



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**La Identidad Rusa y Su
Efecto en la Política
Exterior Rusa**

Estudiante: **Santiago Díaz-Pinés Navarro**

Director: Almudena González del Valle

Madrid, junio de 2022

Resumen

Este trabajo pretende estudiar cómo la identidad del pueblo ruso condiciona las acciones de la Federación Rusa, particularmente en lo que se refiere a su política exterior, de modo que sea posible vislumbrar la reacción de la Federación Rusa frente a los movimientos que pueda llevar a cabo la Unión Europea. Considero que al ser Rusia un exmiembro del G8 y una potencia que cuestiona el statu quo internacional, estudiar su política exterior y tratar de predecir sus reacciones al sistema internacional es de gran interés.

Se tiende a ver a Rusia como un Estado centralizado y plenamente autocrático, detrás de una tapadera democrática. Si bien es cierto que su “democracia” es una tapadera, Rusia tampoco es como nos lo imaginamos. En realidad, hay regiones del país muy descentralizadas y la gobernanza si bien sigue un sistema muy diferente a los habituales en Occidente, no es la de una dictadura. El método de gobierno empleado es el del *sistema*, una mezcla de prácticas formales e informales, en el que una parte considerable de las decisiones las toman los curadores, siempre y cuando tengan autorización de Putin. El *sistema* es resultado de la identidad rusa y su experiencia histórica. Esta peculiar forma de gobierno tan compleja junto con una identidad rusa, que a mi juicio no se le hace justicia en la prensa occidental, causan que a menudo no se interpreten las acciones rusas correctamente.

La metodología empleada va a ser un análisis cualitativo de documentos, usando la frase como unidad de análisis. Las teorías empleadas para llevar a cabo el análisis van a ser el Constructivismo y el Realismo Neoclásico.

Palabras clave: Federación Rusa, experiencia histórica, identidad, valor sagrado, narodnost, Unión Europea, *sistema*, curador, kuratsovo, recomendaciones, Constructivismo y Realismo Neoclásico.

Abstract

This paper aims to study how the identity of the Russian people conditions the actions of the Russian Federation, particularly with regard to its foreign policy, so that it is possible to glimpse the reaction of the Russian Federation to the moves that the European Union may make. I believe that as Russia is a former member of the G8 and a power that questions the international status quo, studying its foreign policy and trying to predict its reactions to the international system is of great interest.

Russia tends to be seen as a centralized and fully autocratic state behind a democratic cover. While it is true that its "democracy" is a cover, Russia is not what we imagine it to be. In reality, there are very decentralized regions of the country and the governance, although it follows a very different system than the usual ones in the West, is not that of a dictatorship. The method of government employed is that of the system, a mixture of formal and informal practices, in which a considerable part of the decisions are made by the curators, as long as they have Putin's authorization. The system is a result of the Russian identity and historical experience. This peculiarly complex form of government coupled with a Russian identity, which in my opinion is not done justice in the Western press, often causes Russian actions to be misinterpreted.

The methodology employed will be a qualitative analysis of documents, using the sentence as the unit of analysis. The theories used to carry out the analysis will be Constructivism and Neoclassical Realism.

Keywords: Russian Federation, historical experience, identity, sacred value, narodnost, European Union, system, curator, kuratsovo, recommendations, Constructivism and Neoclassical Realism.

Índice

1. Introducción	6
2. Estado de la cuestión	9
3. Marco Teórico	16
4. Metodología	22
5. Análisis y Discusión	24
5.1. Historia	25
5.2. Realidad	30
5.3. Recomendaciones	38
6. Conclusión	46
7. Bibliografía	49
8. Anexo	53

Índice de figuras

Figura 1: PIB per cápita de Rusia, precios constantes (paridad de poder adquisitivo; dólar internacional 2017)	53
Figura 2: Producto Interior Bruto, precios corrientes, en billones de dólares americanos	54
Figura 3: Exportación rusa de combustibles 1996-2019 (% de bienes exportados)	54
Figura 4: Composición de la bolsa de exportaciones netas de Rusia 2019	55
Figura 5: Nivel de complejidad de la bolsa de exportaciones netas de Rusia 2019	56
Figura 6: Cuota de riqueza del 0,01% más alto y su composición en promedio durante el período 2000-2009	57
Figura 7: Mapa de las infraestructuras de Rusia	58
Figura 8: Tendencias del IDH en la Federación Rusa, Ucrania y Serbia, 1990-2019	59
Figura 9: Modelo de la política exterior del Realismo Neoclásico	60
Figura 10: Mapa administrativo de la Federación Rusa	60
Figura 11: Mapa de los pueblos de la Federación Rusa	61

1. Introducción

Este trabajo trata de la relación entre Rusia y la Unión Europea, una relación compleja en el presente, y que no parece que tenga una solución¹ en el corto plazo que contente a todas las partes. Sin embargo, este no ha sido siempre el caso, ni históricamente, ni en la historia reciente. Desde la disolución de la Unión Soviética, Rusia ha dado un giro de 180° en su relación con Europa. Ha pasado de ver a la Unión Europea como un socio clave para lograr sus metas durante los años 90 y el comienzo de los 2000, en los que buscaba la integración en la Europa y en Occidente. A ver a la Unión Europea como uno más de sus socios e igual a mediados de los 2000, reemplazando la Unión Europea por la Unión Aduanera Euroasiática (Foxall, 2019), hasta describirse a sí misma, en 2012, como un “Estado civilización” que no tolerará la integración a menos que sea en sus propios términos. En esta imagen propia de “Estado civilización” la Unión Europea se convierte en un rival que interfiere en sus asuntos internos y afecta negativamente a sus intereses en la región, por lo que Rusia presenta la Unión Económica Euroasiática como alternativa a la UE e intento de recuperar la esfera de influencia de la antigua Unión Soviética (Foxall, 2019). Es en este momento cuando surge el término “Gayropa” para referirse a la Unión Europea y denotar la diferencia entre esta y Rusia. Llegando en 2014 a invertir el discurso original sobre la Unión Europea: en vez de integrarse Rusia en la UE, la UE debería integrarse con Rusia, uniéndose a su Unión Económica Euroasiática. Siendo la crisis ucraniana comenzada en 2014 la gota que colma el vaso en la relación entre la Federación Rusa y la Unión Europea. Actualmente, Rusia tiene la imagen de que Occidente pretende debilitarla y de que la UE es un actor cuya influencia en el antiguo espacio soviético afecta negativamente a sus intereses en la región. (Foxall, 2019)

Considero que este trabajo es interesante debido a la relevancia de Rusia en el plano económico y geopolítico, y a su situación de rivalidad, pese a la mutua dependencia económica, con la Unión Europea. Cuando elegí desarrollar mi trabajo de fin de grado la crisis de Ucrania estaba estancada, pero en los últimos meses la situación

¹ El principal motivo que impide que se solucione, es el hecho de que ambas partes compiten por su influencia en Europa del Este. En el saco de la UE, esto se ve en las ampliaciones que ha llevado a cabo la organización en la región, incorporando a antiguos miembros del Pacto de Varsovia. Por parte de Rusia su interés en Europa del Este se puede ver en su reacción frente a Georgia o Ucrania cuando estos han tratado de acercarse a la UE.

ha escalado. En general, el trabajo se va a centrar en los acontecimientos previos a la reciente invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. Aun habiendo numerosos trabajos académicos e informes respecto a esta relación, y a la política exterior rusa, pocos tocan el origen del problema. Aunque algunos trabajos sí que dan una perspectiva histórica al asunto y lo atribuyen a la identidad rusa, sigue faltando un elemento para poder entender de manera coherente la relación. Esa es mi aportación, y lo que verdaderamente hace relevante e interesante el presente trabajo, incorporar el concepto de “valor sagrado” elaborado por (Ginges & Atran, 2013), para poder entender por qué los líderes rusos se comportan aparentemente de forma irracional. El concepto de “valor sagrado” se explicará más adelante, pero fundamentalmente consiste en objetos, lugares o valores a los que un pueblo da una importancia especial, convirtiéndolos en elementos no fungibles. Como consecuencia, cuando uno de estos valores está en juego, los individuos no se comportan de manera racional, por lo menos no de acuerdo al utilitarismo, ya que no tienen en cuenta la relación coste-beneficios en términos materiales.

Los objetivos generales del trabajo son identificar alguna de las causas del cambio de actitud de la Federación Rusa respecto de la Unión Europea y; tratar de proponer posibles rutas de acción, que desbloqueen la situación y beneficien a la Unión Europea. Los objetivos concretos son identificar los principales elementos de la identidad rusa; identificar los “valores sagrados” de esta; ver cómo las élites rusas determinan la política exterior y; poder atisbar la reacción de Rusia frente a las futuras acciones de la UE. En otras palabras, este trabajo pretende estudiar cómo la identidad del pueblo ruso condiciona las acciones de la Federación Rusa, particularmente en lo que se refiere a su política exterior, de modo que sea posible vislumbrar la reacción de la Federación Rusa frente a los movimientos que pueda llevar a cabo la Unión Europea. La hipótesis del trabajo es que este cambio en la postura rusa respecto a la UE se debe a un cambio en la percepción rusa de la UE y Occidente, principalmente entre las élites, a raíz de la identidad rusa y de sus “valores sagrados” (Ginges & Atran, 2013). Han sido varios incidentes los que, vistos a través de la identidad del pueblo ruso, han llevado a este cambio de la postura rusa respecto la UE y Occidente. Algunos son: la expansión de la OTAN, la ampliación de la UE, los conflictos del gas entre Rusia y Ucrania en

2006, el conflicto entre Rusia y Georgia (2008), los ciberataques y las “revoluciones de colores” en Georgia (2003), Ucrania (2004) y Kirguistán (2005).

Para tratar de demostrar la hipótesis, primero hay que identificar la identidad rusa y sus valores sagrados. Por ello el análisis comienza revisando la historia rusa para poder extraer de la experiencia del pueblo ruso los elementos que conforman su identidad. Lo segundo es indagar en cómo funciona la política exterior rusa en el presente, en concreto, cómo los dirigentes la deciden. La identidad y el funcionamiento de la política exterior ofrecen una visión de la mentalidad de las élites rusas a la hora de tomar decisiones. Esta visión permite vislumbrar la posible reacción de la Federación Rusa a las políticas de la Unión Europea. Lo que nos lleva a poder comprender la situación actual de las relaciones entre la UE y Rusia, y en última instancia a formular recomendaciones de actuación para la UE en el plano de esta relación.

Algunas de las recomendaciones de actuación para la UE frente a la Federación Rusa, extraídas del trabajo, que destacan son: hacer proyectos de inversión de la UE en Rusia: desmarcarse en cierta medida de Estados Unidos y favorecer un sistema internacional multipolar; dar a Rusia un trato de igual, e integrarla todo lo posible en el sistema internacional; o explotar la libertad de acción y competición por demostrar su lealtad a Putin de los curadores, en contra de los intereses de Rusia en situaciones concretas.

A continuación, se va a explicar la situación actual de la relación entre la Unión Europea y la Federación Rusa. En el siguiente apartado se exponen las teorías que se van a emplear para llevar a cabo el análisis. Después, se explica la metodología empleada en el trabajo. Lo siguiente es el análisis, y por último se plantean las posibles recomendaciones. A continuación, se va a explicar la situación actual de la relación entre la Unión Europea y la Federación Rusa. En el siguiente apartado se exponen las teorías que se van a emplear para llevar a cabo el análisis. Después, se explica la metodología empleada en el trabajo. Lo siguiente es el análisis, y por último se plantean las posibles recomendaciones.

2. Estado de la cuestión

Hay múltiples puntos de tensión en la relación entre la UE y la Federación Rusa que son los causantes de que los hechos, mencionados con anterioridad, hayan provocado un cambio en la postura de Rusia, estos son:

- Rusia no considera haber perdido la Guerra Fría y sigue viéndose como una potencia. Sin embargo, no ve que su posición como tal sea respetada en los asuntos europeos. (Kapoor, 2021)
- La Federación Rusa considera los territorios abarcados por la Unión Soviética su área de influencia. Esta consideración no casa con la expansión de la UE y de la OTAN en Europa del Este. (Kapoor, 2021)
- Rusia ve la incorporación de Ucrania a la UE o a la OTAN como una línea roja. No obstante, Ucrania es un país soberano libre de decidir, valor que la UE defiende. (Kapoor, 2021)
- Moscú no ve a la UE como un actor independiente en las relaciones internacionales, si no una extensión de los Estados Unidos debido a su estrecha asociación con la OTAN y, por tanto, no es un socio deseable para interactuar. Además, la relación entre Rusia y Estados Unidos repercutirá en las relaciones de Rusia con Europa. (Kapoor, 2021)
- Ambas partes tienen una visión distinta sobre cuestiones como el Estado de Derecho, la democracia, el conservacionismo o los derechos de las minorías. Esto ha causado que la Unión Europea critique políticas internas de la Federación Rusa en asuntos como la represión a los opositores políticos, las violaciones de derechos humanos, la falta de elecciones libres, las violaciones de derechos humanos, las restricciones a la libertad de expresión y de prensa. Rusia ve estas críticas como injerencias en su soberanía. (Kapoor, 2021)
- En 2021, Rusia fue el quinto socio comercial de la UE, representando el 5,8% del comercio total de bienes de la UE con el mundo (Comisión Europea, s.f.). Por otro lado, en 2020, la UE fue el primer socio comercial de Rusia, representando el 37,3% del comercio total de bienes del país con el mundo (Comisión Europea, s.f.). El 36,5% de las importaciones de Rusia

procedían de la UE y el 37,9% de sus exportaciones tenían como destino la UE (Comisión Europea, s.f.). A pesar de la dependencia económica entre los dos actores el plano político sigue siendo el protagonista de la relación. Especialmente en el caso de Rusia, ya que en los últimos años el gran condicionante de su economía ha sido su propia política exterior, que ha conllevado la imposición de sanciones económicas por parte de los países occidentales, lo que ha afectado a su crecimiento².

Habiendo visto las fallas en la relación, creo que es pertinente revisar el estado de la Federación Rusa previo a la invasión de Ucrania a principios de este año y el estado de la relación entre la UE y Rusia, más concretamente las políticas de cada uno respecto al otro.

Está claro que la Federación Rusa ya no es la superpotencia y líder del segundo mundo que fue la Unión Soviética. Si nos fijamos en la evolución del PIB³ de Rusia, Estados Unidos y la Zona Euro, el PIB de Rusia en 2020 era de 1.478,57 billones de dólares americanos mientras que el de la Zona Euro y Estados Unidos era de 13.000,59 y 20.893,75 billones de dólares americanos, respectivamente (Fondo Monetario Internacional, 2021). Por lo que el PIB de Rusia es menos de la quinta parte del de la Zona Euro y menos de la décima parte del estadounidense. Aun así, el poder económico, aunque sea muy relevante, no es el único elemento que determina el peso de un país en la política internacional. Por lo que, ¿cuál es su verdadera situación actualmente?

Muchos ven al país como un cascarón vacío, en palabras del presidente de los Estados Unidos Joe Biden, Rusia “está sentada encima de una economía que tiene armas nucleares y pozos de petróleo, nada más” (Kofman & Kendall-Taylor, 2021). O según John McCain, senador republicano, Rusia es una “gasolinera disfrazada de país” (Kofman & Kendall-Taylor, 2021). Una apreciación más acertada puede ser la de Barack Obama en 2014, cuando categorizó a Rusia como una mera “potencia regional” (Kofman & Kendall-Taylor, 2021). Sin embargo, en los últimos años hemos visto como Rusia ha intervenido exitosamente en la guerra de Siria y ha adoptado un papel

² Ver Figura 1 en el Anexo.

³ Ver Figura 2 en el Anexo.

protagonista ante la retirada de Estados Unidos de la zona. Ambos hechos parecen contradecir la imagen que muchos tenían en mente de Rusia, la de un país en declive.

La situación real es un punto intermedio. Hoy en día Rusia no es la superpotencia que fue con la URSS o el Imperio Ruso, pero tampoco es un Estado sin recursos, acorralado, a merced de las dinámicas en el plano internacional. En general, se ha exagerado el declive de la Federación Rusa. Es cierto que la economía del país está estancada, con una gran dependencia en las exportaciones de recursos fósiles y minerales, con un nivel de complejidad de las exportaciones muy reducido, lo que hace que la economía sea dependiente del mercado internacional⁴ (Growth Lab at Harvard University, 2022). También es cierto que los niveles de corrupción en Rusia son muy elevados. De acuerdo a Transparencia Internacional, Rusia se sitúa en la posición 136 de 180 del índice de percepción de la corrupción, con una puntuación de 29 sobre 100. El índice usa una escala que va de 0 (altamente corrupto) a 100 (muy limpio) y la media global es de 43 puntos. Por lo que Rusia está considerablemente por debajo de la media mundial. Además, en el barómetro mundial de la corrupción, la única encuesta mundial de opinión pública sobre la corrupción se establece que el 27% de los usuarios de servicios públicos pagaron un soborno en los últimos 12 meses. Esto son datos muy preocupantes, que ponen de relieve que la corrupción en Rusia está al orden del día y es un elemento que claramente distorsiona la economía. Debido a que estos números son algo abstractos, creo que es muy interesante ver la Figura 6 en el Anexo. El capitalismo de amigos que se da en el país crea una relación de complicidad entre el Estado y los oligarcas en la que de manera resumida ambas partes se contentan con recoger los beneficios de la venta de los recursos naturales del país, mientras ignoran los problemas presentes en el país. Estos problemas son dificultades para desarrollar, retener y atraer talentos; el Estado carece crónicamente de fondos para la investigación científica; la mala gestión burocrática obstaculiza la innovación tecnológica; la diversidad y complejidad de las exportaciones es muy escasa; hay una desigualdad social elevada⁵; hay una desigualdad regional elevada entre las regiones productoras de recursos (fósiles y minerales) y el resto (Malakhov & Tatiana, 2021); la infraestructura está descuidada⁶, con un 34% de la población sin acceso a servicios de agua potable gestionados de forma

⁴ Ver Figuras 3, 4 y 5 en el Anexo.

