

106 / Documentos de Trabajo

EL AJEDREZ ESTRATÉGICO EN EURASIA

Andrés Serbin / Andrés Di Pelino / Jorge Malena / Paulo Botta
Juan Battaleme / Lila Roldán Vázquez / Eduardo Sadous
Matías Iglesias / Lía Rodríguez de la Vega / Adrián Rocha
Ariel González Levaggi / Alberto Hutschenreuter / Marcelo Montes

CARI /

cries 



EL AJEDREZ ESTRATÉGICO EN EURASIA

Autores

Andrés Serbin / Andrés Di Pelino / Jorge Malena / Paulo Botta /
Juan Battaleme / Lila Roldán Vázquez / Eduardo Sadous / Matías
Iglesias / Lía Rodríguez de la Vega / Adrián Rocha / Ariel González
Levaggi / Alberto Hutschenreuter / Marcelo Montes

Documentos de Trabajo

Nº 106

MAYO 2021

ISSN 1668-933X

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES (CARI)

Grupo de Trabajo de Estudios Contemporáneos del Espacio Euroasiático /
Comité de Asuntos Asiáticos

COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES (CRIES)

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento
del CARI ni de CRIES.

CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA, Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742

Correo electrónico: cari@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

CRIES – Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

Correo electrónico: info@cries.org / Sitio web: www.cries.org

ÍNDICE

Presentación del documento.....	7
Sobre los autores.....	9
¿Entente, condominio o alianza militar?: la convergencia estratégica entre China y Rusia	
Andrés Serbin.....	15
La relación entre Rusia y China en materia de integración energética	
Andrés Di Pelino.....	25
La asociación estratégica integral de coordinación sino-rusa	
Jorge Malena.....	35
Políticas de defensa de Rusia y China en el ámbito euroasiático	
Paulo Botta.....	43
La competencia de seguridad en el Asia Pacífico: EE.UU. entre dos poderes continentales	
Juan Battaleme.....	55
Una visión sobre Asia Central	
Eduardo Sados.....	63
Intereses de India en el espacio euroasiático: proyección geopolítica	
Matías Iglesias.....	65
La posición de la India sobre el conflicto de Nagorno-Karabaj y las perspectivas en la relación bilateral con Estados Unidos, tras las recientes elecciones	
Lía Rodríguez de la Vega.....	75

Irán y su rol en el Espacio Euroasiático. Proyección Geopolítica y Económica en el Nuevo Gran Juego	
Adrián Rocha.....	87
Eurasianismo Turco: entre la ideología y el pragmatismo	
Ariel González Levaggi.....	103
La política exterior de Rusia vis a vis la presencia de Irán, Turquía e India en la región. Similitudes y diferencias en sus respectivas relaciones bilaterales	
Alberto Hutschenreuter.....	113
El exitoso equilibrismo ruso en Eurasia (Turquía, Irán e India)	
Marcelo Montes.....	129
Conclusiones a los seminarios “Rusia y China en el Espacio Euroasiático: ¿Cooperación o Competencia?” e “India, Irán, Rusia y Turquía en el Espacio Euroasiático: ¿Cooperación o Competencia?”	
Lila Roldán Vázquez.....	139

Presentación

Este Documento de Trabajo es fruto del Memorando de Entendimiento firmado en el año 2020 entre el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). El objetivo de esta publicación es presentar un seguimiento y un análisis de las complejas transformaciones en la región de Eurasia a partir de las exposiciones presentadas en los seminarios [“Rusia y China en el Espacio Euroasiático: ¿Cooperación o Competencia?”](#) e [“India, Irán, Rusia y Turquía en el Espacio Eurasiático: ¿Cooperación o Competencia?”](#), realizados en el segundo semestre del 2020. Dichas exposiciones y sus resultantes artículos son de autoría de los mismos expositores.

Agradecemos a Analía Amarelle por la edición y confección de las relatorías y a Lucas Chiodi por su trabajo de coordinación general.

Sobre los autores

ANDRÉS SERBIN: Doctor en Ciencias Políticas (UCV), Presidente Ejecutivo de CRIES. Profesor Titular (r) de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del CONICYT del mismo país; Presidente Emérito y fundador del INVESP, y actualmente miembro de CARI, de Chatham House y del Club Valdái, Ha sido Asesor Especial de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y actualmente copresidente de la sección Asia y las Américas de Latin American Studies Association (LASA). Ha sido profesor e investigador invitado en diversas universidades de Estados Unidos (Harvard, Pennsylvania y FIU), Gran Bretaña (Warwick) y Francia (Sorbonne III y Marseille/Aix en Provence), y de América Latina y el Caribe. Director de la revista *Pensamiento Propio*. Autor de *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*, publicado en español y en ruso; coeditor de *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Es columnista de los diarios Clarín y Perfil en Argentina y de Latinoamérica 21. Email: aserbin@cries.org

ANDRÉS DI PELINO: Licenciado en Economía (UBA). Contador Público (UCES). Especialista en Administración Financiera del Sector Público (UBA). Especialista en Estructura Jurídico-Económica de la Regulación Energética (UBA). Magister en Energía (UBA). Magister en Administración Pública (UBA). Doctorando en Economía (UCA). Director de la Carrera de Economía, UB. Profesor Titular en la UBA, UTN. Integra la Comisión Directiva del Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi”. Integra el Consejo de Administración del Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE). Socio de The International Association for Energy Economics (IAEE). Coordinó la Subcomisión de Planeamiento y Control de Gestión en Empresas de Servicios Públicos del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CPCECABA). Ha sido consultor para el BID, el BIRF, el Banco Mundial, el FONPLATA y la UNPRES, entre otros organismos multilaterales de crédito. Es Director de la Licenciatura en Economía de la Universidad de Belgrano.

JORGE MALENA: Licenciado en Ciencias Políticas con Especialización en Relaciones Internacionales (UCA), Magister en Estudios sobre China (Universidad de Londres) y Doctor en Ciencias Políticas (UCA). Se desempeña como Director del Programa Ejecutivo sobre China contemporánea de la UCA. Es miembro del Comité Académico del Centro de Estudios Internacionales de la UCA y coordinador del Grupo de Trabajo sobre China del CARI. Profesor en las carreras sobre China de las universidades nacionales de La Plata, Córdoba y Lanús. Profesor visitante de la China Foreign Affairs University.

PAULO BOTTA: Doctor y Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad Complutense de Madrid (España). Diplomado en lengua árabe por el Ministerio de Educación Superior de la República Árabe de Egipto. Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba). Profesor protitular y Director del Programa Ejecutivo en Medio Oriente de la Pontificia Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires". Profesor Titular e investigador de la Escuela de Estudios Orientales de la Universidad del Salvador. Director del Observatorio Militar de Medio Oriente de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas. Investigador principal de la carrera de docente investigador científico de la Universidad de la Defensa Nacional - UNDEF. Coordinador del Departamento Eurasia (IRI-UNLP). Miembro Consejero del CARI.

JUAN BATTALEME: Licenciado en Ciencia Política (UBA), Master en Relaciones Internacionales (FLACSO), Master en Ciencias del Estado (UCEMA), Candidato a Doctor en Organizaciones (UCEMA). Secretario Académico del CARI. Profesor Adjunto concursado UBA en Teoría de las Relaciones Internacionales y Tecnología, Estrategia y Orden Internacional. Profesor Asociado de la UCEMA, Profesor Asociado en UADE y la Universidad Austral. Profesor Titular en la Escuela Superior de Guerra Naval y la Escuela de Guerra Aérea. Profesor invitado en el Middlebury College (USA) y Profesor de la Universidad Nacional de El Salvador (El Salvador), Becario Fulbright, Becario Chevening, Exdirector de la Maestría en Defensa Nacional, Exasesor en Jefatura de Gabinete. Miembro del International Institute for Strategic Studies (IISS),

Autor de numerosos artículos en el campo de seguridad internacional, defensa y relaciones internacionales.

LILA ROLDÁN VÁZQUEZ: Embajador, Abogada, Master en Integración Comunitaria Europea (Universidad Complutense de Madrid, España). Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Directora del Grupo de Trabajo sobre Estudios Contemporáneos del Espacio Eurasiático del CARI. Ha sido Subsecretaria de Asuntos Latinoamericanos de la Cancillería Argentina, Coordinadora de Transversalidad de Género en el G-20 Argentina, Directora General de Política Exterior, Embajador de la República en Ucrania, Jefe de la Sección Política en las Embajadas en España y México y Cónsul General Adjunto en Río de Janeiro, entre otros cargos directivos en la Cancillería Argentina, participando en numerosas negociaciones, conferencias y seminarios. Ha sido Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Autora de artículos sobre política exterior.

EDUARDO SADOUS: Embajador. Exsubsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Presidente de la Academia Argentina de Ceremonial, Presidente de la Academia Argentina de Estudios de Asia y África y de la International Law Association - Rama Argentina. Miembro Consejero del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Director de su Comité de Asuntos Asiáticos. Fue Profesor de la Universidad de Belgrano, de la Universidad del Salvador y de la Universidad Nacional de la Plata y Universidad Nacional de Luján

MATÍAS IGLESIAS: Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de Palermo, Buenos Aires), Master en Estudios Geopolíticos (Universidad Carolina, Praga). Miembro del Grupo de Trabajo sobre Asia del Sur del Comité de Asuntos Asiáticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

LÍA RODRÍGUEZ DE LA VEGA: Experta en Hinduismo Yoga, Licenciada en Estudios Orientales y Doctora en Relaciones Internacionales (USAL). Posee estudios posdoctorales en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS, Porto Alegre, 2009) y en el Departamento de Estudios Germánicos y Romances (Universidad de Delhi, 2016). Docente e investigadora de grado y posgrado en diversas universidades y Directora de la Diplomatura de Estudios en Asia (UNCAUS). Autora de diversas publicaciones. Secretaria General de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África (2018-2021) y Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Asia del Sur del Comité de Asuntos Asiáticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

ADRIÁN ROCHA: Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Abierta Interamericana. Investigador, analista político y consultor.

ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI: PhD en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas (Universidad de Koç, Estambul). Actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo del Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA) del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina. Además es Investigador Principal de la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales (SIEN) de la Armada Argentina e Investigador Asociado a la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Miembro Consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Departamento Eurasia (IRI-UNLP).

ALBERTO HUTSCHENREUTER: Doctor (con honores) en Relaciones Internacionales (USAL). Fue profesor en la UBA. Exprofesor titular de Geopolítica en la Escuela Superior de Guerra Aérea. Exprofesor en el ISEN. Actualmente es conferenciante en la UAI. Autor de numerosos libros, entre los que podemos citar *La gran perturbación. Política entre Estados en el siglo XXI* (2014), *Un mundo extraviado. Apreciaciones estratégicas sobre el entorno internacional contemporáneo* (2019) y *Versalles, 1919*.

Esperanza y frustración (2019). Su último trabajo, publicado en 2021, se titula *Ni guerra ni paz. Una ambigüedad inquietante* (Editorial Almaluz).

MARCELO MONTES: Especialista en Política Exterior de Rusia. Doctor en Relaciones Internacionales (UNR), Magister en Relaciones Internacionales (UNC). Licenciado en Ciencia Política (UNR). Profesor Concursado de Política Internacional (UNVM). Integrante de la Cátedra Rusia del IRI (UNLP). Autor del libro *La transición postcomunista en la Federación Rusia* (Editorial Advocatus, 2007) y de numerosos artículos presentados en Congresos y entrevistas sobre la política exterior rusa bajo la presidencia de Putin (2000-2015). Investigador categorizado III y director de proyectos de investigación sobre la temática del panel. Ha realizado estancias de investigación en Moscú durante los años 2010 y 2011.

¿Entente, condominio o alianza militar?: la convergencia estratégica entre China y Rusia¹

Andrés Serbin

En 1996, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa, Yevgeni Primakov, postuló la necesidad de avanzar en la creación de un “triángulo estratégico” configurado por tres naciones eurasiáticas –China, India y Rusia– para promover un mayor equilibrio global y un orden multipolar, y para contrarrestar el peso hegemónico de los Estados Unidos y de sus aliados occidentales en el sistema internacional. Este planteamiento dio pie, en primer lugar, al desarrollo de una creciente vinculación de Rusia con la República Popular China, superando los roces y las tensiones legados de la época de la URSS, pero también posibilitó la emergencia de una concepción y de una construcción del espacio euroasiático y de Eurasia como un factor decisivo para la configuración de un nuevo orden mundial –multipolar o policéntrico, en contrapartida al orden liberal internacional de carácter unipolar surgido luego del fin de la Guerra Fría–.

El planteamiento de Primakov nutrió lo que posteriormente se denominó la “doctrina Primakov”, que sigue predominando en la política exterior de la Federación Rusa hasta la actualidad y que estableció como prioridades el rechazo de Rusia a desempeñarse en el sistema internacional como un socio menor de los Estados Unidos y de Occidente en general, recuperando su status de potencia mundial; el apoyo al establecimiento de un mundo multipolar, al desarrollo de una política exterior multivectorial y a la promoción de posiciones alternativas a las del bloque occidental; la continuación de la integración de Rusia al mundo globalizado a través de diversos instrumentos; el impulso, para su momento, a la Comunidad de Naciones Independientes (CEI) como un proceso de múltiples velocidades que sirviera a Rusia

¹ Este texto se basa en la transcripción de la presentación “La actualidad de las relaciones ruso-chinas en el escenario euroasiático” en el seminario “Rusia y China en el Espacio Euroasiático: ¿Cooperación o Competencia?” organizado por el CARI el 15 de septiembre de 2020, a la que se incorpora para incluir el tema de las relaciones con India, una columna publicada bajo el título “Juegos malabares: el Indo-Pacífico” publicada en Perfil el 1 de noviembre de 2020.

para estos propósitos y para preservar su influencia en el espacio postsoviético entre sus vecinos más cercanos, y la aceptación de políticas de cooperación y colaboración con Occidente que no implicasen la sumisión a sus intereses y que impulsasen el multilateralismo².

