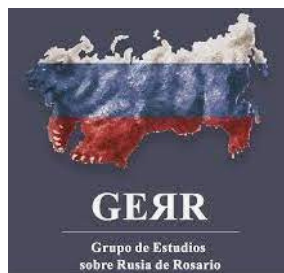


cipei



ANÁLISIS CIPEI GERR



Universidad
Nacional
de Rosario



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Contenidos

Acerca de esta edición	2
Introducción	
Por Emilse Calderón	3
El fin de la política exterior pendular de Bielorrusia ¿Una oportunidad para el fortalecimiento de Rusia en Europa?	
Por Francisco Muratore	4
Rusia en la gobernanza global de internet	
Por Catalina Virgili	13
La adhesión de Crimea y su significado estratégico en la política de Vladimir Putin	
Por Irina Moyano	20
El Ártico como escenario de interés estratégico para Rusia	
Por Federico Attacalite y Ludmila Mattern	24
La seguridad internacional en Asia Central en el siglo XXI: ¿una competencia ruso-china?	
Por Mariela L. Bilsky y Camila E. Hernández	31

Acerca de esta edición

El **Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional** (CIPEI) tiene como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI. Forma parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Trabaja en torno a cuatro áreas temáticas: Economía Internacional, Política Internacional y enfoques de Política Exterior, Seguridad Internacional, Metodología.

El **Grupo de Estudio sobre Rusia** (GEAR) es coordinado por la Dra. Emilse Calderón, docente de la Facultad de Ciencia Política, y está conformado por estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y la Licenciatura en Turismo de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se propone analizar y debatir diferentes temáticas ligadas al escenario actual de Rusia. El GEAR desarrolla sus actividades en el marco del CIPEI.

La presente edición especial de Análisis CIPEI recoge las reflexiones de jóvenes estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y la Licenciatura en Turismo de la UNR, miembros del GEAR.

Introducción

Desde hace unos años la Federación de Rusia ha logrado recuperar su otrora relevancia como actor del sistema internacional activo e involucrado en los escenarios y asuntos relevantes de la agenda global. Actualmente y en un contexto de transición en el orden internacional, deviene necesario revisar el comportamiento externo de Moscú para poder dimensionar su relevancia como poder reemergente.

Así las cosas, el presente documento de trabajo tiene por objetivo introducir un abanico de asuntos y escenarios en torno a los cuales el Kremlin tiene injerencia directa.

En el artículo "El fin de la política exterior pendular de Bielorrusia ¿Una oportunidad para el fortalecimiento de Rusia en Europa?", el alumno Francisco Muratore aborda en qué sentido la reconfiguración de la relación entre Rusia y Bielorrusia implica el fortalecimiento de Moscú frente a la Unión Europea.

Catalina Virgili, en el artículo titulado "Rusia en la gobernanza global de internet" evalúa las decisiones y acciones desplegadas por el Kremlin con relación a internet como ámbito estratégico y de interés en lo que respecta a la gobernanza global.

La alumna Irina Moyano examina el proceso de anexión de Crimea desde una mirada histórica y geopolítica en el artículo titulado "La adhesión de Crimea y su significado estratégico en la política de Vladimir Putin".

En el artículo "El Ártico como escenario de interés estratégico para Rusia", Ludmila Mattern y Federico Attacalite responden al interrogante acerca de la proyección de Rusia en el Ártico como escenario estratégico.

Por último, las alumnas Camila Hernández y Mariela Bilsky plantean los desafíos en torno a la presencia de Moscú en Asia Central para el siglo XXI en el trabajo titulado "La seguridad internacional en Asia Central en el siglo XXI: ¿una competencia ruso-china?".

Dra. Emilse Calderón
Coordinadora
Grupo de Estudio sobre Rusia

El fin de la política exterior pendular de Bielorrusia ¿Una oportunidad para el fortalecimiento de Rusia en Europa?

Por **Francisco Muratore**¹

Introducción

Bielorrusia, es un país que tradicionalmente ha mantenido vínculos muy fuertes con el Kremlin por diferentes motivos, entre ellos, la dependencia de los recursos energéticos rusos, la circunstancia de que Moscú es su principal socio comercial y en función de la afinidad que mantienen los gobernantes de ambos países cuya permanencia en el poder es de larga data. Por ello Bielorrusia nunca tuvo una política exterior autónoma, siempre estuvo supeditada a la de su país vecino. Sin embargo, este hecho cambió en 2014 a partir de la anexión de Crimea dado que Minsk intentó morigerar su alineamiento con Rusia, estrechando sus vínculos con la Unión Europea (UE) en vistas a conseguir apoyo financiero para el régimen, inversiones y una mayor maniobrabilidad dentro del sistema internacional. De ese modo y sin romper la tradicional alianza con el Kremlin, Minsk comenzó a acercarse a Occidente y adoptó una posición pragmática, intermedia y pendular entre Rusia y la UE consiguiendo ventajas de ambos lados. No obstante, y pese a la continuidad de la cercanía con Moscú, desde la mirada rusa esta situación es delicada porque pone en riesgo la capacidad de influencia regional del Kremlin entendiendo que la UE puede ser, además, la puerta de entrada de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Dado este escenario y a sabiendas de que entre 2020 y 2021 la UE cortó todos los lazos con Bielorrusia y le impuso sanciones, el presente artículo indaga acerca del desarrollo de la política pendular y la oportunidad que el desenlace de la misma significa para el fortalecimiento de Rusia en Europa.

Un acercamiento a la Política exterior pendular de Bielorrusia

Bielorrusia, históricamente, ha sido uno de los aliados más sólidos de Moscú ya que los vínculos políticos y económicos se encuentran fuertemente enraizados desde la disolución de la Unión Soviética. Desde un primer momento, ambos países fueron miembros fundadores de la Comunidad de Estados Independientes; luego, en 1999 se ratificó el Estado de la Unión,

¹Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre Rusia de Rosario.

para llevar a cabo una unión confederativa entre ambos países, aunque esta no se ha llevado a cabo porque “las condiciones no se encuentran dadas” (Bonet, 2019), y en 2015 ambos también fueron fundadores del proyecto de integración económico y político conocido como Unión Euroasiática. En lo militar ambos son parte de la Organización del Tratado de la Seguridad Colectiva (OTSC) y tienen a la OTAN como el principal enemigo. Además, Bielorrusia tiene una vital dependencia de Rusia, ya que este último es su principal socio comercial, siendo el destino del 42% de las exportaciones y el origen del 57,2% de sus importaciones en 2019 (OEC, 2019). Minsk depende de la economía y el gas ruso para sobrevivir ya que este último es el mayor acreedor del país y sus principales exportaciones son derivados del petróleo que Moscú le vende a un precio menor que el del mercado internacional.

No obstante, pese a las sólidas relaciones económicas y políticas, Vladimir Putin ha sabido instrumentar esta dependencia como medio de presión en favor de sus intereses nacionales en, reduciendo los subsidios que le otorga a la energía bielorrusa en reiteradas ocasiones. Con estas acciones el Kremlin intenta mantener bajo su esfera de influencia a Bielorrusia a cualquier precio, ya que lo considera como su esfera natural de influencia y no puede permitir que Occidente se inmiscuya en ella. Además, es un país de tránsito por el cual pasa el Gasoducto Yamal-Europa² que abastece a esta última.

En cuanto a las relaciones de Minsk con Occidente, estas han sido tensas desde un principio, así como limitadas en cuanto a la ayuda económica recibida por el país. A partir del 2004, acontecieron las primeras sanciones por parte de la Unión que se sumaron al virtual aislamiento político que tenía el país (Parlamento Europeo, 2006).

A partir del año 2014, el escenario internacional cambia drásticamente con la anexión por parte de Moscú de la Península de Crimea. El acontecimiento devino en la imposición de sanciones de la UE así como de contra sanciones rusas, por lo que Minsk quedó en medio de esta disputa, aprovechando la oportunidad para reestructurar sus relaciones con Occidente, ganando una mayor autonomía para resistir la presión del Kremlin. A partir de este momento Minsk comenzó su política exterior pendular en la cual a nivel económico y de seguridad se mantuvo cercano a Rusia y en lo político a la UE.

Este mayor margen de maniobra permitió al presidente Lukashenko confrontar a Rusia, condenando abiertamente las acciones realizadas por parte de Moscú en Ucrania, lamentando la violación de la integridad territorial del país, demostrando que no permitiría que suceda lo mismo en Bielorrusia, no reconociendo *de iure* la anexión de la península. Sin embargo, posteriormente, el primer mandatario bielorruso en una rueda de prensa reconoció que “Crimea ha pasado ‘*de facto*’ a ser parte de Rusia” (EuropaPress, 2014).

Otra acción desafiante a Moscú fue la asistencia de Lukashenko a la investidura del nuevo presidente ucraniano, Petro Poroshenko, un abierto europeísta, con quien mantuvo una reunión bilateral en vistas de ayudar a

²Gasoducto que conecta a Rusia con Alemania, atraviesa los territorios de Bielorrusia y Polonia.



apaciguar el conflicto en el este del país. En la misma, Lukashenko apoyó públicamente la integridad territorial de Ucrania, a pesar de que esto desagradó a Moscú. Incluso, Minsk fortaleció la cooperación con Kiev en sectores como defensa y economía, firmando contratos para reducir la desconfianza entre las partes, exportando armas para el ejército ucraniano. La tensión generada en Ucrania y el posterior acercamiento entre esta y Bielorrusia, hizo replantearse a Bruselas su relación con Minsk, además de que este último, se había mostrado como mediador entre Rusia y Ucrania, ofreciendo su capital como sede de los diálogos entre los representantes rusos, ucranianos y de las repúblicas separatistas³ para llegar a un alto el fuego en el Donbás, de los cuales se derivó el "Protocolo de Minsk" de 2014. Al año siguiente, se llevó a cabo la segunda cumbre denominada "Minsk II", entre mandatarios en vistas al mismo objetivo.

Lukashenko comenzó a ver a Occidente como una oportunidad para sortear la dependencia rusa y tener mayor margen de oposición frente a sus demandas. En sintonía con esto, el presidente bielorruso, liberó a algunos presos políticos. Así comenzó un proceso de concesiones por parte de Minsk como de levantamiento de sanciones por parte de Bruselas. Estos actos cambiaron la imagen que Occidente tenía de Lukashenko, de "El Último Dictador de Europa" a la de un dirigente realista y pragmático, más confiable que su homólogo ruso. Asimismo, el gobierno bielorruso prometió una actitud más relajada frente a las protestas, sin detención de manifestantes. En 2016 Lukashenko incluso llegó a aceptar el Plan Nacional de Acción para los Derechos Humanos, sin haber sido exigido por la Unión.

Por estas razones y por su rol de apaciguamiento en la crisis del Donbás, la UE decidió no prorrogar las medidas restrictivas. En ese momento las relaciones se encontraban en su punto más elevado. Incluso se llegó a concretar hasta un foro de diálogo político entre altos cargos públicos, conocido como el Grupo de Coordinación UE-Bielorrusia en 2016 con el objetivo de guiar la cooperación y supervisar el desarrollo de las relaciones futuras entre ambos actores (Parlamento Europeo, 2021: 8). Además, Lukashenko, durante el tiempo que duró este acercamiento, recorrió varios países de la UE y recibió a altos cargos estadounidenses y europeos.