⁵ Ver Figura 6 en el Anexo.

⁶ Ver Figura 7 en el Anexo.

segura, en 2019 y un 39,3% de la población sin acceso a servicios de saneamiento gestionados de forma segura (Banco Mundial, 2021); y existe una economía sumergida (Malakhov & Tatiana, 2021). Además, el gasto militar se ha estancado en gran medida en los últimos cuatro años, y la población está en descenso (Kofman & Kendall-Taylor, 2021).

Habiendo dicho todo esto, es importante recordar que por muy estancada que esté la economía rusa, sigue siendo un de las principales economías del mundo, concretamente la décimo primera más grande, con un PIB de 1,48 trillones (americanos) de dólares americanos (Silver, 2022). Hasta la invasión de Crimea en 2014, Rusia era un miembro del antiguo G8. Y en el presente sigue teniendo un PIB similar al de Italia, aunque es verdad que con su población y recursos naturales debería de ser mayor. Todavía más, Rusia sigue estando entre los diez primeros del mundo en gasto de investigación y desarrollo. A pesar de su estancamiento económico y de los problemas presentes en la Federación Rusa, los indicadores macroeconómicos son lo suficientemente estables como para permitir a Moscú proyectar su poder. Tras la anexión de Crimea y el apoyo a las repúblicas del Donbás en el este de Ucrania en 2014, las sanciones internacionales y la caída de los precios del petróleo hicieron que su economía se desplomara. No obstante, desde entonces, el Kremlin ha reducido el gasto y ha adaptado el presupuesto a la bajada de los precios del petróleo, creando superávits presupuestarios y un fondo de guerra. Las últimas estimaciones, de agosto de 2021, sitúan el valor del Fondo de la Riqueza Nacional de Rusia en unos 185.000 millones de dólares (Kofman & Kendall-Taylor, 2021) y sus reservas de divisas en 615.000 millones de dólares (Kofman & Kendall-Taylor, 2021), lo que no es una imagen de debilidad precisamente. (Kofman & Kendall-Taylor, 2021)

De todas formas, ya no se traduce tan fácilmente el PIB bruto en potencial militar o influencia de capital, aunque sigue siendo un elemento muy importante. Tampoco se definen ya las grandes potencias por el tamaño de su población, sino por su calidad (Kofman & Kendall-Taylor, 2021). Rusia ha mostrado una mejora considerable desde la década de 1990 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). En el informe sobre Rusia de 2020⁷ podemos observar que la Federación Rusa ha mejorado considerablemente en los últimos 20 años pasando de tener una puntuación de 0,722 en el año 2000 a tener una

⁷ Ver Figura 8 en el Anexo.

puntuación de 0,824 en 2019, un incremento del 14% (UNDP, 2020). Esta puntuación coloca al país en la categoría de desarrollo humano muy alto, situándolo en el puesto 52 de 189 países y territorios.

Por lo tanto, más que de una potencia en declive, Rusia es una potencia persistente, si bien con unos recursos y capacidad de influencia muy reducidos, respecto a los de la Unión Soviética. A pesar de su economía poco diversificada, el retraso tecnológico y la falta de dinamismo político, Rusia no es un Estado arrinconado que lucha contra su desaparición (Kofman & Kendall-Taylor, 2021). Al contrario, como ya mencionaba en la introducción, los dirigentes rusos consideran que su país es el centro del poder en su región y un actor de peso a nivel mundial. Hay que entender la disolución de la Unión Soviética como un proceso, no como un hecho.

Si nos fijamos en las relaciones entre Rusia y la UE, es fácil ver que se han vuelto disfuncionales y la situación está totalmente estancada. Ninguna de las partes espera un cambio significativo en el estado de las cosas a corto o medio plazo, lo que reduce aún más las posibilidades de que se dé un cambio en el statu quo. Además, tanto Rusia como la UE también están sumidos en problemas internos. Rusia necesita un nuevo modelo de desarrollo económico a la vez que tiene un futuro político difícil. La Unión Europea, por su parte, se enfrenta a problemas institucionales, la migración y el populismo de extrema derecha. Todavía más, sus diferencias en los planos político, económico e ideológico han convertido lo que antes era una “asociación estratégica” en una “desconfianza estratégica”. (Kapoor, 2021)

En el caso de la UE, desde el inicio de la guerra en Ucrania en 2014, la política de la Unión Europea respecto a Rusia ha tratado de equilibrar las sanciones con una intervención selectiva. Al ser unas sanciones limitadas, no han conseguido cambiar la postura rusa, pero sí que ha limitado su actuación de forma considerable. Probablemente han reducido la escala de la participación militar rusa en Ucrania y, por tanto, el tamaño de la zona de guerra en el este del país. Además, ralentizan la modernización militar de Rusia, haciendo menos urgente que la UE aumente su gasto en defensa. Otro efecto de las sanciones ha sido la limitación de la proyección rusa de su poder en el extranjero. En general, el gasto militar de Rusia se ha estancado en los últimos años y la ayuda financiera a sus socios ha empezado a agotarse, como en los casos de Bielorrusia y

Armenia, o no se ha materializado en cantidades significativas, como en el caso de Siria. (Bildt, Gressel, Liik, & Popescu, 2021)

En marzo de 2016, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE estableció cinco principios rectores de las relaciones de la UE con Rusia (Csaszi, 2021):

- La aplicación del acuerdo de Minsk como condición clave para cualquier cambio sustancial en la postura de la UE hacia Rusia;
- El fortalecimiento de las relaciones con los socios orientales de la UE y otros vecinos de la UE, incluida Asia Central;
- El fortalecimiento de la capacidad de resistencia de la UE (por ejemplo, la seguridad energética, las amenazas híbridas o la comunicación estratégica);
- El compromiso selectivo con Rusia en cuestiones de interés para la UE y;
- La participación en contactos interpersonales y el apoyo a la sociedad civil rusa.

Estos principios de políticas no son nuevos en su naturaleza, por lo que no se espera que desbloqueen la relación entre Rusia y la UE a corto o medio plazo. Además, denotan el principal problema de la UE a la hora de adoptar su postura, no comprende la mentalidad de la Federación Rusa. El primer punto no da lugar a duda, queda claro que va en contra de los intereses rusos de manera frontal. Sin embargo, el resto de los puntos a priori parecen lógicos y benignos, hasta que se ven desde el punto de vista de la Federación Rusa. El fortalecimiento de las relaciones de la UE con sus socios orientales, lejos de apaciguar a Rusia, va a ser visto por esta como una injerencia en su área de influencia, sobre todo si se tiene en cuenta los casos de Georgia y Ucrania. El compromiso selectivo que propone la UE no tiene en cuenta que puede que Rusia no considere de interés las mismas cuestiones o que esté dispuesta a tratarlas. Por último, el apoyo a la sociedad civil rusa es visto por el Kremlin como intromisiones en su soberanía con el objetivo provocar un cambio de régimen. (Kapoor, 2021)

Por parte de Rusia, “el agravio permanente ha sido que la UE no ha tenido en cuenta sus intereses” (Kapoor, 2021, p. 5), una opinión que estos cinco principios refuerzan. Rusia siente que no se la trata como un actor en igualdad de condiciones; le preocupa la continua ampliación de la UE y de la OTAN; y también le preocupa la falta de una agenda europea común que incluya a Rusia como miembro soberano. La política

exterior rusa aprobada en noviembre de 2016 corrobora esto. En ella se refiere a la OTAN y la Unión Europea como una “política de contención” contra Rusia; y aboga por la Unión Económica Euroasiática, distanciándose de la UE. (Kapoor, 2021)

Sin embargo, la percepción en la UE y en Occidente es que ellos se han acomodado a los intereses y las preocupaciones estratégicas rusas (Bildt et al., 2021). Por ejemplo, la OTAN ha suspendido de facto los procesos de adhesión de Ucrania y Georgia; y en 2019 la delegación rusa fue aceptada de nuevo en la Asamblea del Consejo de Europa. La UE ha compaginado la acomodación con la diplomacia. Pero los esfuerzos han sido en vano, ya que, a ojos de Europa, el Kremlin no quiere reajustar ni su política exterior ni su sistema político interno. Todavía más, el sentimiento en Occidente es que, en lugar de llevar a cabo los reajustes, Rusia ha buscado formas de debilitar y sortear la influencia europea y estadounidense en zonas clave del mundo (Bildt et al., 2021).

Lo que se ve a través de las políticas exteriores de ambas partes, es que ninguna de las dos da pie a que se produzca un diálogo fructífero que solucione la situación actual de la relación. Esto se añade al hecho de que Rusia y la Unión Europea no comparten valores, norma, o intereses que sostengan la relación estratégica de buena fe, es decir, hay grandes diferencias entre las dos que no se han tratado de resolver. “En otras palabras, los documentos políticos sólo son un reflejo del malestar más profundo de la relación.” (Kapoor, 2021, p. 6).

3. Marco Teórico

Las principales teorías que pueden explicar este fenómeno que vamos a estudiar van a ser el Constructivismo y el Realismo Neoclásico. Por último, explicaré el concepto de “valor sagrado” en mayor profundidad.

La primera teoría que puede ayudar a comprender la cuestión es el Constructivismo. El Constructivismo es una teoría que surge a finales de los años 80 y principios de los 90 por autores como Nicholas Onuf, Peter J. Katzenstein y Alexander Went entre otros. Esta teoría acepta la agencia de los individuos y agentes no gubernamentales, abandonando el tradicional protagonismo del Estado como único actor de las Relaciones Internacionales. El constructivismo argumenta que los actores dan forma a las relaciones internacionales a través de sus acciones e interacciones. Estas están condicionadas por las ideas y creencias de los actores, debido a que estas cambian con el tiempo, la realidad de las Relaciones Internacionales está siempre cambiando. “El objetivo del constructivismo es ofrecer una comprensión más profunda de las RRII al exponer la construcción social de unidades de análisis previamente no problematizadas.” (Lugosi, 2012, p. 2).

Hay tres elementos fundamentales del Constructivismo: la relación entre agencia y estructura; las identidades e intereses; y las normas sociales. Para los constructivistas, la agencia y la estructura se influyen mutuamente. Entendiendo por agencia la capacidad de alguien para actuar, y por estructura el sistema internacional. Por tanto, los actores tienen la agencia de cambiar o reforzar la estructura existente, en función de sus creencias e ideas, pero a la vez, la estructura contribuye a la formación de estas. Respecto al segundo elemento, el constructivismo sostiene que los Estados pueden tener varias identidades a raíz de la interacción con otros actores. Las identidades reflejan la idea que un actor tiene de sí mismo, mostrando sus intereses y condicionando sus acciones. Por último, los constructivistas esperan que un Estado se ajuste a su identidad, cumpliendo con las normas sociales que se asocian a esta. Los actores se comportan de una determinada manera, porque creen que ese comportamiento es adecuado. Pero una norma sólo es un comportamiento esperado si suficientes actores relevantes la adoptan e interiorizan en sus propias acciones. Habiendo dicho esto, hay distintas corrientes dentro del constructivismo. Los convencionales se plantean el “qué” de las cosas, por

ejemplo, que hace que un actor se comporte de una determinada manera. Ellos asumen que los actores actúan de acuerdo a su identidad. Otra corriente es la de los críticos, que se preguntan el “cómo”, por ejemplo, cómo llegan los actores a tener una identidad concreta, pero no se interesan por sus efectos. Los críticos reconstruyen la identidad, que piensan que se forma mediante la comunicación escrita o hablada. Para ellos el lenguaje es fundamental, ya que opinan que construye y cambia la realidad social. (Theys, 2018)

Frecuentemente se achaca al constructivismo que nada más que establece lo obvio. Sin embargo, aborda las cuestiones desde un enfoque distinto al resto de teorías. Muestra que no sólo la distribución de poder y la geografía explican el comportamiento de los actores, si no que las ideas, identidades y normas también lo hacen. Muestra que la realidad no es fija, es cambiante. Por este motivo el Constructivismo es una teoría útil para este trabajo, ya que al explicar cómo se construyen e influyen socialmente los intereses y las entidades, podemos entender como las élites rusas han construido la identidad, con sus amenazas de seguridad a lo largo del tiempo. Esta identidad con origen en la sociedad rusa influye en la política y acciones del país, afectando a sus intereses y a su comportamiento en el plano internacional. Hay innumerables elementos que contribuyen a la formación de la perspectiva personal y consecuentemente de la identidad nacional, muchos de ellos no pueden ser tenidos en cuenta. En el caso de Rusia, su historia es clave para entender la construcción de su identidad actual, algo que veremos en el apartado de análisis en detalle. Por último, la identidad no es cohesiva (Lugosi, 2012), esto quiere decir que el resto de las personas tienen una imagen de nuestra identidad distinta a la nuestra. Esto explica porque la UE cree que con sus políticas puede mejorar las relaciones con Rusia, cuando en realidad no hacen más que ahondar la desconfianza que esta ya tiene.

Otra forma de entender el asunto es a través de la postura sostenida por el Realismo Neoclásico, término acuñado por Gideon Rose, en su artículo “El realismo neoclásico y las teorías de la política exterior”, publicado en 1998 en la revista *World Politics*; y desarrollado por autores como William Wohlforth con su obra “El equilibrio esquivo: Poder y percepciones durante la Guerra Fría.” publicada en 1993 en la revista de la Universidad de Cornell y Randall Schweller con la obra “La progresividad del realismo neoclásico” publicada en 2003 en *MIT Press*. El Realismo Neoclásico

pertenece a la familia de teorías realistas de las Relaciones Internacionales, ya que para sus partidarios “el sistema internacional centra y enmarca la respuesta de la política exterior del Estado, aunque la forma que adopte estará adaptada por el ámbito nacional.” (Ripsman, 2017), por esto el enfoque pertenece al realismo y no a otros enfoques como el liberalismo. Al contrario que en el Constructivismo, para los realistas, el Estado sí que es el único actor relevante. De hecho, ellos consideran que lo más importante es la supervivencia del Estado (Antunes & Camisã, 2018). Dos pilares de estas son la naturaleza egoísta del ser humano y la anarquía de la política internacional. Las dos principales teorías del Realismo son el Realismo Clásico y el Neorrealismo. El Realismo Clásico pone el hincapié en el poder, su uso en el plano internacional y los problemas de los dirigentes a la hora de ejecutar su política exterior. Es una teoría que da mucho peso a la naturaleza egoísta del ser humano. Sin embargo, el Neorrealismo achaca todo a la estructura anárquica del sistema internacional, en concreto a la distribución y equilibrio del poder, restando importancia a la política exterior de los Estados, al convertirla en variable dependiente.