En este marco, la ecuación en torno a la convergencia y a la colaboración entre Rusia y China se basó en tres factores decisivos:

- la evolución de la relación de ambas naciones con los Estados Unidos y Occidente en general;
- el peso en el sistema internacional de la articulación de Eurasia como un nuevo polo gravitacional en el orden mundial que dio lugar al llamado Proyecto Gran Eurasia en el transcurso de la más reciente década;
- la importancia de la India como un elemento crucial en la configuración del “triángulo estratégico” euroasiático antes mencionado.

Los tres factores entrañaban el desarrollo de una relación compleja y multidimensional entre las tres naciones, condicionada no solo por las respectivas dinámicas políticas domésticas y por los intereses de cada uno de estos actores, sino por factores decisivos de la evolución del sistema internacional. Pese a que el vínculo entre Rusia e India dio lugar a una relación muy estrecha desde los tiempos de la URSS, en tiempos recientes se fue debilitando, mientras que la relación entre Rusia y China se fue profundizando, y la relación entre China e India evolucionó en forma compleja en el marco de las tensiones y las disputas fronterizas entre ambos países heredados de la colonización británica, el apoyo de China a Pakistán, el desarrollo de una marcada interdependencia económica sino-india y el reciente acercamiento de Nueva Delhi a Washington.

La relación China-Rusia

La relación sino-rusa se reactiva, no por casualidad, en 1996 con la visita del presidente Yeltsin a Beijing, en un contexto internacional en donde Moscú percibía crecientemente que su aspiración de integrarse –luego de la implosión de la URSS– a la “Gran Casa Europea”, según la caracterización de Gorbachov en su momento, era cada vez menos probable, tanto por la reticencia de algunos de los miembros de la

² Primakov, Yevgeni (2018) Rossiya v sovremennom mire, Moscú: Tsentrpoligraf.

UE como por la creciente presión de la OTAN sobre sus fronteras, en una coyuntura en la cual Rusia intentaba asegurar su entorno postsoviético como su zona de influencia. El intento ruso de mantener y estrechar lazos con Occidente persistió, con variaciones, hasta la presidencia de Obama en Estados Unidos, inclusive durante la primera presidencia de Putin, aunque comenzó a deteriorarse con la intervención de la OTAN en Yugoslavia en 1999 y se rompió definitivamente con la crisis con Ucrania y la recuperación de Crimea en 2014, con la consecuente imposición de sanciones por parte de Occidente.

Por su parte, China se enfrentó en el mismo período –y particularmente a partir de la crisis del estrecho de Taiwán en 1995 y 1996–, con tensiones crecientes con los Estados Unidos y con sus aliados en el Mar Meridional de la China, con una presencia naval estadounidense que amenazaba muchas de las vías marítimas utilizadas para la exportación de productos chinos y una serie de reclamos territoriales pendientes que agudizaban las tensiones de Beijing con sus vecinos, en un contexto en donde comenzaba a resurgir la narrativa oficial de la “humillación” impuesta a China por las potencias occidentales en el pasado.

En 1996 Beijing y Moscú anunciaron un acuerdo de asociación estratégica entre ambas naciones que señalaba un acercamiento y una progresiva superación de las tensiones y de los conflictos que caracterizaron en su momento las relaciones entre la URSS y China, a partir de la década del sesenta del siglo pasado. Este acuerdo da pie a la firma, en julio de 2001, de un “Tratado de buena vecindad y cooperación amistosa” entre ambas naciones, que constituyó un referente fundacional para el desarrollo de un proceso de creciente acercamiento y convergencia estratégica entre Beijing y Moscú hasta alcanzar en la actualidad su punto más álgido que, probablemente, se vaya consolidando en la fase pospandemia. De hecho, la relación entre ambas naciones es una relación estratégica que se ha ido profundizando desde hace más de dos décadas y que se aceleró en la década pasada en base a varios ejes de acercamiento, interrelación y cooperación diplomática, geoeconómica y militar.

En el ámbito diplomático, las relaciones se han ido acrecentando a través de numerosas visitas de algo rango entre ambos países –incluyendo numerosas visitas de los respectivos presidentes–, la multiplicación de acuerdos firmados y la sintonía personal reiteradamente expresada entre Putin y Xi Jinping; la coordinación de

posiciones en ámbitos multilaterales –especialmente evidentes en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas–, particularmente a la hora de aceptar o rechazar la normatividad impuesta en el marco del sistema liberal internacional, y en las visiones y posiciones desarrolladas frente a la emergencia de un nuevo orden internacional post-occidental³. No obstante, si bien como veremos con más detalle, la cooperación y coordinación es evidente en el ámbito eurasiático –como lo pone de manifiesto, con matices, la misma creación y los avances de la Organización de Cooperación de Shanghái–, no se desarrolla de la misma manera en otras regiones, lo que es particularmente visible en América Latina y el Caribe⁴.

Por otra parte, la cooperación geoeconómica se evidencia claramente en la intensificación del comercio entre ambas naciones. Desde 2009, China se ha convertido en el principal socio comercial de Rusia que provee a su vecino de energía, armas y alimentos (de hecho, el comercio entre ambas naciones alcanzó 110.000 millones de dólares en 2019); se ha desarrollado una creciente cooperación financiera entre las instituciones bancarias estatales de ambos países, aunque Rusia no ha logrado atraer suficiente inversión china, entre otras razones, porque trata de evitar la llamada “trampa del endeudamiento” y una eventual “dependencia con características chinas”⁵ a la que se pueda enfrentar debido a la fortaleza económica de su vecino. No obstante, la cooperación en el desarrollo de una infraestructura que facilite las comunicaciones entre ambos países ha avanzado de manera sostenida como lo prueba la construcción de dos puentes sobre el río Amur que contribuyen a una mayor interconexión vial entre ambas naciones. La cooperación tecnológica, en cambio, ha sido el eslabón más débil de esta cadena, particularmente en el ámbito de la alta tecnología, pero ha tenido significativos avances en tecnología digital ya que Rusia ha acordado la utilización de la versión china para avanzar con la tecnología 5G.

Finalmente, en el ámbito militar, la cooperación en tecnología bélica ha sido muy marcada, como se evidencia, entre otros elementos, por el desarrollo de un sistema de prevención temprana de ataques misilísticos que Rusia proveyó a China,

³ Stuenkel, Oliver (2016) *Post-Western World*, Cambridge: Polity Press.

⁴ Serbin, Andrés (2019) *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*, Barcelona-Buenos Aires: Icaria/CRIES.

⁵ Stallings, Barbara (2020) *Dependency in the Twenty-First Century?*, Cambridge University Press.

pese a que Moscú ha evitado una transferencia tecnológica más avanzada que pueda amenazar sus propios sistemas de defensa. Sin embargo, Beijing se muestra muy interesado en desarrollar la cooperación tecnológica en el área militar para reforzar sus capacidades bélicas ante los Estados Unidos. No obstante, China se encuentra más avanzada que Rusia en construcción naviera, en el desarrollo de drones y de inteligencia artificial, y ambos países han avanzado significativamente en la cooperación en el espacio exterior y en el ámbito cibernético. A esto se suma el desarrollo de ejercicios militares conjuntos –incluyendo los realizados recientemente en el Mediterráneo– que contribuyen al desarrollo de una capacidad de enfrentar conjuntamente a un enemigo común y, en particular a los Estados Unidos que, en el caso de avanzar una alianza militar sino-rusa, forzarían a Washington a desdoblar sus capacidades en forma simultánea en diferentes teatros de operaciones en Europa, el Medio Oriente y el océano Pacífico.

Estos ejes de cooperación se han reflejado asimismo en diferentes espacios de convergencia, no siempre exentos de tensiones. En el espacio euroasiático, China y Rusia, en conjunto o por separado, han desarrollado un entramado institucional cada vez más articulado a partir de la creación, en 2001, de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), promovida entre ambos países y constituida sobre la base del mecanismo de los “Cinco de Shanghái” en 1996, con el propósito de estabilizar la región sin la interferencia de los Estados Unidos y de enfrentar conjuntamente la amenaza representada por los llamados “tres males”: el terrorismo, el separatismo y el extremismo religioso. La OCS incorporó inicialmente no solo a China y a Rusia, sino también a los países del Asia Central, y abrió la posibilidad de incorporación de otras naciones como miembros plenos, observadores (Afganistán, Bielorrusia, Irán y Mongolia) o “socios de diálogo” (Sri Lanka, Turquía, Azerbaiyán, Armenia, Camboya y Nepal). En este marco, en junio de 2017 se incorporaron como miembros plenos de la OCS India y Pakistán, en función de un acuerdo entre China y Rusia. El entramado institucional euroasiático se complejizó con el establecimiento desde 1992 de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) como un contrapeso a la OTAN, y la creación en 2015 de la Unión Económica Euroasiática (UEEA), ambos bajo la égida de Rusia y sin la participación china, y el lanzamiento de la iniciativa china de la Nueva Ruta de la Seda o Belt and Road Initiative (BRI), que fue anunciada por

el presidente Xi Jinping en Kazajstán en 2013 y que, más allá de su foco inicial en Eurasia, se ha convertido en el núcleo central de la estrategia de la política exterior de Beijing⁶.

Este complejo tejido institucional en el ámbito euroasiático muestra marcados elementos de convergencia y, a la vez, una diferenciación de espacios e intereses. Rusia no se asoció a la BRI y los países de Asia Central mantienen sus reticencias frente al poderío económico de China, pero la UEEA –que incluye a algunos de ellos– firmó un acuerdo de “armonización” con Beijing en octubre de 2018, en el marco de una evidente insistencia rusa en el desarrollo de un proyecto de la Gran Eurasia que incluye a China, no sin ciertas reticencias.

Sin embargo, más allá de las tensiones existentes, la configuración de este entramado complejo en el espacio euroasiático cumple con varios propósitos: asegurar la retaguardia estratégica de Rusia y de China frente a Occidente con la exclusión de los Estados Unidos, promover formas inéditas de cooperación y coordinación, y contribuir, pese a las críticas occidentales, a convertir al ámbito euroasiático en un polo gravitacional de peso en el sistema internacional.

Un segundo espacio de cooperación sino-rusa no disociado de la dinámica euroasiática, pero con sus propias características, es el de Siberia y el Extremo Oriente de Rusia, a su vez no exento de suspicacias mutuas pero funcional a los intereses de ambas naciones, como así también en un espacio no exento de competencias y rivalidades como es el Ártico.

En todo caso, tanto la cooperación sectorial como regional muestra una clara intencionalidad de articular lazos crecientes entre las dos naciones, en el marco de un alineamiento en términos de “nunca uno contra el otro, pero no siempre juntos” frente a las presiones de los Estados Unidos –que ha equiparado, bajo la administración Trump, a ambos países como una amenaza a su seguridad–.

En este contexto se ubica, asimismo, la propuesta de Putin desde 2016 de impulsar un Proyecto de la Gran Eurasia en conjunto.

La culminación de este proceso de convergencia estratégica entre Rusia y China se produce en junio de 2019 con la visita de Xi Jinping a Moscú y la firma

⁶ Serbin, Andrés (2019) *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*, Barcelona-Buenos Aires: Icaria/CRIES.

entre los dos países del “Acuerdo de Asociación Integral de Coordinación para una Nueva Era”, que profundiza la convergencia y la cooperación y que evidentemente no ha sido afectado por las tensiones surgidas durante el inicio de la pandemia con el cierre de la frontera con China por parte de Rusia. Tensiones que, aparentemente, han sido solventadas rápidamente.

La relación entre China y Rusia: sus alcances y el debate actual

Este proceso deja en pie, sin embargo, un debate en curso sobre si el alineamiento entre China y Rusia puede calificarse como “un matrimonio de conveniencia” de corto alcance (según algunos analistas occidentales extremadamente críticos) que fundamenta una especie de condominio euroasiático⁷, una entente como la que existe entre las potencias europeas en el siglo XIX en términos de un equilibrio de poder entre potencias en igualdad de condiciones (de acuerdo a algunos analistas rusos como Trenin⁸), una relación asimétrica en términos del poderío económico de China y del poderío nuclear de Rusia que no implica subordinación política (pese a que la percepción china de Rusia refiera circunstancialmente a su condición de “hermano menor”), o los primeros pasos hacia la conformación de una alianza militar, esta última versión nutrida por las recientes afirmaciones de Putin de que esta no existe aunque no se descarta que podría materializarse en el futuro en el marco de la “integración de integraciones” que implica la configuración del proyecto de la Gran Eurasia⁹.

En el interín, el alineamiento estratégico entre ambas naciones también se manifiesta en su desempeño convergente en el sistema internacional, como estados revisionistas que cuestionan¹⁰, desde ópticas diferenciadas, distintos aspectos del sistema liberal internacional, particularmente en lo que se refiere a la normatividad establecida en torno a temas de una agenda política (soberanía y no intervención, derechos humanos, estado de derecho, democracia vs. autoritarismo). En este sentido,

⁷ Rolland, Nadège (2019) “A China-Russia Condominium over Eurasia”, en *Survival. Global Politics and Strategy*, Routledge.

⁸ Trenin, Dmitri (2018) “Entente Is What Drives Sino-Russian Ties”, Carnegie Moscow Center, <https://carnegie.ru/2018/09/12/entente-is-what-drives-sino-russian-ties-pub-77235>

⁹ Putin, Vladimir (2020): Discurso en el 75 Aniversario de la ONU, en: <https://www.youtube.com/watch?v=TIDXsbBdABQ>

¹⁰ Stent, Angela (2020) “Russia and China: Axis of Revisionists?”, en *Global China*, February 2020

el revisionismo de ambas se expresa en posiciones que apuntan a una revisión del orden actual existente, a un énfasis en el multilateralismo como un rechazo al unilateralismo, y a una defensa de la soberanía nacional y el no-intervencionismo que frecuentemente nutren sus reacciones frente a la normatividad impuesta por el sistema liberal internacional, reforzando sus respectivos planteamientos en torno a que el orden internacional no necesariamente debe ser un orden liberal, por lo menos en el plano político.