Este movimiento pendular, no obstante, comenzaría a mostrar signos de deterioro. Con respecto a la UE, desde 2017, sus lazos comenzaron a estancarse. De hecho, era contradictorio ser aliados cuando Minsk seguía siendo socia de Rusia en ámbitos concernientes a la seguridad e inteligencia. Por otra parte, el apoyo de Bruselas a Bielorrusia tampoco era incondicional, ya que los beneficios del vínculo para Minsk no llegarían a mucho más allá de la suspensión de las sanciones y un acuerdo de asociación básico por el cual se facilitaron visados. Pero las necesidades de Lukashenko de recibir apoyo financiero no se concretaron, en parte, porque Minsk se había negado a liberalizar el régimen político. Finalmente, entre febrero y marzo de 2017 se desataron manifestaciones a las que el gobierno de Bielorrusia respondió

³ Se entiende como las repúblicas separatistas a la República Popular de Donetsk y la República Popular de Lugansk, que ambas forman el Donbás.

violentemente reprimiendo a los manifestantes, incumpliendo lo prometido respecto a derechos humanos y esto decantó en nuevas sanciones de la UE. En lo que atañe al vínculo con Rusia, a partir de la nueva política exterior de Bielorrusia de acercamiento a la UE, las relaciones se deterioraron rápidamente, reflejado en el rechazo de Lukashenko a la construcción de una base aérea rusa en su territorio. Además, siguiendo esta misma idea, el ministro de Asuntos Exteriores bielorruso, Vladímir Makei, declaró que “el despliegue de las fuerzas de la OTAN en países vecinos no supone una amenaza directa para Bielorrusia” (Shlapentokh, 2017: 13). Otro punto de fricción muy importante también es el del contrabando de bienes europeos hacia el mercado ruso, que Minsk se había comprometido a controlar en 2014 y hacer efectivo el régimen de contra sanciones, lo cual no estaba haciendo. No obstante, este conjunto de hechos que tensionaron el vínculo, se creó la Unión Euroasiática en 2015 y se concretó la compra de aeronaves rusas por parte de Minsk.

A partir de 2017 Moscú se puso firme y decidió no tolerar más política pendular de Bielorrusia, quitándole los subsidios a la energía, indispensables para Minsk, y al mismo tiempo le ofrecía devolvérselos a cambio de una mayor integración, proposición que el mandatario bielorruso juzgó como demasiado costosa políticamente. A finales del mismo año el Kremlin propuso terminar con el tema del contrabando mediante una armonización de políticas fiscales y aduaneras, proposiciones ignoradas por los dirigentes bielorrusos, a lo que Moscú respondió cortando el suministro de productos petrolíferos, lo que Lukashenko no tardó en comparar esta acción con sanciones.

En 2019 Putin volvió a tensar la cuerda, reeditando el debate sobre la unión entre ambos países, debido que el año previo había anunciado una reforma fiscal que afectaría a Minsk. Esta igualaba los precios de la energía bielorrusa con los de la UE, perjudicando fuertemente a la economía bielorrusa, y provocando que la única solución para mantener los precios sea acceder a integrarse a la Federación Rusa. Sin embargo, Lukashenko afirmó que no firmaría ninguna hoja de ruta a seguir en vistas a mayor integración con su vecino, en caso de que la soberanía de su país esté en peligro.

En este contexto de extrema tensión en el cual Bielorrusia buscó desafiar la tradicional dependencia energética que tiene con respecto a Rusia, en febrero de 2020 Lukashenko acogió al secretario de Estado de los EE. UU. Mike Pompeo, quien manifestó su apoyo a la del país. Asimismo, prometió lazos económicos más estrechos e inversiones y se establecieron las bases para que ese mismo año se iniciara la compra de petróleo americano, el cuál sería una garantía de soberanía para Bielorrusia. No obstante, con el devenir de la pandemia de Covid-19, los planes de abastecimiento de crudo estadounidense se frustran y para julio del 2020 Rusia y Bielorrusia firmaron un acuerdo que regula las condiciones de suministros de portadores de petróleo.

Ruptura del status quo: el fin del péndulo

En 2020 y 2021 acontecieron dos hechos en Bielorrusia que resultaron en sanciones por parte de Occidente, destruyendo los vínculos que se habían tejido desde 2014.

El primer acontecimiento fue la elección presidencial llevada a cabo el 9 de agosto de 2020. Previo a ésta, Lukashenko decidió hacer una purga de opositores lo que devino en numerosas protestas a lo largo y ancho del país. La elección del 2020 era diferente a las anteriores por dos razones, por un lado, había una oposición consolidada con posibilidades de ganar y por el otro, estuvieron atravesadas por la pandemia de Covid-19, la cual fue manejada de forma paupérrima por los dirigentes bielorrusos. Tres personas eran los posibles candidatos a vencer a Lukashenko en la elección, el primero era Valeri Tsepkalo; el segundo era Víktor Babariko, un ex banquero que dirigía la filial local del Gazprombank de Rusia, candidato que tenía amplia aceptación del electorado más conservador y que tenía altas probabilidades de ganar, además de estar muy vinculado al Kremlin. El último candidato es el bloguero Sergei Tikhanouski. Sin embargo, ninguno de los candidatos pudo presentarse a las elecciones ya que dos fueron arrestados por el régimen de Lukashenko y otro tuvo que huir hacia Rusia. En este contexto, tres mujeres que provenían de partidos diferentes decidieron tomar las riendas de la oposición juntas ya que compartían puntos en su programa político. Veronika Tsepkalo, esposa del político Valeri Tsepkalo, Maria Kolesnikova representante de la oficina de campaña de Viktor Babariko y por último Svetlana Tikhanovskaya, esposa del bloguero Sergei Tijanovsky, que sería la elegida de las tres para presentarse en los comicios frente al presidente.

Finalmente, en las elecciones se impuso Lukashenko, las cuales ganó con un 80.2% de los votos frente a su rival Tikhanovskaya con el 9.9% (Plazas, 2020) que tuvo que exiliarse en Lituania. Sin embargo, ni Estados Unidos, ni la UE, ni la oposición reconocieron los resultados de los comicios ya que consideraron que no fueron libres, justos, ni cumplieron con los estándares internacionales. Sumado a ello, tampoco permitieron la participación de observadores internacionales y denunciaron un corte de internet durante los comicios. En función de estos señalamientos Bruselas le impuso sanciones a Bielorrusia al tiempo que las manifestaciones en este país se intensificaron, siendo catalogadas como las protestas⁴ más grandes desde su historia como país independiente y el presidente respondió con una mayor represión.

Frente a este escenario Lukashenko pidió ayuda a su antiguo aliado, Putin, el cual le prometió asistencia militar en caso de amenazas extranjeras externas ya que también la OTAN estaba reforzando su presencia en la frontera bielorrusa.

Por otra parte, el segundo acontecimiento que derivó en sanciones de parte de la UE fue el secuestro de un avión de la aerolínea Ryanair el 23 de mayo de 2021 que se dirigía desde Atenas hacia Vilna y mientras atravesaba los cielos bielorrusos fue obligado a descender en Minsk. El avión tuvo que permanecer unas siete horas en la capital antes de reemprender su vuelo, sin embargo, a Vilna no llegaron Román Protasévich, su novia y otros 3 ciudadanos rusos que se presume, trabajaban para la KGB⁵. Román

⁴Para el octavo día consecutivo de protestas se calculaban unas 7.000 personas detenidas y hasta hubo algunos muertos (BBC, 2020)

⁵Bielorrusia sigue manteniendo el nombre de su agencia de seguridad e inteligencia desde el período soviético.

Protasévich es un periodista bielorruso que permanecía en el exilio en Lituania donde se le concedió asilo político luego de ser acusado por la KGB de delitos como organización de disturbios y de alterar el orden público. A través de Telegram organizó parte de las protestas que duraron más de cuatro meses luego de las elecciones, lo que le valió para entrar en la lista negra de la KGB (ABC, 2021). Esto generó la reacción de Occidente, pero por sobre todo a la UE, la cual le impuso nuevas sanciones al régimen que se suman a las del 2020. A partir de ahora Bruselas, demanda la liberación del periodista, ya que temen que sea condenado a la pena de muerte y prohíbe a los transportistas bielorrusos operar en su espacio aéreo y sus aeropuertos. También prohibieron que las aerolíneas europeas sobrevolar Bielorrusia y se extendió la lista de medidas restrictivas⁶.

Por su parte, Rusia, mantuvo la calma y planteó no juzgar la acción al calor del momento y esperar a tener más información disponible.

Fortalecimiento de Rusia en Europa

Luego del último acontecimiento descrito en el apartado anterior Bielorrusia quedó aislada de Occidente, sobre todo de la UE, por las sanciones previamente mencionadas, las cuales afectan a los principales sectores del país, y por el no reconocimiento a las elecciones realizadas en el país. Por ende, Minsk quedó a la exclusiva voluntad de Vladimir Putin, ya que sin su principal socio comercial y sin sus subsidios, el régimen quebraría. Las acciones desesperadas de Lukashenko por mantenerse en el poder fueron funcionales a los intereses rusos que desde 2019 habían reabierto el debate sobre el proceso de unión entre ambos países, que la coyuntura del momento no había dejado avanzar, pero dos años después la situación había cambiado por completo.

A partir de estos dos acontecimientos en 2020 y 2021 comenzaron a darse una serie de cumbres en Rusia, en la residencia presidencial de Sochi, entre los mandatarios de Rusia y Bielorrusia. La primera llevada a cabo el 14 de septiembre de 2020 en la cual Putin, además de respaldar la victoria electoral de Lukashenko, le concedió un préstamo de 1.500 millones de dólares, le prometió ayuda policial en caso de necesitarla y enfatizó en la continuación de la cooperación por los compromisos que mantienen ambos países por "Estado de la Unión" y por pertenecer a la OTSC (Aguirre, 2020). La segunda cumbre tuvo lugar el 22 de febrero de 2021, y aunque no se detalló el contenido de las conversaciones, se preveía que Lukashenko pidiese un crédito al mandatario ruso y que se tratase el tema de la Confederación entre ambos países. En la conferencia de prensa, el mandatario bielorruso agradeció los préstamos que se le estaba concediendo y las vacunas contra el Covid-19, Sputnik V. Finalmente, la tercera reunión entre los mandatarios duró dos días, se realizó el 28 y 29 de mayo de 2021, cinco días después del secuestro del avión de la aerolínea Ryanair. En esta reunión Putin respaldó a su homólogo bielorruso y también trabajaron temas principalmente

⁶Con un total actualmente de 166 personas y 15 entidades sancionadas con inmovilización de bienes y ciudadanos, y las empresas de la UE están sujetos a la prohibición de poner fondos a su disposición (Consejo Europeo, 2021).

económicos dirigidos a revisar los pasos a seguir para lograr una mayor integración y sobrellevar la pandemia. Días después de esta reunión, las autoridades rusas informaron que ambos países reforzarán la cooperación entre las agencias de seguridad para hacer frente a lo que describieron como “actividades destructivas” de Occidente y además que Moscú se opuso a la sanción europea que suponía un cambio en las rutas de vuelo para esquivar el espacio aéreo bielorruso.