El Realismo Neoclásico trata de dar una mejor explicación de la política internacional incorporando otro nivel de análisis. Esto lo logra tomando prestados elementos del Realismo Clásico y del Neorrealismo, de manera que da una mejor explicación del comportamiento de la Federación Rusa. Del Neorrealismo toma la consideración de que el alcance y ambición de un Estado depende de la posición de este en la estructura internacional y, sobre todo, de su poder. Es decir, el Estado actúa en base a los estímulos que recibe del sistema. Con el Realismo Clásico comparte que los Estados no siempre reaccionan igual ante cambios en el sistema internacional y; que el impacto de su poder en la acción exterior es indirecto y complejo; debido a factores internos, pero reduciendo el peso de la naturaleza humana. El Realismo Neoclásico es una teoría que más que explicar cómo funciona la política internacional, explica cuál será la forma de actuar de un Estado concreto ante los cambios del sistema internacional, pero sin concretar el efecto que dichas acciones puedan tener sobre el sistema. (Sánchez Ortega, 2020)

De acuerdo con los realistas neoclásicos, los Estados tratan de controlar y modificar su medio exterior de acuerdo con sus objetivos y preferencias (Sánchez Ortega, 2020). Estos serán más o menos ambiciosos en función del poder relativo, dentro del sistema

internacional y del doméstico, que posean. Ante un aumento de su poder, los Estados tratarán de tener más influencia en el exterior y ante un descenso reducirán su presencia en el plano internacional. Además, para ellos las percepciones de las élites, así como las características de la política interna del país, afectan al entendimiento y las respuestas del Estado al sistema internacional (Sánchez Ortega, 2020). Esto se debe a que los realistas neoclásicos consideran que “la esencia del Estado consiste en el ejecutivo de seguridad exterior, compuesto por el jefe de gobierno y los principales ministros y funcionarios encargados de dirigir la política de seguridad exterior” (Ripsman, 2017). El motivo es que el ejecutivo es el que interpreta y formula las políticas en respuesta a los cambios del sistema internacional y, además, tiene acceso a información privilegiada, lo que le da una “visión desde arriba” a la hora de tomar decisiones de política exterior y lo diferencia de la sociedad, a pesar de proceder de ella. (Ripsman, 2017). Al tener en cuenta la percepción de los dirigentes y las preferencias de los Estados, para explicar cómo estos tratan de moldear la política internacional, los realistas neoclásicos tienen en cuenta todos los medios a disposición del Estado. No sólo el poder militar y la diplomacia, también los económicos, los ideológicos, los identitarios, etc. Incorporar estas variables permite entender por qué los Estados no pueden responder a los estímulos del sistema internacional del modo correcto. Los fallos que motivan esto pueden ir desde “percepciones erróneas de los estímulos sistémicos, a procedimientos de toma de decisiones que no son racionales o a obstáculos para la aplicación de las políticas causados por la incapacidad de movilizar los recursos de la sociedad” (Ripsman, 2017). En la Figura 9 del Anexo se ilustra el proceso de elaboración de la política exterior de acuerdo al Realismo Neoclásico y se exponen los factores que provocan estos fallos. El resultado es que los “Estados no seleccionan necesariamente la respuesta política óptima para satisfacer las limitaciones sistémicas, sino que eligen entre una serie de alternativas políticas para navegar entre las limitaciones sistémicas y los imperativos políticos internos.” (Ripsman, 2017). Al considerar la esencia del Estado al jefe de gobierno y los principales ministros y funcionarios encargados de dirigir la política de seguridad exterior, el Realismo Neoclásico acepta que, en determinadas circunstancias, ciertos agentes dentro del Estado desempeñen un papel importante en la política internacional. Esto podría llevar a pensar que el actor principal no es el Estado, si no los agentes que forman el ejecutivo de seguridad exterior. Sin embargo, el Realismo Neoclásico entiende estos agentes como una parte predominante

del Estado, que no deja de estar condicionada y limitada por otros actores dentro del Estado.

La principal crítica al Realismo Neoclásico es que tiende a incorporar variables de manera ad hoc sin ni siquiera identificar cuál es la más relevante en un momento dado. Es decir, sacrifica la generalidad por un intento de ganar una mayor capacidad descriptiva. No hay duda de que la gran tarea pendiente del Realismo Neoclásico es “generar un conjunto de proposiciones claramente especificadas sobre cuándo exactamente las variables políticas y de liderazgo internas tendrán un mayor efecto causal y cuándo las políticas y los resultados están determinados principalmente por variables sistémicas” (Ripsman, 2017). No obstante, su mayor capacidad descriptiva permite entender como actuará el Estado ruso en respuesta a las políticas de la Unión Europea. Además, debido al carácter autoritario y personalista, a la importancia que se da a la política exterior y a la supeditación del individuo a los intereses del Estado que tiene lugar en Rusia, como se muestra en el primer apartado del análisis, el Realismo Neoclásico es una teoría que ofrece un punto de vista muy ventajoso para entender el funcionamiento de la política exterior rusa. Todavía más, al tener en cuenta variables domésticas como la identidad, esta teoría casa bien con el Constructivismo. En conjunto, ambas teorías resultan útiles para explicar las actuaciones del Estado ruso.

Para acabar el marco teórico me queda explicar el concepto de “valor sagrado”. Los autores Ginges y Atran (2013) definen este concepto como “valores que la gente trata como si tuvieran un valor infinito o trascendente que excluye cualquier compensación” (Ginges & Atran, 2013). El valor en cuestión puede ser un principio moral, un objeto, un lugar, etc. Lo importante es que un pueblo le da una importancia mayor que al resto de valores mundanos o profanos. Los “valores sagrados” se protegen y, por tanto, no son fungibles. Esto quiere decir que no todos los valores son mercancías, no a todos se les puede asignar un valor monetario, no todos se pueden intercambiar o sustituir. Esto lleva al “efecto rebote”. Ofrecer una compensación monetaria por un “valor sagrado” será mal recibido y no se conseguirá nada. Sin embargo, un gesto simbólico a cambio, como sacrificar un “valor sagrado” propio, sí ayuda a la negociación. Ginges y Atran (2013) piensan que esto se debe a que, aunque los “valores sagrados” no sean fungibles, el deseo de que la otra parte sufra igualmente significa que su pérdida también debe ser en el ámbito sagrado, incluso si la pérdida de

los adversarios no altera nada, en términos materiales. Un “valor sagrado” requiere un compromiso absoluto, y su significado abstracto es inextinguible. Por este motivo, las personas que utilizan “valores sagrados”, al menos los actores devotos, no razonan estratégicamente (o racionalmente). Es decir, no basan sus decisiones en la consecuencia de sus acciones (consecuencialismo), si no en la obligación de cumplir con el deber (deontología). Este concepto tiene implicaciones importantes para la comprensión de los conflictos tanto culturales como políticos, y nos va a permitir entender mejor las reacciones de la Federación Rusa a los cambios en la estructura del sistema internacional. (Ginges & Atran, 2013)

4. Metodología

Para lograr los objetivos generales y específicos, se ha empleado un método cualitativo, de análisis documental de fuentes secundarias. La unidad de análisis principal en el trabajo es la frase, ya que no siempre se hace uso de una palabra específica, como identidad, para referirse a los conceptos. De hecho, en muchos textos cuando el autor se refiere a la identidad rusa lo hace de manera indirecta, mencionando la experiencia histórica del pueblo ruso, o su misión, o sus creencias. En el caso de la política exterior rusa y su funcionamiento resulta aún más necesario utilizar la frase como unidad de análisis para poder extraer la información necesaria de los textos. Si bien es cierto que utilizar palabras como unidad de análisis podría resultar útil para poder ver, por ejemplo, que elementos de la identidad rusa tienen un mayor peso, el análisis de frases se alinea mejor con los objetivos y la finalidad del trabajo.

El primer paso ha sido recopilar la información, para esto he recurrido a artículos académicos, secciones de libros, informes y discursos, relacionados con las preguntas de investigación y; artículos y libros sobre las teorías en las que se apoya el trabajo. Con la información recopilada se puede poner en contexto la cuestión y ver el estado de esta. Aunque, en general, todos los escritos han influido a la hora de elaborar todas las partes del trabajo, algunos se han empleado más en ciertas secciones. En la introducción la principal fuente ha sido el texto *“From Evropa to Gayropa: A Critical Geopolitics of the European Union as Seen from Russia”* de Andrew Foxall (2019). Para elaborar el estado de la cuestión los documentos empleados han sido: *“Russia-EU Relations: The End of a Strategic Partnership”* de Nivedita Kapoor (2021), *“The Myth of Russian Decline”* de Kofman, M. y Kendall-Taylor, A. (2021), *“Push back, contain, and engage: How the EU should approach relations with Russia”* de Bildt, C. et al. (2021) y *“Fact Sheets on the European Union – Russia”* de Levente Csaszai (2021). En la metodología, para desarrollar el Constructivismo se han empleado *“Beyond constructivism: expanding the boundaries of international relations theory”* de Lugosi, N. V. (2012) y *“Introducing Constructivism in International Relations Theory”* de Sarina Theys (2018). Para exponer el Realismo Neoclásico también se han empleado dos documentos, *“LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA Y SU RELACIÓN CON OCCIDENTE. UNA VISIÓN DESDE EL REALISMO NEOCLÁSICO”* de Antonio

Sánchez Ortega (2020) y la página web “*International Studies: Neoclassical Realism*” de Oxford Research Enciclopedias elaborada por Norrin M. Ripsman (2017). Para explicar el concepto de “valor sagrado” se ha empleado el artículo “*Sacred Values and Cultural Conflict*” de Jeremy Ginges y Scott Atran (2013). En el apartado “historia” del análisis, en el que se lleva a cabo un análisis de la experiencia histórica rusa para extraer elementos de su identidad y tratar de identificar sus valores sagrados, las fuentes usadas han sido: “*Russia’s Foreign Policy in a Historical Perspective*” artículo escrito por Sergei Lavrov en 2016 y el artículo “*Three Faces of Russia’s Neo-Eurasianism*” elaborado por Nadezhda Arbatova (2019-2020). Para el apartado “realidad” del análisis, en el que se ha visto como funciona el gobierno ruso, se han usado los documentos: “*Coordination and control in Russia’s foreign policy: travails of Putin’s curators in the near abroad*” de Daria Isachenko. (2019), el artículo “*Russian Politics Under Putin: The System Will Outlast The Master*” de Gleb Pavlovsky (2016) y datos obtenidos de bases de datos oficiales como los World Bank Indicators o los informes PISA. Por último, para el apartado de “recomendaciones” se han usado en menor medida los textos y amencionados de Gleb Pavlovsky (2016) y Antonio Sánchez Ortega (2020) y en gran medida el texto “*Mapping the Geopolitics of the Russian Federation: The Federal Assembly Addresses of Putin and Medvedev*” elaborado por Ambrosio, T. y Vandrovec, G. en 2013 para extraer citas de los líderes rusos. En general se ha tratado de usar textos con opiniones distintas para comparar y sacar conclusiones, especialmente en el apartado de “historia”, en el que se identifican los elementos de la identidad rusa.

5. Análisis y Discusión

El cambio de postura de Rusia se ha dado en respuesta a acontecimientos relacionados con estas fallas en la relación entre la UE y Rusia, pero mi hipótesis es que la raíz del cambio está en la imagen que las élites tienen de la Federación Rusa, de su identidad nacional. Los rusos siempre han sentido que son un país sagrado, con una misión especial, algo común entre potencias, pero en el caso ruso esta percepción es especialmente persistente (Kotkin, 2016). A lo largo del tiempo le han dado distintos nombres: la Tercera Roma, el Reino Paneslavo, la Sede Mundial de la Internacional Comunista y, actualmente el Eurasianismo. Esta imagen de grandeza, de potencia lleva a Rusia exigir que se la trate como tal y a resentir a Occidente por no darle el trato que según ellos se merece. Además, la escasez de defensas naturales, debido a la geografía del país, y su historia han llevado a Rusia a sentirse vulnerable y a adoptar una postura según la cual, su única defensa es continuar expandiéndose para prevenir posibles ataques. De este modo los países pequeños vecinos en vez de verse como posibles aliados son vistos como posibles herramientas de sus enemigos. Para las élites rusas, lo único que puede garantizar la seguridad del país es un estado fuerte dispuesto y capaz de actuar agresivamente para asegurar sus propios intereses (Kotkin, 2016). Esta identidad nacional rusa puede ser la verdadera causante de la situación actual de las relaciones entre la UE y la Federación Rusa. Es la causante de que el respeto y trato correspondiente a una potencia; el establecimiento de una zona de influencia; el respeto a su soberanía nacional; y la fortaleza de su estado sean “valores sagrados” (Ginges & Atran, 2013) para las elites de la Federación Rusa.

Con la finalidad de demostrar mi hipótesis, en este apartado primero voy a empezar revisando la historia de Rusia, para poder entender cómo se ha formado su identidad y los “valores sagrados” que la integran. El siguiente paso será revisar literatura para poder entender cómo funciona el gobierno ruso. Para acabar, aplicaré estos elementos a la mentalidad de las elites, lo que me va a permitir entender sus actuaciones y visión del mundo, incluyendo su visión de la UE, y por extensión formular recomendaciones de actuación para la Unión

5.1. Historia

“Hay diferentes opiniones, y también dudas, sobre si Rusia evalúa la situación internacional y su posición en el mundo con la suficiente sobriedad.” (Lavrov, 2016, p. 1). Comprender el pasado del pueblo Ruso es fundamental para poder entender su comportamiento en el presente. El propio Putin propuso, en su discurso anual ante la Asamblea Federal en diciembre de 2012, “vincular las épocas históricas y volver a comprender la simple verdad de que Rusia no comenzó en 1917, ni siquiera en 1991, sino que tenemos una historia común y continua que abarca más de mil años, y debemos basarnos en ella para encontrar la fuerza interior y el propósito de nuestro desarrollo nacional” (Arbatova, 2019-2020, p. 14).

La historia de Rusia comienza con la Rus de Kiev, una federación de tribus eslavas que surgió en el siglo IX. Varios factores afectaron al pueblo eslavo desde el nacimiento de esta federación, como la influencia bizantina, la dominación mongol-tártara, y la coexistencia del cristianismo ortodoxo y el islam. Pero sin duda, los dos eventos que más han marcado la evolución del pueblo ruso son el “yugo mongol-tártaro” entre 1240 y 1480, y la autoproclamación de la independencia del Patriarcado de Moscú de la Iglesia de Constantinopla 1448 (Arbatova, 2019-2020).

El dominio mongol-tártaro sobre el pueblo ruso frenó la evolución política que estaban desarrollando los principados rusos. Una Rus que, según Sergei V. Lavrov⁸, en “aquella época tenía un alto nivel de desarrollo cultural y espiritual, que probablemente era incluso superior al de los estados europeos occidentales” (Lavrov, 2016, p. 2). Aunque sea sorprendente, muchos intelectuales rusos consideran este evento “un caso de misericordia divina, creyendo que salvó a la etnia rusa emergente de los vecinos agresivos del oeste, permitiéndole así desarrollar su propio Estado” (Arbatova, 2019-2020, p. 10), o como escribió Lev Gumilyov, “la invasión mongola había facilitado la aparición de una nueva etnia rusa y que la Gran Estepa había dado un impulso adicional a nuestro desarrollo.” (Lavrov, 2016, p. 2). No obstante, los principados venían desarrollándose de un modo muy semejante al resto de Europa. Tenían una primitiva monarquía medieval y asambleas en las ciudades, conocido como el sistema Veche, que fue reemplazado por el sistema de hordas con la invasión mongola. Este

⁸ Ministro de Asuntos Exteriores de Rusia desde 2004.

reemplazamiento significó un parón en la propagación de la democracia y el autogobierno de los principados. La introducción del sistema de hordas supuso un gran cambio en la política de los principados, asentando las bases de lo que sería la autocracia moscovita. Esto lo hizo a través de su énfasis en la centralización del poder, la lealtad personal a un único gobernante, las estrictas jerarquías sociales, la militarización de la nación y un gran aparato represivo. El sistema fue perfeccionado con Iván el Terrible, que reinó entre 1533 y 1584, y posteriormente sería resucitado por Stalin en el siglo XX. (Arbatova, 2019-2020)

Otro aspecto reforzado por el sistema de hordas fue la servidumbre. En esta época, la riqueza de los príncipes provenía de los impuestos que pagaban sus siervos, al tener que pagar tributos a los señores mongol-tártaros, los príncipes rusos extraían el doble de riqueza de sus siervos. En este periodo los siervos eran el eslabón que sostenía todo. Los siervos también reaparecerían con Stalin, cuando se obligó a los campesinos a trabajar en las granjas comunales. (Arbatova, 2019-2020)

Además, fue este episodio de su historia el que dio alas de grandeza a la identidad rusa, con el que empezó a identificarse el pueblo ruso como un pueblo elegido. “Alexander Pushkin escribió: “Los bárbaros no se atrevieron a dejar una Rus esclavizada tras sus líneas y regresaron a sus estepas orientales. La ilustración cristiana fue salvada por una Rusia devastada y moribunda.” (Lavrov, 2016, p. 2).

Tras casi tres siglos de sumisión, en la que los mongol-tártaros podían privar de poder, propiedad, familia y vida por capricho, la marca que quedó en el carácter sociopolítico y moral del pueblo ruso fue profunda. Para entender la importancia de este periodo, me remito a las palabras de Lavrov, “ese período fue extremadamente importante para afirmar el papel independiente del Estado ruso en Eurasia.” (Lavrov, 2016, p. 2). Aunque los rusos lograsen expulsar a los invasores, el yugo permaneció.

