 2012—, con las consiguientes presiones políticas, como la especial aversión de las autoridades a cualquier tipo de protesta popular —y mucho menos cambios de régimen— en cualquier parte del mundo. La tercera explicación habitual enfatiza el tradicional mantra ruso de la soberanía, reactivado por la última intervención liderada por Occidente en Libia. Se apunta a las crecientes y reafirmadas preocupaciones de Rusia sobre la tendencia de los principales Estados occidentales —en el contexto de Libia, apoyados por los países del Golfo— a sobrepasar cualquier

¹⁰ Véase por ejemplo el útil estudio de Landis, J.: “The Syrian Uprising of 2011: Why the Assad Regime is Likely to Survive to 2013”, *Middle East Policy*, vol. 19, nº 1 (primavera 2012), pp. 72-84.

límite de las resoluciones del Consejo de Seguridad; orientando la intervención resultante a cambiar el régimen y gestionar la posterior inestabilidad, así como otras consecuencias problemáticas del hundimiento del Estado.

Aunque estos factores no carecen de importancia, ninguno de ellos —ni tampoco una combinación de los tres— parece ofrecer una explicación exhaustiva de por qué Rusia estuvo dispuesta a aceptar las repercusiones internacionales negativas para su imagen, tanto en esta región profundamente cambiante como en las Naciones Unidas. Sin llegar a ser insignificantes, estas explicaciones convencionales tienden también a distraer la atención de otros ángulos de mayor importancia e interés.

a) ¿Intereses estratégicos?

Es sorprendente observar cómo los “halcones” rusos y muchos analistas de Occidente y Oriente Medio se han unido en su clara exageración de los intereses estratégicos de Rusia en Siria. Pese a los vínculos militares, económicos, culturales/educativos y de otro tipo que existen, la importancia de Siria como compradora de armamento ruso no debe ser sobreestimada, especialmente a la vista del deficiente cumplimiento de los pagos en el pasado por parte del gobierno sirio. La pequeña instalación naval de Rusia en Tartus tiene un significado más simbólico que real. Tampoco, hasta fechas recientes, ha mostrado interés el régimen sirio en presentarse como aliado político de Moscú; incluso el presidente Assad ha rechazado repetidas veces invitaciones oficiales a la capital rusa en los últimos años. Los intereses económicos que Rusia tiene en Siria aparte de la venta de armas —en otros sectores como el energético— son modestos si los comparamos, por ejemplo, con la cooperación económica con la vecina Turquía.

Es fácil entender por qué la capacidad general de Rusia para influir en los acontecimientos en Siria y presionar al régimen es significativamente sobrevalorada por los funcionarios y los medios de comunicación rusos. Esto puede reflejar tanto consideraciones (pre-) electorales, como una estrategia de *bluff* para dar una imagen de “influencia sobre Siria” que refuerce su posición negociadora frente a otros actores, principalmente Occidente. Sin embargo, el hecho de que analistas occidentales por lo demás bien informados repitan estas

percepciones exageradas añade una mayor complicación al asunto¹¹. Una tendencia tan extraña sólo puede comprenderse dentro del contexto político más amplio, que refleja una controversia en el propio enfoque occidental sobre Siria. Por una parte, EE.UU. y los principales gobiernos de la UE experimentan una presión intensa y en aumento —ante todo, por motivos humanitarios y de derechos humanos— de que “hay que hacer algo” en Siria, donde la violencia armada ha alcanzado las mayores cotas de la región y ha causado miles de bajas, incluso civiles; pero por otra, Occidente difícilmente puede permitirse otra intervención directa en el mundo árabe después de Libia, al menos por un tiempo. EE.UU. y sus aliados occidentales carecen además de medios y herramientas de presión alternativos para impulsar una transición pacífica, por lo que dicha responsabilidad se traslada cada vez más a los países de la región. En este contexto, la repentina intromisión activa de Rusia en Siria resultó ser útil en cierto modo: permitió a Occidente ganar algo de superioridad moral y proporcionó una excusa conveniente a EE.UU. y sus socios europeos para evitar de momento tener que tomar decisiones difíciles sobre Siria, una crisis interna más compleja que la de Libia y con consecuencias internas y regionales potencialmente más desestabilizadoras.