Por lo tanto, a partir del 2021 se observa un cambio rotundo en la política exterior de Bielorrusia marcada por una indiscutida sumisión a Moscú. Esta se observa, por ejemplo, en la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países en la que manifestaron preocupación por la postura que la UE tenía frente a ellos y que “veían el ejercicio militar de la OTAN ‘Defender Europe 2021’ como una demostración de las intenciones agresivas de la alianza” (Teslova, 2021). Por ello, en respuesta al accionar de Occidente acordaron coordinar esfuerzos para fortalecer la seguridad de ambos países. Además, en julio de 2021 Lukashenko amenazó con el despliegue de tropas rusas en su territorio en caso de ser necesario para garantizar la seguridad del territorio, ante las amenazas de nuevas sanciones por parte de la UE. Estas amenazas se debieron a que Minsk dejó de controlar sus fronteras de forma premeditada con el fin de que miles de refugiados provenientes del Medio Oriente ingresen a la UE.

Por último, hay que destacar que el acontecimiento más importante sin dudas es que después de dos décadas se dieron las condiciones -sobre todo políticas- para que avance el proyecto del “Estado de la Unión”, el 9 de septiembre de 2021 los mandatarios firmaron el acuerdo de integración económica. El objetivo es crear un “espacio económico común” que contemple un mercado único de gas y se acordaron 28 programas que incluyen la creación de mercados únicos en los ámbitos financiero, energético, transporte, políticas comunes y sector industrial y agrícola. Además, Putin y Lukashenko decidieron integrar sus sistemas monetarios, legislaciones aduaneras e impositivas y, en el ámbito de defensa se confirmaron las maniobras conjuntas “Zapad-2021” en las que participarán 200.000 efectivos (Infobae, 2021). Los documentos que delinean estas decisiones serán aprobados antes de finales de año por el Consejo Superior de la Unión Estatal y, sin lugar a duda, significarán un aumento de la influencia y fortalecimiento de Moscú en Europa.

Conclusiones

En la actualidad si no fuese por Vladimir Putin, Lukashenko, se encontraría sólo, sin aliados, aislado internacionalmente haciendo imposible sostener económicamente su régimen. En esta nueva coyuntura, además de que ambos gobiernos fortalecieron la cooperación en distintas áreas estratégicas, quedó demostrado que el avance en la integración entre Rusia y Bielorrusia es la clara ilustración de que la resistencia de Lukashenko a la subordinación rusa sucumbió. Algunos analistas interpretan este nuevo escenario como una muestra del avasallamiento por parte de Moscú, disfrazado de reconciliación entre los mandatarios. Otros lo entienden como el fortalecimiento casi obligado de Rusia en Europa en un contexto de declive de la OTAN signado



por el hecho de que Estados Unidos prioriza la zona del Indo-Pacífico, las tensiones entre la Anglo-esfera y Francia se incrementan debido a la alianza militar AUKUS, y en el cual se suscitan acercamientos entre el presidente turco Erdogan y Putin en vistas de que este último le venda misiles antiaéreos, algo que enciende las alarmas en Washington.

Referencias bibliográficas

- ABC (2021). Por qué Bielorrusia ha "secuestrado" un avión de pasajeros. *ABC*. https://www.abc.es/internacional/abci-por-que-bielorrusia-secuestra-avion-pasajeros-nsv-202105241244_noticia.html
- BBC News Mundo (2020). Protestas en Bielorrusia: 5 claves para entender las históricas manifestaciones, las mayores en el país desde la caída de la Unión Soviética. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53802607>
- Pilar, Bonet (2019). Rusia y Bielorrusia: juntas pero no revueltas. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/12/04/las_atalayas/1575480278_420195.html
- Consejo Europeo (2021). Cronología: medidas restrictivas de la UE contra Bielorrusia. <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/sanctions/restrictive-measures-following-the-2020-belarus-presidential-elections/belarus-timeline/>
- Dmitry, Shlapentokh (2017). El Conflicto entre Rusia y Bielorrusia: el gas y el petróleo como armas geopolíticas y la naturaleza de las actuales alianzas. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6361691.pdf>
- Elena, Teslova (2021). Rusia y Bielorrusia acuerdan contrarrestar conjuntamente las "políticas agresivas" de la UE. *AA*. <https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/rusia-y-bielorrusia-acuerdan-contrarrestar-conjuntamente-las-pol%C3%ADticas-agresivas-de-la-ue/2278860#>
- Europapress (2014). Bielorrusia reconoce que Crimea es ya "de facto" parte de Rusia. *Europapress*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-bielorrusia-reconoce-crimea-ya-facto-parte-rusia-20140323124828.html>
- Infobae (2021). Rusia y Bielorrusia llegaron a un acuerdo de integración económica y protagonizan ejercicios militares en el mar Báltico. <https://www.infobae.com/america/mundo/2021/09/09/putin-y-lukashenko-ultiman-detalles-de-la-integracion-economica-entre-rusia-y-bielorrusia-y-protagonizan-ejercicios-militares-en-el-baltico/>
- María Clara, Calle Aguirre (2020). Putin respalda a Lukashenko con un préstamo y el apoyo a una reforma constitucional. *France24*. <https://www.france24.com/es/20200914-vladimir-putin-respalda-alexander-lukashenko-prestamo-reforma-constitucional-belarus>
- Natalia, Plazas (2020). Belarús: Lukashenko, reelecto en medio de protestas y acusaciones de fraude. *France24*. <https://www.france24.com/es/20200810-belarus-alexander-lukashenko>



- Observatorio de la Complejidad Económica (2019). Bielorrusia. *OEC*.
<https://oec.world/es/profile/country/blr/>
- Parlamento Europeo (2006). Bielorrusia: temor y aislamiento en Europa.
[https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-
//EP//TEXT+IM-PRESS+20060208STO05063+0+DOC+XML+V0//ES](https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20060208STO05063+0+DOC+XML+V0//ES)
- Parlamento Europeo (2021). Tres vecinos de la Asociación Oriental: Ucrania,
Moldavia y Bielorrusia.
https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.5.5.pdf

Rusia en la gobernanza global de internet

Por **Catalina Virgili**⁷

La cuarta revolución industrial se caracteriza por la convivencia de una gran variedad de tecnologías convergentes, por lo cual el ciberespacio y la ciberseguridad son dos ámbitos de la política internacional que cobran relevancia a un ritmo acelerado en el siglo XXI. En este contexto, los denominados levantamientos de la primavera árabe y su articulación con el uso de las tecnologías vinculadas a las redes sociales han alertado especialmente a las autoridades de Rusia. Específicamente, el gobierno de Vladimir Putin ha tenido una postura intervencionista en la esfera digital, sustentada en la premisa de que internet, como ente global que impacta en todos los países, requiere de algún tipo de reglas de cumplimiento obligatorio para todos los involucrados (Aspis, 2014). Por eso, Rusia ha sido uno de los Estados precursores en el establecimiento de políticas concretas sobre ciberseguridad y busca establecer determinadas reglas con el fin de tener mayor control sobre la información en la red para proteger sus intereses nacionales. Consecuentemente, y considerando la relevancia de Rusia como actor internacional - que re emerge en el siglo XXI como un polo de poder -, este artículo tiene por objetivo analizar las políticas digitales llevadas a cabo por Rusia, en el marco de la cuarta revolución industrial. De esta manera, se busca responder al interrogante acerca de ¿por qué RuNet surge como una apuesta contundente de Rusia con respecto a la gobernanza global de Internet en el siglo XXI?

Internet es uno de los instrumentos más poderosos del siglo XXI, su protección es un valor fundamental para la evolución de la democracia y el progreso económico y social porque da lugar a nuevas formas de poder y libertad, y a nuevas estructuras y espacios de influencia en la sociedad de la información (Analía Aspiz, 2014). Al mismo tiempo, uno de los rasgos más sobresalientes del presente siglo es la "revolución de las comunicaciones" dado que su avance y desarrollo acelerado significa que estamos cada vez más interconectados y dependemos de ellas. Por tanto, con la irrupción y la naturaleza de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), caracterizada por el desenfrenado crecimiento de una base de usuarios de Internet, el ciberespacio cobra importancia como arena de contienda de los Estados y la evolución de la gobernanza de Internet se vuelve una cuestión que trasciende fronteras e impacta en la política mundial (Daniel Aguirre Azócar y José Morandé Lavín, 2017).

⁷ Estudiante de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Así las cosas, las principales aristas de conflicto relacionadas con la gobernanza global de Internet⁸ radican en dirimir los roles políticos respecto de la forma en la cual se toman decisiones sobre los recursos de la red, quienes lo gobiernan, cómo lo hacen y de qué manera imponen y ejercen sus decisiones. En este sentido, hay que tener en cuenta que existe una recopilación de información privada que hemos aceptado voluntariamente al compartir datos en la red. Este punto es de suma relevancia ya que sugiere que los mismos están en alguna parte de la red, por lo cual la importancia y preocupación relativa a su privacidad se ha incrementado, más aún a sabiendas de que los gobiernos hacen uso de ellos (Christian Schreiber, 2019).

Como consecuencia, diversos grupos de interés, incluyendo gobiernos, pueden realizar sus objetivos a mayor velocidad a través del ciberespacio como esfera no regulada internacionalmente. En esta dirección, el poder blando se potencia en la era de la información a partir de la participación activa de diferentes actores en la agenda internacional. Los gobiernos administran la arquitectura e infraestructura de las comunicaciones nacionales y pueden, por ejemplo, restringir o filtrar contenidos, así como apagar la conexión a Internet ante situaciones críticas (Daniel Aguirre Azócar Y José Morandé Lavín, 2017).

Estas son algunas de las razones por las cuales la ciberseguridad ha cobrado importancia en años recientes y el ciberespacio es el próximo campo que los Estados buscan regular internacionalmente para tener un mayor control de este espacio por lo que invierten gran parte de su presupuesto y establecen medidas estrictas.

En este sentido, el Kremlin ha buscado desde hace tiempo el establecimiento de leyes concretas para obtener mayor control del flujo de información en la red y salvaguardar los intereses nacionales. Asimismo, en Rusia el manejo de Internet representa sin dudas una estrategia de política exterior y, en consecuencia, se busca tener la iniciativa en sus vinculaciones con las cuestiones de seguridad y gobernanza cibernética por lo que Moscú defiende el concepto tradicional de soberanía y principio de no intervención en cuanto a su política hacia Internet global. De este modo se concibe el ciberespacio como un territorio con fronteras virtuales correspondientes a las fronteras físicas del Estado, sobre el que se busca extender la aplicación de sus leyes nacionales.

Sin embargo, la postura de las autoridades hacia Internet no es totalmente homogénea y se pueden distinguir dos sectores. Por un lado, las "Palomas de RuNet" quienes creen que Internet debe permanecer libre del control gubernamental⁹ y, por otro lado, existe un grupo mayoritario con una mirada

⁸ Definida por el Grupo de Trabajo de la Gobernanza de Internet (GTGI) de Naciones Unidas (NU) como "el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y utilización de Internet" (2005).

⁹ Este sector apuesta a internet como medio para propulsar la innovación y modernización económica. Está formado por miembros de la comunidad técnica que introdujeron internet en los noventa y rechazan el control gubernamental.

contraria y más autoritaria. Este último es el sector duro¹⁰ que percibe a Internet cada vez más como una amenaza e, incluso, pretende imponer una regulación estricta sobre su infraestructura y a la de sus redes porque es visto como políticamente destructivo dado que permite a los ciudadanos eludir los medios de comunicación tradicionales controlados por el gobierno, sobre todo la televisión. Dentro de este sector, también se encuentran los organismos asociados a la Cámara cívica, como la "liga por una Internet segura" y la "fundación para el desarrollo" (ONG respaldada por el gobierno). Estos grupos contribuyen a la introducción y difusión de un enfoque de Internet basado en la seguridad, que favorece el aumento de seguimiento y mayor regulación por parte de las fuerzas del orden.