La proclamación unilateral de independencia por parte del Patriarcado de Moscú de la Iglesia de Constantinopla en 1448 convirtió a Moscú en una “Tercera Roma” y esta asumió el papel de líder de la fe ortodoxa. Al igual que en el Imperio Romano y en el Bizantino, en el principado moscovita la Iglesia rusa se sometió al poder estatal. Esta unión permitió al Estado gobernar con la bendición de la fe ortodoxa, otorgándole un carácter sagrado, en vez de gobernar en base a la ley o un contrato social. Este hecho

colocó al Estado por encima de la ley y las aspiraciones del pueblo. Mientras que en Occidente el Estado está al servicio del individuo, en Rusia el individuo está al servicio del Estado, facultándole para inmiscuirse en todos los aspectos de la sociedad. Esta independencia reforzó el complejo de pueblo elegido, la ideología mesiánica en el pueblo ruso, ya que les hizo verse “como sucesor del Imperio Bizantino que cayó en 1453” (Lavrov, 2016, p. 2). Esta ideología es muy común a todos los imperios a lo largo de la historia, y el Imperio Ruso no es una excepción. (Arbatova, 2019-2020)

La separación de la Iglesia rusa también conllevó el distanciamiento de Rusia del Occidente cristiano, y por ende del Renacimiento. Al no entrar el Renacimiento en Rusia, se mantuvo el atraso social, económico, científico, artístico y filosófico. Mientras que en Inglaterra se firmó la Magna Carta Libertatum, que sentaba las bases de los derechos individuales, en el año 1215, no fue hasta 1861 cuando se abolió la servidumbre en Rusia. (Arbatova, 2019-2020)

Durante su historia Rusia ha tratado de solucionar este atraso, aunque no en todas las áreas, siendo la gran olvidada la social. Esta contradicción, entre un orden social tradicional y la modernización en el resto de los campos, es según Lavrov “aparente” (Lavrov, 2016). Él la justifica en que “Un Estado en rápido desarrollo no puede dejar de intentar dar un salto adelante utilizando las tecnologías modernas, lo que sin embargo no significa renunciar a su propio “código cultural” (Lavrov, 2016). Fue Pedro el Grande⁹ el que llevó a cabo la modernización del Estado Ruso, convirtiendo a Rusia en una de las principales potencias europeas. Algo que consiguió “Apoyándose en fuertes medidas dentro del país y en una política exterior decisiva y exitosa” (Lavrov, 2016, p. 3), otro evento histórico que refuerza los valores adquiridos del dominio mongol-tártaro.

Otro factor a tener en cuenta de la historia rusa es el hecho de que han sido invadidos numerosas veces, ya he mencionado el caso de los pueblos mongol-tártaros, pero también fueron invadidos por Francia durante las Guerras Napoleónicas y por Alemania en la Segunda Guerra Mundial. Si a esto le sumamos una geografía con pocas defensas naturales (montañas, ríos, etc.), es fácil entender por qué los imperios rusos siempre han perseguido la expansión territorial como forma de aumentar su seguridad, además de su prestigio y relevancia internacional. La naturaleza político-militar de los

⁹ Pedro el Grande reinó entre 1682 y 1725, año de su muerte.

imperios rusos ha obsesionado a sus dirigentes con posibles amenazas internas y externas. Con la convicción de que sus vecinos tratan de hundirlos. Por ejemplo, refiriéndose a la modernización llevada a cabo por Pedro el Grande, Lavrov escribe que “A lo largo de los siglos siguientes se intentó hacer retroceder a nuestro país a la época anterior a Pedro el Grande” (Lavrov, 2016, p. 3). Este es, posiblemente, el principal “dilema”, en palabras de Lavrov, de la experiencia histórica rusa. Por una parte, Rusia “desempeñaba naturalmente un papel cada vez más importante en los asuntos europeos; por otro lado, los países europeos desconfiaban del gigante emergente en el este y tomaban medidas para aislarlo al máximo y mantenerlo alejado de los procesos europeos más importantes.” (Lavrov, 2016, p. 2). Curiosamente, la desconfianza que achacan a los países europeos es la misma que Rusia tiene hacia ellos. La convicción de los dirigentes rusos de la existencia de amenazas internas y externas, sean estas ciertas o no, ha condicionado enormemente la política exterior rusa, los ha llevado a tener un complejo de superioridad-inferioridad. Por un lado, el pueblo ruso tiene el resentimiento de que se ha tratado de aislarlo y mantenerlo en los márgenes de la política europea y occidental, haciéndoles de menos, como se ve en las palabras de Lavrov. Por otro lado, siempre han defendido que su identidad es distinta a la de occidente, “Muchos pensadores occidentales respetados reconocen que la Rus encaja bien en el contexto europeo general. Sin embargo, el pueblo ruso siempre tuvo su propia matriz cultural y espiritualidad y nunca se mezcló totalmente con Occidente.” (Lavrov, 2016, p. 2); y que tienen un destino especial¹⁰ como nexo entre Asia y Europa, “el filósofo Nikolai Berdyayev, cree que la gran misión histórica de Rusia es ser un vínculo entre Oriente y Occidente.” (Lavrov, 2016, p. 3).

Queda claro que las bases del Estado ruso llevan siendo las mismas durante siglos: autoritarismo; militarismo; represión; política exterior imperial; economía supeditada a los intereses políticos y militares; represión; fusión Estado con Iglesia; e ideología mesiánica. Bases claramente consecuencia de su experiencia histórica que han dado lugar a los valores de ortodoxia, autocracia y narodnost (nacionalismo) acuñados por Sergei Uvarov¹¹ durante la Rusia Imperial y reproducidos de manera muy similar

¹⁰ Esta idea de pueblo elegido se va conformando mediante varios episodios de la historia rusa. Ya he mencionado la dominación mongol-tártara, la autocefalia de la iglesia ortodoxa rusa, pero hay otros como su papel en las Guerras Napoleónicas, o su victoria frente al Nazismo en la Segunda Guerra Mundial.

¹¹ Sergei Uvarov (1786-1855) fue un académico de la Rusia Imperial, recordado sobre todo como un influyente estadista imperial durante el reinado del Zar Nicolás I de Rusia.

hoy en día por Alexander Dugin¹² (Arbatova, 2019-2020). Narodnost implica la necesidad de mantener y preservar las tradiciones nacionales frente a la influencia extranjera y rechazar las ideas revolucionarias occidentales, como la libertad de pensamiento y el racionalismo. Esta mentalidad es la que lleva al Kremlin hoy en día a percibir el Estado de Derecho y la Democracia, entre otros, como un desafío al sistema autoritario ruso, como una amenaza.

Este rechazo a las reformas y pensamientos extranjeros tiene su origen en el sistema de hordas. La lógica del sistema era tal que, si se eliminaba un elemento, el sistema entero se desmoronaba, lo que también explica la fuerte represión. Esta herencia se ha visto reforzada por la experiencia histórica rusa, ya que cuando algún líder ha tratado de modernizar el sistema, este se ha caído a pedazos. Es el caso del Zar Nicolás II, Nikita Jrushchov, Mijaíl Gorbachov y Boris Yeltsin. Parece que hoy en día los dirigentes rusos tienen la lección aprendida. (Arbatova, 2019-2020)

Por lo tanto, la historia del pueblo ruso y los valores extraídos de ella han dado lugar a tres puntos: una ideología reaccionaria, un complejo de superioridad-inferioridad y un dolor fantasma-imperial. Que hacen que el imperio político-militar sea la única versión de Estado aceptada por el pueblo ruso. Coincido con Nadezha Arbatova en que la política exterior actual de la Federación Rusa, conocida como el proyecto neo-eurasianista, es el resultado de estos tres puntos, y por extensión de la experiencia histórica rusa. (Arbatova, 2019-2020). De este modo, habiendo acabado el análisis de la experiencia histórica rusa, se pueden establecer los siguientes “valores sagrados”:

- Un Estado fuerte autoritario, que mantenga todos los bloques cohesionados. De lo contrario se desmoronaría el sistema.
- Respeto a su soberanía nacional, a mantener su propio “código cultural”, es el concepto de Narodnost.
- Una política exterior agresiva que permita expandir las fronteras y el área de influencia rusa como única manera de garantizar la seguridad del Estado Ruso.

¹² Alexander Dugin es un influyente pensador ruso y miembro del Club Izborsk, un “think tank” ruso fundado en 2012 por el escritor Aleksandr Prokhanov, con miembros como Tikhon Shevkunov o Serguei Glaziev.

- Trato conforme a su posición, siendo esta la de una potencia, un pueblo elegido, con el destino de ser una unión entre Asia y Europa; y con “el papel especial que ha desempeñado Rusia en la historia europea y mundial.” (Lavrov, 2016, p. 1).

5.2. Realidad

Para poder entender cómo piensan las élites a la hora de elaborar y ejecutar la política exterior, es necesario saber cómo funciona el Estado ruso. Tarea muy complicada, ya que el propio Gleb Pavlovsky¹³ expresó: “Difícilmente puedo afirmar que entiendo los mecanismos reales del poder en la Rusia actual.” (Pavlovsky, 2016, p. 10) El análisis de la historia del pueblo ruso muestra que para este un Estado fuerte autoritario es un “valor sagrado”, algo imprescindible. Sin embargo, no hay una única fórmula para lograrlo. En la etapa de dominación por el pueblo mongol-tártaro el autoritarismo se concebía como la centralización del poder y la lealtad personal a un único gobernante, algo que se ha mantenido a lo largo de la historia de Rusia. De hecho, esta imagen de Rusia es la que lleva a muchos a pensar que nada sucede en el país sin la intervención o aceptación expresa de Vladimir Putin, a ver a Rusia como un Estado centralizado. Un Estado con capacidad para inmiscuirse en todos los aspectos de la sociedad. Pero las apariencias engañan.

Por mucho que desde fuera la Rusia de la impresión de ser un Estado completamente centralizado en el que todo depende de Moscú, en la práctica la Federación Rusa es lo que su propio nombre indica, una Federación. La federación está compuesta por ocho distritos federales que son: distrito federal del centro, distrito federal del noroeste, distrito federal del sur, distrito federal del Cáucaso del Norte, distrito federal del Volga, distrito federal de los Urales, distrito federal de Siberia y distrito federal del Lejano Oriente. A su vez, esto se dividen en unidades más pequeñas. “La Federación Rusa está formada por repúblicas, territorios, regiones¹⁴, ciudades federales, oblast autónomos y zonas autónomas, que son sujetos iguales de la

¹³ Presidente del Instituto de Rusia y de la Fundación para una Política Eficaz, en Moscú, y antiguo asesor del Kremlin, entre los años 1996 y 2011. Asesoró a los presidentes rusos Boris Yeltsin, Vladimir Putin, and Dmitry Medvedev.

¹⁴ Las regiones también son conocidas como oblasts, los territorios como krays y los distritos autónomos como okrugs autónomos.

Federación Rusa” (Tumanov & Sakhapov, 2016). En total hay 83 sujetos federales¹⁵ repartidos entre los diferentes tipos; se consideran administrativamente iguales, aunque algunas gozan de bastante más autonomía que otras: concretamente hay 46 oblast, 21 repúblicas, 9 kray, 4 okrugs autónomos, 2 ciudades de importancia federal y 1 oblast autónomo (PCGN, 2015).

El sistema administrativo ruso está en parte condicionado por los distintos pueblos¹⁶ que habitan en la Federación Rusa. Los oblasts tienen sus propios parlamentos, que desempeñan funciones legislativas a nivel local, sobre todo para adaptar a nivel local las leyes federales. La ley fundamental de cada oblast es la carta magna. Además, no están basados en etnias. El oblast autónomo o Región Autónoma Judía no se diferencia de los oblasts ordinarios en nada más que en su nombre histórico. Los krays tienen el mismo régimen que los oblasts, pero su extensión es mayor, comprendiendo en algunos casos varios oblasts dentro de sí. Los okrugs autónomos son entidades territoriales basadas en la etnia, que forman parte de un sujeto ruso mayor (un territorio o una región) pero que gozan de derechos especiales. Algunas de las minorías étnicas de Rusia viven enteramente en sus respectivos okrugs autónomos. Por último, las repúblicas, estas son estados basados en una etnia dentro del Estado. Su forma de gobierno es intrínseca a las minorías étnicas que las pueblan, tienen su propia constitución y legislación, pero carecen de ciudadanía y soberanía internacional, elementos que son competencia exclusiva de la Federación Rusa. (Obrazkova, 2014)

Las zonas de mayor densidad de población, con mayor infraestructura y de mayoría étnica rusa coinciden con los oblasts, una de las unidades menos autónomas. Mientras que las zonas con poca densidad de población, poca infraestructura y etnias variadas tienen unidades administrativas con una mayor independencia, los okrugs. En el caso de las repúblicas, las hay con diferentes niveles de infraestructura y densidad de población. El motivo de que una región sea una república suele deberse a la inercia histórica, debido a que en ella habitan pueblos de etnias que no son rusas o con diferencias culturales y la forma de que no haya movimientos separatistas es otorgarles autonomía. Repúblicas aparte, parece que al gobierno central le preocupan las zonas más desarrolladas y de mayor población, mientras que el resto al no tener intención de

¹⁵ Ver Figura 10 en Anexo.

¹⁶ Ver Figura 11 en Anexo.

prestarles mucha atención les otorga más autonomía para contentarles. Por ende, el Estado Ruso no es tan centralizado como parece.

El otro punto por aclarar es si el Estado ruso es tan personalista como se presupone. Si Rusia de verdad es un Estado autócrata en el que está todo controlado por Vladimir Putin. Gleb Pavlovsky expresa que a pesar del culto personal a Putin que se da en Rusia, el país no es una dictadura personalista. Lo justifica diciendo que, si ese fuese el caso, el Estado Ruso sería una extensión de Putin y “el reciente comportamiento errático de Rusia” (Pavlovsky, 2016, p. 10), refiriéndose a acciones como la invasión de Crimea o la intervención militar en Siria, sería completamente atribuible a Putin. El prosigue diciendo que tal comportamiento sugeriría un líder “con una personalidad como Stalin o Mussolini” (Pavlovsky, 2016, p. 10), pero que ese no es el caso de Putin. “Putin no es una figura misteriosa; su biografía es bien conocida. Y sus muchos opositores, a pesar de sus esfuerzos, no han encontrado ninguna depravación maquiavélica en el carácter de Putin. Su hipocresía y su afición al juego son fundamentalmente racionales y carecen de excentricidad.” (Pavlovsky, 2016, p. 10). Para Pavlovsky lo que sí que hay es personajes fuertes como Sergei Ivanov, jefe de gabinete de Putin; Vladislav Surkov, principal asesor de Putin en materia de estrategia política, e incluso el propio Putin. Él dice que “son más bien burócratas experimentados y competentes, generalmente capaces de ejercer un control administrativo, aunque actúen sobre todo en su propio interés.” (Pavlovsky, 2016, p. 10). Esto no quiere decir que Pavlosky considere que Rusia sea una democracia plena. “El sistema electoral en Rusia está bien desarrollado y es muy sofisticado. También es completamente inútil. Las elecciones están separadas del proceso de dotar al Estado de poder; no son más que un costoso ritual.” (Pavlovsky, 2016, p. 15). Daria Isachenko también discrepa con la opinión de que Rusia es una autocracia plena, en su artículo “Coordination and Control in Russia’s foreign policy” publicado en 2019, ella trata de “cuestionar esta concepción del Estado ruso centrada en Putin. Su objetivo es identificar qué actores coordinan la política exterior de Rusia y qué mecanismos de control se utilizan para gestionar su “asertividad” en el extranjero cercano.” (Isachenko, 2019, p. 1480). En el artículo la autora indaga en el personaje del curador¹⁷ (kuratory), funcionarios rusos cuya tarea es que las cosas funcionen, aunque esto signifique sortear las instituciones formales, y a

¹⁷ “La palabra rusa kuratorstvo (curaduría), se utiliza con frecuencia en el discurso oficial y público de Rusia.” (Isachenko, 2019, p. 1482)

veces competir con ellas. Uno de los intereses principales de Isachenko es “cómo los modos de gobernanza internos basados en la curaduría (kuratorstvo) influyen en el proceso de aplicación de la política exterior y de seguridad.” (Isachenko, 2019, p. 1480). Las dos ideas principales en las que se apoya Isachenko son: el Estado no es un actor unitario, si no uno compuesto por múltiples agentes que pugnan por la autoridad; y el hecho de que muchas directivas no son planes políticos detallados, sino objetivos amplios, lo que da a la persona encargada de su ejecución un margen de maniobra considerable. Ideas que son compatibles con el Realismo Neoclásico.