Todo ello apunta a otro componente más de “interés racional” en la política de Rusia sobre Siria, que tiene poco que ver con intereses “estratégicos” directos en este país: si la diplomacia rusa sirve de conveniente tapadera para las reticencias occidentales a intervenir militarmente, entonces su papel mediador se convierte para Moscú en otro instrumento para obtener ventajas en las relaciones con EE.UU. y Occidente. En este contexto, la poco habitual “asertividad” de Rusia en el caso de Siria tiene sentido tanto para Occidente —proporcionándole una cómoda excusa política y un evidente “culpable externo” para la parálisis internacional sobre el conflicto sirio— como para la propia Rusia, aunque por razones ajenas a Siria.

¹¹ International Crisis Group: *Now or Never: A Negotiated Transition for Syria*, ICG Middle East Briefing, n° 32, Damasco / Bruselas, ICG, 5 de marzo de 2012, en [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/B032-now-or-never-a-negotiated-transition-for-syria.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/B032-now-or-never-a-negotiated-transition-for-syria.pdf).

Hay que destacar que ya desde el comienzo de la presente década, Rusia se ha quedado apenas sin cartas negociadoras de este tipo en sus relaciones políticas y de seguridad con EE.UU. en especial. Las únicas restantes son dos: (a) el drástico aumento del interés estadounidense y de la OTAN en lograr el consentimiento de Rusia al tránsito masivo de personal y suministros a/desde Afganistán cruzando territorio ruso, ya que la principal ruta de transporte a través de Pakistán se ha vuelto crecientemente problemática; y (b), hasta cierto punto, la necesidad que siguen teniendo EE.UU. y Europa del apoyo y la capacidad de influencia de Rusia —aunque sea limitada— en el asunto del programa nuclear de Irán.

b) Identidad del régimen

Incluso el impacto de las campañas electorales parlamentaria y presidencial —en las que el gobierno ruso agitó repetidamente los sentimientos antiamericanos para parecer “duros con Occidente” y desacreditar a la oposición interna— no puede explicar por completo el inusual apego al gobierno sirio. Esta proximidad no consiste simplemente en la típica maniobra de manipulación para alcanzar objetivos internos y a corto plazo, sino que se manifiesta también en cuestiones de identidad más sustantivas.

En efecto, la afinidad en cuanto a la tipología del régimen político entre Rusia y la Siria de Assad es sorprendente, y en ocasiones llega a parecer incluso un parentesco genético y de mentalidad. A pesar de que cada una de ellas presenta variables específicas de sus respectivos contextos, el régimen de Assad en Siria es probablemente la analogía más cercana al régimen de Putin en Rusia que cualquier otro sistema fuera del espacio postsoviético. Las similitudes incluyen el dominio político y económico de una casta cerrada y reducida, de características claramente definidas y cuyo núcleo comparte un mismo origen territorial/confesional; el poder del presidente sin obligación de rendir cuentas; la influencia preponderante del sector de la seguridad, y el papel casi sin control de los “servicios especiales”. Ambos regímenes sólo pueden aparentar reformas ficticias y tardías, que se realizan sólo en caso de tremendas presiones, y no afectan a los elementos centrales de la estructura del poder. La primacía capital de la supervivencia del propio régimen a

cualquier precio puede dar lugar a políticas más contenidas de *smart authoritarianism* en “condiciones normales”; pero éstas son fácilmente reemplazadas por soluciones “de seguridad” y una mentalidad de estado de sitio si el control o la supervivencia del régimen están realmente en peligro.

Más preocupante aún que la relación entre la política interna y la política exterior rusa en el caso sirio es la forma en que los futuros acontecimientos y el desarrollo de una transición en Siria serían percibidos por los gobernantes rusos. Un posible hundimiento del régimen de Assad no parece que pueda, por sí mismo, tener ningún impacto directo sobre la situación interna del régimen en Rusia. Sin embargo, una consecuencia más importante de tal hundimiento sería que ejemplificaría el fracaso de una estrategia de modernización nacional esencial y llamativamente similar, centrada en el *smart authoritarianism*; un escenario hacia el cual los actuales líderes rusos sienten un rechazo casi instintivo.