Por su parte, el Kremlin ha promulgado leyes que obligan a las empresas internacionales a almacenar todos los datos de los ciudadanos rusos dentro del país, lo que hace que algunas empresas se bloqueen cuando se niegan a cumplirlo (Sally Adee, 2019). Un antecedente de esto es la ley federal acerca de datos personales¹¹ adoptada por la Duma el 8 de julio de 2006 y modificada en 2020, lo cual deja en claro la intención del gobierno de establecer control estricto sobre la información de los internautas rusos. Luego, en 2010, Rusia formó parte de una delegación de países que acudió a una agencia de Naciones Unidas con el objetivo de inscribir fronteras soberanas en el mundo digital (BBC, 2019). Esta acción también está en línea con la percepción del Kremlin de internet como una amenaza más que una oportunidad en función del libre flujo de información y datos que permite la red global (Julien Nocetti, 2019).

De hecho, entre 2011 y 2012 esa postura a favor de mayores controles se vigorizó frente al temor de que los llamados levantamientos de la primavera árabe pudieran repetirse en Rusia, a sabiendas de que el uso de tecnologías digitales tuvo gran influencia en el desencadenamiento de los levantamientos. Además, hay que considerar que para esa misma fecha en las elecciones parlamentarias de 2011 y presidenciales de 2012 Navalny, principal líder opositor de Putin, aprovechó al máximo las herramientas digitales para denunciar al gobierno.

Es así como Moscú comenzó un exhaustivo monitoreo sobre el impacto político del uso de tecnologías digitales y desde 2012 ha desplegado cierto activismo en términos de regulación y control de Internet. En oleadas sucesivas, el Kremlin intentó imponer listas de sitios prohibidos, frenar los usos militantes de las redes sociales y la mensajería instantánea, reubicar los datos de los internautas rusos en el territorio de la

¹⁰ Representado por el Consejo de Seguridad de la Federación, el fiscal general, el Ministerio de Asuntos Interiores, el Servicio Federal de Seguridad y figuras políticas del partido dominante "Rusia Unida", así como sus organizaciones juveniles afiliadas como Nashi y Rosmolodezh.

¹¹ Según los códigos y leyes del sistema de navegación legal, "el propósito de esta Ley Federal es asegurar la protección de los derechos y libertades humanas y civiles en el procesamiento de sus datos personales, incluida la protección de los derechos a la privacidad, secretos personales y familiares" (Ley Federal Acerca de Datos Personales, 2006).

Federación o romper el cifrado, al tiempo que penaliza, a veces con dureza, a los autores de comentarios críticos en línea contra las autoridades.

De este modo y dado que las políticas de privacidad de empresas transnacionales representan una amenaza para la soberanía digital de Rusia, el parlamento sugiere que todos los servidores raíz en los que se almacenan los datos personales de los ciudadanos rusos deben estar ubicados en Rusia. En este sentido, también se promueve un sistema de supervisión internacional por lo que Moscú busca instalar sus marcos conceptuales en diversas organizaciones (ONU, BRICS) para promover su enfoque centralizado y de arriba hacia abajo a la gobernanza de Internet entre países simpatizantes.

En consonancia con esta voluntad de control de Moscú sobre Internet cabe mencionar el proyecto de RuNet y la Ley sobre Internet Soberana de Rusia. RuNet es un proyecto del gobierno de Putin para construir un Internet soberano, donde el gobierno tenga el máximo control de la información y el cual no está conectado con otros países. Tiene como objetivo proteger a Rusia de las interferencias del extranjero para evitar vulnerabilidades en caso de una guerra cibernética y controlar completamente las infraestructuras en territorio ruso. En esta intranet rusa, gracias a los operadores nacionales, todo el tráfico estaría redirigido a puntos aprobados o controlados por Roskomnadzor¹² (Marta Sanz Romero, 2020). Concretado este proyecto, en el cual se sigue trabajando, si las autoridades rusas lo consideraran oportuno se podría aislar a los usuarios de internet del mundo exterior, bloquear información e incluso delimitar el funcionamiento de VPNs ya que al estar en una intranet no podrían conectarse a servidores fuera de RuNet (Enrique Pérez, 2020).

En diciembre de 2018 el proyecto de la Ley Soberana de Internet fue presentado al parlamento, aspecto que desencadenó una protesta popular en marzo de 2019, donde miles de ciudadanos salieron a manifestarse en las calles de Moscú¹³ (Julien Nocetti, 2019). No obstante, el 1 de noviembre de 2019 finalmente la ley entró en vigencia como complemento del proyecto para crear RuNet (Carlos Carabaña, 2019). El Kremlin justifica la existencia de esta nueva norma para "mejorar la ciberseguridad" y proteger la información, aunque al mismo tiempo, es claro que refuerza el control estatal del ciberespacio. La ley da al Roskomnadzor, la potestad para bloquear el acceso al contenido considerado como amenaza a la seguridad nacional. También contempla que el organismo de Telecomunicaciones ruso pueda inspeccionar el tráfico y bloquear contenidos prohibidos. Otra función que impulsa esta ley es dirigir el enrutamiento del tráfico de Internet ruso internamente y nacionalizar el sistema de nombres y direcciones (Julien Nocetti, 2019). Por último, la ley también exige que las empresas proveedoras de servicios de internet instalen equipos de red para ejecutar

¹²Servicio Federal de Supervisión de las Telecomunicaciones, Tecnologías de la Información y Medios de Comunicación de la Administración rusa.

¹³ Esta nueva legislación consiste en la modificación de dos textos existentes desde julio de 2003, "Sobre las comunicaciones" y julio de 2006, "Sobre la información, las tecnologías de la información y la protección de la información".

una "inspección profunda de paquetes" para revisar los datos que se transmiten, identificar fuentes de tráfico y filtrar contenido.

Luego, a través de la agencia de noticias oficial, en diciembre de 2019 el gobierno dio por finalizado el test de RuNet y asegura que ya ha realizado una primera desconexión con éxito y sus ciudadanos no se han dado cuenta de los cambios. Todo el tráfico de internet generado en el país se habría redirigido internamente, aunque se desconocen detalles específicos sobre estas pruebas internas de RuNet (Enrique Pérez, 2020).

Este proyecto alertó a expertos y diversas organizaciones de derechos civiles, como "*Human Rights Watch*", quienes argumentaron que el verdadero propósito de esta ley es crear una base legal para obligar a los ISP a instalar equipos de inspección y vigilancia masiva en sus redes y llevarlos a redirigir todo el tráfico de Internet a través de los puntos críticos de Roskomnadzor, como si estos fueran una especie de aduanas u oficinas de control. Además, añaden que: "la vaga definición de qué es una amenaza a la seguridad [...] abre la puerta a los abusos" (El Confidencial, 2019). Esto significa que podría ser un intento de limitar las libertades digitales e incluso alienta a la desinformación.

No obstante, en su defensa, los parlamentarios que apoyan el proyecto han argumentado que Rusia debería "protegerse contra las ciber amenazas". De hecho, el presidente Vladimir Putin presentó esta iniciativa como una respuesta defensiva a la nueva estrategia nacional de ciberseguridad de Estados Unidos¹⁴.

El gobierno de Putin ha tenido que invertir en sus propios servidores dónde guardar la información de Internet para no depender de los grandes centros de información de Europa y Estados Unidos. También se proyecta la creación de servicios nacionales para reemplazar aplicaciones webs y buscadores occidentales y en el futuro se pretende limitar el *software* extranjero y bloquear todos los dispositivos que no usen un sistema operativo creado en Rusia. Todo esto supondrá para el país una inversión de alrededor de 31 millones de dólares. El gobierno planeaba que para 2020 el 95% de todo el tráfico de Internet desde Rusia estuviera registrado en la copia de seguridad para poder trasladarse a RuNet (Marta Sanz Romero, 2020).

Para concluir, dado que el ciberespacio es el próximo campo que se busca regular internacionalmente en el contexto de la cuarta revolución industrial, y que Putin considera como una amenaza a la dependencia de tecnologías desarrolladas por Occidente, Rusia como actor re-emergente en el siglo XXI, ha establecido políticas concretas sobre la ciberseguridad nacional. Así es como surge el proyecto de RuNet como mecanismo de defensa y protección de la información, en un contexto en donde los datos y la protección de las fronteras digitales cobran mayor importancia. En este sentido, el gobierno ha dictado leyes que acompañan y permiten llevar adelante este proyecto, ya que creen necesario que Rusia pueda crear su propia infraestructura de servidores y garantizar el funcionamiento estable de Internet en el caso de un ciberataque.

¹⁴ El informe del Pentágono de 2018 afirma que EEUU "debe ser capaz de luchar y ganar guerras en el ciberespacio" (Department of Defense Cyber Strategy, 2018).

Referencias bibliográficas

- Aguirre Azócar, Daniel y Morandé Lavín, José (2017). El desarrollo global del ciberespacio: nuevos desafíos para los Estados y la sociedad civil. *InterNaciones*, Núm. 10, p. 53-67.
- Aspiz Analía (2014). La gobernanza de internet y la nueva agenda mundial de los recursos tecnológicos. *XLIII Jornadas Argentinas de Informática e Investigación Operativa (43JAIIO). XIV Simposio Argentino de Informática y Derecho (SID)*, p. 14-26.
- BBC (2019, noviembre 5). "Internet soberana": ¿puede Rusia desconectarse de la red global con su polémica nueva ley? Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50268214>
- Bjola, Corneliu y Holmes, Marcus (2015). Digital Diplomacy Theory and Practise. *Routledge New Diplomacy Studies*.
- Carabaña, Carlos (2019, noviembre 21). Ley de Internet Soberana: ¿Qué significa que Putin vaya a tener su propia red de Internet? Disponible en: <https://www.revistagg.com/noticias/articulo/ley-internet-soberana-que-significa-putin-rusia>
- Choucri (2012). La ciberpolítica en las relaciones internacionales. *The MIT Press*, p. 21-31.
- Christian Schreiber (2019). "El futuro de China y Rusia como aliados en el ciberespacio". *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)*. Disponible en: <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-futuro-de-china-y-rusia-como-aliados-en-el-ciberespacio>
- Department of Defense, United States of America (2018). Summary 2018. *Cyber Strategy*. Disponible en: https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER_STRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF
- El Confidencial (2019, diciembre 25). ¿Una 'internet soberana'? Qué significa que Rusia haya aislado "con éxito" su red del resto. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2019-12-25/rusia-desconexion-internet-runet-que-significa_2389527/
- Enrique Figueredo (2020, enero 19). Los estados ganan terreno en el ciberespacio con normas invasivas. *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200119/472962041548/internet-redes-sociales-ciberseguridad-gobiernos-iran-china-rusia-corea-del-norte.html>
- Enrique Pérez (2020, febrero 23). Todo lo que sabemos de RuNet: la "internet rusa" que Putin está creando para protegerse en caso de ciberataque exterior. *Xataka*. Disponible en: <https://www.xataka.com/servicios/todo-que-sabemos-runet-internet-rusa-que-putin-esta-creando-para-protegerse-caso-ciberataque-exterior>
- Grupo de Trabajo sobre el Gobierno de Internet (2005). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Gobierno de Internet. Disponible en: <http://www.wgig.org/docs/WGIGReport-Spanish.pdf>



- Julien Nocetti (2019, junio 21). La Russie en quête de son « Internet souverain ». *La Revue des Médias*. Disponible en: <https://larevuedesmedias.ina.fr/la-russie-en-quete-de-son-internet-souverain>
- Ley Federal Acerca de Datos Personales (2006). Códigos y leyes, sistema de navegación legal. Disponible en: <https://www.zakonrf.info/za12kon-o-personalnyh-dannyh/>
- Marta Sanz Romero (2020, 18 de enero). ¿Qué es RuNET y en qué consiste? *Computer Hoy*. Disponible en: <https://computerhoy.com/reportajes/tecnologia/runet-consiste-562801>
- Radina Gigova (2017, septiembre 2). Who Vladimir Putin thinks will rule the world. *CNN*. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2017/09/01/world/putin-artificial-intelligence-will-rule-world/index.html>
- Sally Adee (2019, junio 13). Por qué los esfuerzos de Rusia y China para poner fronteras a internet suponen el fin de la red tal y como la conocemos. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/vert-fut-48618084>

La adhesión de Crimea y su significado estratégico en la política de Vladimir Putin

Por **Irina Moyano**¹⁵

Con la llegada de Vladimir Putin al gobierno, la política estratégica rusa tuvo un giro que en la literatura es entendida como "multivectorial", ya que se halla enfocada en asegurar fronteras geográficas teniendo como fin la mejora de las condiciones políticas y económicas, para restaurar el poder de Rusia en la ex esfera soviética como así también ganar más reconocimiento internacional como potencia con un peso aún más relevante en los asuntos internacionales. (Van de Maele, 2017; González Levaggi, 2020). Esto nos ayuda a entender el significado estratégico que tiene la adhesión de Crimea para Rusia.