Isachenko expresa que investigaciones recientes han identificado dos elementos de la naturaleza del Estado ruso que afectan a la política exterior, “la forma de gobierno altamente personalizada con predominio de la informalidad y la difuminación de los intereses estatales y empresariales.” (Isachenko, 2019, p. 1480). Sin embargo, ella considera que estos enfoques no hacen justicia a la ambivalencia que se da entre las instituciones formales y las relaciones informales en la práctica. Critica que se reduce todo a los intereses materiales de las élites y sus luchas de poder, sin prestar atención a los medios usados para implementar la política exterior rusa. Al interpretar la política exterior de una forma tan directa y simple, no se tiene en cuenta “los problemas de coordinación y las prácticas actuales de supervisión y control.” (Isachenko, 2019, p. 1480) Hay que fijarse en las interacciones de los agentes formales e informales. Aquí es donde entra en juego el papel de los curadores (kuratory) y de la curaduría (kuratorstvo) como práctica de supervisión y control, “la cual puede considerarse una manifestación de la fragmentación y la internacionalización” (Isachenko, 2019, p. 1481) de la política exterior rusa. A través del texto de Pavlovsky “Russian Politics under Putin” de 2016 se puede apreciar que la opinión del autor se alinea con la de Isachenko. Pavlovsky sostiene que “Putin nunca ha logrado construir un estado autoritario burocráticamente exitoso.” (Pavlovsky, 2016, p. 10) y que en realidad lo que ha hecho es “crear su propia versión del *sistema*” (Pavlovsky, 2016, p. 10). Hay distintas interpretaciones de lo que *sistema* significa, el término se acuñó durante la época de los Soviets para referirse a la compleja práctica de toma de decisiones y gestión del poder que ha definido durante mucho tiempo la política y la sociedad rusas. Por lo tanto, al igual que Isachenko, Pavlovsky también da importancia a los medios. Pavlosky define *sistema* como “un estilo de ejercer el poder que convierte a la población del país en recursos operativos

temporales, en contra de su voluntad y en violación de sus derechos.” (Pavlovsky, 2016, p. 11). El *sistema* combina dos elementos (Pavlovsky, 2016): el derecho del Estado de tener acceso ilimitado a todos los recursos nacionales, ya sean públicos o privados; y un cuasi estado de emergencia permanente en el que todos los niveles de la sociedad contribuyen a resolver aquello que sea calificado como “problemas estatales urgentes” por el Kremlin. La maquinaria del *sistema* se pone en funcionamiento para dar respuesta a los “problemas estatales urgentes” pero cuando el “problema” en cuestión se soluciona, vuelven a estar presentes los problemas subyacentes, esto provoca una huida hacia delante. “Cuando no se pudieron crear emergencias controladas dentro del país, bastaron las aventuras en el extranjero: primero Ucrania, luego Siria y ahora las tensiones con Turquía.” (Pavlovsky, 2016, p. 16).

El *sistema* con Putin es, esencialmente, un sistema de tratos entre el Estado, los poderosos y el pueblo; en el que hay una relación entre Estado y oligarcas de capitalismo de amigos como se mencionaba anteriormente. Pavlosky (2016) establece que la primera forma de gobierno de Putin se llamó “democracia gestionada”, duró desde que Putin llegó a la presidencia por primera vez, en 2000, hasta 2012, el último año del mandato de Medvedev como presidente. En este periodo las decisiones se tomaban en lo más alto y se transmitían a través de una “vertical de poder”, desde el nivel federal a los regionales y locales. Esto daba lugar a un “mercado administrativo”, porque las decisiones del presidente o del primer ministro eran títulos que tenían un valor cuantificable. Los jugadores ricos (oligarcas) sabían que cuando una operación (contrato, venta, fusión) suya llegaba a un determinado nivel, tenían que reunirse con Putin. Si lo aceptaba, el acuerdo quedaba “en depósito”. No obstante, en su tercer mandato presidencial, “Putin añadió una capa de incertidumbre a este proceso ampliando la verticalidad del poder, construyendo un nivel superior que sólo él ocupa: un ático privado.” (Pavlovsky, 2016, p. 11). Pavlosky (2016) declara que las personas que se reúnen con Putin, salen de la reunión con tan sólo una ligera idea de lo que, en teoría, deben hacer, teniendo como única garantía o licencia su capacidad de citar las palabras de Putin. Es una manera de gobernar basada en indicaciones e interpretaciones, no en mandatos y control. Donde antes se tomaban decisiones, ahora se da la *otmashka* (Pavlovsky, 2016), o “visto bueno”, en vez de dar ordenes se autoriza la acción. Esta *otmashka* se concede a los proyectos que el Kremlin considera *priemlemo* (Pavlovsky,

2016), que significa “aceptable”, esta palabra indica un cierto grado de indiferencia por los detalles. Pavlovsky (2016) expresa que no se puede hablar de “autocracia moscovita” cuando los subordinados no saben que es lo que el “autócrata” quiere exactamente. “Putin nunca revela sus objetivos.” (Pavlovsky, 2016, p. 12). Además, el margen de acción del que disponen los curadores causa que estos se pisen unos a otros, competencialmente, y que pugnen entre ellos para demostrar su lealtad a Putin, “Por eso, hoy en día, las acciones significativas por parte de Rusia rara vez se derivan de las directivas del Kremlin” (Pavlovsky, 2016, p. 12). Por un lado este *sistema* da maniobra y flexibilidad (Pavlovsky, 2016), lo que permite que siempre se pueda dar respuesta de alguna manera a los problemas que surgan. Pero por otro lado, Pavlosky (2016) dice que el *sistema* causa que las acciones más pequeñas se conviertan en “operaciones especiales”, porque los funcionarios tratan de mantener todo oculto, y a que Putin se centre en discutir los detalles de las “operaciones especiales”, relegando a un segundo plano el pensamiento estratégico. “Su toma de decisiones se ha vuelto casi puramente reactiva. No se basa en los objetivos sino en las amenazas actuales.” (Pavlovsky, 2016, p. 12)

De acuerdo con Isachenko, hay que distinguir entre el Gobierno ruso y la administración presidencial (lo que sería el ejecutivo de seguridad exterior en el Realismo Neoclásico) para poder comprender como se elabora la política exterior en Rusia. Esto se debe a que a pesar de que en la Constitución es el Gobierno el que goza del poder ejecutivo, en la práctica, con Vladimir Putin, es la administración presidencial la que más influencia tiene. El peso de la administración presidencial se percibe en el hecho de que “el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) y el Ministerio de Defensa de Rusia no se consideran encargados del proceso de elaboración de políticas a nivel estratégico” (Isachenko, 2019, p. 1481) y “en el número de agencias dedicadas al espacio postsoviético” (Isachenko, 2019, p. 1481). En concreto, hay 10¹⁸ agencias de este tipo,

¹⁸ la Comisión Interdepartamental del Consejo de Seguridad sobre los Problemas de la Comunidad de Estados Independientes (CEI); el coordinador nacional para los Asuntos de la CEI; la Agencia Federal para los Asuntos de la CEI, los Compatriotas que Viven en el Extranjero y la Cooperación Humanitaria Internacional (Rossotrudnichestvo); cuatro departamentos del Ministerio de Asuntos Exteriores; los representantes especiales del presidente; el jefe de la administración presidencial la Dirección Presidencial de Relaciones Interregionales y Contactos Culturales con Países Extranjeros; la Dirección Presidencial de Cooperación Social y Económica con los Miembros de la CEI, la República de Abjasia y la República de Osetia del Sur; el Ministerio del Interior (Oficina de Coordinación de la Lucha contra la Delincuencia Organizada y Otros Tipos de Delitos Peligrosos en el Territorio de los Países de la CEI); y

que llevan a cabo funciones de desarrollo, supervisión, preparación y gestión “tareas y funciones (...) [que] se resumen sucintamente en la palabra rusa *kuratorstvo* (curaduría)” (Isachenko, 2019, p. 1482). Además, aunque cada agencia cuenta con un jefe con subdirectores y jefes de departamentos, “la “dirección general” la ejerce el ayudante del presidente, cuya labor debe apoyar la dirección de la agencia.” (Isachenko, 2019, p. 1482), estos “ayudantes del presidente” suelen ser referidos como “curador de “x”. Debido a que las funciones de los ayudantes del presidente no se expresan detalladamente de manera oficial, “lo que significa la curaduría en la práctica sigue siendo ambiguo” (Isachenko, 2019, p. 1482). Gleb Pavlosky propuso la siguiente definición: “[Son] figuras semioficiales a través de las cuales fluye la gobernanza del Estado. Un curador es un burócrata político, un gestor de proyectos autorizado por el Kremlin para operar a través de agentes personales. El curador no es responsable públicamente de las acciones de sus de sus agentes, y éstos sólo siguen sus instrucciones sólo mientras se beneficien de hacerlo.” (Pavlovsky, 2016, p. 13) El hecho de que sus funciones pertenezcan tanto al plano estratégico como al de ejecución, no hace más que dificultar la comprensión de su rol. De acuerdo a Gerard Toal, los curadores son tanto “asesores como reguladores” (Toal, 2019, citado en Isachenko, 2019, p. 1483). Toal explica que “En ruso, *kurator* se refiere a una persona que funciona como asesor, cuidador, intermediario y curador de la política”, y que su poder proviene del hecho de que “son intermediarios necesarios para los flujos de recursos desde el centro” (Toal, 2019, citado en Isachenko, 2019, p. 1483). A pesar de que el uso de la curaduría como práctica informal se hace como herramienta de control, en la práctica el control directo no se da. “El problema con los curadores es que es mucho más fácil soltarlos que controlarlos.” (Pavlovsky, 2016, p. 13). Al contrario de lo que generalmente se asume, que Putin gobierna de manera vertical mediante ordenes y control, el uso de los curadores implica que en realidad Putin gobierna mediante directivas con margen de interpretación para el destinatario, es decir el curador.

Tal y como expresa Toal, el poder del curador proviene de su posición como intermediario necesario en el flujo de recursos desde el centro. Esto se debe a las redes de poder personalizadas en las que depende el funcionamiento del sistema de

el Servicio Federal de Seguridad (a través del Centro Antiterrorista de los Estados de la CEI). (Isachenko, 2019, p. 1482)

governanza ruso. Como ya se ha expresado este sistema mezcla elementos formales como instituciones y procedimientos, con elementos informales como prácticas y reglas no escritas. Esencialmente, los líderes recurren a métodos informales cuando las instituciones y procedimientos oficiales no sirven o no dan resultados. Estos métodos informales son: “las redes, las relaciones, el poder informal, las negociaciones informales y el regateo.” (Ledeneva, 2019, citado en Isachenko, 2019, p. 1483). Es decir Putin emplea a personas conocidas y en las que confía para sacar adelante asuntos que no se pueden avanzar de manera formal. Esta forma de gobierno informal personalizada requiere lealtad y control manual, lo que implica un alto nivel de microgestión. No obstante, la ambigüedad del sistema debido al uso de: indicaciones, orientaciones, omisiones significativas y al carácter generalmente oral de la comunicación; causa que haya que “estar supervisando continuamente las decisiones con la vista puesta en las agendas informales detrás de ellas” (Ledeneva, 2013, citado en Isachenko, 2019, p. 1483). Por consiguiente, en esta estructura el curador tiene un “rol de supervisor”, se encarga de llevar a cabo una supervisión informal en representación de los intereses de las partes interesadas. “Esta estructura aparentemente formal y centralizada, está fragmentada por unos límites de responsabilidad difusos entre los niveles estratégicos y de implementación” (Isachenko, 2019, p. 1483). Al emplear este sistema, el éxito o fracaso de la implementación de la política exterior rusa depende en gran medida de la habilidad de los “curadores”.

Por lo tanto, el *sistema* que emplea Putin es uno que combina instituciones y métodos formales con prácticas y herramientas informales. “En el *sistema*, gobernar no consiste en tomar decisiones dentro de ciertas normas, sino en enfrentarse a la existencia misma de las normas e, idealmente, en eludir las.” (Pavlovsky, 2016, p. 16-17). Es un método de gobierno flexible que, basándose en indicaciones y vistos buenos, permite dar respuesta a los problemas que aparecen aunando recursos tanto del sector público como privado y en el que las conexiones personales son fundamentales. El sistema permite controlar el orden en el Estado Ruso, pero también tiene problemas como: el abandono del pensamiento estratégico en favor de las amenazas actuales; y el solapamiento de funciones entre curadores, así como la competencia por demostrar su lealtad a Putin, esto causa que controlar el sistema requiera un nivel elevado de microgestión y que los resultados no sean siempre los esperados. Por lo tanto, no se puede hablar de autocracia

plena ya que los propios curadores no saben exactamente lo que Putin quiere que hagan y el margen de actuación del que disponen hace que tengan un cierto poder de decisión. No obstante, todo el poder en manos de los curadores proviene de Putin, que es la persona que parte y reparte, y de la que ellos dependen. “El sistema es flexible, pero hay una constante: un equipo dirigente que protege su control del poder.” (Pavlovsky, 2016, p. 15). Esto resulta en una situación en la que según Pavlovsky (2016) nadie le dice “no” a Putin.

Realmente es un “juego” de tratos entre las diversas partes del estado en el que el presidente Vladimir Putin es el “crupier” que reparte las “cartas” a los “jugadores”. El cómo juegan los “jugadores” sus “cartas”, dentro de las reglas del “juego”, es decisión suya, está fuera del control del “crupier”. “un jugador puede alternar sus papeles, pasando de empresario privado a ejecutor de la ley, mientras sigue beneficiándose de los tratos.” (Pavlovsky, 2016, p. 14). Pero tienen que tratar de engraciarse con el “crupier” de un modo u otro para asegurarse que les siguen repartiendo “cartas” y que estas son buenas. En palabras de Pavlovsky: “las “órdenes” se convierten en “tratos”; en el sistema de Putin, la gobernanza requiere la apropiación temporal del regulador estatal por parte de grupos de jugadores.” (Pavlovsky, 2016, p. 14)

5.3. Recomendaciones

A través del análisis histórico de Rusia se han identificado varios elementos de su identidad que condicionan la visión del sistema internacional del pueblo ruso, así como moldean su cultura estratégica, política exterior y gobernanza. Para realizar esta tarea el Constructivismo es una herramienta fundamental. Esta teoría permite entender como se ha ido formando la identidad rusa mediante las intervenciones de diversos agentes y por la influencia del propio sistema internacional. Todavía más, posibilita ver como los elementos de la identidad influyen en cómo se desenvuelve el Estado ruso en el plano internacional. Estos elementos son:

- La centralización del poder proveniente del sistema de hordas y reforzada con los años.

- La lealtad a un único gobernante que también se ha desarrollado del mismo modo.
- Una sociedad jerarquizada. Este aspecto de la identidad es el que más ha cambiado, con el sistema de hordas las jerarquías eran muy claras y había poca movilidad social. Hoy en día ese ya no es el caso, pero sí que sigue habiendo una clase dirigente por encima del pueblo, ya sea el partido comunista o la administración presidencial.
- La militarización y el uso de un aparato represivo, que también tienen su origen en el sistema de hordas y se ha mantenido en el tiempo, siendo refinado por líderes como Iván el Terrible o Stalin.
- Con el sistema de hordas se reforzó la figura de la servidumbre y con la autoproclamación de la independencia del Patriarcado de Moscú se convirtió en el sometimiento de los intereses individuales a los del Estado, dándole poder al Estado para inmiscuirse en todos los aspectos de la sociedad.
- Una ideología mesiánica, en la que el pueblo ruso tiene una misión civilizadora, son un pueblo elegido destinado a unir Occidente con Oriente. Sus orígenes están en el hecho de que los pueblos rusos evitaron que la invasión mongola llegase a Occidente, pero ha seguido desarrollándose con la independencia del patriarcado de Moscú, las Guerras Napoleónicas, la Segunda Guerra Mundial, la propagación del comunismo, etc.
- Narodnost, que a efectos prácticos se trata de la voluntad de mantener un código cultural propio. Esto lleva a un rechazo al cambio y a no tolerar ningún tipo de injerencia, real o percibida, en su soberanía.
- Una sensación de peligro continuo adquirida a lo largo de su historia debido a las invasiones sufridas. Esto genera un sentimiento de desconfianza que hace ver a Rusia amenazas internas y externas de manera constante.
- El sentimiento de que no se les da el trato que les corresponde de acuerdo a su posición, prestigio y relevancia en el plano internacional. Este sentimiento probablemente ha estado presente desde los orígenes del pueblo ruso debido a su posición geográficamente marginal en Europa. No obstante, ha sido en los siglos recientes cuando más se ha desarrollado, concretamente desde la modernización llevada a cabo por Pedro el Grande.

- El último elemento es el ver la expansión como única forma de garantizar su seguridad, este elemento surge de la escasez de defensas naturales de Rusia, debido a la geografía del país, y su historia, que han llevado a Rusia a sentirse vulnerable.

Tener identificados elementos de la identidad rusa, permite entender cómo interpreta Rusia el sistema internacional, sus preferencias, aspiraciones y hasta cierto punto, predecir su reacción frente a políticas de la Unión Europea. No obstante, para poder verdaderamente atisbar las posibles reacciones de la Federación Rusa, es necesario extraer valores sagrados de la identidad. El motivo es que mientras que es importante respetar los elementos de la identidad a la hora de negociar, son los valores sagrados los que constituyen auténticas líneas rojas. Son valores no fungibles, que no siguen una lógica material para el individuo que los posee, por lo que a la hora de negociar o elaborar políticas hay que tener en cuenta el efecto rebote que puede ocasionar ignorarlos o no darles el trato que requieren. A través de los elementos identificados de la identidad rusa se han extraído cuatro valores sagrados del pueblo ruso:

1. La necesidad de un Estado fuerte autoritario, que sea capaz de mantener los bloques del sistema cohesionados. Esta idea se ve claramente en el discurso a la Asamblea Federal de Putin en 2003:

Toda nuestra experiencia histórica demuestra que un país como Rusia sólo puede vivir y desarrollarse dentro de sus fronteras actuales si es una nación fuerte. Todos los periodos en los que Rusia se ha debilitado, ya sea política o económicamente, han puesto siempre e inexorablemente en primer plano la amenaza del colapso del país. (Putin, 2003, citado en, Ambrosio & Vandrovec, 2013, p. 453).