Sin embargo, pese a este proceso de convergencia cada vez más avanzado, es innegable que la relación también está teñida de suspicacias y reservas mutuas, de rivalidades marcadas por las asimetrías existentes entre ambas naciones y por la persistencia de percepciones etnocéntricas –sinocéntricas o eurocéntricas– de lado y lado que pueden afectar en el futuro el desarrollo de este proceso.

Escenarios posibles

Un analista ruso plantea, en consecuencia, cuatro escenarios posibles para el devenir de la relación entre ambas naciones que recogen las convergencias y las divergencias que pueden afectar su evolución en el marco de la transición que vive el sistema internacional: a) la continuidad de la entente Rusia-China por lo menos a corto plazo, aunque es difícil predecir qué plazos puede manejar estratégicamente China; b) un acercamiento entre Rusia y los Estados Unidos que puede fracturar o afectar la relación entre Beijing y Moscú y, eventualmente, puede llevar a Rusia a desempeñar un papel en la rivalidad sino-estadounidense ya sea como mediador o como un actor que pueda maniobrar con mayor autonomía en torno a esta rivalidad; c) una ruptura entre Rusia y China a raíz de cambios domésticos tanto en una fase post-Putin o en el marco de una crisis del sistema político chino, y d) un progresivo desajuste en la relación debido a la acentuación de las asimetrías¹¹. Es obvio que estos escenarios están asimismo condicionados por los cambios que pueda sufrir la política exterior de los Estados Unidos a raíz de las elecciones presidenciales de noviembre de 2020 y por la mayor o menor hostilidad que ambos actores pueden detectar y percibir en el sistema internacional.

¹¹ Lukin, Artyom (2020) “The Russia-China Entente and its Future”, en *International Politics*, Springer.

Pero más allá de estos escenarios posibles, la relación entre China y Rusia en su estado de desarrollo y consolidación actual reafirma la emergencia de un eje euroasiático en la transición hacia un nuevo orden mundial que, sin embargo, no solo abre interrogantes sobre su continuidad y supervivencia por los cambios que puedan sufrir en el futuro ambos actores, sino también por un entorno que, especialmente en Asia-Pacífico, desafía su gravitación en el ámbito regional y global.

El tercero en discordia

En este sentido, India desempeña un rol ambiguo en su vinculación con el “triángulo estratégico” que, de acuerdo con Primakov, debería definir un polo euroasiático en el futuro, en tanto pivota alternativamente entre el ámbito revisionista euroasiático y el bloque Indo-Pacífico “abierto, libre y democrático” (OFIP) impulsado por los Estados Unidos con los que ha venido estrechando sus vínculos.

A pocos días de las elecciones presidenciales estadounidenses, la reciente visita del Secretario de Estado Mike Pompeo a Nueva Delhi y la firma de un acuerdo de defensa entre India y los Estados Unidos que potencia las capacidades bélicas de la primera frente a China, profundiza su alianza militar en el marco de la estrategia del Indo-Pacífico que, bajo otro ángulo y con énfasis en la seguridad regional, dio continuidad, en su momento, al “pivote Asia” impulsado por el presidente Obama. Simultáneamente incorpora otro componente clave al complejo juego geopolítico que se despliega en la región del Asia-Pacífico y abre interrogantes sobre la continuidad de esta estrategia luego de las elecciones en puerta. Más allá de que la visita se continuase con una gira en la región que incluyó a Sri Lanka, las Maldivas, Indonesia –un actor clave de la ASEAN– y Vietnam, es evidente el intento de consolidar la estrategia de contención de China por parte del revigorizado Quad de seguridad entre los Estados Unidos, Japón, Australia e India mediante la estrategia del Indo-Pacífico libre y abierto que agrupa a las principales democracias de la región. Calificado por Beijing como una “coalición anti-China”, el Quad tiene previsto realizar una serie de ejercicios navales conjuntos bajo el rótulo de “ejercicio Malabar” en el mar de Omán y en el Golfo de Bengala.

Por otra parte, en cualquiera de los escenarios posteriores a la elección presidencial, la confrontación y la desconfianza entre los Estados Unidos y China se profundizarán, inclusive bajo una presidencia de Joe Biden, y junto a la agenda de desacuerdos comerciales y de competencia tecnológica ya existente, probablemente se agudizarán los temas más sensibles relativos a Hong Kong y Taiwán, las tensiones en el mar de China Meridional, la violación de derechos humanos tanto de minoría uighur como de otros ciudadanos chinos, y la propiedad intelectual. De hecho, Biden también se ha inclinado, junto con el resto del *establishment* en Washington, a un tono más confrontativo con Beijing (tono que se extiende, asimismo, de una manera más radical que Trump, a Rusia), pero que conllevará probablemente más a un cambio de tácticas que a una reformulación de la estrategia estadounidense hacia la región.

Más allá de sus aliados tradicionales, India es un factor clave para contrarrestar la proyección china, no solo por las recientes confrontaciones en la frontera con este país y su alineamiento con Pakistán, sino también por su peso económico y político y por su ambigua relación con Rusia, un socio histórico que, a la vez, se ha convertido en un aliado estratégico de China en el ámbito euroasiático, sin descartar que pese a las actuales tensiones, la marcada interdependencia económica entre China y la India constituye de por sí un factor gravitante que incide sobre sus relaciones y dificulta un desacople. Por otra parte, el acelerado acercamiento entre los Estados Unidos e India, refrendado por la reciente visita de Pompeo, no ha erosionado una revitalización reciente de la relación de larga data entre Nueva Delhi y Moscú, al punto que India –además de ser miembro de la Organización de Cooperación de Shanghái– ha solicitado recientemente su ingreso a la Unión Económica Euroasiática.

En este marco, India deviene en un factor clave en la disputa entre una estrategia euroasiática articulada en torno al tándem China-Rusia y una estrategia del Indo-Pacífico que a futuro definirá el orden mundial.

La relación entre Rusia y China en materia de integración energética

Andrés Di Pelino

Introducción

China ha lanzado la Nueva Ruta de la Seda o BRI (Belt and Road Initiative) en el año 2013. Se trata de un gran proyecto con el que pretende ganar peso como potencia. Esta iniciativa consiste en el establecimiento de dos rutas combinadas, una de infraestructuras terrestres y otra marítima, que mejorarían las conexiones chinas tanto en el continente asiático como hacia el exterior, dando a China más influencia económica y política a nivel mundial.

Desde el sudeste asiático hasta Europa del Este y África, Belt and Road incluye 71 países que representan la mitad de la población mundial y una cuarta parte del PIB mundial¹.

Se espera que la iniciativa Belt and Road cueste más de un billón de dólares, aunque existen estimaciones diferentes sobre cuánto dinero se ha gastado hasta la fecha. Algunos análisis sostienen que China lleva invertido más de 210.000 millones de dólares, la mayoría en Asia.



¹ Fuente: American Enterprise Institute.

Gasoducto Ruso-Chino

En el marco de este megaproyecto es que China comienza a construir la parte sur del gasoducto China-Rusia Este. El sistema completo China-Rusia Este es un gasoducto de 5.111 km (3.176 millas) que bombea gas natural desde la región de Siberia en Rusia hasta China.

Una vez que se encuentre plenamente operativo, en 2025, se espera que la parte sur del gasoducto transmita 18,9 mil millones de metros cúbicos (bcm) de gas natural a la región del delta del río Yangtsé cada año.



El noreste de China comenzó a consumir gas ruso a través de la parte norte del gasoducto China-Rusia del Este desde diciembre 2019.

La parte media del sistema oriental China-Rusia conectará Changling, en la provincia de Jilin, y Yongqing, y estaba previsto que concluya a principios de 2021.

El productor ruso de gas Gazprom está en conversaciones para aumentar los flujos anuales de gas a China en 6 bcm a 44 bcm a través del gasoducto Power of Siberia.

En mayo de 2020, Gazprom comenzó un estudio de viabilidad para su proyecto de gasoducto Power of Siberia-2 que bombearía hasta 50 bcm de gas a China por año a través de Mongolia.

Rusia

La economía sufrió una profunda recesión en 2020 a consecuencia del coronavirus, ya que esta crisis pesa sobre la economía local y demanda externa de crudo que el país produce. La política fiscal se ha vuelto más expansiva, pero el gobierno sigue siendo cauteloso y apunta a preservar las reservas fiscales.

El Banco Central de Rusia (CBR) recortó las tasas a un mínimo histórico en julio, dada la débil inflación y una economía tambaleante, pero el TC real se mantiene por ahora alto. Sin embargo, el rublo volvió a entrar en zona de turbulencias a mediados del año pasado, lo que puede impulsar presiones inflacionarias más fuertes a corto plazo.

Los débiles precios mundiales del petróleo y las salidas de capital harán que el superávit en cuenta corriente de Rusia se reduzca en 2020. Así y todo, el nivel de reservas (que superan la deuda externa), reducen el riesgo de que Rusia experimente dificultades financieras durante 2021.

China

El relajamiento de la política fiscal y monetaria china en 2020-2021 será moderado (consecuencia del coronavirus) en comparación con los de muchos otros países, lo que refleja una preocupación en relación con la deuda. La estabilidad del mercado laboral será la principal prioridad de la política económica.

Se espera que el PIB real se expanda un 1,7 % en promedio en 2020, tras una contracción en la primera mitad del año causada por el shock pandémico. El crecimiento se recuperará en 2021 fuertemente, para luego desacelerar en los años posteriores.

La inflación de los precios al consumidor promediará el 3,1 % anual en 2020-2024, con un aumento de los precios de la carne de cerdo (como resultado de la peste porcina africana) que compensó la fuerte caída de los precios mundiales del petróleo en 2020. Una recuperación en los precios mundiales del petróleo impulsará la inflación después de 2021.

El superávit en cuenta corriente de China promediará el equivalente al 0,6 % del PIB en 2020-2024; en tanto el superávit comercial de bienes seguirá siendo

elevado, a pesar del impacto en los flujos comerciales causado por coronavirus, pero caerá moderadamente a mediano plazo.

El papel futuro de China en la región

Forjar vínculos más estrechos con los países de Europa del Este es una forma de que China extienda su influencia en Europa y de ganar aliados en la UE y su área de la periferia. Es parte de la estrategia a largo plazo de la futura inversión económica de China. También hay otros beneficios: países no pertenecientes a la UE en Europa del Este suelen ofrecer altos subsidios estatales y tienen estándares ambientales más bajos.

Proyectos de infraestructura en la región pueden contribuir al mantenimiento del empleo en esos países, gracias a las empresas constructoras chinas. Para Europa del Este, los chinos están proporcionando una actualización muy necesaria de sus anticuados sistemas de transporte y obras de infraestructura. Las empresas de la región también se benefician de transferencia de tecnología de sus socios chinos y su participación da un impulso para los mercados laborales locales.

Aparte de los beneficios económicos, algunos países están dispuestos a aprovechar sus lazos de fortalecimiento con China como palanca y contrapeso con la UE.

Política de oleoductos en Asia

Dos de los mayores desarrollos hoy día en la región son la inversión china en Asia Central y la cooperación con Rusia en materia de recursos energéticos. Algunos analistas han pronosticado un futuro en el que China compita con Europa y Rusia por los limitados recursos de Asia Central, y también en el que China compite con Europa y el resto de Asia por los recursos rusos. Sin embargo, no parece ser un juego de “suma cero”². Los vastos recursos de petróleo y gas natural en Rusia y Asia Central jugarán un papel importante en la seguridad energética a largo plazo de sus socios orientales y occidentales.

² Llamamos juegos de suma cero a aquellos en los que las ganancias de un jugador se equilibran con las pérdidas de otro.

China está en el centro del debate sobre la seguridad energética mundial. La demanda de energía China viene aumentando año tras año. Es el segundo mayor consumidor de energía (detrás de Estados Unidos) y, dadas las proyecciones futuras, China necesitará más hidrocarburos y ampliar su energía nuclear y fuentes de energía renovables para alimentar su objetivo de una tasa de crecimiento del PIB anual del 8 al 10 %. El carbón sigue siendo la principal fuente de energía de China y actualmente comprende el 70 % de su mix energético total. China ha reconocido que la demanda está superando la oferta nacional e importada, y ha propuesto varias iniciativas para obtener más suministros y aumentar los recursos renovables y, al mismo tiempo, abordar el impacto ambiental del carbón. Acá la cooperación con Rusia juega un rol importantísimo.

El gas natural es la opción que eligió China. El gas produce solo aproximadamente la mitad de emisiones de carbón. Ofrece un medio para reducir las emisiones de carbono reemplazando parcialmente al carbón y apoyando el objetivo global de combatir el cambio climático. Actualmente, el gas natural constituye una pequeña (menos del 4 %) pero creciente participación de la energía primaria que China consume. Sin embargo, para 2025, se prevé que la demanda china de gas natural se duplique, pasando de 100 bcm por año a aproximadamente 210 bcm por año, requiriendo que China importe alrededor del 35 % de sus necesidades totales de gas natural. ¿De dónde vendrá este nuevo gas? Hay varias posibilidades que incluyen: producción doméstica, el Asia Central, Rusia, Australia y otros.

Dada su proximidad a las grandes reservas de Asia Central, China se está convirtiendo en un jugador cada vez más importante en la exploración y en el desarrollo de gas en Uzbekistán, Kazajstán y Turkmenistán. Estos países proporcionan una rica fuente de recursos naturales y ofrecen una ruta terrestre para las importaciones de hidrocarburos de China; la mayoría de las cuales actualmente pasan a través del estrecho de Malaca (que podría generar un potencial conflicto con la India).