Como punto de partida, es necesario entender que la región de Crimea siempre fue un territorio codiciado debido a su valor geoestratégico y geopolítico, siendo su atractivo principal su salida al Mar Negro, más un importante control en términos de gas y petróleo. Dicho territorio estuvo bajo el dominio del Imperio Ruso durante el mando de Catalina la Grande, hasta el 19 de febrero de 1954, donde el líder soviético Nikita Krushev le cedería Crimea a la por entonces República Socialista Soviética de Ucrania. Esta quedaría con el control de Crimea luego de la implosión de la Unión Soviética en 1991 y el "Tratado de Paz y Amistad" entre Moscú y Kiev.

Luego de la disolución de la URSS, Ucrania fue una de las repúblicas que más relevancia estratégica adquirió tanto para Europa como para Rusia. Para Moscú, Kiev se erige en un Estado tapón que impide su contacto geográfico directo con los estados occidentales y el vínculo con este país está condicionado por la voluntad política rusa de reconstituir el liderazgo regional. Por otro lado, la Unión Europea posa su mirada en Kiev también en función de su ubicación geográfica y el significado que la misma tiene con respecto a la seguridad y estabilidad del viejo continente, así como para la provisión de recursos energéticos.

Ucrania, por su parte, en la búsqueda de su identidad nacional, siempre miró hacia a la Unión Europea sabiendo que la misma le permitía salir del modelo soviético, garantizándole el acceso pleno al capitalismo como sistema y contribuyendo a establecer el estado de derecho por medio de un acuerdo de colaboración y cooperación. Así, Ucrania se aleja de Rusia debido a la situación de violación de los derechos humanos, desapariciones forzadas, detenciones injustas, etc. Es por ello que, desde la caída de la URSS, Ucrania manifestó su voluntad de crear sus propias fuerzas armadas, terminar con el Ejército Rojo y no recrear ningún vínculo de seguridad que la ligase a Moscú.

¹⁵Estudiante de la carrera de grado Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

En este sentido, cabe señalar que el Kremlin mantendría el arrendamiento de la base en el puerto de Sebastopol y que alcanzar un acuerdo en este sentido fue un proceso que duró varios años.

Asimismo, el distanciamiento y las diferencias entre ambos países se trasladó al interior de la Comunidad de Estados Independientes donde Ucrania rechazó siempre la política rusa que apuntó a reconstruir su liderazgo. En este sentido, luego de 1996 y el abandono del atlantismo, Rusia, encabezada por Boris Yeltsin, quiso desplegar una política activa en Eurasia y permanentemente se enfrentó con la resistencia de Kiev.

En este contexto, al interior de Ucrania se ha afianzado una división entre la población del oriente (Crimea, Donetsk y Luhansk) a favor del acercamiento con Rusia y aquella parte de la ciudadanía que se manifiesta a fin con la cercanía con la Unión Europea. A fines de 2013 y principios de 2014, este último sector se manifestó en contra del presidente ucraniano prorruso de ese momento, Viktor Yanukovich -apoyado por el Kremlin. A pesar de que, desde un principio, Yanukovich evidenció que su estrategia política era más próxima a Rusia -incluso, reemplazando a varias autoridades superiores del Estado por representantes provenientes de la región de Donbas-, el líder ucraniano decidió seguir adelante con las negociaciones previas que acercaban a Kiev más hacia la Unión Europea comunicando que el acuerdo de asociación iba a ser firmado.

Moscú vio amenazada su zona de influencia debido a que este acuerdo implicaba un vínculo político y económico mucho más profundo con Bruselas y, por ende, con la OTAN. Por ello, decidió presionar a Yanukovich para que lo rechazara. A cambio, el gobierno de Putin ofreció un arreglo amplio relativo a cuestiones económicas, energéticas y comerciales cuyos detractores señalan que dejaba a Kiev bajo el control de Rusia en términos políticos, financieros y económicos, alejando definitivamente a Ucrania de la Unión Europea.

En este contexto estallan las manifestaciones realizadas por los ciudadanos ucranianos proeuropeos, dando lugar a la denominada crisis del Euromaidan, que tuvo como saldo varios meses de disturbios, muertos y el levantamiento de las provincias del este del país. Esta situación derivó en la huida del líder ucraniano que fue acogido en Rusia. Frente a este escenario, el presidente ruso Vladimir Putin, envió su apoyo encubierto a los grupos separatistas rusos en Ucrania.

No obstante, una de las consecuencias más relevantes de este derrotero de acontecimientos fue la independencia de la Península de Crimea, lo que más tarde llevaría a su adhesión en la Federación de Rusia. La crisis del Euromaidan fomentó las intenciones ya existentes de la población prorrusa de Crimea de unirse a la Federación. De este modo, una vez realizado el referéndum en la península por el cual se proclamaba independiente de Ucrania, se solicitó la adhesión a Rusia. La misma se llevó adelante por parte del Kremlin en función de lo establecido por su legislación interna de 2001. De este modo, Vladímir Putin firmó un tratado internacional comunicando que los territorios de Crimea y Sebastopol pasaban a formar parte de la Federación Rusa, concretándose la ampliación del territorio ruso por medio de la incorporación de un Estado tal y como prevé la ley.

Desde un principio, esta independencia contó con un factor determinante, el peso étnico, puesto que 58,3% de los habitantes de la península son rusos que manifiestan intenciones separatistas. Sin embargo, tal independencia es considerada ilegítima por parte del gobierno ucraniano que alega que las autoridades del Consejo Superior de Crimea violan todas las leyes ucranianas y por ende a la constitución misma. Asimismo, el resto de la comunidad internacional considera que la acción fue ilegal. En este contexto internacional de rechazo, el presidente ruso declaró "nuestros socios occidentales encabezados por Estados Unidos prefieren guiarse en política internacional por el derecho del más fuerte, creen que solo ellos pueden tener la razón. Aquí y allá utilizan la fuerza contra países independientes, hacen aprobar las resoluciones que necesitan de las instituciones internacionales o simplemente las ignoran, como lo hicieron en Yugoslavia." (Fernández, 2014).

Consecuentemente, Crimea significa para Moscú la obtención de la base y el puerto de Sebastopol -donde se encuentra su flota del Mar Negro- así como el dominio de las rutas comerciales en virtud del control de ambos lados del estrecho de Kerch otorgándole más independencia en la cuestión energética y el comercio, conectando a Rusia con el Mediterráneo. En este sentido, luego de la integración de Crimea a la Federación, se inició la construcción del puente del estrecho de Kerch para sellar la adhesión del territorio, así como también la modificación del control en esa ruta comercial que comunica el mar de Azov con el mar Negro y permitiría bloquear su acceso a las embarcaciones ucranianas, mientras que Rusia se abre paso al Mediterráneo. Por otro lado, algunos analistas destacan también que se afianza la cuestión ideológica del expansionismo neo zarista de Putin, siendo su objetivo que Rusia recupere aquellos territorios que pertenecieron al Imperio ruso y a la URSS. Lo cierto, de manera indiscutible, es que la adhesión de Crimea por el gobierno ruso tiene un valor histórico y relevancia geopolítica y simbólica.

Referencias bibliográficas

- Añorve, Daniel (2015). "La anexión de Crimea: una respuesta a la crisis demográfica de la Federación Rusa" - SCIELO.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000300578
- Armijo, Francisca. (2016). La situación de Crimea, los fundamentos y los límites del derecho internacional". SCIELO.
https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372016000100010
- Bonet, Pilar (2014, 16 de marzo). Crimea se abraza a la Rusia de Putin". El País.
https://elpais.com/internacional/2014/03/16/actualidad/1394974142_352878.html
- Fernández, Rodrigo (2014, 18 de marzo). Putin firma la anexión de Crimea a Rusia. *El País*.
https://elpais.com/internacional/2014/03/18/actualidad/1395125826_603105.html



- Feser, Reinhard (2021, 24 de agosto). Комментарий: Важно сохранять давление на Москву в связи с Крымом. *DW*. <https://www.dw.com/ru/kommentarij-vazhno-sohranjat-davlenie-na-moskvu/a-58967958>
- Ley Constitucional Federal Rusa, Art. 65. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073921>
- González Levaggi, Ariel (2020). El retorno de Moscú: la gran estrategia de Rusia en la era Putin (2000-2020). *Foro Internacional*. Vol. 60, n. 4.
- Leiva Van de Maele, Diego (2017). Russia is back: análisis de la evolución de la política exterior rusa en la "era Putin". *Estudios Internacionales*. Vol.49, n.187, pp.9-42.

El Ártico como escenario de interés estratégico para Rusia

Por **Federico Attaccalite**¹⁶ y **Ludmila Mattern**¹⁷

Rusia ha demostrado interés por el Ártico desde tiempos inmemorables. Ha estado en su agenda a lo largo de los últimos siglos, sin importar si fuese federación, unión de repúblicas, república, imperio o zarato. Es así que, en miras de este interés, los rusos a lo largo del tiempo han desarrollado los cursos de acción pertinentes para declarar su soberanía sobre las aguas árticas. Se han utilizado todo tipo de instrumentos legales y políticos para declarar “derechos exclusivos sobre las aguas árticas que costean al país” (Vylegzhanin, 2020, p. 288), para delimitar el territorio ártico geográficamente y para avanzar sobre su ocupación territorial por medio de la construcción y desarrollo de infraestructura (canales, caminos, bases militares). Específicamente, durante el periodo de la Guerra Fría, tanto la Unión Soviética como los Estados Unidos, utilizaron la región ártica para hacer investigación y un despliegue militar y nuclear, como nunca antes. Esto, sumado a la construcción de infraestructura y la promoción del desarrollo en el Ártico implicó que el Estado soviético destinase a estas misiones una suma considerable de fondos. Luego, en los años noventa, en el contexto de la inmediata posguerra fría, con Rusia desplegando una política atlantista y condicionada por una situación doméstica de extrema fragilidad todos los proyectos que se estaban llevando a cabo en el norte se desfinanciaron debido a que, en la nueva Rusia la expansión y la conquista del Ártico ya no eran una prioridad, dado que había problemas más apremiantes ligados al ámbito de la economía. Es decir, el llamado “sueño ártico” (Kupriyanov, 2020) fue desmantelado y se ejecutó una reorientación de los flujos económicos hacia otras áreas del Estado. Esto le impidió a Rusia mantener el costoso aparato militar dispuesto en la región con su consecuente pérdida de influencia en la misma.