2. Narodnost, o respeto a su propio código cultural y por extensión a su soberanía nacional. Una demostración de este valor sagrado se da cuando Putin en 2007, declara que “copiar ciegamente modelos extranjeros (...) nos llevará inevitablemente a perder nuestra identidad nacional” (Putin, 2007, citado en, Ambrosio & Vandrovec, 2013, p. 450).
3. Tener una política exterior imperial para garantizar su seguridad. Como ejemplo, Putin en su primera comparecencia en la Asamblea Federal expreso

que las críticas internacionales a las acciones rusas en la Segunda Guerra Chechena eran “un desafío sistemático a la soberanía estatal y la integridad territorial [de Rusia]” (Putin, citado en, Ambrosio & Vandrovec, 2013, p. 452).

4. Que se le dé un trato correspondiente a su posición “especial” de pueblo elegido. Una muestra de esta ideología de ser un pueblo elegido es que “los curadores de Abjasia se denominan ahora “procuradores”, en referencia a los gobernadores de la antigua Roma” (Isachenko, 2019, p. 1483). O los discursos de Medvedev siguiendo un comentario de Putin en 2007 de que Rusia debía ocupar su “merecido lugar en el mundo [afirmando la necesidad de convertirse en] una potencia global, [avanzando su] prestigio y prosperidad nacional [y confirmando] el estatus de Rusia como potencia mundial moderna” (Medvedev, 2009-2010, citado en, Ambrosio & Vandrovec, 2013, p. 457).

Para poder tratar de predecir las actuaciones del Estado Ruso, también es necesario entender cómo se formula e implementa su política exterior. Para esta tarea la mejor herramienta ha sido el Realismo Neoclásico. Esta teoría permite comprender como los estados no siempre reaccionan a los estímulos del sistema internacional de la manera más apropiada¹⁹, debido a percepciones erróneas, procedimientos de toma de decisiones no racionales o incapacidad para movilizar los recursos domésticos por parte del “ejecutivo de seguridad exterior”. En el caso de Rusia este ejecutivo es la administración presidencial, las percepciones erróneas provienen de la identidad rusa principalmente, y la toma de decisiones y movilización de recursos internos dependen del *sistema* empleado por Putin para la gobernanza. Este *sistema* es una mezcla de métodos e instituciones formales y de prácticas y relaciones informales, en el que todos los elementos del Estado, incluida la población, pueden convertirse en recursos operativos temporales, no hay una distinción clara entre lo público y lo privado. Es una forma de gobernanza muy flexible que permite dar respuesta a todas las situaciones, pero que relega el pensamiento estratégico a un segundo lugar, dando mayor importancia al corto plazo. El elemento clave de este *sistema* son los “curadores”, funcionarios que actúan como intermediarios entre el kremlin y el resto de los agentes

¹⁹ Ver Figura 9 en Anexo.

del país. Son personas de confianza de Putin a las que él da “indicaciones” y “vistos buenos”, dejándoles un gran margen de actuación, lo que los lleva a pisarse funciones y competir entre ellos por demostrar su lealtad a Putin. Esto hace que el control de la política exterior no sea tan directo, y que el Estado Ruso no sea tan centralizado como parece desde fuera. Como consecuencia, hay que tener en cuenta que son varias personas las que intervienen en el proceso de elaboración de la política exterior, y que no siempre se ejecuta exactamente como Putin espera o no siempre conoce todos los detalles. Gleb Pavlovsky en su artículo “Russian Politics Under Putin” da un ejemplo de cómo funciona el sistema en la práctica:

[En el conflicto del Donbás en 2014] Putin permitió que varios curadores enviaran combatientes al otro lado de la frontera para unirse a las milicias prorrusas. Pero en el verano de 2014, cuando una milicia aparentemente derribó un avión civil de Malaysia Airlines sobre Ucrania, matando a casi 300 personas, quedó claro que Moscú necesitaba reducir su participación en el este de Ucrania; los costes y los riesgos estaban creciendo demasiado. Sin embargo, Putin descubrió que era más fácil dar a un curador un que se le diera el visto bueno para avanzar que el visto bueno a retirarse. El hombre fuerte de Chechenia, Ramzan Kadyrov, demostró ser capaz de traer todos sus combatientes a casa tan pronto como Putin dio indicios de querer reducir los combates. Pero los curadores se mostraron incapaces de hacerlo, y muchos combatientes se quedaron mucho más tiempo de lo que Putin deseaba. Tras la crisis de Malaysia Airlines, Putin dio a Surkov autoridad diplomática para restaurar el orden en el Donbás, otro nuevo curador. Como resultado, durante las conversaciones en Minsk que dieron lugar a una tregua formal en el Donbás a principios de 2015, Surkov acabó desempeñando un papel tan importante como el ministro de Asuntos Exteriores ruso Sergey Lavrov, lo que provocó tensiones entre los dos hombres influyentes de Putin. (Pavlovsky, 2016, p. 13)

El último fleco que queda antes de comenzar con las recomendaciones es la perspectiva rusa de la política internacional. Para muchos en Rusia las consecuencias del final de la Guerra Fría, la hegemonía estadounidense y la posición marginal de Rusia en el sistema internacional, eran inaceptables. Por este motivo desde su nacimiento la Federación Rusa ha tratado de promover un sistema internacional

multipolar, en el que Rusia sea una de las grandes potencias. En esta estrategia, “crear centros de poder alternativos e independientes (como la Organización de Cooperación de Shanghái) y utilizar las organizaciones internacionales y el derecho internacional (...) [son] medios clave” (Ambrosio & Vandrovec, 2013, p. 462). El principal obstáculo en los años 90 era la debilidad de la Federación Rusa. Por eso para Putin era fundamental, y sigue siéndolo, restaurar el poder y la posición de Rusia en el sistema internacional: “La única opción real de Rusia debería ser la de un país fuerte, fuerte y seguro de sí mismo. Fuerte no en contra de la comunidad mundial, no contra otros estados fuertes, sino junto a ellos”. Putin, citado en, Ambrosio & Vandrovec, 2013, 452). Para esto es necesario que recupere su prestigio internacional, cosa que pasa por “tener una política exterior independiente y asegurarse una esfera de influencia de facto dentro de la antigua Unión Soviética.” (Ambrosio & Vandrovec, 2013, p. 461) En esta nueva posición en la que se encontraba Rusia, “la seguridad y los aliados se encontraban dentro de la antigua Unión Soviética, las amenazas y los enemigos (reales o potenciales) emanaban ahora de Occidente, y el Este y el Sur se consideran no amenazantes.” (Ambrosio & Vandrovec, 2013, p. 461) El interés en la antigua Unión Soviética se debe a su vecindad y a los lazos étnicos, históricos y económicos. Por su parte el enfoque en Occidente proviene de los lazos históricos, principalmente el papel europeo en la identidad rusa y la participación de Rusia en la política europea. Lo que hay que tener claro es que volver a ser una potencia “no es sólo una cuestión de calmar el ego nacional de Rusia” (Ambrosio & Vandrovec, 2013, p. 462), si no que también es “un medio para combatir lo que se considera una amenaza central en el sistema internacional” (Ambrosio & Vandrovec, 2013, p. 462), siendo esta amenaza la hegemonía de Estados Unidos.

Con los valores sagrados identificados, la forma de gobierno rusa explicada y la visión rusa del sistema internacional aclarada se posible elaborar recomendaciones para la Unión Europea a la hora de elaborar sus políticas respecto a la Federación Rusa. Dar recomendaciones específicas carece de sentido, debido a que requeriría conocer todos los detalles de la situación en cuestión, algo imposible. Lo que sí que es factible es dar recomendaciones a grandes rasgos, indicaciones sobre como elaborar la política exterior, que ayuden a lidiar mejor con Rusia. Las recomendaciones parten del presupuesto de que la Unión Europea busca la

coexistencia con Rusia, en términos favorables a ella misma, y de la inevitabilidad de tomar como referencia la situación actual a junio de 2022, con la invasión de Ucrania todavía en curso. Sin implicar importancia por el orden de presentación, las recomendaciones son las siguientes.

La primera recomendación sería dejar a Rusia una cierta área de influencia en el antiguo espacio de la Unión Soviética, de esta forma tendrían la “defensa” que buscan y no se sentirían arrinconados. Como en el presente parece que se está siguiendo la dirección contraria, esto es, continuar con la expansión de la OTAN y la UE en Europa del Este, esta opción parece que queda fuera de la mesa. No obstante, sería interesante que la UE entablase conversaciones regulares con Rusia sobre el resto de los antiguos territorios de la Unión Soviética y los que puedan ser de interés para Rusia. Esto contentaría en parte a Rusia, ya que este tipo de conversaciones le da prestigio internacional y lo vería como un reconocimiento de su “posición merecida” y también, podría dar algo de seguridad a Rusia ya que el miedo surge de lo desconocido, si tienen una cierta idea de las intenciones de la UE respecto a sus áreas de interés/influencia, probablemente no se sientan tan amenazados.

La siguiente recomendación es que se le dé un trato correspondiente a su “lugar merecido”, no quiero decir que se le dé poder de decisión en todo, o que se le haga miembro de la OTAN, pero sí que se mantenga a Rusia al tanto de las cosas y se le integre en la mayor cantidad posible de organizaciones internacionales. Es que se dé el trato de igual. En esta línea, las conversaciones propuestas en la anterior recomendación serían muy efectivas. Quizás ellos mismos no lo acepten por considerar que esa integración es una amenaza a su “código cultural propio”, pero desde luego reducir a Rusia a un estatus de paria no soluciona nada. Al contrario, da más motivos a la Federación Rusa para generar conflictos, ya que como se comentaba anteriormente para el pueblo ruso, si no son una potencia fuerte y se quedan relegados a los márgenes de la política internacional, están abocados a desaparecer.

Otra recomendación es que se deje de propagar los valores occidentales dentro de la Federación Rusa. Ellos lo perciben como una amenaza al *Narodnost*, como injerencias a su propia soberanía: Hay que tener en cuenta que para el pueblo ruso no tener un estado fuerte autoritario equivale implica el colapso de su sistema. En palabras de Putin: “Hoy

en día, la “civilización” ha sido sustituida por la democratización, pero el objetivo es el mismo: asegurar las ganancias unilaterales y la propia ventaja, y perseguir los propios intereses” (Putin, 2007, citado en, Ambrosio & Vandrovec, 2013, p. 451)

La siguiente recomendación es que la Unión Europea contribuya a generar un sistema multipolar. Esto no implica dar la espalda a Estados Unidos, pero sí que la UE sea más autónoma y persiga sus propios intereses, aunque no se alineen con los americanos. Esto serviría para que Rusia deje de ver a la UE como una extensión de Estados Unidos, como su marioneta, lo que facilitaría que se estrechasen las relaciones entre Rusia y la UE. Sobre todo, contribuiría a que disminuya el nivel de la amenaza percibida por Rusia. Además, la UE vería su posición internacional mejorada, ya que se le vería como un actor de peso independiente a tener en cuenta.

Una recomendación más es que se lleven a cabo proyectos de inversión europea en la Federación Rusa. Correctamente hecho sería visto como una muestra de buena fe por parte de Rusia, lo que podría llevar a un estrechamiento de las relaciones. Todavía más, al involucrar al sector privado, esta medida sería muy eficaz. El motivo es que apela al *sistema*, que no tiene barreras claras entre el sector privado y el público, por lo que todos los agentes del Estado Ruso quedarían satisfechos. Sería “jugar su juego”.

La última recomendación es tener siempre presente el papel de los curadores en conflictos específico que surjan. Los curadores encargados de llevar a cabo tareas suelen tener un margen amplio de actuación, lo que significa que en ocasiones puede ser más productivo dirigirse a ellos directamente, en vez de canalizar todo a través del Kremlin. Aún más, en las ocasiones en las que las funciones de dos o más curadores se solapan, puede ser posible enfrentarlos entre ellos para debilitar la posición rusa y lograr los objetivos de la UE. Sería de algún modo emplear las prácticas informales del gobierno ruso en su contra.

Estas vagas recomendaciones pueden no sólo ayudar a mejorar la relación de la UE con Rusia, o a gestionarla mejor, sino que también tienen el potencial de ayudar a la UE a aumentar su relevancia internacional, saliendo de la sombra de Estados Unidos, pero permaneciendo su aliado.

6. Conclusión

Tras la Guerra Fría, la Federación Rusa se convirtió en una sombra de su antiguo ser, relegada a los márgenes del sistema internacional y con una economía precaria, debido al paso del Comunismo al Capitalismo. Rusia tuvo que contemplar, sin poder hacer nada, como la OTAN y la UE se expandían por Europa del Este, a la vez que se actuaba en contra de su aliado y pariente histórico, Serbia. Esto hizo al pueblo ruso sentirse vulnerable y amenazado, debido a su identidad y los valores sagrados que contiene. Putin y su administración han conseguido reforzar la posición de Rusia en el sistema internacional a costa de la democracia y de su sociedad, que es usada a voluntad del Estado en su *sistema*. Un método de gobernanza que combina elementos formales con informales y que a través de indicaciones y vistos buenos de Putin se dirige a los “curadores” para que lleven a cabo las acciones necesarias para lograr los objetivos de la Federación Rusa. No obstante, Rusia sigue sintiéndose amenazada por Occidente, quizás ahora más que nunca. Para entender este fenómeno y poder plantear recomendaciones de actuación para la UE, ha sido muy provechoso llevar a cabo un análisis de la experiencia histórica del pueblo ruso, la cual ha permitido identificar los valores sagrados de la identidad rusa. Esto son:

- Un Estado fuerte autoritario, que mantenga todos los bloques cohesionados. De lo contrario se desmoronaría el sistema.
- Respeto a su soberanía nacional, a mantener su propio “código cultural”, es el concepto de Narodnost. El pueblo ruso ve la expansión de la democracia como una injerencia en sus asuntos internos, que sólo busca asegurar las ganancias unilaterales de Occidente. Por tanto, esta es una amenaza a su soberanía e integridad territorial.
- Una política exterior agresiva que permita expandir las fronteras y el área de influencia rusa como única manera de garantizar la seguridad del Estado Ruso.
- Trato conforme a su posición, siendo esta la de una potencia, un pueblo elegido, con el destino de ser una unión entre Asia y Europa; y con “el papel especial que ha desempeñado Rusia en la historia europea y mundial.” (Lavrov, 2016, p. 1). Para el pueblo ruso perder su estatus de potencia puede conllevar la “pérdida de

su independencia política o de su integridad territorial” (Sánchez Ortega, 2020, p. 164)

También ha sido de gran utilidad estudiar cómo funciona el *sistema* de Putin, su forma de gobernar. Este estudio ha revelado que el Estado ruso no es tan centralizado ni tan autocrático como parece, y que en Rusia la distinción entre lo público y lo privado es difícil de hacer. En el proceso de elaboración de la política exterior participan múltiples agentes, del Estado y la sociedad civil, con su agenda propia, pero en última instancia todo depende de las indicaciones y vistos buenos de Putin.

El análisis de la identidad y de la gobernanza rusa ha permitido formular recomendaciones de actuación para la UE frente a la Federación Rusa, son las siguientes: Reducir la expansión de la UE en Europa del Este, o en su defecto entablar conversaciones con Rusia para tratar de respetar sus intereses estratégicos y darle un trato más acorde a “su posición”; hacer proyectos de inversión de la UE en Rusia: desmarcarse en cierta medida de Estados Unidos y favorecer un sistema internacional multipolar; dar a Rusia un trato de igual, e integrarla todo lo posible en el sistema internacional; dejar de propagar los valores occidentales y democráticos en Rusia; o explotar la libertad de acción y competición por demostrar su lealtad a Putin de los curadores, en contra de los intereses de Rusia en situaciones concretas.

Se ha demostrado que la hipótesis principal del trabajo es correcta, con una salvedad. La hipótesis era que el cambio en la postura rusa respecto a la UE se debía a un cambio en la percepción rusa de la UE y Occidente, principalmente entre las élites, a raíz de la identidad rusa y de sus “valores sagrados” (Ginges & Atran, 2013). Es cierto que la forma de actuar de Rusia se debe a su identidad y sus valores sagrados, que dan forma al *sistema*, mediante el cual se elabora la política exterior. Sin embargo, realmente no se puede hablar de que haya habido un cambio, ya que la identidad rusa se forma a través de su experiencia histórica. Lo que sucede tras la caída de la Unión Soviética, esa cooperación de Rusia con Occidente que mediante una serie de agravios se convierte en rivalidad, es en realidad producto de la confusión y debilidad del Estado Ruso en sus comienzos. Sostener lo contrario, implica pensar que la Federación Rusa no es heredera de la Unión Soviética ni política ni históricamente y que al igual que el resto de las exrepúblicas soviéticas ha construido su identidad sobre el distanciamiento de la

Unión Soviética y de la Rusia Imperial. Es cierto que ideológicamente sí que rompe con la URSS, pero “desde el comienzo se aprecia la voluntad de yuxtaposición con esta y con la Rusia imperial.” (Sánchez Ortega, 2020, p. 166)

El principal campo de interés para seguir investigando es el *sistema*. La razón es que tanto el sistema en sí como la política exterior que emana de él están profundamente arraigados en la identidad del pueblo ruso, sus valores y su experiencia histórica. Esto hace que gocen de un amplio apoyo entre la élite dirigente del país y que la población, aunque les perjudique la corrupción que ocasionan, se acomode al paternalismo del *sistema*. Por lo tanto, cuando Putin desaparezca de la escena, el *sistema* perdurará. Aunque ya sabe bastante del *sistema* a nivel general, falta entender mucho de sus especificidades. ¿Cómo se determina la valía de un agente? ¿Cómo afronta el *sistema* que un curador no busque demostrar su lealtad a Putin? Cuando se superponen las funciones de los curadores ¿Cuál de ellos prevalece? ¿Verdaderamente hasta qué punto tiene Putin, o el dirigente que le reemplace, control sobre el *sistema*? Etc.