Con relación a Uzbekistán, China es ahora su segundo socio comercial más grande después de Rusia. En Kazajstán, China completó un oleoducto que transporta 200.000 barriles diarios de crudo desde Kazajstán al oeste de China.

En Turkmenistán, China abrió un oleoducto en diciembre de 2019 que puso fin a lo que alguna vez fue casi un monopolio ruso sobre las exportaciones de gas de Turkmenistán. Va a tener la capacidad de transportar hasta 40 billones de metros cúbicos al año de gas natural desde Turkmenistán, y posiblemente Uzbekistán y Kazajstán hasta el oeste de China.

Muchos ven este desarrollo de manera positiva. Proporciona a China una diversidad de proveedores y a Asia Central con una mejor multiplicidad de mercados.

La seguridad energética no debiera ser entendida como un “juego de suma cero”. Pueden satisfacerse simultáneamente las necesidades energéticas de las grandes economías, ya sea en Europa o en China. Algunos podrían cuestionar si las exportaciones de gas de Turkmenistán a China se realizan a expensas de Nabucco u otros proyectos del Corredor Sur destinados a abastecer a Europa. El suministro del gasoducto Turkmenistán-China, recientemente inaugurado, proviene de depósitos “on shore” en la zona este del país.

Todavía no está claro de dónde el gas turcomano para los proyectos de energía de los europeos pueda provenir; pero dada la actual situación económica, es mucho más probable que sean abastecidos con gas de los bloques “off shore” de Turkmenistán. Además, el gas natural de Asia Central para China a su vez libera suministros de GNL, que pueden tomar otros grandes consumidores como Europa y otras partes del mundo.

Por lo tanto, estos proyectos no deben considerarse en competencia uno con otro. La creciente relación petrolera entre Rusia y China es un desarrollo significativo y se expandió notablemente con la finalización de la primera fase del gasoducto de Siberia Oriental desde Rusia hasta el puerto ruso de Kozmino en el Pacífico, lo que facilita las exportaciones desde el mayor productor de energía de la región a su consumidor de energía de más rápido crecimiento, así como otros en la región.

Esta relación sobre el gas natural entre Rusia y China, emerge análoga a su relación petrolera. El GNL de la isla Sakhalin es un ejemplo de una fuente siberiana cuya producción podría alimentar el mercado chino.

Con muchos desarrollos orientados hacia el este de Siberia y Asia, surge la pregunta; ¿Rusia desplazará el centro de su producción de energía de Occidente a

Oriente? Nuevamente no debiéramos buscar una respuesta en términos de un “juego de suma cero”.

En primer lugar, debemos entender a Siberia occidental y oriental como dos regiones diferentes, ambas con vastos recursos de petróleo y gas natural necesarios para abastecer a sus consumidores.

En segundo lugar, tanto Europa como Rusia dependen el uno del otro. La primera para el suministro de hidrocarburos, y la última para una parte cada vez más significativa de su inversión y sus ingresos. En el futuro seguirá habiendo proveedores y rutas diversificadas a medida que se ponga en marcha la producción en Rusia, Asia Central y Oriente Medio. Sin embargo, Rusia seguirá siendo un destacado proveedor de gas natural para el continente europeo dada su ubicación y vastas reservas.

En tercer lugar, Rusia y China, que llevan años negociando sobre el gas natural y sus acuerdos de precios.

Finalmente, redireccionar las exportaciones de gas que iban a Europa, para dirigir las al Asia requerirían una inversión muy significativa.

Rusia tendría que equilibrar la inversión masiva requerida para un gasoducto a China con sus otras prioridades sustanciales de infraestructura. Dado que Siberia Occidental y Oriental serán vitales para las exportaciones actuales y futuras de Rusia, vemos dos posibles alternativas que permitan la necesaria cooperación energética entre Rusia y Oriente Asia, particularmente China.

Primero, climas de inversión abiertos, transparentes y basados en el mercado tanto para extranjeros como para las empresas nacionales podrían ayudar a acelerar el desarrollo en estos países. Tener presente que la inversión bidireccional (de empresas estadounidenses en Rusia y de empresas rusas en los EE. UU.) es algo que se viene discutiendo actualmente a través del Grupo de Trabajo de Energía Rusia-Estados Unidos.

El desafío ahora pasa por el diseño de inversiones entre Estados Unidos, China y Rusia. Estas políticas trilaterales podrían conducir a nuevas inversiones en energía, respaldando un sólido mercado mundial de comercio de energía. Si bien esto requeriría la liberalización de las partes, también puede crear oportunidades comerciales para un mercado energético global. Mientras tanto, existen marcos multilaterales vigentes que deberían utilizarse para promover la seguridad energética

tales como la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), el OIEA, Alianza Internacional para la Cooperación en Eficiencia Energética, el G-20 y los principales Foro de Economías.

Estos pasos permitirán a China satisfacer mejor sus futuras demandas de energía y asegurarse los hidrocarburos rusos. Japón y Corea del Sur han seguido pasos similares para obtener estos recursos. Corea del Sur, en particular, ha sido muy activa en Asia Central.

Si bien los oleoductos y gasoductos a sus vecinos de Rusia y Asia Central juegan un papel importante en ayudar a China a garantizar su seguridad energética, debemos recordar que este es solo uno de una amplia estrategia de seguridad energética. Como se mencionó anteriormente, China está concentrándose asimismo en energías renovables y eficiencia energética. La construcción de instalaciones adicionales de importación de GNL en China y el surgimiento de Australia como un importante exportador de GNL respaldarán aún más un robusto mercado de GNL de la cuenca del Pacífico, además de las exportaciones de GNL preexistentes de Indonesia y proyectos previstos en PNG y en otros lugares. Si el “shale gas” es viable en China, esto podría aumentar significativamente la producción nacional de gas.

Conclusiones

La creciente demanda de necesidades energéticas chinas y su relación con Asia Central y Rusia debe entenderse en base a algunos conceptos, a saber:

- La seguridad energética es fundamental para el crecimiento económico. Es importante asegurarse de que las economías tengan una fuente estable de suministro de energía y que las naciones productoras, ya sea desarrolladas o en desarrollo, puedan beneficiarse económicamente de este comercio. Esto puede ser logrado a través de un mercado abierto, transparente y competitivo. A medida que las empresas invierten en desarrollo energético en todo el mundo, deberían adoptar estándares de seguridad y buen gobierno corporativo, e invertir en la región.

- La diversificación es la clave tanto para los consumidores como para los productores. Esto les permite manejar riesgos en el mercado y garantizar una fuente estable de suministros e ingresos a medida que las economías crecen y las carteras de energía cambian.

- La cooperación regional es fundamental para la seguridad energética y debe seguirse trabajando para lograrlo.

Finalmente tener en consideración que la relación económica China-Rusia se caracteriza por:

- ◇ China es el principal socio comercial de Rusia; en tanto Rusia es el décimo socio de China.

- ◇ La mayoría de las exportaciones rusas a China son materias primas, incluyendo hidrocarburos.

- ◇ El gasoducto Siberia tiene un valor estimado de US\$ 400.000 millones de dólares.

- ◇ La mayoría de las exportaciones chinas a Rusia son equipos, maquinaria y bienes de consumo.

- ◇ Otros proyectos estratégicos incluyen trabajos de infraestructura.

- ◇ La inversión exterior directa de China en Rusia alcanza los US\$140 millones dólares al año.

La asociación estratégica integral de coordinación sino-rusa

Jorge Malena

Introducción

La Unión Soviética fue el primer Estado que reconoció diplomáticamente a la nueva China, y hoy, setenta años después, la Federación de Rusia y la República Popular China afirman que tienen “el más alto grado de confianza mutua, coordinación de políticas y valor estratégico de toda la historia”¹. En este sentido, cabe citar que en esta relación bilateral se cumple el proverbio chino “un buen vecino es mejor que un familiar lejano”.

En junio de 2019, ambos países reconocieron que su relación es una “asociación estratégica integral de coordinación en la nueva era”. Dicha asociación equivale a la categoría más alta de los status de alianza que forja China en el sistema internacional, categoría que incluye la cooperación en temas internacionales, económicos y científico-tecnológicos, más la coordinación en cuestiones de defensa².

El siguiente artículo analiza los principales contenidos de la asociación estratégica existente entre ambos países, destacando la incidencia del *rapport* personal entre sus respectivos líderes, las preocupaciones geopolíticas compartidas y las perspectivas económicas. El trabajo concluye con una reflexión personal y una mirada a futuro.

Los cimientos de la relación especial Moscú-Beijing

Algunos autores ven la relación como temporal, táctica y oportunista, y predicen que el residual de desconfianza histórica volverá a surgir para enfrentar a las dos potencias euroasiáticas entre sí. Esta línea de pensamiento considera que los intereses rusos y chinos son dispares y que los contrastes en las economías y

¹ Shambaugh, David “China-Russia Relations: The New Axis”. China US Focus. June 26, 2019. <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/china-russia-relations-the-new-axis>.

² Wang Haiyun “Further Deepening China-Russia Comprehensive Strategic Partnership of Coordination”. *International Strategic Studies* (Beijing: China Institute for International Strategic Studies) Vol. 127, No. 1, January 2018, pp. 9-10.

demografía de los dos países harán que una alianza sea poco probable³. Incluso, desde que se abrió la frontera chino-soviética en 1988, algunos funcionarios y medios de comunicación rusos han advertido sobre la “sinificación” del Lejano Oriente ruso⁴.

China y Rusia son Estados continentales con posturas proactivas en sus respectivas áreas de influencia, que perciben que sus intereses están amenazados por un mismo actor: los EE.UU. A nivel sistémico, los dos países coinciden en la necesidad de promover un “equilibrio multipolar” y la centralidad de construir un nuevo orden político y económico internacional. Por lo tanto, podría afirmarse que entre Beijing y Moscú existe una complementariedad estratégica⁵.

La alianza se encuentra reforzada por el fuerte vínculo personal entre sus líderes, Xi Jinping y Vladimir Putin, quienes celebran cumbres dos veces al año y se han reunido casi treinta veces en total. Antes de la cumbre que llevó a la firma de la mencionada asociación especial, el presidente Putin expresó: “Sin exagerar, [las relaciones] han alcanzado un nivel sin precedentes”, mientras que el presidente Xi Jinping describió a su homólogo ruso como “el colega extranjero con el que he interactuado más extensamente. Es mi mejor amigo y valoro mucho nuestra amistad”⁶.

En Beijing se considera que Washington es el principal obstáculo para el ascenso de China, por lo que una “cuasi alianza” con Rusia proporcionaría un importante contrapeso. Asimismo, para China, su aliado es un actor importante para proveer seguridad en el Asia Central, dado que en esos territorios aún subsiste lo que Beijing llama los “tres males”, es decir el extremismo, el separatismo y el terrorismo de origen religioso, básicamente islamita. Según el gobierno chino, los “tres males” son fenómenos interrelacionados, que provocan inestabilidad en la región autónoma del Xinjiang Uigur. Dicha inestabilidad, de enraizarse en el área circundante, podría

³ Saradzhyan, Simon & Ali Wyne “China-Russia Relations: Same Bed, Different Dreams? Why Converging Interests Are Unlikely to Lead to a Full-Fledged Alliance”. Cambridge, MA: Russia Matters Project, June 2018. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:42333608>.

⁴ Alexseev Mikhail A. & C. Richard Hofstetter, “Russia, China, and the Immigration Security Dilemma” *Political Science Quarterly* 121, no. 1 (Spring, 2009): pp. 1-32, <https://www.jstor.org/stable/20202643>.

⁵ Saradzhyan, Simon & Ali Wyne, op. cit., p. 11.

⁶ Wishnick, Elizabeth “Sino-Russian Consolidation at a Time of Geopolitical Rivalry”. PONARS Eurasia. March 1, 2020. <https://www.ponarseurasia.org/article/sino-russian-consolidation-time-geopolitical-rivalry>.

afectar el funcionamiento de la Nueva Ruta de la Seda a lo largo del Asia Central y el Medio Oriente⁷.

La asociación estratégica integral de coordinación

Cabe destacar también que la alianza sino-rusa se ha consolidado en los últimos dos años. Según la lógica triangular, dicha consolidación sería la respuesta natural a las tensiones en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia y entre Estados Unidos y China. No obstante, la asociación entre China y Rusia comenzó a profundizarse mucho antes de los cambios en la política estadounidense hacia cada uno de esos países, ya que el diálogo bilateral en los sectores de energía, agricultura, tecnología, asuntos militares y el Ártico se remonta al año 2015⁸.

Fue así que, tras 4 años de negociaciones y acuerdos parciales, el 5 de junio de 2019 China y Rusia firmaron la declaración conjunta para el desarrollo de la “Asociación estratégica integral de coordinación para una nueva era”. Recordemos que ambos países tienen complementariedades económicas esenciales: Rusia cuenta con tecnología avanzada, petróleo, gas y alimentos, mientras que China es tenedora de divisas duras, tiene sobrecapacidad industrial y es fuerte en construcción de infraestructura. El comercio bilateral superó los 100 mil millones de dólares el año pasado y se espera que alcance los 200 mil millones de dólares en cinco años. Esa es una cifra considerable, especialmente para la economía rusa⁹.

Las sanciones occidentales sobre Moscú obligaron a Rusia a mirar hacia China en busca de oportunidades de inversión. La iniciativa Una Franja Una Ruta está contribuyendo con el afianzamiento de la relación bilateral, dadas las ambiciones chinas de proyectarse sobre Eurasia y la necesidad de Rusia de mejorar su infraestructura. El proyecto de gas natural licuado Yamal, en el Ártico ruso, habría sido difícil, si no imposible, sin el apoyo de China. China proporcionó financiamiento a través de su Fondo de la Ruta de la Seda, préstamos de sus bancos estatales e inversiones a través de una empresa de propiedad estatal¹⁰. También utilizó el

⁷ Wang Haiyun, *op. cit.*, p. 12.