Posteriormente, en el siglo XXI, con el arribo de Putin al Kremlin se mantuvo la política exterior de Primakov la cual estaba regida por el interés nacional como guía directriz del accionar del Estado; por otro lado, Putin lleva a cabo una reestructuración del poder estatal y una reconceptualización de la posición rusa como potencia en el sistema internacional. La suma de estos factores hace posible el retorno del Ártico a la agenda de prioridades de la Federación Rusa. De hecho, en 2001 se reclamó ante las Naciones Unidas en

¹⁶ Estudiante de la Lic. en Relaciones Internacionales, Miembro del Grupo de Estudios sobre Rusia de Rosario, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina.

¹⁷ Estudiante de la Lic. en Relaciones Internacionales, Miembro del Grupo de Estudios sobre Rusia de Rosario, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina.

el marco de la Convención sobre el Derecho del Mar¹⁸. Este tratado¹⁹, consignado en el año 1982 permite a los países extender la soberanía más allá de 200 millas marítimas de sus costas si pueden probar que sus plataformas continentales se originan aún más lejos que su zona económica exclusiva (Aizen, 2014). Rusia buscaba la extensión de su soberanía a partir del argumento de que parte de las montañas submarinas debajo del polo, las crestas "Lomonosov" y "Mendelejev", eran de hecho extensiones del continente euroasiático. Asimismo, en 2007 Moscú envió la misión "Arktika", comandada por el famoso explorador ruso Arthur Chilingarov, que culminó con la plantación de una bandera rusa en el lecho marino del Polo Norte. Esto fue explicado por el ministro de Relaciones Exteriores, Serguei Lavrov, como una demostración de que la plataforma marítima rusa efectivamente llega al Polo Norte. Una reacción a la misión rusa fue el avance militar de Canadá sobre Resolute Bay, territorio canadiense dentro del círculo polar ártico, donde construyeron una base con presencia permanente de 1000 soldados. A esta iniciativa se le sumó el envío estadounidense de un buque rompehielos con el "objetivo de estudiar el impacto del calentamiento global en la región" (Figueroa González, 2008, p. 101). La respuesta del primer ministro canadiense Stephen Harper, fue "o lo usas o lo pierdes, Canadá va a usarlo" (Figueroa González, 2008, p. 100). Debido a estas declaraciones podemos comprender que los canadienses conciben al Ártico como un "espacio vacío" que debe ser "usado" de lo contrario, se perderá influencia en el mismo por lo cual la lógica implícita es la de un juego de suma cero.

En relación a la política rusa en el ártico es posible rastrear algunos instrumentos normativos que muestran fehacientemente como los rusos han ido avanzando sobre el ártico. Por ejemplo, la Ley Federal N° 172-FZ de 28 de junio de 2014 "*Sobre la planificación estratégica en la Federación Rusa*", el Decreto del Presidente de la Federación Rusa del 7 de mayo de 2018 N° 204 "*Sobre metas nacionales y objetivos estratégicos del desarrollo de la Federación Rusa para el período hasta 2024*" y el Decreto del Presidente de la Federación Rusa del 5 de marzo de 2020 N 164 "*Sobre los fundamentos de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico para el período hasta 2035*". A estos instrumentos se le deben sumar el hecho de que previamente a ellos, Rusia había lanzado la edición 2013 de su "*Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa*"²⁰ donde menciona a esta región por primera

¹⁸ En 2002, la Comisión emitió una respuesta en donde no rechazaba ni aceptaba la propuesta rusa, pero argumentaba que las pruebas presentadas no eran suficientes, y que para avanzar Rusia debía presentar demostraciones adicionales (Benitah, 2007, p. 1).

¹⁹ En el año 1983 la URSS firma la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, lo cual le otorga derechos exclusivos para desarrollar recursos naturales en una zona de 200 millas náuticas que se extiende desde la frontera de sus aguas territoriales (12 millas de la costa). En virtud de este acuerdo, la Federación de Rusia conserva los derechos sobre una gran parte del Ártico, aunque el área es considerablemente más pequeña que los "dominios polares" de la Unión Soviética (Trenin y Baev, 2010, p. 7).

²⁰ El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, es un documento programático emitido por el Kremlin en donde se definen las bases de actuación de

vez en este tipo de documento. En los dos puntos en que habla del Ártico quedan explícitos los objetivos del Kremlin.

En el punto 75 del *"Concepto de Política Exterior"* se expresa que la "Federación Rusa está abierta a construir relaciones con Canadá a base del respeto mutuo de los intereses y la acumulada experiencia de cooperación, en particular en el Ártico" y es evidente que este ítem fue redactado en respuesta a las declaraciones y acciones canadienses en relación al Ártico. Hay que tener en cuenta que Canadá es un Estado ártico de suma importancia por lo tanto es necesario para Rusia mantener una buena relación con este país. En lo que respecta al punto 76 de este documento, define los objetivos generales hacia el área, la primera parte describe que "Rusia aplica la política orientada a salvaguardar la paz, la estabilidad y la constructiva cooperación internacional en el Ártico"²¹. La Federación Rusa parte de que el marco legal internacional existente es suficiente para regular con éxito todas las cuestiones que puedan surgir en la región mediante negociaciones, inclusive aquellas relativas a la delimitación de los límites exteriores de la plataforma continental en el Océano Ártico". A este llamamiento a la paz le sigue una exigencia a la cooperación en el contexto de distintos foros internacionales "Rusia sostiene que los Estados árticos comparten una responsabilidad especial por un desarrollo estable de la región y en ese contexto aboga por fortalecer la interacción en el marco del Consejo Ártico²², del grupo de cinco Estados costeros del Ártico, del Consejo Euroártico de Barents". Por último, se insta a las demás potencias a abstenerse de realizar avances en el plano militar y hace mención a la ruta marítima del Norte sosteniendo que "Rusia se opondrá firmemente a cualquier intento de introducir en las políticas en torno al Ártico elementos de enfrentamiento y confrontación militar, de politizar interacción internacional en la región en general. Para el desarrollo de la región es esencial el uso de la ruta marítima del Norte en calidad de una vía de comunicación nacional rusa en el Ártico y para el transporte de tránsito entre Europa y Asia". Por consiguiente, los puntos 75 y 76 del mencionado documento enmarcan las ulteriores leyes y decretos emitidos por la Duma y el Kremlin con referencia a la región ártica.

Incluso, retomando el último documento emitido respecto al Ártico, el Decreto de 2020 *"Sobre los fundamentos de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico para el período hasta 2035"*, los intereses planteados son los mismos que se encuentran en el aludido punto 76 del *"Concepto de Política Exterior del 2013"*. No obstante, se agrega "la protección del medio ambiente y de los pueblos pequeños y demás población que habita la zona ártica rusa,

la Federación en la política internacional. Tal como define el mismo documento: "Es un sistema de criterios sobre los principios básicos, direcciones prioritarias, objetivos y tareas de la política internacional de la Federación de Rusia" (Concepto de Política Exterior, 2013).

²¹ La Declaración de Ottawa de 1996 sobre la creación del Consejo Ártico, llama Estados árticos a todos los Estados firmantes (Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, la Federación Rusa, Suecia, y los Estados Unidos).

²²En materia militar el Consejo del Ártico no tiene capacidad de regulación, por lo tanto, Rusia no tiene otra opción más que "instar" a los Estados árticos a que se abstengan de avanzar en este plano.

garantizando la soberanía y la integridad territorial de la Federación Rusa, así como una alta calidad de vida y el bienestar de la población” de la región. Asimismo se destaca el interés por “el desarrollo de la zona ártica de la Federación Rusa como base de recursos estratégicos²³ y su uso racional para acelerar el crecimiento económico de la Federación Rusa” lo cual se ve reflejado en la explotación de los recursos gasíferos y minerales del Ártico; entre los objetivos se destacan “acelerar el desarrollo económico de los territorios” para “aumentar su contribución al crecimiento económico del país” y “la protección de los intereses nacionales de la Federación Rusa en el Ártico, incluida la esfera económica”. Por otra parte, cuando se habla de los mecanismos de aplicación de esta política se hace mención al “desarrollo e implementación de una estrategia para el desarrollo de la zona ártica de la Federación Rusa y garantía de la seguridad nacional para el período hasta 2035, una estrategia para el desarrollo del turismo en el Ártico en la Federación Rusa” y se alude a la creación de “una formación municipal” para el control, cuidado, e integración de esta zona a la Federación Rusa. Este documento también precisa que su correcta aplicación garantizará “la creación de nuevos puestos de trabajo” y “un aumento en el volumen de transporte de carga nacional e internacional a lo largo de la Ruta del Mar del Norte”.

En lo que respecta a la Ruta del Mar del Norte (NSR, por sus siglas en inglés)²⁴ y su promoción como una vía comercial alternativa se le suma la aceleración de los descongelamientos del Ártico que hoy en día permiten que sus aguas sean navegables aún en invierno²⁵ sin necesidad de un rompehielos lo cual permite que barcos de cualquier envergadura puedan recorrer la NSR sin ningún problema. Asimismo, gracias al recorrido del buque carguero “Christophe de Margerie” durante agosto del 2017, que logró cruzar el Ártico en el menor tiempo registrado hasta el momento: 6 días, 12 horas y 5 minutos (De Miguel, 2017), Rusia pudo mostrar otra ventaja del uso de la NSR: el ahorro en costos de logística. “el viaje a través de la NSR es unas 4.000 millas más corto que por la ruta del Canal de Suez, ahorrando un promedio más de diez días de viaje, donde los nuevos centros de envío cerca de Murmansk, en el oeste, y en Kamchatka, en el este, acelerarán aún más el transporte” (The Economist, 2021, p. 71).

Por lo tanto, la consolidación del uso de la NSR “supondría para el comercio marítimo una reducción de hasta el 40% en tiempo y dinero frente a la ruta de Suez y Panamá” (Valler del Portillo, 2017). A pesar de esto, la ruta no es tan atractiva para el transporte de containers ya que “Rusia impone ciertas reglas sobre el tránsito a través de la NSR, por ejemplo, los barcos deben solicitar permiso para pasar y eso molesta a los estadounidenses, que piden

²³La zona ártica tiene una cantidad de recursos petrolíferos, gasíferos, y minerales importantes, los cuales ya son explotados por diferentes empresas y subsidiarias (Novatek, Gazprom).

²⁴El recorrido de la ruta del mar del Norte es a través de algunos puertos asiáticos y europeos, que va desde el mar de Kara hasta el estrecho de Bering.