7. Bibliografía

- Albania. (17 de marzo de 2021). *OSCE Ministerial Councils Documents*. Obtenido de <https://www.osce.org/files/f/documents/6/0/481447.pdf>
- Alstadsætera, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2018). Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. *Journal of Public Economics*(162), 89-100. Obtenido de <https://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2018.pdf>
- Ambrosio, T., & Vandrovec, G. (2013). Mapping the Geopolitics of the Russian Federation: The Federal Assembly Addresses of Putin and Medvedev. *Routledge Geopolitics*, 18, 435-466. doi:10.1080/14650045.2012.717554
- Antunes, S., & Camisão, I. (27 de febrero de 2018). *e-ir.info. Introducing Realism in International Relations Theory*. Obtenido de E-International Relations: <https://www.e-ir.info/2018/02/27/introducing-realism-in-international-relations-theory/>
- Arbatova, N. (diciembre/enero de 2019-2020). Three Faces of Russia's Neo-Eurasianism. *Survival*, 61(6), 7-24. doi:10.1080/00396338.2019.1688562
- Baker, S. (17 de marzo de 2022). Broke Oligarch Says Sanctioned Billionaires Have No Sway Over Putin. *Bloomberg Businessweek The Big Take*. Obtenido de <https://www.bloomberg.com/news/features/2022-03-17/broke-russian-oligarch-fridman-says-sanctioned-billionaires-can-t-sway-putin>
- Banco Mundial. (11 de noviembre de 2021). *World Bank Indicators*. Obtenido de <https://data.worldbank.org/indicator>
- Bildt, C., Gressel, G., Liik, K., & Popescu, N. (2021). *Push back, contain, and engage: How the EU should approach relations with Russia*. European Council on Foreign Relations. Obtenido de <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Push-back-contain-and-engage-How-the-EU-should-approach-relations-with-Russia.pdf>

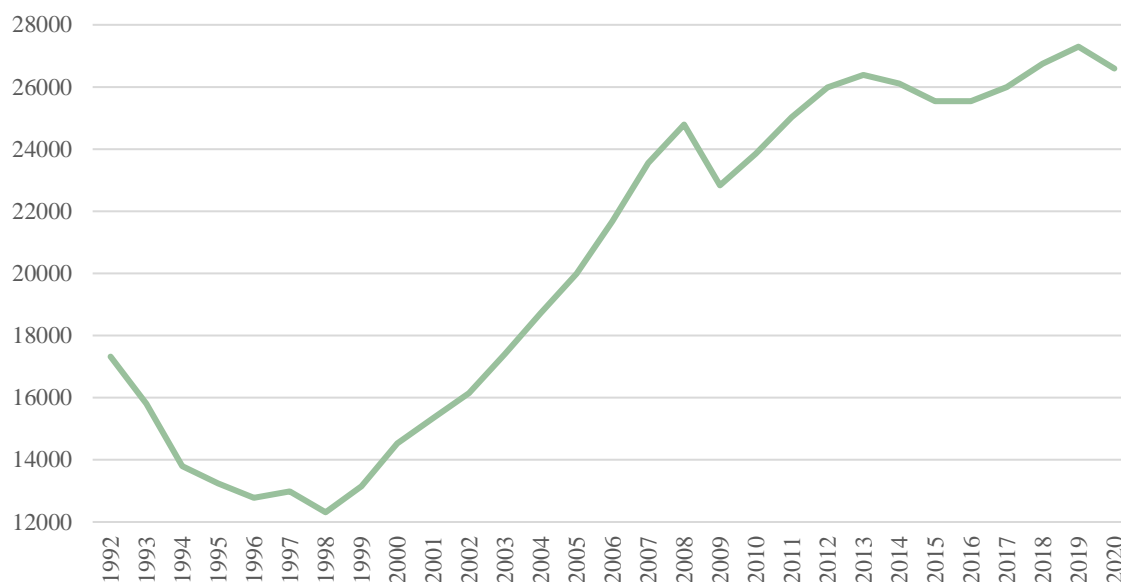
- Bloomberg News. (20 de abril de 2022). Kremlin Insiders Alarmed Over Growing Toll of Putin's War in Ukraine. *Bloomberg Politics The Big Take*. Obtenido de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-20/putin-s-war-in-ukraine-has-russian-elites-fearing-global-isolation>
- Comisión Europea. (s.f.). *Trade: EU Trade Relationships by Country/Region: Countries and Regions: Russia*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de European Commission Website: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/russia_en
- Csaszi, L. (noviembre de 2021). *Fact Sheets on the European Union – Russia*. Obtenido de European Parliament: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/177/russia>
- Dempsey, J. (24 de junio de 2021). *Russia-Europe Relations Depend on Moscow Confronting the Past*. Carnegie Europe. Obtenido de <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/84834>
- Fondo Monetario Internacional. (11 de noviembre de 2021). *World Economic Outlook Database: October 2021*. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October>
- Foxall, A. (2019). From Evropa to Gayropa: A Critical Geopolitics of the European Union as Seen from Russia. *Routledge Geopolitics*, 24(1), 174-193.
- Ginges, J., & Atran, S. (2013). Sacred Values and Cultural Conflict. En Y.-y. Hong, M. J. Gelfand, & C.-y. Chiu, *Advances in Culture and Psychology* (págs. 273-301). Oxford: Oxford University Press. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/299882737_Sacred_Values_and_Cultural_Conflict
- Growth Lab at Harvard University. (6 de marzo de 2022). *The Atlas of Economic Complexity*. Obtenido de <https://atlas.cid.harvard.edu/>

- Isachenko, D. (2019). Coordination and control in Russia's foreign policy: travails of Putin's curators in the near abroad. *Routledge Third World Quarterly*, 40(8), 1479-1495.
- Kapoor, N. (2021). *Russia-EU Relations: The End of a Strategic Partnership*. Observer Research Foundation. Obtenido de <https://www.orfonline.org/research/russia-eu-relations-the-end-of-a-strategic-partnership/>
- Kofman, M., & Kendall-Taylor, A. (November/December de 2021). The Myth of Russian Decline. *Foreign Affairs*.
- Kotkin, S. (May/June de 2016). Russia's Perpetual Geopolitics. *Foreign Affairs*, 95(3).
- Krutikova, Y., Freire, M. R., & Santos, S. J. (May-October de 2019). AGENDA-SETTING AND FRAMING IN FOREIGN POLICY: THE CASE OF RUSSIAN AND UKRAINIAN TELEVISED COVERAGE OF THE CRIMEA CASE. *JANUS.NET*, 10(1), 44-65.
- Lavrov, S. V. (30 de abril de 2016). Russia's Foreign Policy in a Historical Perspective. *Russia in Global Affairs*(2). Obtenido de <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russias-foreign-policy-in-a-historical-perspective/>
- Lugosi, N. V. (2012). Beyond constructivism: expanding the boundaries of international relations theory. *Review of Applied Socio-Economic Research*, 122-127.
- Malakhov, V., & Tatiana, D. (2021). *Analysis of the Heterogeneity of Russian Regions in Terms of GRP and Population Income*. IEEE. Obtenido de <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=9600196>
- Obrazkova, M. (12 de enero de 2014). *How Russia's Administrative System Works*. Obtenido de https://www.rbth.com/politics/2014/01/12/how_russias_administrative_system_works_32209
- Pavlovsky, G. (2016). Russian Politics Under Putin. *Foreign Affairs*, 95(3), 10-17.

- PCGN. (2015). *Administrative Divisions of Russia*. PCGN.
- Ripsman, N. M. (diciembre de 22 de 2017). *International Studies: Neoclassical Realism*. Obtenido de Oxford Research Enciclopedias:
<https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-36>
- Sánchez Ortega, A. (enero-junio de 2020). LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA Y SU RELACIÓN CON OCCIDENTE. UNA VISIÓN DESDE EL REALISMO NEOCLÁSICO. *Revista Española de Derecho Internacional*, 72(1), 163-186.
- Siddi, M. (2018). Identities and Vulnerabilities: The Ukraine Crisis and the Securitisation of the EU-Russia Gas Trade. (K. Szulecki, Ed.) 251-273.
 doi:10.1007/978-3-319-64964-1_10
- Silver, C. (03 de febrero de 2022). *Guide to Economics: The Top 25 Economies in the World*. Obtenido de Investopedia:
<https://www.investopedia.com/insights/worlds-top-economies/>
- Theys, S. (23 de febrero de 2018). *e-ir.info Introducing Constructivism in International Relations Theory*. Obtenido de E-International Relations: <https://www.e-ir.info/2018/02/23/introducing-constructivism-in-international-relations-theory/>
- Transparency International. (2021). *Our Work in Russia*. Obtenido de <https://www.transparency.org/en/countries/russia>
- Tumanov, D. Y., & Sakhapov, R. R. (2016). Subjects of the State within the Russian Federation: Constitutional and Legal Framework. *INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENTAL & SCIENCE EDUCATION*, 11(17), 10265-10277.
- UNDP. (2020). *Human Development Report 2020 briefing note Russian Federation*. UNDP. Obtenido de <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/RUS.pdf>
- UNDP. (2020). *Human Development Reports, Russian Federation: Human Development Indicators*. Obtenido de <https://hdr.undp.org/en/countries/profiles/RUS>

8. Anexo

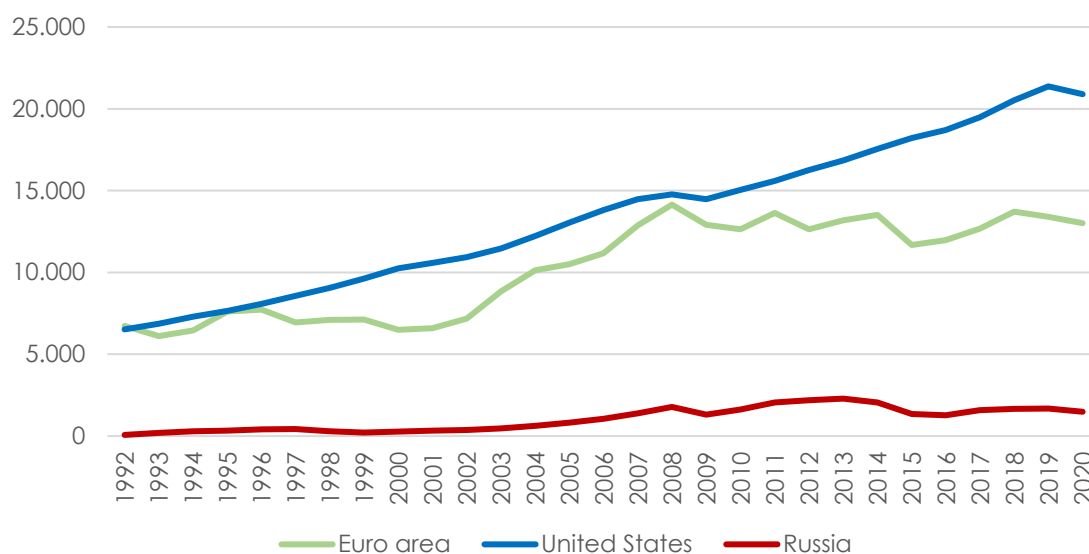
Figura 1: PIB per cápita de Rusia, precios constantes (paridad de poder adquisitivo; dólar internacional 2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI WEO octubre 2021.

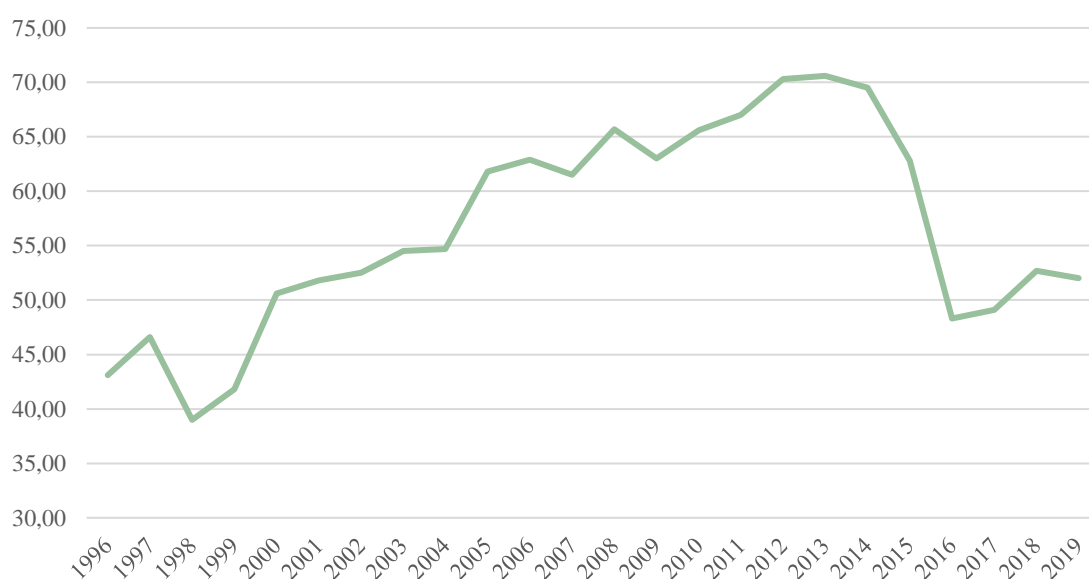
En esta Figura 1 se observa la evolución del PIB ruso de los últimos veintiocho años, en los que su PIB per cápita ha aumentado en un 53,6%. Entre 1992 y 1998, durante el periodo de Boris Yeltsin, el PIB per cápita cae en un 29%. Esta caída se debe a la atropellada incorporación de la Federación Rusa al sistema capitalista. Los bajos niveles de gobernanza que tenía el país causo que se convirtiese en un capitalismo de amigos, quedando gran parte de la riqueza del país en manos de unos pocos oligarcas. Sin embargo, con la entrada de Vladimir Putin en el gobierno, Rusia presencia un periodo de gran crecimiento económico entre los años 1999 y 2008, con un incremento del PIB per cápita del 88,5%. A partir de este punto, su productividad sigue aumentando, pero de manera irregular y no tan pronunciada. En 2008, 2014 y 2020 se producen caídas en el nivel de producción. En el 2020 tuvo lugar el estallido de la pandemia mundial de la Covid-19, motivo de la caída del PIB per cápita en ese año. Sin embargo, en 2008 y 2014 la caída tuvo lugar debido a sanciones internacionales. En el primer caso en respuesta al conflicto en Georgia (Abjasia y Osetia del Sur), en el segundo caso en respuesta a la anexión de Crimea. Esto muestra que, por lo general, el mayor condicionante del crecimiento de la economía rusa es su política exterior.

Figura 2: Producto Interior Bruto, precios corrientes, en billones de dólares americanos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI WEO octubre 2021.

Figura 3: Exportación rusa de combustibles 1996-2019 (% de bienes exportados)

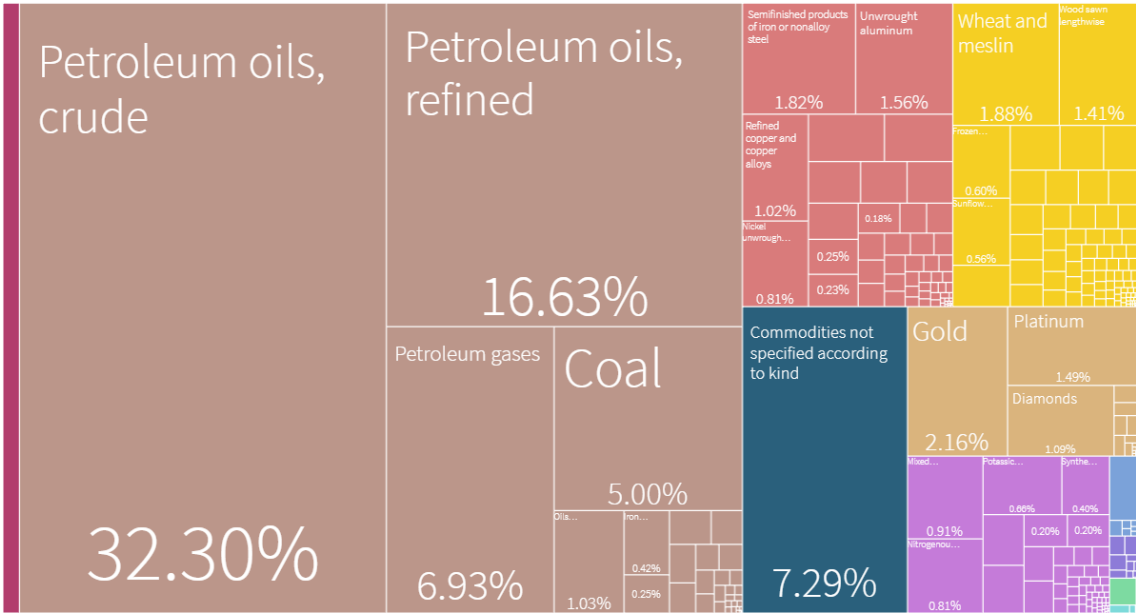


Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores del Banco Mundial.