⁸ Wishnick, Elizabeth, *op. cit.*

⁹ Hillman, Jonathan E. “China and Russia: Economic Unequals”. Center for Strategic and International Studies. July 2020. <https://www.csis.org/analysis/china-and-russia-economic-unequals>.

¹⁰ Feng, Yujun et al., “The Belt and Road Initiative: Views from Washington, Moscow, and Beijing”. Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, April 8, 2019.

mencionado Fondo para invertir en Sibur, la empresa petroquímica más grande de Rusia. La cooperación de gobierno a gobierno ha sido fundamental para desarrollar las inversiones de China en Rusia, país que también está tratando de atraer inversiones de Japón, India y Arabia Saudita.

Se han acordado una serie de proyectos conjuntos, incluido un plan maestro para desarrollar 205 grandes proyectos de cooperación en las provincias del noreste de China, que son contiguas al Lejano Oriente ruso. Beijing también ha otorgado múltiples créditos y préstamos a Moscú¹¹. Asimismo, Rusia es el mayor proveedor de armas de China y proporcionó el 70 % de las importaciones de armas de China entre 2014 y 2018. El armamento provisto (armas nucleares, aviones de combate, sistema de alerta misilístico, etc.) retratan a Rusia como tecnológicamente avanzada y fortalecen la visión de que se encuentra vigente una profunda cooperación en el ámbito estratégico¹².

¿La soja como cemento de la relación bilateral?

La declaración conjunta sobre el desarrollo de una “Asociación integral de coordinación estratégica para una nueva era”, destaca la promoción del comercio de un *commodity* de particular interés para Argentina: la soja. Esto se vincula con el llamado del Ministerio de Agricultura en febrero de 2019 a las empresas chinas a “salir” a lo largo de la Nueva Ruta de la Seda para aprovechar la creciente conectividad y acordar con nuevos proveedores, como Rusia y Kazajstán (que tienen la ventaja adicional de producir soja transgénica)¹³.

China es el mayor comprador de soja del mundo, porque consume un promedio de 110 millones de toneladas al año. La soja es una fuente clave de proteína para la alimentación animal y la producción de aceite comestible en China, pero la República Popular solo produce alrededor de 16 millones de toneladas al año. Sus

<https://carnegiesinghua.org/2019/04/08/belt-and-road-initiative-views-from-washington-moscow-and-beijing-pub-78774>.

¹¹ *Ibid.*

¹² Wezeman, Pieter D. et al., “Trends in International Arms Transfers, 2018”. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2019. https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018.pdf.

¹³ Wu, Wendy “China calls for ‘soybean industry alliance’ with strategic partner Russia”. South China Morning Post. 26 August, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3098980/china-calls-soybean-industry-alliance-strategic-partner-russia>.

importaciones de soja se mantuvieron en 80-90 millones de toneladas al año, siendo Brasil y EE.UU. los dos mayores abastecedores de China, países que representan alrededor del 90 % de las importaciones totales¹⁴.

En el contexto de la guerra comercial sino-estadounidense, las importaciones chinas de soja se han convertido en un parámetro de las relaciones con Washington. La dependencia china de las importaciones de EE.UU. constituye un riesgo para la seguridad alimentaria de la República Popular y por ello Beijing ha buscado diversificar los proveedores al tiempo que aumenta su producción local de soja¹⁵.

Tengamos presente que China aplicó aranceles del 25 % a las importaciones de soja de EE.UU., en respuesta a los 2.400 millones de dólares en aranceles impuestos por Washington sobre el acero y el aluminio chinos. China tuvo que reemplazar a EE.UU. como proveedor, lo cual explica la inclusión de la soja en la declaración conjunta que establece la nueva alianza sino-rusa¹⁶.

Fruto de lo antedicho, las exportaciones de soja rusa a China aumentaron drásticamente durante 2019: el 90 % de la cosecha rusa de 1 millón de toneladas métricas se destinó a China. Y en un esfuerzo por impulsar las exportaciones rusas, la Administración General de Aduanas de la República Popular China permitió las exportaciones de soja de toda Rusia, dado que anteriormente solo las cinco regiones del Lejano Oriente ruso tenían derecho a exportar con ese destino¹⁷.

Este acuerdo ha sido crucial no solo en las relaciones agrícolas bilaterales, sino también en la relación comercial en su conjunto, la cual registraba falta de dinamismo fuera del sector energético. Si bien se habla de aumentar las exportaciones rusas de soja a China a 3,7 millones de toneladas métricas para el año 2024, dicho aumento no lograría compensar en absoluto las ventas provenientes de EE.UU.¹⁸, pero sí eventualmente afectar el volumen de exportaciones argentinas con destino a China, dado que las exportaciones rusas de soja tienen el potencial de llegar a 10 o 20 millones de toneladas (las exportaciones rusas de soja actualmente representan solo el 1 % de la demanda china).

¹⁴ Wishnick, Elizabeth, op. cit.

¹⁵ Sui, Yu "China-Russia Milestones in 2019". China US Focus. January 07, 2020. <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/china-russia-milestones-in-2019>.

¹⁶ Wu, Wendy, op. cit.

¹⁷ Wishnick, Elizabeth, op. cit.

¹⁸ Wu, Wendy, op. cit.

El panorama descrito ha quedado confirmado recientemente cuando el 26 de agosto Zhong Shan, ministro de Comercio chino, pidió al ministro de Desarrollo Económico ruso una cooperación más estrecha en todas las áreas de la cadena de suministro de la soja. El ministro chino propuso a Rusia una “alianza de la industria de la soja”, orientada a profundizar los lazos económicos con su socio estratégico, a pesar del compromiso chino de comprar más semillas oleaginosas a EE.UU. por el revivido acuerdo de fase 1 de enero de 2020¹⁹.

Reflexiones finales

El diálogo bilateral en marcha desde 2015 y los posteriores acuerdos alcanzados en los sectores de energía, agricultura, tecnología, defensa y el Ártico, brindan los cimientos a la alianza sino-rusa, cristalizada en la declaración conjunta para el desarrollo de la “Asociación estratégica integral de coordinación para una nueva era” de junio de 2019.

Además, la relación personal entre Xi y Putin, brinda mayor sustento a dicha asociación. Por ello, no cabría afirmar que la creciente relación entre Rusia y China es meramente la reacción natural a los cambios en las relaciones de Washington con Beijing y Moscú. Las fuerzas endógenas tendrían mayor incidencia que los cambios en el triángulo estratégico a la hora de definir la relación sino-rusa.

Para China, la contribución rusa a la seguridad en su flanco noroeste es un factor central, no solo para el éxito del primer tramo de la Nueva Ruta de la Seda (recordemos que 3 de los 6 corredores terrestres de dicha ruta atraviesan la Unión Económica Euroasiática, cuyo motor es Rusia), sino también para cuidarle las espaldas a la República Popular en momentos que Beijing prioriza su proyección marítima²⁰.

Incluso, en caso de que desatara un conflicto que ocupara a China en el Estrecho de Taiwán o los mares del este o sur de la China, Rusia podría distraer las fuerzas de EE.UU. y Japón en la región movilizándolo su flota del Pacífico o sus fuerzas terrestres de la región militar oriental.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Huang, Renwei “Where Are China-Russia Relations Heading?”. China US Focus. January 07, 2020. <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/where-are-china-russia-relations-heading->

En cuanto a las posibilidades comerciales que abre la asociación estratégica, es posible que las exportaciones agrícolas de Rusia a China aumenten en mayor escala, lo que podría modificar gradualmente las fuentes de suministro de granos de la República Popular. No obstante, es poco probable que en el corto plazo Rusia reemplace a EE.UU. o a Brasil como uno de los principales proveedores de soja que tiene China. Lo que sí podría generar el incremento de la venta de soja rusa es un perjuicio a la Argentina, por ser nuestro país el tercer abastecedor de ese *commodity* del mercado chino.

Para terminar, podría afirmarse que la “Asociación estratégica integral de coordinación para una nueva era” entre China y Rusia es conveniente para ambos actores, tanto del punto de vista táctico (para hacer frente a las políticas de la administración Trump), como del punto de vista estratégico (por los elementos del poder nacional involucrados y su impacto sistémico). No obstante, cabría preguntarse qué país juega el papel principal en esta alianza, cuya respuesta podría crear tensiones entre Moscú y Beijing. Esto se debe, en parte, a las diferentes identidades e historia, las cuales nos muestran que las relaciones entre China, el Imperio Ruso y la Unión Soviética no tuvieron buen destino.

En síntesis, me permito afirmar que del mismo modo que la competencia entre EE.UU. y China es una característica de las relaciones internacionales, el eje China-Rusia para hacer frente a Washington y construir poder en Asia será muy probablemente otra característica de la geopolítica global durante la próxima década.

Políticas de defensa de Rusia y China en el ámbito euroasiático

Paulo Botta

Introducción

La región euroasiática acapara de manera creciente gran interés en la política internacional. En este sentido, China y, en menor medida, Rusia se consolidan como potencias regionales con vocación de actores globales, seguidos también por otros actores como India, Turquía e Irán.

Las relaciones de Rusia y China en el área de defensa en Eurasia representan un gran interés al señalarnos la existencia de áreas de colaboración, de competencia y de conflicto entre estas dos potencias. Entender la dinámica de estas relaciones nos podría indicar el estado de los vínculos regionales, así como el impacto que podrían los mismos tener a nivel euroasiático.

En este trabajo analizaremos de manera específica las relaciones de Rusia y China hacia los países de Asia Central y del Cáucaso en el campo de la defensa y la seguridad.

Desde nuestra perspectiva hay en esos temas mucho más de competencia que de colaboración o coordinación, donde la preeminencia rusa sobre la posición de China es aún muy clara, pero con fecha de caducidad.

Las relaciones en defensa son consideradas a través de tres áreas: ventas de armamento, presencia de bases y ejercicios militares combinados para así poder establecer los niveles de vinculación de los países del Cáucaso y Asia Central con Rusia y China.

También consideramos los vínculos multilaterales en estos temas a partir de dos organizaciones regionales, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva y la Organización de Seguridad de Shanghái.

Las relaciones de Moscú y Pekín en esas dos subregiones euroasiáticas podrían caracterizarse como las de una potencia tradicional, la primera, frente a una potencia en ascenso, la segunda.

El Imperio ruso ocupó el Cáucaso sur a inicios del siglo XIX a partir de la incorporación del entonces Reino de Georgia y luego de las dos guerras ruso-persas que concluyeron con la incorporación de los territorios de las actuales República de Armenia y República de Azerbaiyán al estado zarista. En cuanto a Asia Central, los territorios de las actuales cinco repúblicas (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) fueron incorporados al imperio ruso a lo largo del siglo XIX tomándose como fecha liminar la ocupación de Tashkent en 1865.

Así, tanto el Cáucaso como Asia Central fueron parte del estado ruso, pasando por la reocupación luego del caos de la guerra civil rusa y de la revolución bolchevique de 1917, y seguidamente han sido partes integrantes de la Unión Soviética hasta su fin en 1991. Posteriormente, la continuidad de las elites políticas soviéticas ahora en el poder en las repúblicas recientemente independizadas, la influencia cultural del idioma ruso y las vinculaciones económicas y militares han hecho que a pesar de los vaivenes de la política rusa, particularmente en la última década del siglo XX, se mantenga una influencia sustancial.

Por otro lado, en el siglo XXI China ocupa un lugar cada vez mayor en la economía internacional donde los países de Asia Central, y en menor medida los del Cáucaso, han visto cómo su vecino se convertía en el primer socio comercial desplazando a Rusia e iniciaba ambiciosos proyectos de inversión en infraestructura.

Es por ello que podemos caracterizar las relaciones de Rusia con los países de estas dos subregiones euroasiáticas como las de una “potencia tradicional” mientras que las de China son las de una “potencia en ascenso”.

Así, la pregunta que emerge a la hora de caracterizar las relaciones entre la potencia tradicional y la potencia en ascenso es: ¿hay áreas de cooperación y entendimiento o, por el contrario, las relaciones en el campo de la defensa y la seguridad deben caracterizarse como de competencia más o menos abierta?

Ventas de armamento

Los datos de ventas de armamento provistos por SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)¹ indican que Rusia ha sido a lo largo de los

¹ Datos provistos por la base de datos de SIPRI disponible en https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php

últimos treinta años el principal socio en venta de armamento a todos los países de la región.

La pasada pertenencia a la Unión Soviética y la continuidad de las estructuras y doctrinas militares sirven para explicar el peso significativo de Rusia en cuanto a los sistemas de armas utilizados, que constituyen la primera opción de las fuerzas armadas de esos países.

Rusia exportó, entre 2000 y 2020, armamento con un valor 2152 millones de dólares a Azerbaiyán sobre un total de 4128 importados por el gobierno de Bakú. El resto de las importaciones ha tenido a Turquía, Ucrania o Israel como origen.

En el caso de Armenia, las importaciones desde Rusia han representado en ese período 533 millones de dólares sobre un total de 614.

En cuanto a Georgia, es el único país del Cáucaso donde las ventas rusas son inexistentes, algo muy comprensible debido a la tensión de los años 90 del siglo pasado y al impacto de la guerra del año 2008 entre los dos países.

En Asia Central, Kazajstán importó entre 2000 y 2020 armamento de Rusia por un valor de 2360 millones de dólares sobre un total de 2805 millones. Kirguistán, 53 millones sobre un total de 61 millones. Tayikistán, 83 millones sobre 90. Turkmenistán, 363 sobre un total de 1299 millones de dólares. En este caso, China ha vendido material por 234 millones, pero el principal exportador a lo largo de estos veinte años ha sido Turquía, con ventas por 409 millones de dólares.