²⁵ Este año (2021) el buque carguero “Christophe de Margerie” se convirtió en la primera embarcación en navegar a lo largo del Ártico en invierno sin ayuda de un rompehielos.

la libre circulación en todas las aguas, sin embargo, los canales de Panamá y Suez están cada vez más concurridos y los colapsos insostenibles allí” (The Economist, 2021, p. 71). En este sentido cabe recordar como ejemplo el reciente encallamiento del buque Ever Given en el Canal de Suez, que puso en la mira de la prensa internacional alternativas de rutas comerciales marítimas²⁶. Dicho evento fue instrumentalizado por el alto diplomático ruso Nicolai Korchunov al declarar que “el incidente que ha tenido lugar en el Canal de Suez obligará a todos a pensar en la necesidad de diversificar las rutas marítimas estratégicas a medida que crecen los volúmenes de tráfico marítimo”. Actualmente, lo que constituye una gran parte del tráfico de esta ruta son los metales no ferrosos, pero es el gas el que está impulsando la reactivación económica real de esta zona, y es la empresa “Novatek, que posee los derechos de explotación del GNL²⁷ y la infraestructura en la península de Yamal” (The Economist, 2021, p. 71) quién está detrás de esta reactivación.

Por otro lado, en el plan estratégico de Rusia para el Ártico, en su segundo apartado se hace una evaluación del estado de la seguridad nacional en el Ártico donde se plantea crear una tropa de propósito general de las Fuerzas Armadas en la zona ártica capaz de garantizar la seguridad militar en diversas condiciones político-militares”. De igual modo se planea instaurar un sistema de guardacostas en funcionamiento activo del Servicio Federal de Seguridad en la zona ártica y en este contexto también se planea la instalación de nuevas bases militares. Entre estas últimas se destaca es la base aérea “Nagurskoye” la cual pertenece al conjunto de bases árticas que fueron abandonadas durante la época soviética pero reacondicionadas, “situada en el Archipiélago Francisco José, cuenta con un amplio repertorio de misiles y radares, como también con una amplia pista de aterrizaje capaz de recibir todo tipo de aeronaves, incluidos bombarderos estratégicos con capacidad nuclear, que dan cuenta del poderío y la influencia de Moscú en el Ártico” (Manenkov, Isachenkov ; 2021).

Ante este avance militar de Rusia sobre el Ártico, los demás Estados árticos han respondido con contramedidas, por ejemplo, tanto Estados Unidos como Noruega decidieron aumentar su presencia en la región, lo que se materializó mediante el despliegue estadounidense de “bombarderos B-1 y más de 200 efectivos estadounidenses de la Base de la Fuerza Aérea Dyess a la Base Aérea Orland en Noruega” (La Razón; 2021), a lo que se sumaron “navegaciones de submarinos nucleares estadounidenses en zonas cercanas a las bases rusas” (Manenkov, Isachenkov; 2021). Autoridades de ambos bandos formaron parte de acusaciones cruzadas de “querer militarizar el Ártico”.

²⁶ El Ever Given es un buque portacontenedores panameño que mientras viajaba desde Malasia a Países Bajos, encalló en el Canal de Suez este 23 de marzo, generando millonarias pérdidas y un retraso mundial del comercio internacional.

²⁷ GNL: Gas Natural Licuado.

Conclusión

Se puede visualizar muy fácilmente en los decretos y leyes expuestos previamente, el accionar ruso con miras de la defensa del interés nacional en la región Ártica y cómo a través de la promoción de la Ruta del Mar del Norte y del despliegue de las Fuerzas Armadas Moscú ha logrado recuperar la influencia en la región que habían perdido tras la Guerra Fría. Actualmente, para los rusos se presenta un desafío importante con respecto a la NSR consistente en volverla atractiva para aquellas empresas que no sean rusas ni tengan negocios en la Federación ni estén vinculadas al GNL o a los minerales. Así como en el ámbito militar, Rusia tendrá que saber hacer frente a las acusaciones de querer militarizar la región y poder dar cuenta de que sus intereses van más allá de esta área en el Ártico. En definitiva, es posible sostener que el Kremlin está ocupando su lugar en la región ártica como ningún otro Estado ártico.

Referencias bibliográficas

- Aizen, Marina (2014). Con el frío en el alma: la política de Rusia en el Ártico. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 253. <https://nuso.org/articulo/con-el-frio-en-el-alma-la-politica-de-rusia-en-el-artico/>
- Benitah, Marc (2007). Russia's Claim in the Arctic and the Vexing Issue of Ridges in UNCLOS. *American Society of International Law*. Vol. 11, núm. 27. <https://web.archive.org/web/20110315002759/http://www.asil.org/insights071108.cfm>
- De Miguel, Mar (2017, 26 de agosto). Un buque atraviesa el Ártico en tiempo récord. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/ciencia/2017/08/26/59a070b3268e3ea1038b4788.html>
- Figuroa González, Silvia Guadalupe (2008). El Ártico en disputa. *Tendencias: Revista de estudios internacionales*. No 5, pp. 96-107. <https://biblat.unam.mx/hevila/TendenciasZapopan/primavera/7.pdf>
- Kupriyanov, Alexey V. (2020). Constructing the Arcto-Pacific: New Challenges and Opportunities. *Russia in global affairs*. Vol. 18, núm. 4. <https://eng.globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2020/12/178-191.pdf>
- Manenkov, Kostia y Isachenkov, Vladimir (2021, 18 de mayo). Preocupa a Occidente presencia rusa en el Ártico. *Ap News*. <https://apnews.com/article/noticias-ce4959ec3844294189c888106e4d9dea>
- Poyatos P. (2021, 10 de febrero) EEUU despliega bombarderos B-1 en Noruega para disuadir a Rusia. *La Razón*. <https://www.larazon.es/internacional/20210210/t6kuqp4h5rfrkjiz5u5nknqrtq.html>
- The Economist (2021, 13 de marzo). Warmer Arctic waters could turn the tides in LNG markets. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/03/13/warmer-arctic-waters-could-turn-the-tides-in-lng-markets>
- Trenin, Dmitri y Baev, Pavel K. (2010). *The Arctic A View From Moscow*. Carnegie Endowment for International Peace.



- Valle del Portillo, Luis (2017, 10 de febrero). El deshielo geopolítico del Ártico. *GEOPOL*. 10 de Febrero. <https://geopol21.com/2017/02/10/el-deshielo-del-artico/>
- Vylegzhanin, Alexander; Bunik, Ivan; Torkunova, Ekaterina y Kienko, Elena (2020) Navigation in the Northern Sea Route: interaction of Russian and international applicable law. *The Polar Journal*. Vol. 10, núm. 2, págs. 285-302.

La seguridad internacional en Asia Central en el siglo XXI: ¿una competencia ruso-china?

Por **Mariela L. Bilsky**²⁸ y **Camila E. Hernández**²⁹

Las repúblicas centroasiáticas de Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán son consideradas por Moscú como un área geopolítica decisiva en la estabilidad de su frontera sur, a la vez que son comprendidas como aliadas naturales. Por ello, Rusia utiliza como ventaja sus lazos culturales e históricos con la región para mantener su influencia económica y militar auto percibiéndose como un líder regional (Lemon, 2018). De hecho, el Kremlin posee una presencia militar importante con bases militares y provee armamentos a tres de dichas repúblicas centroasiáticas: Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán (Borrás Arumí, 2019).

Si bien a principios de siglo fue Estados Unidos quien ocupaba el rol preponderante, debido al contexto de lucha global contra el terrorismo y de presencia de grupos terroristas en Asia Central y Medio Oriente, la dinámica de poder en Asia Central comenzó a modificarse con el paso de los años. Luego de los atentados del 11-S y de la intervención armada en Afganistán, Washington consolidó su presencia militar, pero la complejización de la misión que decantó en su posterior fracaso, favoreció la influencia rusa que vela por lo que considera como su "cinturón de seguridad" a través de una política más proactiva que busca recuperar el liderazgo regional. Sin embargo, a partir de la segunda década del siglo XXI y en el marco del avance global de China —particularmente con la iniciativa One Belt, One Road Initiative (OBOR)—, los objetivos de Rusia se van a encontrar en peligro debido al mayor nivel de involucramiento chino con los países del Asia Central.

En virtud de esta situación, el presente artículo se propone explicar la política exterior de Rusia en el ámbito de la seguridad internacional hacia el Asia Central en el siglo XXI.

Relevancia estratégica de Asia Central para Rusia

Luego de la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, Rusia debió redefinir la naturaleza de su Estado, así como su política interna, externa y de seguridad. Moscú mantuvo las relaciones de larga data con las repúblicas centroasiáticas a través de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Cada una de estas repúblicas afrontó diferentes

²⁸ Estudiante avanzada de la Licenciatura en Turismo. Miembro del Grupo de Estudios sobre Rusia de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

²⁹ Estudiante avanzada de Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre Rusia de Rosario y del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario.

desafíos provenientes de la nueva situación marcada por la desaparición del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON), de la zona rublo y de la economía centralizada; también por la caída del nivel productivo de la economía y la inflación que se disparó a niveles extraordinarios.

A pesar de la existencia desde 1992 del Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI, convertido en Organización sobre el Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO, por sus siglas en inglés) diez años después, y del que son miembros las repúblicas centroasiáticas (salvo Turkmenistán), las percepciones de amenazas a la seguridad de Rusia y estos países no han sido coincidentes (Soto, 2002). Mientras que Rusia ha tratado de contener la ampliación de la Alianza del Atlántico Norte (OTAN) en Europa Oriental, los países de Asia Central han tratado en mayor o menor medida de buscar un equilibrio que les permitiera obtener a la vez el máximo acuerdo tanto de su relación con Rusia como con Occidente.

No obstante, hay que recordar que estos países son grandes exportadores de materias primas, principalmente de energía, y Moscú "posee gran parte de la infraestructura que necesitan estos Estados para enviar sus preciados recursos energéticos a los mercados internacionales, por lo cual el vínculo de dependencia económico es muy relevante" (Borràs Arumí, 2019, p. 2). Esto es un hecho que refuerza la importancia y la voz del Kremlin en la región, además de su posición comercial que pese al creciente peso económico chino, continúa siendo destacada y de la circunstancia de que los regímenes de los países centro-asiáticos por su tinte autoritario naturalmente se posicionan cerca de Moscú.

Las acciones de Rusia en materia de seguridad internacional en Asia Central durante el siglo XXI

Durante la presidencia de Boris Yeltsin (1991-1999), Rusia buscó espacios que le permitieran la reestructuración de su liderazgo regional a partir de la creación de la CEI y un esquema de seguridad colectiva como fue el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent. Si bien en los primeros años su política exterior fue de corte atlantista y su eje se ancló en Estados Unidos y Occidente en general, esta estrategia de inserción se fue licuando debido a un conjunto de variables, entre ellas, los resultados negativos de la aplicación de las reformas económicas de corte neoliberal y la disidencia al interior de la dirigencia con respecto al comportamiento externo de Moscú, alineado al mandato norteamericano.

Así, *a posteriori*, entre 1994 y 1996 se delineó la Doctrina Primanov que implicó la vuelta a las raíces de la historia imperial rusa y la diversificación de relaciones que llevaría progresivamente a la promoción del papel de Moscú como polo de poder. Es en este marco donde se buscó revitalizar el vínculo con la CEI, por lo que a partir de 1996 se empezó a virar hacia Asia Central, lo cual fue profundizado por el sucesor de Yeltsin, Vladimir Putin. De acuerdo a Soto (2002), la llegada de Putin al poder en el año 2000 se configura como una reorientación de la Federación Rusa que en Asia Central fue vista con una mezcla de prudencia y aprehensión. De hecho, "el presidente ruso Vladimir Putin ha presidido una política más proactiva, asertiva y efectiva en Asia Central" (Skalamera, 2017, p. 123) y "envió señales inequívocas para

revigorizar la CEI y acabar con la inercia de Yeltsin” (Soto, 2002, p. 134). Más allá de las fronteras de la CEI, las repúblicas centroasiáticas y Moscú pudieron colaborar en su lucha contra las amenazas a la seguridad de manera conjunta.