c) Preocupaciones sobre la no intervención en el contexto post-Libia

El significado del factor de la afinidad en la identidad del régimen para explicar la dolorida reacción de Moscú a los acontecimientos de Siria destaca, incluso, si lo comparamos con la desintegración de otros regímenes autoritarios de Oriente Medio en 2011. Todos estos regímenes mostraban diferencias fundamentales respecto del de Assad en Siria: por ejemplo, el destacado papel autónomo y financiación externa de las fuerzas armadas en Egipto, o la compleja combinación de relaciones de intercambio de apoyos entre el régimen dirigente y los distintos grupos regionales y tribales de Libia. La debilidad, o ausencia, del factor de la similitud del régimen en la política rusa hacia todas las crisis de la “primavera árabe” previamente a la de Siria es, posiblemente, tan importante o más para explicar qué causó la diferente actitud rusa en el caso sirio que sus preocupaciones en Naciones Unidas tras la intervención en Libia, los aparentes intereses “estratégicos” de Rusia —entendidos en sentido neorrealista—, o las presiones electorales a corto plazo.

Por lo que respecta a Rusia, el factor de la afinidad entre regímenes puede que sea más alarmante que los debates del Consejo de Seguridad sobre Siria en el contexto post-Libia. Después de todo,

tales debates no empezaron y no terminarán con la crisis de Siria, sino que se deben a una controversia real entre enfoques jurídicos y éticos de la seguridad internacional; en concreto aquellos centrados en la seguridad humana y en la soberanía, respectivamente. Pese a la creciente importancia de la agenda de la seguridad humana, esta controversia se reaviva una y otra vez debido a la muy ambigua experiencia y consecuencias de ciertas intervenciones militares externas en conflictos internos, y de experimentos de construcción del Estado impulsados por extranjeros, en casos como los de Irak, Afganistán, Somalia o Libia.

Resultados inmediatos para las políticas

Aunque no se pueden evaluar aún —sin entrar en especulaciones— los efectos del apoyo de Rusia al gobierno sirio a principios de 2012 en el posterior desarrollo de los acontecimientos de ese país, en conjunto parece poco probable que la posición rusa hacia Siria haya sido decisiva para el curso de la confrontación interna, la transformación política o incluso el destino final del régimen sirio. No obstante, sí se han materializado los primeros efectos de esta política *para la propia Rusia*. Estos resultados inmediatos fueron bastante problemáticos, no tanto por su alcance como por la falta de precedentes, tanto a nivel regional como en el contexto internacional más amplio.

En primer lugar, la posición de Rusia ante la crisis de Siria no sólo ha provocado la esperada indignación en Occidente, sino que fue recibida con una reacción negativa casi universal en Oriente Medio, que fue más allá de las agencias de noticias internacionales con sede en el Golfo, y se extendió a la política y los medios de comunicación árabes de todas las tendencias. La serie de protestas frente a las embajadas rusas en varios países de la región —Líbano, Libia, Sudán— causada por la actitud de Moscú hacia Siria no tuvo precedentes; se trataba además de un fenómeno que no se repetía desde las manifestaciones de 1967 en El Cairo tras la derrota de Egipto en la Guerra de los Seis Días, como muestra de la ira de la “calle árabe” hacia el “insuficiente” apoyo soviético. Esta debacle política, diplomática y de reputación amenazaba con convertir a Moscú en un destacado “chivo expiatorio” externo para gran parte del

mundo árabe; una etiqueta que, en conjunto, Moscú no parece que merezca por varias razones, entre ellas lo limitado de su papel e influencia en la región.