Las exportaciones de Rusia se componen principalmente de bienes y más concretamente de combustibles fósiles. Esto deja la economía rusa muy expuesta a cambios en el comercio internacional, sobre todo en el precio del petróleo, del gas y del carbón. En 2013 los combustibles llegaron a representar un 70,6% de las exportaciones de bienes,

aunque en los años siguientes se redujo la dependencia en su exportación, en 2019 seguían representando un 52% de los bienes exportados. Como ya hemos dicho esta dependencia en la exportación de combustibles deja la economía rusa a merced de los mercados internacionales. Además, las exportaciones rusas han disminuido una media anual del 4% en los últimos cinco años, lo que ha supuesto un lastre para el crecimiento económico, ya que las exportaciones representan un segmento cada vez más reducido de la economía (Growth Lab at Harvard University, 2022). Para tener una perspectiva mejor del problema, vamos a analizar la composición de la bolsa de exportación.

Figura 4: Composición de la bolsa de exportaciones netas de Rusia 2019

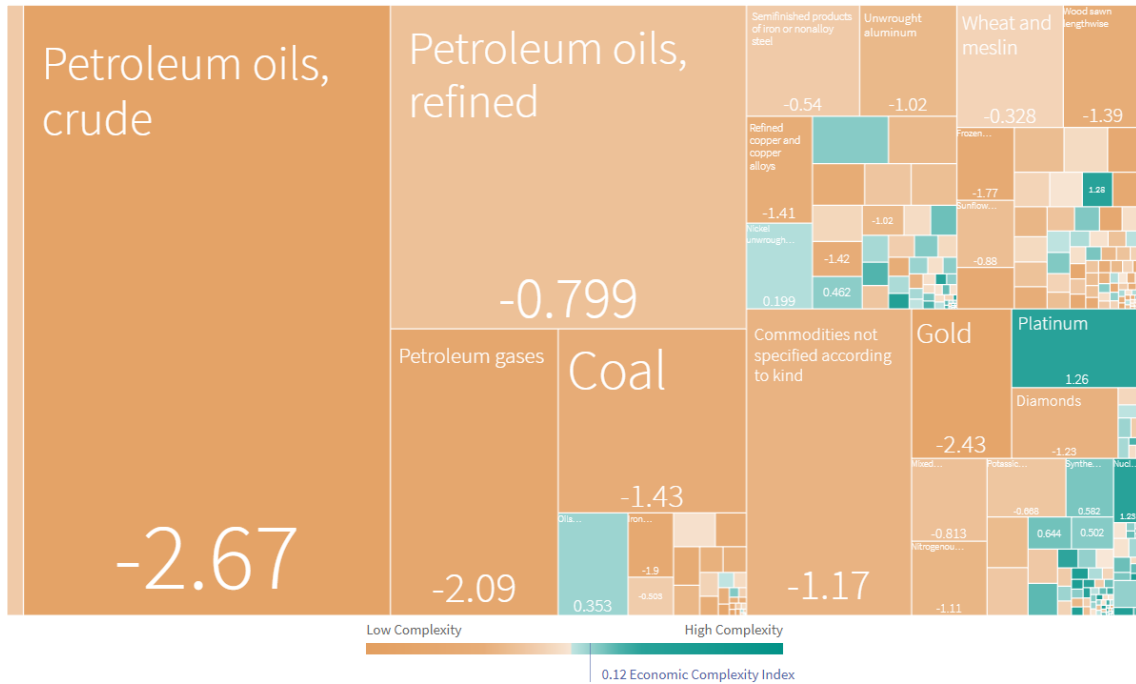


Fuente: Obtenido del Atlas of Economic Complexity.

En esta Figura 4, de izquierda a derecha: el color granate representa los servicios, el marrón oscuro minerales y combustibles fósiles, el coral metales, el azul marino “otros”, el dorado productos agrícolas, el marrón claro piedras y metales preciosos, el lila para los productos químicos, el azul claro maquinaria, el morado vehículos y el verde productos textiles. Lo primero que queda claro al ver este gráfico, es que las exportaciones netas se conforman casi exclusivamente de bienes, teniendo los servicios tan sólo un peso del 1,45%. Lo segundo que salta a la vista es que la mayoría de los bienes exportados son recursos naturales, ya sean minerales, metales, combustibles o productos químicos. Es una bolsa de exportaciones netas poco diversificada, en la que los combustibles fósiles y minerales tienen un enorme peso. Además, la maquinaria, los

vehículos y los productos textiles tienen un peso ínfimo, cada una de estas partidas contribuye menos del 1% a las exportaciones netas rusas. Todo esto lleva a pensar que la complejidad de sus exportaciones es muy baja.

Figura 5: Nivel de complejidad de la bolsa de exportaciones netas de Rusia 2019



Fuente: Obtenido del Atlas of Economic Complexity.

Con esta Figura 5 se confirma que la bolsa de exportaciones netas de Rusia carece de complejidad. Sus principales exportaciones son recursos naturales con nada o muy poco proceso de refinamiento o manufactura como el oro, petróleo crudo, petróleo refinado o carbón. Entre sus exportaciones más complejas destacan distintos productos químicos, radares, reactores nucleares y equipamiento relacionado, planchas de aleaciones de acero y papel de prensa. El problema es que, aunque complejas, estas exportaciones tienen muy poco peso en la bolsa de exportaciones netas. La cuota de mercado mundial de las exportaciones textiles de Rusia se ha estancado en la última década; la electrónica y la maquinaria aún no han despegado en Rusia, lo que limita el crecimiento de sus ingresos (Growth Lab at Harvard University, 2022). Además, Rusia en 2018 (últimos datos disponibles) sólo invirtió un 1% de su producto interior bruto en investigación y desarrollo (I+D), por lo que no parece que esta situación vaya a cambiar en el futuro cercano (Banco Mundial, 2021). El hecho de que la gran parte de sus exportaciones sean

materias primas o productos con muy poco procesamiento, hace que la economía rusa sea muy dependiente de la bonanza internacional. No sólo eso, si no que al no procesar sus recursos naturales y venderlos prácticamente en bruto, Rusia pierde una gran parte de los beneficios que le daría vender el producto final. Por si esto fuese poco, las exportaciones de minerales han caído. En consecuencia, el crecimiento económico de Rusia se ha visto obstaculizado al concentrarse en un sector en declive de las exportaciones mundiales (Growth Lab at Harvard University, 2022). Todo esto junto hace que Rusia no pueda alcanzar sus niveles de ahorro potenciales, afectando a su vez a la formación de capital y por último a la productividad de la economía.

Figura 6: Cuota de riqueza del 0,01% más alto y su composición en promedio durante el período 2000-2009



Fuente: ¿Obtenido del artículo "Who owns the wealth in tax heavens?", escrito por Gabriel Zuckman.

En este gráfico se aprecia la desigualdad y la evasión fiscal, existente en la Federación Rusa. Vemos que no sólo más del 12% de la riqueza de Rusia está en manos del 0,01%, si no que de esa riqueza más de la mitad, entorno al 58% está situada fuera del país, en paraísos fiscales donde el gobierno ruso no puede controlarla. Con este gráfico vemos que la corrupción está expoliando la riqueza del país, más concretamente el 0,01% de la

población o en otras palabras los oligarcas, distorsionando aún más la economía de la Federación Rusa.

Figura 7: Mapa de las infraestructuras de Rusia

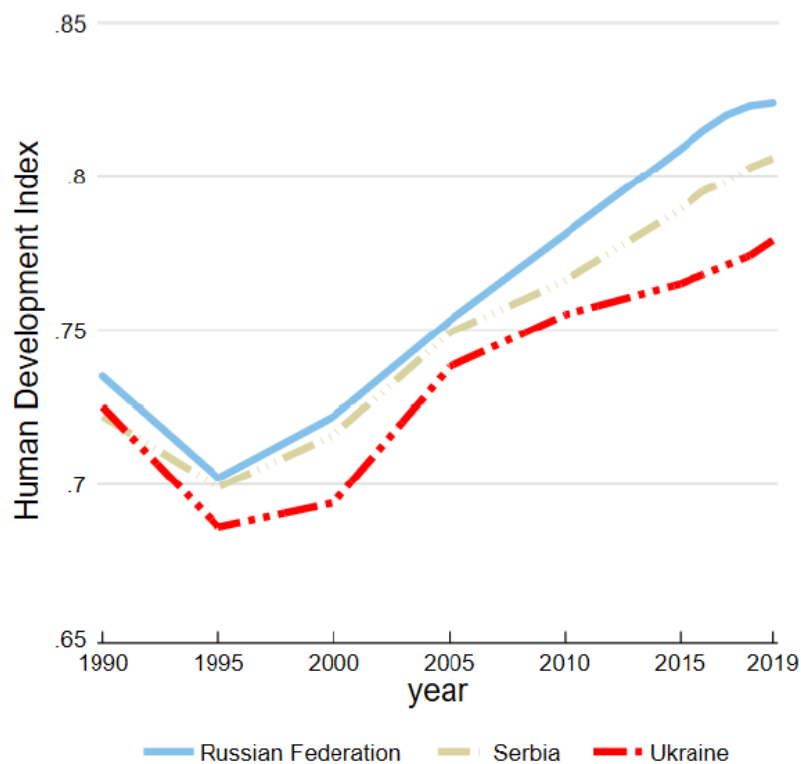


Fuente: Obtenido de Mapas del Mundo.net.

En este mapa aparece la red de carreteras, los aeropuertos y las principales ciudades rusas, reflejando su tamaño por población. Las infraestructuras están muy presentes al oeste de los Urales, área con una densidad elevada de población, y en la zona sur del país, donde también hay núcleos de población. En el norte del país y al este de los Urales solo hay infraestructura presente en la zona montañosa del este, debido a un núcleo de población del pueblo turco y a la explotación de recursos naturales presente en esa área. El resto del país apenas tiene aeropuertos o carreteras, la poca infraestructura presente se debe a la extracción de recursos naturales. Lo que se ve claramente en este mapa es que hay una gran diferencia entre la Rusia al oeste de los Montes Urales, y la Rusia al este de estos. Mientras que en el Oeste se encuentran los grandes núcleos de población, con una infraestructura densa, en el Este solo hay un núcleo de población importante, Novosibirsk, y escasa infraestructura concentrada en la zona sur.

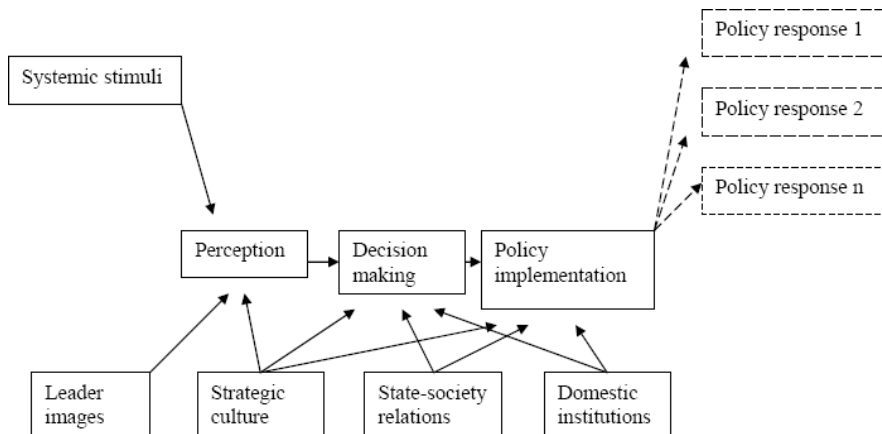
Para analizar la infraestructura más a fondo nos basamos en datos obtenidos de los indicadores del Banco Mundial. De acuerdo con el Índice de Rendimiento Logístico, la calidad de las infraestructuras en Rusia es de 2,78, en 2018, en una escala que va de 1 (muy baja) a 5 (muy alta). La puntuación se obtiene mediante un promedio de la percepción de los profesionales de logística encuestados sobre la calidad de las infraestructuras relacionadas con el comercio y el transporte del país (por ejemplo, puertos, ferrocarriles, carreteras y tecnologías de la información). Rusia logra el aprobado, pero claramente tiene mucho que mejorar, esta puntuación nos sugiere que hay una falta de infraestructuras y, posiblemente, de mantenimiento.

Figura 8: Tendencias del IDH en la Federación Rusa, Ucrania y Serbia, 1990-2019



Fuente: Obtenido del Informe del IDH sobre Rusia 2020

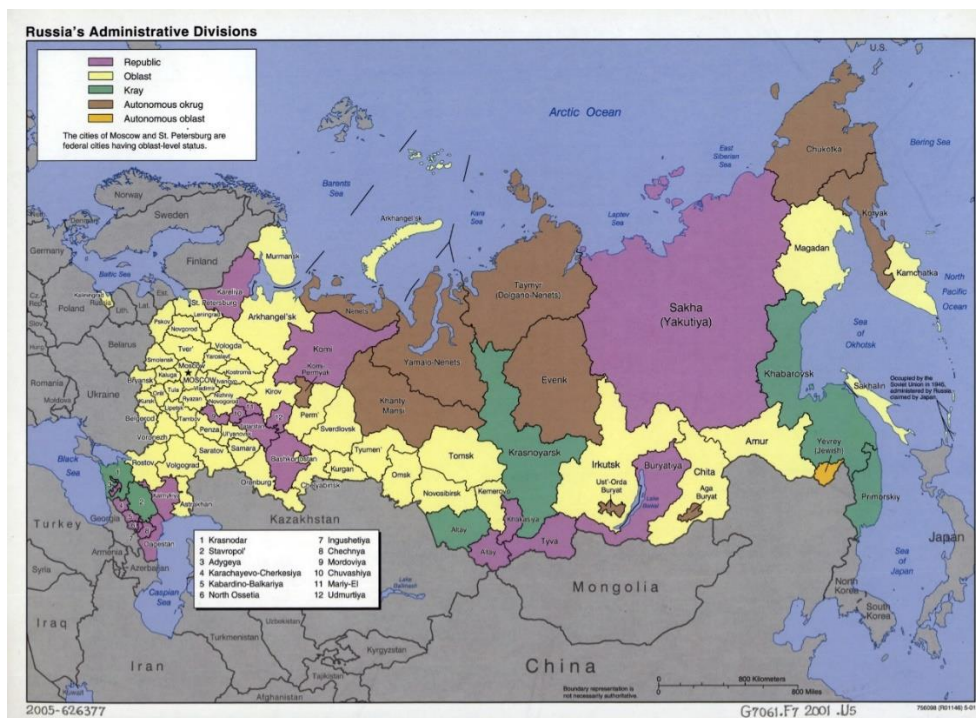
Figura 9: Modelo de la política exterior del Realismo Neoclásico



Fuente: Obtenido de Oxford Research Encyclopedias.

“Como se ilustra en la Figura 9, estos fallos suelen estar influidos por: las imágenes de los líderes que interfieren en las percepciones precisas; la cultura estratégica, que da forma a las respuestas del Estado; las relaciones entre el Estado y la sociedad, que afectan a la capacidad del Estado para promulgar y aplicar las decisiones; y las instituciones políticas nacionales, que pueden permitir o limitar a los líderes del Estado cuando se enfrentan a la oposición de la sociedad.” (Ripsman, 2017)

Figura 10: Mapa administrativo de la Federación Rusa



Fuente: Obtenido de Mapsland.com.

Figura 11: Mapa de los pueblos de la Federación Rusa



Fuente: Obtenido de image.slidesharecdn.com.

En el mapa de la Figura 11 se aprecia perfectamente que en las zonas árticas y próximas a estas la población es muy escasa, prácticamente inexistente, salvo en las zonas donde se dan explotaciones de recursos naturales, principalmente minerales y fósiles. Otra observación que se puede hacer usando este mapa es que la gran parte de la población se agrupa al oeste de los Montes Urales. Por último, se ve que, aunque de amplia mayoría de los ciudadanos rusos son de origen ruso, no es la única etnia presente en el país. Otros pueblos presentes en la Federación Rusa son los Turcos, Azerbaiyanos, Caucásicos, Fino-Ugrios, etc. Esto nos muestra la diversidad existente en Rusia y nos ayuda a entender el sistema administrativo del Estado Ruso, con distintos niveles de autonomía.