Pérez Benítez (2016) define la llegada de Vladimir Putin como un momento decisivo en el curso externo que va a adquirir el país, debido al paso a una política más centrada en los intereses propios del Estado ruso y a la aspiración de ser considerada como actor global en igualdad de condiciones. Putin considera que el mundo está experimentando una pérdida de relevancia del Occidente histórico frente al avance de otros actores como China, llevando a un mundo multipolar signado por las turbulencias, la incertidumbre y la inestabilidad. Desde su visión, Rusia, en tanto que polo de poder emergente, posee las capacidades militares, políticas y diplomáticas necesarias para el mantenimiento del balance internacional.

A su vez, los antiguos territorios soviéticos de Asia Central, con los cuales Rusia mantuvo sus tradicionales relaciones de amistad y sus vínculos culturales, se encontraron con nuevos escenarios de inestabilidad política e institucional. Debido a la anterior dependencia del Gobierno Central, estas repúblicas se enfrentaban ahora con grandes desafíos de construcción del Estado-nación. En las relaciones entre Rusia y las distintas repúblicas exsoviéticas en esta primera década se pueden destacar la estrecha vinculación de Rusia con Tayikistán, en donde la presencia militar rusa permitía en su momento hablar de un “protectorado”; así como también con Kazajistán y con Kirguistán se identifican unas relaciones “privilegiadas” por la presencia de minorías rusas (Sainz Gsell, 2003).

Luego del estallido de la guerra en Afganistán, Putin aceleró las acciones tomadas con respecto a estos países. De acuerdo con Lascurain Fernández (2017) a partir del atentado a las Torres Gemelas del 11-S en el año 2001, Estados Unidos gracias a su guerra contra el terrorismo pudo por primera vez en su historia instalar bases militares en territorio exsoviético y lograr posicionarse en una región estratégica por su ubicación y por su abundancia de hidrocarburos. Así, “la participación de EE.UU. ha complicado la dinámica geoestratégica de la región, al enfrentar a tres grandes potencias (Estados Unidos, Rusia y China) y diferentes actores regionales en una intensa rivalidad por influir en las repúblicas de Asia Central” (Lascurain Fernández, 2017, p. 2).

El fracaso de la misión en Kabul favoreció el incremento de la influencia rusa en Asia Central y la irrupción de la influencia china. A pesar de que al principio Rusia aceptó la presencia militar norteamericana en Asia Central, “luego de la invasión estadounidense de Irak y las revoluciones de colores que depusieron los gobiernos pro-Moscú en Georgia, Ucrania y Kirguistán, los hombres del poder ruso comenzaron a ver la presencia continuada de Estados Unidos como una fuente mayor de inestabilidad y comenzaron a abogar por políticas que tendieran a contenerla” (Skalamera, 2017, p. 125).

De esta forma, la progresiva retirada de Estados Unidos de la región a principios de la segunda década del siglo dejó lugar para otros actores internacionales, como es el caso de Moscú. Siguiendo a Indeo (2018), a partir del 2014, con la retirada de la OTAN de Afganistán, Rusia comenzó a hacerse

cargo de la provisión de seguridad en Asia Central a través de la cooperación bilateral y multilateral con instituciones tales como la CSTO.

La dinámica de poder entre Rusia y China en materia de seguridad internacional en Asia Central

Uno de los desafíos que trajo la última década del siglo XXI para la política exterior rusa, pese al mayor peso de Rusia en el ámbito militar y la seguridad internacional, es el creciente rol que empieza a jugar la República Popular China en el espacio en cuestión. Ello se debió, principalmente, a las inyecciones masivas de inversión extranjera directa (IED), las cuales permitieron un mayor desarrollo de las repúblicas vecinas de China.

Mientras que históricamente Rusia ocupó el rol preponderante en los lazos culturales, económicos, de seguridad y políticos con los países de Asia Central, en los últimos años China comenzó a tener una presencia más importante en la región debido a sus intereses económicos. Ahora bien, Borràs Arumí (2019) sostiene que China comienza, de modo incipiente, a involucrarse activamente en la seguridad debido a sus propios intereses internos para mantener controlada la intrincada situación de la provincia china de Xinjiang y proteger el proyecto OBOR. El gobierno chino se asentó militarmente en varios países centroasiáticos y comenzó a preocuparse por la seguridad internacional, generando ciertas tensiones con Moscú. Este involucramiento de Pekín en las cuestiones de seguridad comienza a ser entonces para Moscú un desafío, ya que deja de ser un accionar complementario el de China para pasar a involucrarse en un ámbito que para Rusia es estratégico como es la seguridad. *“While China has become the region’s leading economic partner, Russia continues to play the role of security guarantor in a region it considered part of its ‘near abroad.’ But China’s recent actions are putting this division to the test”* (Lemon, 2018, pp. 1).

Aun cuando existen estas tensiones, las relaciones ruso-chinas también son cooperativas en múltiples áreas, siendo justamente una de ellas la seguridad regional mediante los organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación de Shanghái (SCO, por sus siglas en inglés). En efecto, *“Moscow considers Central Asia crucial for its sphere of influence and while Beijing is expanding its presence in the region by investment under the Belt and Road Initiative to have an influence in Eurasia. Russia is opposed to anything that challenges its hegemony in the region; nevertheless, there is some degree of cooperation between Beijing and Moscow in Central Asia under the SCO”* (Ismail, 2018, p. 5).

En cuanto a China, como sostienen Rubbi y Mercado Gutiérrez (2019), debe destacarse su intento de lograr sus intereses económico-comerciales y de seguridad en Asia Central a través de iniciativas de envergadura como la OBOR y la SCO.

Sin embargo, la región centroasiática ha sido históricamente el *near abroad* de la Federación de Rusia. Aunque Beijing parece haber optado por una estrategia poco confrontativa, complementando las iniciativas rusas en la región antes que, desafiándolas, las percepciones al respecto por parte de Moscú podrían variar rápidamente, en una zona donde la relación entre

ambas potencias puede configurarse como una disputa por el poder y el liderazgo (Rubbi y Mercado Gutiérrez, 2019, p. 248).

Siguiendo una perspectiva realista estructural ofensiva, estos autores sostienen que la estrategia de Moscú varía entre el balance de poder, la legitimación a través de la acción “aparentemente multilateral” y la búsqueda de oportunidades de disputar la creciente influencia de China en la zona. La alianza militar que constituyó y lidera por medio de la CSTO busca contrabalancear el peso de China dentro de la SCO, reforzando los intercambios militares y los ejercicios conjuntos, así como convirtiéndose en el principal proveedor de armas de la región bajo un sistema de precios preferenciales. Finalmente, los autores consideran que la competencia por los espacios de poder en Asia Central entre las dos potencias se refleja principalmente a través de la promoción de instituciones internacionales que reflejan y canalizan los intereses hegemónicos de Rusia y de China.

El escenario en Asia Central nos muestra diversos juegos de poder, dentro de los cuales va a jugar un rol muy importante Rusia, que comienza a ver amenazada su presencia en su zona de influencia tradicional, en lo que refiere al ámbito de la seguridad regional, ahora importante para los intereses económicos y políticos chinos.

Reflexiones finales

A modo de síntesis, puede establecerse que se observa una política más proactiva por parte de Rusia en Asia Central desde la llegada de Vladimir Putin al poder, así como luego del fracaso de Estados Unidos en Afganistán, lo cual hizo que este último se fuera retirando de la región y dejando espacio a actores que vuelven a emerger, como es el caso de Rusia. En el marco de relaciones bilaterales con los diferentes países centroasiáticos y organizaciones multilaterales como la CSTO, Moscú buscó ocupar el rol de proveedor de la seguridad regional mediante ejercicios militares conjuntos, la venta de equipamiento militar moderno a los costos internos rusos, y la presencia de bases militares de la CSTO en dos repúblicas de Asia Central (Indeo, 2018).

Sin embargo, esta reemergencia de Rusia en la región se superpuso en la segunda década del siglo XXI con el ascenso de la República Popular China, quien comenzó a jugar un papel cada vez más activo en Asia Central. No obstante, Rusia continúa sosteniendo su papel tradicional como proveedor de seguridad y estabilidad para la zona porque el aumento de la influencia militar china se encuentra limitada a la dimensión bilateral de la cooperación.

Asimismo, “el actual escenario geoestratégico en Asia Central dificulta la implementación de bases militares chinas en la región, mientras que Rusia mantiene dos bases militares que contribuyen a preservar la presencia militar de Moscú en el espacio postsoviético” (Indeo, 2018, p. 9). Rusia sigue siendo el actor más importante, ejerciendo liderazgo en lo que refiere a la seguridad regional y con una gran influencia en las élites de la región. Sin dudas la presencia china en Asia Central va a continuar reforzándose debido a los lazos de cooperación establecidos, lo que deja abierta la pregunta de si verdaderamente va a constituir un debilitamiento del poder ruso o incluso si

China es quien va a desplazar a Rusia como actor preponderante en la región asiática.

Referencias bibliográficas

- Borràs Arumí, Javier (2019, 3 de abril). El poder ruso en Asia Central. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/internacional/2019/4/3/el-poder-ruso-en-asia-central-222720.html>
- Indeo, Fabio (2018). The Role of Russia in the Central Asian Security Architecture. *Central Asia Policy Brief*, núm. 48, pp 1-12. http://osce-academy.net/upload/file/PB48The_Role_of_Russia_in_the_Central_Asian_Security_Architecture.pdf
- Ismail, Yacqub (2018, 18 de junio). Sino-Russia Relations in the Era of Great Power Politics. *Rising Powers in Global Governance*. <https://rpquarterly.kureselcalismalar.com/sino-russia-relations-in-the-era-of-great-power-politics/>
- Lascurain Fernández, Mauricio (2017). El papel geoestratégico de Asia Central. *Foro internacional*, vol. 57, núm. 2, págs. 389-421. <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v57n2/0185-013X-fi-57-02-00389.pdf>
- Lemon, Edward J. (2018, 26 de febrero) China, Russia and Security in Central Asia. *Rising Powers in Global Governance*. <https://risingpowersproject.com/china-russia-security-central-asia/>
- Pérez Benítez, Santiago (2016). Política exterior rusa: factores explicativos (2012-2016). *Revista de Estudios Estratégicos*, núm. 5, pp 119-130. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cipi/20180206035419/EE05_politica.pdf
- Rubbi, Lautaro N. y Mercado Gutiérrez, Lucas A. (2019). El ascenso de China en Asia Central y su relación con Rusia. Un análisis desde las iniciativas multilaterales (2013-2018). *Colección*, vol. 30, núm. 2, págs. 219-254. <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/article/download/1841/2069>
- Sainz Gsell, Nora (2003) Las repúblicas ex-soviéticas de Asia Central en el sistema internacional del siglo XXI. Balance de una década de independencia. *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 43-44, págs. 191-209. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1129391.pdf>
- Skalamera, Morena (2017) Russia's Lasting Influence in Central Asia. *Survival*, vol. 59, núm. 6, págs. 123-142.
- Soto, A. (2002). Reflexiones sobre Rusia y Asia Central: senderos que se cruzan y bifurcan. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 59, págs. 123-139. <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/28276/28110/0>



Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional



@cipei.unr



@cipei_unr



@cipei_unr



cipei.unr.edu.ar



Grupo de Estudio sobre Rusia de Rosario



@gerr.unr