En segundo lugar, la reputación de Rusia en las Naciones Unidas también sufrió un nuevo tipo de daño. Las repercusiones en el Consejo de Seguridad no deben ser pasadas por alto, pese a que la falta de apoyo a los vetos de Rusia y China al plan de paz de la Liga Árabe —apoyado por Occidente— el 4 de febrero de 2012 era predecible, y no carecía de precedentes. Sin embargo, el amplio apoyo de la resolución contra Assad del 16 de febrero en la Asamblea General¹² causó sorpresa. Pese a que se considera habitualmente que esta asamblea carece de poderes de decisión real, precisamente por esta razón los patrones de voto tienden a reflejar mejor las auténticas actitudes y creencias de los miembros que los cálculos estratégicos y alianzas en el Consejo de Seguridad. La votación sobre Siria de febrero de 2012 fue una ruptura radical con la tendencia bien documentada en los Estados miembros de Naciones Unidas de acudir en apoyo de Rusia y China frente a resoluciones sobre derechos humanos. Como muestra el análisis del European Council on Foreign Relations de las tasas de coincidencia de voto en la Asamblea General durante la década de 1997-1998 a 2007-2008, el apoyo de los miembros a Rusia y China en cuestiones de derechos humanos aumentó desde una cifra inferior al 50% hasta el 76% y el 74% respectivamente, en contraste con el claro descenso del apoyo a EE.UU. —del 77% en 1997-1998 al 30% en 2007-2008— y a los países de la UE, del 72% al 48-55%¹³.

En resumen, la reacción de Rusia —relativamente un *outsider* con intereses limitados en Oriente Medio, pero influyente como potencia en la ONU— a favor del régimen en la crisis de Siria, a principios de 2012, se realizó con el coste de un retroceso en términos diplomáticos y de reputación tanto regional como internacional. Los resultados inmediatos de esta política parecieron contraproducentes, e hicieron surgir interrogantes sobre sus orígenes reales y sus motivaciones subyacentes.

¹² <http://www.un.org/News/Press/docs//2012/ga11207.doc.htm>.

¹³ Gowan, R. y Brantner, F. (2008): *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, ECFR Policy Paper, en <http://ecfr.eu/page/-/documents/UN-report.pdf>.

Limitación de daños

Sin embargo, no debe dramatizarse en exceso el perjuicio inmediato a nivel regional e internacional para Rusia como resultado de su apoyo sin ambages al régimen de Assad, ante la escalada de la violencia. Rusia ha tendido a regresar al relativo equilibrio entre las tres fuerzas principales que orientan su política exterior, una vez quedaron atrás las elecciones y Moscú se ajustó gradualmente tanto a las reacciones negativas internacionales como al empeoramiento de los acontecimientos sobre el terreno en Siria.

Gran parte de la actividad diplomática de Rusia sobre Siria desde entonces ha sido de limitación de daños. Inmediatamente después de las elecciones presidenciales rusas del 4 de marzo de 2012, Moscú dio varios pequeños “pasos atrás” para intentar neutralizar la ola de críticas contra su posición en la crisis siria. De forma irónica para un país tan obsesionado con la soberanía, el modo óptimo de lograrlo ha sido incluso recurrir a argumentos humanitarios: por ejemplo, uniéndose a las demandas de acceso humanitario a Siria para el personal de Naciones Unidas. Los funcionarios rusos llegaron a admitir en público¹⁴ que evitar el hundimiento del Estado y la completa desestabilización de Siria y los países vecinos es más importante que el hecho de que el propio Assad permanezca o no en el poder. Rusia comenzó también a promover cada vez más la mediación regional en la crisis siria.

No obstante, esta adaptación no debe interpretarse como una revisión en profundidad de las políticas seguidas hasta ahora para favorecer a las “palomas” frente a los “halcones”. Por el contrario, las diferencias de matices en el pensamiento y las políticas rusas hacia Siria y Oriente Medio dependen ante todo del nivel de profesionalidad y conocimiento experto sobre política exterior de la región. Entre los sectores más profesionales del gobierno y otras élites más especializadas en política exterior en general y en Oriente Medio en particular, se han ido consolidando los cuatro siguientes principios básicos, a medida que la ola de protestas masivas y cambios políticos ha inundado la región:

¹⁴ El ministro ruso de Asuntos Exteriores Lavrov, en la reunión con la Liga Árabe en El Cairo el 10 de marzo; citado en *Russia Today*, 10 de marzo de 2012, en <http://rt.com/politics/lavrov-syria-arab-league-271/>.