Finalmente, Uzbekistán, ha comprado material a Rusia por 142 millones sobre un total de adquisiciones de 450 millones. China, por su parte, ha vendido al gobierno uzbeko por el valor de 122 millones.

Como puede verse en todos los países señalados, Rusia continúa siendo el principal proveedor de armamento, y en aquellos estados en los que las armas rusas no acaparan la casi totalidad de las compras realizadas, como es el caso de Uzbekistán, Turkmenistán o Azerbaiyán, no es China el único competidor sino otra potencia media euroasiática como Turquía que aprovecha los vínculos culturales con los estados túrquicos del Cáucaso (Azerbaiyán) o los de Asia Central.

La importancia de analizar las fuentes de los sistemas de armas se justifica al entender que la construcción de una vinculación basada en adquisiciones es la base para una real interoperabilidad entre las fuerzas armadas, y esos márgenes facilitan

el intercambio en cuanto a ejercicios militares combinados y el desarrollo de doctrinas basadas en las mismas experiencias.

De esa manera, podemos afirmar que Rusia mantiene una brecha de ventaja con respecto a China en el campo de la venta de armamentos que difícilmente pueda cerrarse en el cercano y mediano plazo. Tal vez sea Turquía el competidor más serio antes que China en este campo.

Aún más, China ha importado desde Rusia armamento por unos 30.816 millones de dólares sobre un total de 38.881 millones, concentrándose la mayoría de estas compras en los primeros años del siglo XXI, una relación forjada a partir de la necesidad de Pekín en la última década del siglo XX y de las restricciones internacionales luego de Tiananmen.

A pesar de que la industria de defensa china ha tenido desarrollos muy importantes aún no ha cerrado el ciclo de contar con sistemas de propulsión propios (turbinas) para barcos y aviones o sistemas de defensa antiaérea. Es por ello que Rusia seguirá siendo una proveedora tecnológica cuya ventaja seguramente disminuirá a lo largo de los próximos 10 años.

Consciente de esa tendencia, Rusia ha intentado fomentar líneas de acción como la producción bajo licencia (como es el caso de los Su-27 que son la base de los J-11 chinos) o pensar en desarrollos conjuntos como el radar de alerta temprana, anunciado por el presidente Putin en el Foro de San Petersburgo de 2019. Todo ello ralentizará el proceso pero difícilmente pueda revertirlo.

Bases militares

En cuanto a la presencia de bases militares en Asia Central y el Cáucaso, Rusia mantiene también en este campo una ventaja sustancial con respecto a China.

Moscú mantiene una base en Armenia, en la ciudad de Giumri; desde noviembre de 2020 y a partir del día 9 de ese mes entre Armenia y Azerbaiyán, Rusia ha desplegado 2000 hombres para mantener el cese de fuego en la zona de Nagorno-Karabaj, que aunque ha sido la base del conflicto entre Ereván y Bakú, es reconocida por la comunidad internacional como parte de Azerbaiyán y así, formalmente, podemos señalar que hay tropas rusas en ese país.

En Georgia, y desde el conflicto de agosto de 2008, mantiene una base en la ciudad de Gudauta, la capital de Abjasia y una en Tsjinval, la capital de Osetia del Sur.

Hay, en definitiva, tropas rusas en los tres países del Cáucaso sur: a través de un acuerdo con Armenia, a partir de una misión para mantener el cese de fuego en Azerbaiyán o en dos regiones separadas de Georgia con apoyo explícito de Moscú.

En los países de Asia Central, en Kazajstán, Rusia opera el Centro espacial Baikonur, desde donde se lanzan al espacio los satélites rusos, y mantiene un polígono en la ciudad de Emba.

En Kirguistán tiene una presencia militar considerable: la base aérea en Kant (cerca de la ciudad capital de Bishkek), un nodo de comunicaciones de la Armada Rusa en Marevo, una base de pruebas de la Armada Rusa en el lago Issyk-Kul, cerca de Karakol, un laboratorio radio-sísmico en Mayлуу Suu.

En Tayikistán, Rusia mantiene la base más importante en el exterior, 7500 hombres en la base de Aini, cerca de Dushambe, la capital del país. Así como otras bases en Kurgan Tyube, en la misma Dushambe, y un centro de control en Nurek.

No hay bases rusas ni en Turkmenistán ni en Uzbekistán.

Así, la ventaja rusa sobre China, que no mantiene ninguna presencia militar permanente ni en el Cáucaso ni en Asia Central, le da una situación de preeminencia indiscutible.

Ejercicios militares combinados

Otra manera de analizar la vinculación entre los estados en el campo militar, como reflejo de entendimientos y de percepciones de riesgos y amenazas comunes, es analizar los ejercicios militares combinados que se realizan.

En este campo es donde podemos ver de manera muy clara que se ha avanzado en un ambiente de cooperación entre Rusia y China, antes que de pura competencia buscando la exclusión del otro actor.

Las fuerzas chinas y rusas han realizado ejercicios terrestres en 2018, denominados Vostok-2018, en 2019, denominados Tsentr-2019, junto con fuerzas de India, Pakistán, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, y en 2020, Kavkaz-2020, donde también participaron Belarús, Irán, Pakistán y Myanmar.

Los nombres en lengua rusa de los ejercicios Vostok (oriente, en castellano) y Tsentr (centro) corresponden a los nombres de los nuevos distritos militares de Rusia, mientras que Kavkaz (Cáucaso), corresponde al distrito militar del Sur.

Los ejercicios terrestres han sido de gran utilidad tanto para China como para Rusia en varios sentidos. Desde el lado ruso, le ha servido para mantener una presencia central en los ejercicios, priorizar sus necesidades operativas y aumentar los niveles de interoperabilidad con otros países que utilizan sus sistemas de armas.

Para China también ha sido esencial ya que desde el punto de vista operacional, y a pesar de ser el segundo estado a nivel global que gasta en armamento, sus fuerzas armadas carecen de experiencia en combate real y por ello es fundamental poder interactuar con fuerzas como las de Rusia. Tampoco tiene China experiencia a nivel logístico con la movilización de fuerzas a nivel de brigada, de ahí su interés en ganar experiencia en estos ejercicios masivos.

Queda por ver si estos ejercicios realmente aportarán experiencia o deberían ser vistos como meros ejercicios de propaganda destinados a mostrar la conformación de un núcleo de entendimiento militar euroasiático antes que otra cosa.

Las fuerzas armadas rusas y chinas también realizan ejercicios navales combinados desde 2012 en el Pacífico, en el Mediterráneo en 2015, en el Báltico en 2017, con Sudáfrica en el Cabo de Buena Esperanza en noviembre de 2019 y con Irán en el Golfo de Omán en diciembre del mismo año.

China es verdaderamente una armada de aguas azules y ha superado en toneladas a la de Estados Unidos, aunque desde el punto de vista tecnológico, la armada norteamericana mantiene una ventaja importante. China ha optado, en cuanto a la arquitectura de su armada, por un esquema de proyección expedicionario basado en el norteamericano, con portaviones e infantería de marina, totalmente distinto al ruso, basado fundamentalmente en su fuerza de submarinos centrada en la protección de sus costas y en la capacidad naval submarina como parte de su tríada nuclear.

Así, podemos concluir que hay instancias de cooperación antes que de confrontación en cuanto a los ejercicios militares en la región euroasiática entre China y Rusia donde la participación de los otros actores del Cáucaso y Asia Central es vista como un apoyo regional antes que un hecho estrictamente bilateral.

En otros campos de la cooperación en defensa, como intercambios educativos, acuerdos bilaterales, sistemas de consultas, doctrina militar, Rusia mantiene una preeminencia con respecto a China en los países del Cáucaso (a excepción de Georgia) y los de Asia Central, que seguramente se mantendrá en el mediano plazo debido a los sistemas de armas utilizados, el mantenimiento de una *lingua franca* (como es el ruso) y las dificultades propias de China en esos ámbitos, que no cuenta con la historia rusa de casi 200 años de vínculos (muchas veces problemáticos, por cierto) con esos pueblos por formar parte de las mismas unidades políticas, ya sean imperiales o soviéticas.

Organizaciones regionales de seguridad y defensa

El nivel de los vínculos en el área de defensa puede verse más allá de las ventas de armamento, las bases y los ejercicios militares combinados, al considerar la conformación de organizaciones interestatales referidas a estos temas.

El fin de la Unión Soviética fue un hecho central en la geopolítica regional que dio lugar a 15 nuevos estados que heredaron muchos de los problemas iniciados durante el período soviético.

Pero, de la misma manera que las fuerzas disolventes se impusieron, también se generaron iniciativas tendientes a mantener los vínculos entre esos estados en temas de gran interés. Una de ellas se plasmó en el “Tratado de Seguridad Colectiva”, firmado el 15 de mayo de 1992 en Taskent. Una década después, en mayo de 2002, la reunión de los estados miembros acordó en Moscú hacer que los mecanismos de cooperación se formalizaran en una organización que se denominó “Organización del Tratado de Seguridad Colectiva” (OTSC).

Se trata de una institución de seguridad colectiva, como su propio nombre lo indica, conformado por Rusia, Armenia, Belarús, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán. Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán formaron parte de la OTSC, pero por razones específicas de cada estado dejaron de serlo en diversos momentos.

Resulta claro que es una institución donde la preeminencia rusa es muy significativa²: su sede está en Moscú, el gobierno ruso hace sentir su peso en la

² Serbin, Andrés, Eurasia y América Latina en un mundo multipolar, Icaria Editorial y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2019, pp. 98 y ss.

conformación de la agenda y en las decisiones, el tratado que le ha dado origen establece que no se permite que se establezcan bases militares de otros países si no es con la aprobación de los estados miembros de la OTSC, garantizando así el derecho de veto de Moscú en este tema.

La OTSC desde 2007 cuenta con tropas asignadas de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y desde 2009 una Fuerza Colectiva de Reacción Rápida. Un paso importante en la conformación de una fuerza multinacional donde Rusia es un verdadero *primus inter pares* que ejerce una influencia que representa sus intereses particulares y sirve para limitar la influencia de otros actores en un ámbito que Moscú considera de influencia exclusiva.

Pero también ha surgido en 2001 otra organización regional de importancia donde el peso de China no es menor, se trata de la “Organización de Cooperación de Shanghái” (OCS). La misma está conformada por China, Rusia, India, Pakistán y todas las repúblicas del Asia Central –Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, a excepción de Turkmenistán–. También forman parte con otros niveles de membresía Afganistán, Belarús, Irán y Mongolia, como observadores, y Armenia, Azerbaiyán, Camboya, Nepal, Turquía y Sri Lanka, como socios de diálogo.

La diferencia más significativa es que mientras que la OTSC tiene una vocación de conformar unidades militares combinadas y un mando unificado, ello no sucede con la OCS, que se ha orientado a conformar un ámbito donde Rusia y China puedan ampliar sus niveles de entendimiento y confianza a nivel bilateral y con los otros estados miembros. Así, establecer medidas de confianza mutua y asegurar la estabilidad regional son los puntos centrales de este proceso político.

En la OCS hay más de equilibrio ruso-chino y de afianzar la idea de un multipolarismo que otra cosa. Es el ámbito donde se ve de manera más clara la voluntad de cooperación entre Moscú y Pekín, aunque ello no haga desaparecer la competencia que pueda darse en otros campos.

Un punto a resaltar es que desde la incorporación de India y Pakistán como miembros plenos de la organización en mayo de 2017, la OCS cuenta con cuatro miembros con capacidad nuclear (China, India, Pakistán y Rusia). Su importancia resulta muy clara si la comparamos con la OTAN que cuenta con tres países nucleares: Estados Unidos, Francia y Reino Unido.

La OCS no es una estructura de defensa común, ni aspira a integrar fuerzas militares en un comando unificado, pero favorece la coordinación entre Rusia y China en temas de interés común contando con la participación de otros actores regionales.

Desde el año 2014, se ha producido un acercamiento entre la OTSC y la OCS, reflejo de la convergencia entre los intereses rusos y chinos en el área euroasiática donde, a pesar de las diferencias, se manifiesta la percepción de intereses comunes, particularmente la negativa a la injerencia de actores no euroasiáticos en la región.

Las especificidades y limitaciones de estas dos organizaciones, OTSC y OCS, nos llevan a pensar que no hay espacio en la actualidad para una instancia multilateral formal y completa de cooperación ruso-china en defensa y seguridad o una alianza militar tradicional. Pero tampoco es necesario que un entendimiento se produzca de manera formal sino más bien, por temas de interés común, una vinculación caso por caso.

Por otra parte, a medida que China aumenta sus propias capacidades disminuyen el interés y los incentivos para sumarse a ningún tipo de alianza militar. La cooperación a los fines de asegurar la estabilidad regional y permitirle ejercer algún nivel de influencia resultan más aceptables como medios de acción.

En junio de 2019, durante la visita de Xi Jinping a Rusia, se firmó una “Declaración conjunta sobre el desarrollo de una asociación integral de interacción estratégica: Entrando en una nueva era”, llevando las relaciones a un nuevo nivel³. Se priorizan las relaciones bilaterales, el entendimiento sobre temas de interés común y se explicita que no se conformará una alianza contra terceros estados.

Conclusiones

En el campo de la defensa en el Cáucaso y en Asia Central, podemos afirmar sin dudar que Rusia tiene una ventaja significativa y clara frente a China: los países de la región compran mayoritariamente armamento ruso, con todo lo que ello implica, alojan bases militares rusas y participan de organizaciones de defensa colectiva bajo la guía de Moscú. Nada de eso posee Pekín en la región que nos ocupa.