- La aceptación de que los acontecimientos en un determinado país —sin perjuicio de su contexto particular— son parte de una verdadera dinámica de cambio sociopolítico irreversible en toda la región.
- El reconocimiento de que estos cambios son en gran medida —o al menos, en igual medida— el resultado de factores y fuerzas internas de cada país y de la región, como de influencias extrarregionales.
- Un escepticismo general hacia las “teorías de la conspiración”.
- La comprensión de la necesidad de tender la mano y llegar a acuerdos con todas las principales fuerzas políticas de la región, incluyendo a los islamistas reformistas de dentro y fuera del gobierno.

Quienes comparten al menos parcialmente estas opiniones se encuentran en todos los sectores del gobierno y las élites. Poseen un mejor entendimiento de los verdaderos intereses y capacidades de Rusia en la región, pero no se les debe confundir con “palomas”. Este enfoque más apropiado está representado por el ministro de Asuntos Exteriores Lavrov, y por muchos en su departamento y en la comunidad profesional de expertos, especialmente entre los especialistas en Oriente Medio más destacados. Por el contrario, los “halcones” —“apoyemos a Assad pase lo que pase”— tienen a guiarse sobre todo por teorías de la conspiración y a ver la malvada mano de Occidente tras cualquier calamidad, dentro y fuera de Oriente Medio. Son especialmente numerosos en aquellos grupos con una limitada experiencia en política exterior y poco o ningún conocimiento experto sobre Oriente Medio: en *todas* las fuerzas políticas integradas en el “sistema”, algunos importantes grupos político-económicos, los organismos del sector de la seguridad menos orientados hacia la política exterior, y entre los militares en activo y retirados. Un ejemplo típico de este enfoque han sido las especulaciones de algunos funcionarios rusos en mayo de 2012 —repetidas por sus colegas sirios— sobre la idea poco realista de un ingreso de Siria en la Unión Aduanera de Rusia, Bielorrusia y Kazajstán.

El enfoque más moderado ha sido, no obstante, el que ha guiado gran parte de la estrategia de limitación de daños de Rusia hacia Siria, especialmente tras la adopción por el Consejo de Seguridad de

Naciones Unidas del plan de seis puntos de alto el fuego —resolución 2042 del 14 de abril de 2012— propuesto por el enviado especial de la ONU Kofi Annan, que consiguió el apoyo del gobierno sirio y preveía también el envío de una misión de observadores de Naciones Unidas a Siria, según la resolución 2043 de 21 de abril¹⁵. Aunque el plan Annan, en el que Moscú invirtió muchos esfuerzos diplomáticos, ha tenido desde el principio pocas probabilidades de llevarse por completo a la práctica por su vaguedad y limitaciones —mucho antes de que se pusiera seriamente en cuestión por primera vez, por la atroz y controvertida masacre de Hula a finales de mayo—, Rusia se ha mostrado decidida a seguirlo e intentar mantenerlo como marco de negociación por el mayor tiempo posible. Sólo tras la masacre de Hula y en el contexto de los primeros viajes del presidente Putin a Europa —Alemania y Francia— en su antiguo/nuevo papel presidencial, recibieron el respaldo oficial al máximo nivel aquellas voces dentro de la diplomacia rusa que intentaban distanciar en alguna medida a Moscú de la persona del presidente Assad. Como declaró Putin en una rueda de prensa conjunta con la canciller alemana Merkel el 1 de junio de 2012, “tenemos buenas relaciones desde hace años con Siria, pero no apoyamos a ninguna de las partes”¹⁶ [en el conflicto].

En resumen, la etapa más reciente de la diplomacia de Moscú en relación con la crisis de Siria ha sido sobre todo una mezcla de limitación de daños e intentos de instrumentalizar el papel de Rusia como mediadora clave en Siria para alcanzar objetivos más amplios de política exterior, incluyendo aquellos más orientados a las relaciones con EE.UU. y los países europeos que a Siria como tal.

Sea cual sea la explicación del perfil inusualmente alto que ha asumido Rusia en la crisis siria, su impacto en la dinámica de la crisis propiamente dicha continuará siendo limitado. Que el régimen sirio esté arreglándose por el momento para salir adelante de una forma u otra depende ante todo de factores internos, no del apoyo de Rusia. En el caso de que el régimen se derrumbe, sucederá por una

¹⁵ Texto completo en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10618.doc.htm>.