³ Leksyutina, Yana, Understanding a New Era in Russia-China Relations, 2 de marzo de 2020, Institut für Sicherheit Politik, disponible en <https://www.institutfuersicherheit.at/understanding-a-new-era-in-russia-china-relations/>

Parecería que se ha establecido una separación de funciones entre “proveedores de seguridad” y “proveedores de inversión”, donde Rusia desempeña el primer rol y China el segundo. Sin embargo, la ventaja que en términos de Defensa tiene Rusia posiblemente sea discutida por China en un futuro cuando posea mayores capacidades.

No será fácil para Pekín ya que hay limitaciones estructurales que dificultarán que desempeñe un papel central en este campo: en primer lugar, la historia compartida de Rusia con los países de estas dos subregionales, aunque no ha estado exenta de problemas, representa un capital político que no puede ser equiparado por China. En segundo lugar, el ruso seguirá siendo la *lingua franca* de la política regional, algo a lo que no puede aspirar el chino, no solo por la menor importancia de China frente a Rusia sino también por la dificultad intrínseca de esa lengua. En tercer lugar, el poder blando de China resulta inexistente o poco atractivo para los países del Cáucaso y de Asia Central.

Aunque todavía existen ventajas para Rusia en cuanto a ciertas tecnologías de aplicación en el campo de la defensa, esa brecha, como lo hemos señalado, no podrá resistir un período de inversión sostenido por parte de China que, más temprano que tarde, terminará por cerrar esa brecha.

Entre Rusia y China no hay confianza ni cooperación plena, sino en temas puntuales, y aunque podríamos señalar que el tiempo juega a favor de China tampoco será un ascenso fácil o plenamente aceptado ni por los decisores o líderes políticos ni por las poblaciones donde también la desconfianza se basa en el desconocimiento y las diferencias culturales.

Las implicancias geopolíticas de esto son muy interesantes ya que China es una potencia económica global que no oculta su voluntad de desempeñar un papel central en la conformación del sistema internacional pero cuyos vecinos –sudeste de Asia, India, Asia Central, Rusia– no perciben ese ascenso en los temas referidos a defensa y seguridad con tan buena aceptación como los que manifiestan en sus relaciones comerciales.

La iniciativa de la “Nueva Ruta de la Seda” aparece así como una forma de utilizar su capacidad financiera para generar vínculos en otros campos a la vez que

responde a las necesidades del comercio chino, un punto que no desconocemos en nuestra región puesto que se utiliza con la misma intención.

La competencia de seguridad en el Asia Pacífico: Estados Unidos entre dos poderes continentales

Juan Battaleme

Estados Unidos se encuentra actualmente en un lugar particular. Acaba de terminar el mandato de un presidente, Donald Trump, quien tenía serios problemas para liderar en el sistema internacional debido a su conducta transaccional y a la percepción generalizada de que sus movimientos políticos eran tácticos. No existía una visión detrás de su accionar. La política exterior de Trump intentaba realizar una contención activa sobre China, mientras que con Rusia buscaba trabajar sobre cuestiones puntuales, como por ejemplo sanciones por el uso agresivo del ciberespacio, o su participación en la guerra de Ucrania.

La reciente llegada de Biden a la presidencia lo enfrenta con una situación altamente divisiva en el interior, como mostraron los sucesos del Capitolio. Pero con un consenso al interior de la elite que lo apoya. Tanto China como Rusia representan amenazas existenciales, pero de diferente intensidad. Mientras que China afecta la base económica de EE.UU. y eventualmente en el largo plazo afecta la seguridad de ese país, Rusia, por su grado de injerencia en la política doméstica de EE.UU. y de Europa, genera apremio en la actual administración por responder de manera inmediata. Con un agregado adicional, la imagen de debilidad etaria del presidente Biden, aunque pueda ser ficcional, da un margen para que los líderes de las potencias competidoras se comporten de manera osada, como sucedió a tres días de haber asumido el presidente norteamericano con uno de los ejercicios militares más importantes frente a la costa de Taiwán.

Estructuralmente, EE.UU. está condenado a enfrentar a los dos países, con un músculo reducido, donde establecer las prioridades dependerá ya no de Washington sino de Moscú y de Beijing. Esto no significa que no tenga la iniciativa. Hasta el momento, Estados Unidos sufrió tres cambios en su postura estratégica. Si consideramos el grado de injerencia sobre el sistema internacional, las administraciones norteamericanas pasaron de aquello que se llamó el “realismo democrático”, justificado intelectualmente por Charles Krauthammer, y avalado por

los neoconservadores evidenciaron una incidencia asertiva y expansiva en el sistema internacional. El segundo cambio fue el de la administración Obama, conocido como liderazgo “desde las sombras” o “atrás”, que suponía un repliegue limitado pero real desde el Medio Oriente y una relevancia menor del Comando Central por una asignación de prioridades políticas hacia el Asia Pacífico, comenzando por ejemplo con el desarrollo de una base militar nueva en Darwin, Australia, y que sirvió para que se pudiera hablar de ese inicio de cambio de prioridades.

Por su parte, la administración Trump ha presentado aquello que llaman el realismo “basado en principios”. El cual no reconoce una arquitectura intelectual sostenida, pero sí tiene como objetivo validar un tipo específico de política exterior que se asemeja a aquello que Robert Art, llamó “compromiso selectivo” combinado con una estrategia de “repliegue ordenado” de los dos grandes frentes de batalla de los últimos veinte años. Completando, en el caso de Irak, la salida iniciada por Obama e intentando cerrar el despliegue amplio de fuerzas norteamericanas en Afganistán, la cual es considerada la guerra más larga peleada por ese país en toda su historia.

El realismo basado en principios, tal como lo presentaba Trump, reconoce el regreso de las competencias entre los grandes poderes. El repliegue no supone derrota, por el contrario, plantea una nueva concentración de fuerzas. Para ello se reconocen tres ejes de estructuración de política, acorde con las necesidades norteamericanas. El primero es la protección del país. El segundo es expandir la influencia de EE.UU. en el mundo. El tercer eje es la preservación de la paz mediante el mantenimiento de la fortaleza militar norteamericana. El primero, el segundo y el tercero se relacionan con la capacidad de combate de EE.UU. Ahora bien, el segundo se relaciona con el trabajo de la agenda de seguridad internacional de mayor amplitud, por ejemplo en temas globales como la proliferación, como se pudo observar con las discusiones en relación con los sistemas de armas nucleares, en especial la proliferación de sistemas de corto y mediano alcance, los cuales son aquellos que mayor desarrollo presentan en Asia Pacífico, y que condujeron a la salida norteamericana del tratado de fuerzas intermedias y su llamado a una renegociación.

Los tres ejes tienen un correlato directo con la praxis política. El primero, proteger al país, está directamente relacionado, por ejemplo, con la disuasión nuclear, la protección de sus intereses en el ciberespacio y, como lo prueba la reciente

formación del Comando Espacial, sus intereses en el espacio ultraterrestre, la interconexión de esos espacios y los intereses militares que ahí existen.

El segundo supone, “avanzar la influencia norteamericana”, directamente vinculado con la estructura militar es el avance y la expansión de las fuerzas convencionales. En el bloque Euroasiático, el componente convencional es clave en la estrategia norteamericana. La modernización militar convencional es un proceso de larga data que además tiene un componente nuclear, el cual es el centro también de la competencia económica y tecnológica actual. Sumado al componente nuclear, enfrentar dos grandes poderes resulta demandante desde el punto de vista militar.

En el caso específico de Rusia, existe un fuerte componente combinado entre la Fuerza Aérea Norteamericana y el Ejército Norteamericano, y en el Pacífico, para enfrentar a China, lo que nosotros tenemos es el componente naval y el componente aéreo. La “batalla aeroterrestre” estuvo presente en los años ochenta y volvió a emerger en la OTAN recientemente, a los que se suman componentes anfibios, como lo prueban los ejercicios Baltops. A partir de mediados de la segunda década de este siglo aparece con fuerza la orientación de la llamada “batalla aeronaval” considerando el enfrentamiento militar con China, aunque ese tipo de estrategia operacional actualmente enfrenta discusiones acerca de su implementación, las cuales provienen de alternativas que se discuten actualmente como la llamada “defensa distribuida” (*distributed defense*) y el “control fuera de costas” (*off shore control*). En relación con la preservación de la paz, esto es la capacidad norteamericana de incidir directamente en Eurasia. La lógica que impulsa el Departamento de Defensa es la de reforzar sus capacidades militares en función de proyectar poder militar de manera efectiva y directa para reforzar o lograr un objetivo estratégico, establecido por la estrategia de Seguridad Nacional.

Si consideramos el presupuesto general de los Estados Unidos, existe una clara tendencia a mantener y a ampliar los programas de modernización. Mientras que el ejército norteamericano recibe del orden de U\$S 182.000 millones, la Armada y el Cuerpo de Infantería de Marina reciben unos U\$S 294.000 millones, según el *Military balance* del IISS del 2020. La Fuerza Aérea y el Comando Espacial reciben una cifra similar a la que recibe la Armada norteamericana, que ronda también los U\$S 294.000 millones, entre ambos servicios. Para poder sostener el aparato militar

norteamericano en términos ofensivos como defensivos, a Estados Unidos en términos del PBI no le supone un esfuerzo mayor en su planteamiento estratégico general, ya que para 2020 y 2021, ronda en una erogación del orden 4 % del PBI, que son los U\$S 704.000 millones que tiene estipulado el presupuesto total de defensa y a los cuales se suman también las erogaciones por las operaciones militares de contingencia.

Estados Unidos continúa destinando recursos a la lucha contra el terrorismo, sin embargo el esfuerzo de largo alcance lo está realizando tanto en materia de doctrina, de organización estructural como así también de modernización militar para enfrentar una contingencia militar que se dirima entre grandes poderes, como bien puede ser la situación de Taiwán o en caso de verse arrastrado por un enfrentamiento entre Corea del Sur y Corea del Norte, a lo cual se suma un enfrentamiento convencional asimétrico con una potencia regional, por ejemplo Irán o eventualmente un conflicto regional que se descontrole y sus ramificaciones incidan en el cálculo militar norteamericano. El uso del poder militar permanece, pero no así la voluntad de cruzadas, como demostró la administración Trump al no iniciar ningún enfrentamiento bélico, o más recientemente, como dijera Anthony Blinken, que la etapa de las cruzadas democráticas se encuentra terminada.

A partir de esas ideas, ¿cómo podemos definir este momento, en términos de relación que Estados Unidos mira en lo que sería el Comando Europeo y el Comando Pacífico? A mi entender serían tres conceptos. Primero reconstruir: esto es esencial, la reconstrucción del instrumento militar usado en conflictos anteriores como los de Irak y Afganistán. Tanto los componentes navales como aéreos y terrestres que integran su fuerza han sufrido numerosos desgastes producto del ciclo de guerras que comenzó en el 2001 y que se extiende hasta la actualidad. Más allá de la capacidad que tienen para recomponer pérdidas y de modernizar su fuerza, el impacto material de las guerras aún se siente.

La segunda idea sería reforzar. Para ello es que destinan los recursos necesarios a los efectos de modernizar el componente nuclear y el componente de defensa misilístico, dado que tanto Rusia como China vienen en un progresivo y bien articulado desarrollo de capacidades en este campo al igual que una clara

reorientación y modernización de sus arsenales nucleares, como consecuencia de una percepción clara de los límites existentes en la estabilidad estratégica actual y futura.

Finalmente, deberíamos hablar de redirigir fuerzas y esfuerzos. En este sentido buscan tener un planteo estratégico que les permita mantener durante el tiempo que les sea posible la brecha con los grandes poderes que compiten, logrando, a través del mantenimiento de la brecha existente, tener que evitar un enfrentamiento armado. Vale decir entonces que estas tres R (reconstruir, reforzar y redirigir), le permite mantener un esquema disuasivo ofensivo asegurando cierto grado de preeminencia militar bien entrada la segunda mitad del siglo XXI.

En este sentido, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos establece, mediante la Estrategia Nacional Militar (National Military Strategy), su voluntad de mantener unas fuerzas militares que permitan realizar aquello que se conoce como operaciones de amplio espectro, a los efectos de poder enfrentar distintos tipos de amenazas a partir de las tres “R” que guían el accionar militar norteamericano.

Ese documento deja establecido claramente que EE.UU. debe garantizarse el acceso hacia dos áreas consideradas centrales en la Estrategia de Seguridad Nacional. La primera es el acceso al área de Europa Central y el Norte de Europa. De ello se desprenden los ejercicios que viene realizando la OTAN con sus distintos componentes militares. Si bien todos los servicios se encuentran afectados, vale la pena destacar que el peso relativo mayor en el caso europeo es el del Ejército y el de la Fuerza Aérea.

El segundo acceso debe mantenerse mediante la disuasión en el Pacífico. En este momento, en la isla de Guam se encuentra la mayor base militar con capacidad de penetración nuclear norteamericana, táctica-estratégica en dicha región al tiempo que en otras infraestructuras se dispersa geográficamente pero se concentra regionalmente el componente naval y la Fuerza Aérea.

A ello se agrega la idea de mantener las líneas de comunicación abiertas, donde las fuerzas navales deben poder monitorear el componente naval del llamado One Belt One Road, u OBOR, que es como se manifiesta la globalización china, que hoy choca con la globalización norteamericana. En esencia, ambos tratan de mantener sus líneas de comunicación naval abiertas y protegidas ya que de ellas

depende la conformación de la lógica geopolítica mundial como lo presentan numerosos autores que tratan la dinámica competitiva entre ambos poderes.

Estados Unidos actúa sobre los diversos desafíos que enfrenta, tratando de desarrollar aquello que podríamos llamar un traje a medida para enfrentar efectivamente a cada uno de los actores que desafían el *status quo*. Para el caso de Rusia y China, la definición ya es global, y los decisores norteamericanos comprenden que los conflictos con ambos poderes no van a quedar sujetos a una lógica estrictamente regional, vale decir que a medida que las redes de interdependencia progresen y que vivamos en una época de interpenetraciones múltiples, un conflicto militar tendrá consecuencias a nivel global como comienza a evidenciarse en el espacio latinoamericano.