¹⁶ Citado en *RBC Daily*, 1 de junio de 2012.

combinación compleja de debilidad institucional, hundimiento económico, espiral de violencia (contra)insurgente y entre comunidades —también en formas extremas—, y presiones externas.

De momento, “escondarse detrás” del plan Annan parece ser una alternativa óptima no sólo para Rusia, sino también para otros actores internacionales clave, como EE.UU. Puede existir la esperanza en algunas capitales de que durante el margen temporal abierto por el plan Annan —o cualquier iniciativa posterior como resultado de éste— la situación en Siria evolucione de alguna forma, quizás mediante una reestructuración dentro del propio régimen que abra nuevas posibilidades para la gestión del conflicto. Mientras tanto, es improbable que el enfoque diplomático y de observadores pueda por sí solo evitar una mayor escalada de la violencia y un deterioro más grave aún de la situación humanitaria sobre el terreno: el peor de los escenarios sería el del Líbano, de pleno conflicto armado interno con la implicación de otros actores regionales.

Esto puede devolver el problema al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que tendría que tomar difíciles decisiones sobre las medidas a adoptar. EE.UU. y sus aliados europeos y del Golfo estarán bajo una presión cada vez más apremiante para intervenir en un entorno regional altamente volátil, y en el más difícil de los conflictos de toda la “primavera árabe”. Incluso en ese caso, el máximo absoluto que podría aprobar Rusia sería una misión de paz multilateral completa de las Naciones Unidas, y sólo si ésta es aceptada por el gobierno sirio, sea cual sea en ese momento. Es improbable que cese la oposición rusa a una resolución abierta del Consejo de Seguridad que reclame específicamente el cambio de régimen o una intervención externa en Siria; aunque esto tampoco detendría tal intervención.

Conclusiones

Las crisis violentas en Libia y Siria que siguieron a la etapa inicial de la “primavera árabe” en toda la región, en general pacífica, demostraron ser pruebas bastante exactas del alcance y los límites del papel regional e internacional de Rusia.

Por un lado, la aspiración de Rusia a un estatus de “gran potencia” y a cierta importancia “global” —cuyo reflejo más claro es

su puesto como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas— requiere de una participación activa en los debates de política internacional; y especialmente en los esfuerzos diplomáticos y de otro tipo para gestionar las crisis internacionales, incluyendo los conflictos armados con consecuencias regionales altamente desestabilizadoras. Por otra parte, Rusia no parece tener un peso decisivo en los foros internacionales donde carece de poder de veto, y su capacidad de influencia en las decisiones internacionales fuera del marco del Consejo de Seguridad oscila entre limitada y mínima. Al terminar la segunda década postsoviética, este dualismo inherente a la posición internacional de Rusia se plasmó en una política exterior ambigua pero también crecientemente estable —casi de estereotipo— en la mayoría de cuestiones de gran alcance internacional. Aunque no hay ningún asunto internacional que pueda minar por completo las relaciones de Rusia con sus interlocutores occidentales, Moscú nunca deja de recordar a Occidente sus reservas y preocupaciones y, de vez en cuando, está incluso dispuesto a ir más allá para demostrar —al mundo y también a su propia sociedad— que conserva algo de importancia “especial” y una voz autónoma.

En concreto, todos los tres condicionantes de la política exterior que enumeramos en la introducción a este capítulo se pueden aplicar —y se manifestaron efectivamente— en la reacción de Moscú a las protestas sociopolíticas y crisis violentas en Oriente Medio a principios de la década actual.

La evolución de esta reacción muestra, quizás más que cualquier otra cosa, la falta general de dinamismo del sistema y la toma de decisiones de Rusia en política exterior. Dicha “reacción” —más que una verdadera “política”— se ha producido no tanto por una defensa decidida de intereses claramente definidos, como por la capacidad —o a veces, incapacidad— crónicamente débil de Rusia para seguir el ritmo del cambio y las transformaciones internacionales, especialmente en momentos de crisis. Rusia ha sido muy lenta —más que muchas otras potencias, incluso países en desarrollo— en identificar algunas tendencias clave a nivel global y regional. En el plano regional, una de estas tendencias ha sido el final irreversible de la era de regímenes republicanos minoritarios y dictadores vitalicios en Oriente Medio. En cuanto a las tendencias globales más amplias

que han sido insuficientemente o mal comprendidas por Rusia, las principales son:

- La creciente transnacionalización de la política mundial desde lo local hasta lo global.
- La interacción cada vez más dialéctica de dos tendencias interdependientes pero que apuntan en direcciones opuestas: la globalización y la localización/fragmentación, que a menudo se describe como *glocalización*; incluyendo el aumento de la demanda de una mayor identificación local sociocultural/(etno)nacional/confesional en los niveles subnacional, nacional y regional.
- El papel creciente de los actores sociopolíticos no estatales en todos los niveles de la política mundial.
- La prevalencia absoluta de los conflictos armados en torno a incompatibilidades intraestatales.

El nivel general de conocimiento experto y comprensión de estos procesos globales en Rusia es bajo, y es incluso menor en el pensamiento, toma de decisiones y práctica de la política exterior. Moscú sigue de muchas formas haciendo como si viviera en un sistema global exclusivamente basado en una clara jerarquía de Estados-nación y sus alianzas rivales, y entre teorías de la conspiración basadas en grandes estratagemas y planes estratégicos supuestamente diseñados por aquellos.

Esta falta de dinamismo e inadecuación general del sistema de política exterior de Rusia se ve agravada por la propensión de los decisores políticos al máximo nivel —una casta reducida y homogénea unida por orígenes comunes y fuertes vínculos informales— a guiarse por unos pocos “instintos básicos” en su mayoría erráticos, tales como el residual antiamericanismo postsoviético —como quedó de manifiesto en la burda exageración del papel de EE.UU. en los acontecimientos de la “primavera árabe”, independientemente del país concreto— o el factor de la afinidad entre regímenes, como en el caso de Siria.

Por suerte, esta falta de dinamismo —que a veces se une a y se complica por una “diplomacia de instintos”— se ve equilibrada —casi siempre con éxito— por los objetivos pragmáticos del conjunto de las

élites, cuyos intereses económicos están firmemente vinculados a Occidente y que entienden la necesidad de integrar al país en la economía mundial, así como conseguir tecnologías e inversión extranjeras. También actúa como contrapeso el consenso nacional cada vez mayor en torno a un número reducido pero muy importante de objetivos de política exterior que también dan prioridad a la cooperación internacional, la modernización y el desarrollo. También, de forma irónica, la naturaleza farragosa del sistema de política exterior de Rusia tiene a frenar cualquier acción práctica y no puramente retórica —tanto constructiva como destructiva—, por lo que a veces sirve como límite que actúa por defecto para evitar una rápida y completa implementación de cualquier decisión radical o errática.

La combinación de estas influencias, factores e impulsos contrapuestos produce un enfoque y una actuación en política exterior ambiguos pero relativamente estables, lo que se ha manifestado de forma evidente en la reacción de Rusia a las transformaciones en Oriente Medio a principios de esta década. Por un lado, esta combinación da lugar a un comportamiento bastante controvertido e indeciso que recibe frecuentes críticas, también dentro de la propia Rusia, ya que conduce a un mayor declive de la influencia internacional del país y a la “pérdida de los aliados pasados sin conseguir otros nuevos”¹⁷. Pero por otro lado, este tipo de actuación parece encajar bien con el sistema económico y de gobernanza de Rusia y con sus limitadas capacidades de política exterior. Tampoco entra plenamente en conflicto con el consenso emergente en la sociedad acerca de las prioridades básicas de política exterior. También, en opinión de la autora de este capítulo, este equilibrio general es menos problemático que un giro brusco hacia uno de estos dos extremos opuestos: (a) la pérdida de cualquier posición autónoma en favor de una plena asociación con Occidente, y la aprobación automática de cualquier decisión tomada por los socios occidentales, o (b), la intransigencia constante, especialmente en las relaciones con Occidente, con rechazo a las negociaciones y un aumento del aislamiento.

¹⁷ El director de *Russia in Global Affairs* Fyodor Lukyanov, citado en Krechetnikov, A.: “Pochemu Rossiya teryajet Blizhnii Vostok?” [¿Por qué Rusia está perdiendo Oriente Medio?], *BBC Russian Service*, 23 de agosto de 2011.