En la lógica regional aparecen dos actores que podemos considerar “menores” para Estados Unidos, en el sentido del esfuerzo que implican, pero no necesariamente porque sean actores con los que puedan lidiar fácilmente como Corea del Norte e Irán. Finalmente, y siguiendo la lógica de la flexibilidad en la acción que los documentos estratégicos demandan, supone encargarse de aquellos problemas directamente relacionados con las nuevas amenazas asimétricas, que están muy presentes en Asia y que pueden provocar un conflicto armado entre actores regionales.

El Jefe del Estado Mayor Conjunto, en una conferencia dictada en el Belfer Center realizada durante el 2020, señalaba que la lección aprendida por EE.UU. de las dos grandes guerras es el alto costo en vidas y en la economía que tuvieron las expediciones norteamericanas que se desplegaron tanto en la Primera como en la Segunda Guerra Mundial. En esos enfrentamientos el costo humano de las grandes guerras son impensables, por lo tanto el instrumento militar que ese país está obligado a desarrollar es uno diseñado para “prevenir” ese tipo de enfrentamientos. De forma tal que la aspiración norteamericana de mantener la frontera tecnológica se mantiene incólume como forma de enfrentar a sus rivales más cercanos.

Ahora bien, ¿qué significa prevenir? Para sus comandantes significa evitar una nueva gran guerra para lo cual se deben vigilar los cambios en la distribución de poder detectando eventuales signos de agresión, y de ser posible adelantarse a ellos. Sirva esto de primera conclusión.

Desde su perspectiva existen claros signos de cambios en la conducta militar y política de sus rivales euroasiáticos. En este momento perciben que en ambos casos existe una política exterior agresiva y por lo tanto una política de defensa acorde que supone un incremento de sus gastos militares para rivalizar con ellos. Ambos siguen políticas de intimidación económicas y militares. Y los dos están guiados por un nacionalismo militarista que los lleva a actuar de manera cada vez más divergente con las políticas de orden mundial establecidas en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial. Las lógicas de balance se encuentran presentes y efectivamente EE.UU. incrementará su rol de balanceador fuera de costas. Es por ello que sin plantearse un crecimiento de su presupuesto militar masivo, ejecuta una modernización militar para evitar los efectos de la política de poder que llevan a cabo sus principales adversarios, en especial China.

La segunda conclusión es que para poder cumplir con su cometido debe disponer no solo de la capacidad militar material, además debe poder contar con la voluntad de preservar la paz. En este sentido, todos los grandes programas de modernización militar norteamericanos, en particular todos los que tienen que ver con la dinámica tecnológica digital, se están desarrollando de forma acelerada a los efectos de conservar la ventaja militar al tiempo de mantener un esquema de disuasión como base central de la política de defensa norteamericana, en un contexto de erosión estratégica relevante.

A ello se suma un esquema en el cual necesitan redefinir la relación con los aliados y diversas categorías de socios que tienen en el espacio eurasiático. En este sentido, Estados Unidos corre con una ventaja que no poseen ni China ni Rusia. Estados Unidos tiene cualitativamente mejores socios que sus rivales, al menos en términos de poder relativo. El problema de contar con esos socios desde la perspectiva norteamericana es que va a seguir involucrado en la dinámica de seguridad en esas regiones. Expandir la alianza con los actores del Indo Pacífico se ha vuelto clave, ya que ello supone además poder compartir el peso de la carga de la defensa adelantada y de la disuasión extendida que EE.UU. provee a la región. En este sentido resulta clave las relaciones que tiene con India, con Japón, con Francia, con Australia. Vale la pena destacar que el proceso de remilitarización de Australia como parte de ese

músculo militar occidental se viene desarrollando de manera articulada y a un ritmo incremental para poder contener a China.

Estados Unidos está maniobrando una transición donde por primera vez se encuentra en una situación de debilidad relativa. Cuando observamos a Estados Unidos podemos señalar que, si bien se encuentra en un proceso de repliegue, el mismo no es profundo, y que debería ser considerado más un reposicionamiento. Ciertamente es que en Estados Unidos el actual mantra de la política exterior y de defensa es que la misma comienza “por ordenar la casa propia”. En esencia habría que mirar la dinámica política de los Estados Unidos posterior a la Primera Guerra Mundial, donde aparece menos comprometido con el sistema internacional, en especial con el europeo, excepto cuando se ve afectado en un interés directo para su seguridad militar y económica, situación que sucedía en su espacio regional, principalmente. Esa situación se mantendrá con Biden, dado que pasado el momento unipolar, EE.UU. debe elegir mejor no con quién, sino en qué momento dar determinadas batallas.

Finalmente una reflexión para Argentina. ¿En qué están cohesionados los norteamericanos? En que China es un problema. ¿En qué no están cohesionados los norteamericanos? En que Rusia sea un problema. Porque los aislacionistas al mismo tiempo ven en Rusia la posibilidad de generar algún tipo de alianza de largo plazo que les permita equilibrar la dinámica con China principalmente, que todos dan por descontado que es el actor con el cual van a tener que seguir compitiendo. El proceso de definición que establece quién es el rival estratégico se encuentra concluyendo. La injerencia de China va a ser cada vez menos aceptada en nuestra región por parte de EE.UU. y posiblemente la de Rusia también lo sea, mientras que su aceptación aumentará entre el espacio latinoamericano. Esto será una inevitable fuente de tensiones. El tipo de sociedad que se quiera desarrollar con ellos deberá considerar las consecuencias y complicaciones que ello puede conllevar a los intereses que EE.UU. tenga en la región y cómo los mismos se unen a una dinámica cada vez más inestable de la política internacional que demuestra una creciente degeneración en el espacio del océano Pacífico. Se necesitará demasiada cintura política para evitar las consecuencias más lesivas de una estructura bipolar, aun cuando todavía está por verse si la misma será tan polarizada como lo fue la de la Guerra Fría.

Una visión sobre Asia Central

Eduardo Sados

El Comité de Asuntos Asiáticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, que dirijo, considera que analizar las relaciones de China y Rusia con las naciones independizadas en Asia Central al colapsar la Unión Soviética en 1991 es un tema de gran interés, no solamente para la región asiática sino para el mundo en su totalidad. Estas cinco naciones (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) aparecen a la vida mundial como entes soberanos por primera vez en la historia moderna, ya que antes de ella existían, como sabemos, khanatos que agrupaban a algunos de sus pueblos, los que fueron paulatinamente absorbidos por la Rusia zarista durante los siglos XVIII y XIX.

Estratégicamente situados, entre potencias de enorme poderío económico y militar como China, Rusia, India, Irán y Turquía, poseedores además de importantes recursos gasíferos y petroleros algunos de ellos, son, sin duda un objetivo de interés fundamental para varios, sino para todos sus vecinos.

Tuve la oportunidad en 2009 de viajar a Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán, además de Azerbaiyán, al frente de una misión exploratoria que tenía como objetivo preparar una visita posterior del entonces secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería. En las cuatro capitales visitadas nos mostraron mucho interés por desarrollar relaciones con nuestro país, especialmente en temas económico-comerciales. Recuerdo que el viceprimer ministro de Uzbekistán me manifestó que la misión que encabezaba era como la de Cristóbal Colón a América, significado con ello el desconocimiento que existía entre la Argentina y Asia Central. Se elaboró entonces un informe detallado de cuanto habíamos podido vislumbrar y de las posibilidades existentes para nuestro país en agricultura, maquinaria agrícola, medicina, radioisótopos y muchas otras áreas. En dicho informe, que obra en el archivo de nuestra Cancillería, proponía que se abriera una embajada residente en Astana, capital de Kazajistán, que podría desde allí cubrir toda la región con concurrencias. Lamentablemente, a pesar del tiempo transcurrido,

ello no ha sucedido, como tampoco tuvo lugar la visita a esas naciones del secretario de Comercio por los avatares siempre presentes en nuestro país.

En un mundo cada vez más poblado, donde los recursos naturales son objeto de enconadas disputas y donde el centro del poder económico mundial se ha trasladado en pocos años del Atlántico Norte al Pacífico Occidental, entiendo que analizar los intereses de China y Rusia en esta región es de enorme interés para una institución como el CARI, siempre alerta a los desafíos de la geopolítica. En el caso de Rusia, hay que pensar en la pérdida territorial y de recursos naturales que le significó la disolución del imperio soviético. Viendo lo sucedido en Georgia, Moldavia y Ucrania, pensar que no sigue presente en el inconsciente de su dirigencia recuperar el imperio trabajosamente conquistado desde el siglo XVIII es ignorar el papel que la Madre Rusia se asigna a sí misma. En el caso de China, rodeada hacia el Este por bases militares de Estados Unidos en Japón, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Guam, y por regímenes no precisamente amistosos en Vietnam y la India, lograr una salida segura por tierras de Asia Central le es de fundamental interés estratégico. Igualmente, lo es asegurarse salidas al océano Índico a través de Myanmar o del puerto de Gwadar en Pakistán. Ello explica, en gran parte, el origen de la Nueva Ruta de la Seda (One Belt One Road), que le permitirá a Beijing conectarse con Europa y el resto del mundo a través de Asia Central. Creo también que deberíamos analizar en otro Seminario la relación del Asia Central con la India, Irán y Turquía, otros tres actores con fuertes intereses políticos, económicos y culturales en esa región. No olvidemos, por ejemplo el panturquismo, muy caro a los ojos del presidente Erdoğan, quien actualmente sigue una política fuertemente expansionista. Por todo ello, felicito a la Embajadora Lila Roldán Vázquez, coordinadora del Grupo de Trabajo sobre el Espacio Eurasiático, quien me propuso hace meses esta iniciativa conjunta, y le propongo que sigamos analizando, en otro Seminario, a esta región y sus vínculos con sus vecinos del sur.

Intereses de India en el espacio euroasiático: proyección geopolítica

Matías Iglesias

La política exterior de India ve al mundo en tres círculos concéntricos. El primer círculo es el vecindario inmediato: Asia del Sur. El segundo es el vecindario extendido, que incluye la región del océano Índico y otras subregiones de Asia como el Sudeste Asiático, Asia Occidental (Medio Oriente) y Asia Central, que es la zona que nos ocupa, y el tercero incluye temas globales y socios estratégicos como Estados Unidos y Rusia¹.

En julio de 2015, el primer ministro de India, Narendra Modi, realizó una visita a las cinco repúblicas de Asia Central. Desde la independencia de las repúblicas de Asia Central en 1991, estas habían permanecido muy abajo en la lista de prioridades de la política exterior de India. Esta gira, sumada al ingreso de India como miembro pleno en la Organización para la Cooperación de Shanghái en 2017, explicita el cambio de paradigma de la política exterior de India al revalorizar esta región².

En la primera sección se expondrán cuáles son los intereses de India que explican este reacercamiento. Luego se repasarán cuáles son las ventajas con las que cuenta India al relacionarse con Asia Central y también cuáles son los desafíos. Una tercera sección se elaborará sobre los proyectos que India viene desarrollando para superar esos desafíos. La cuarta sección analiza las oportunidades que para la India representan dos organizaciones regionales como la Organización de Cooperación de Shanghái y la Unión Económica Euroasiática. Finalmente se concluye que para superar los desafíos que se le presentan en pos de sus intereses en Asia Central, India se ve involucrada en el espacio euroasiático extendido, y se cierra con algunas tendencias y preguntas que quedan pendientes para el futuro de la proyección de India en Asia Central.

¹ Heine, J., & Seshasayee, H. (2018). India, su política exterior y América Latina: ¿un potencial subaprovechado? *Pensamiento propio*, (49-50). 87-110.

² Dave, B. (2016). *Resetting India's Engagement in Central Asia: From Symbols to Substance*. S. Rajaratnam School of International Studies. Policy Report.

Intereses de India en Asia Central

En el centro del espacio euroasiático se encuentra Asia Central, hoy conformada por cinco repúblicas nacidas de la desintegración de la Unión Soviética. A lo largo de los siglos y hasta hoy, Asia Central ha sido el cruce de caminos entre Europa y Asia. Apuntala el carácter estratégico de su ubicación el hecho de estar rodeada, hoy en día, de tres países que forman los BRICS: Rusia, India y China. La región se distingue además por sus cuantiosos recursos energéticos. No es sorpresa que las grandes potencias y otros actores periféricos estén interesados en incrementar su presencia y su influencia en la región³.

Desde la década de 1990 hasta aquí se han producido muchos cambios en Asia Central. La presencia y el compromiso de Estados Unidos en la región alcanzó su apogeo durante la campaña de Afganistán, pero ahora Estados Unidos se encuentra en retirada. Esto ha permitido que Rusia pueda volver a recuperar cierto espacio en la región, pero ahora debe también acomodar el crecimiento de China, que ha venido fortaleciendo su control sobre la economía, el comercio, y la infraestructura de transporte de la región⁴.

A través de la Organización para la Cooperación de Shanghái, creada en 2001, China ha logrado sentarse a una mesa creada a su medida para discutir todos los temas políticos y de seguridad de la región. Desde 2013 en adelante, China se ha permitido además incrementar paulatinamente sus inversiones y su peso económico bajo el estandarte de la Iniciativa del Cinturón y el Camino.

He aquí el principal motivo de interés para India en términos de seguridad, entendida en su acepción tradicional. La relación entre India y China puede caracterizarse como una relación multifacética que combina elementos de cooperación, coexistencia y competición. El nivel de comercio entre estos dos países ha crecido considerablemente en los últimos años. Sin embargo, en el reporte “Estrategia de Seguridad Nacional de India”, publicado en marzo de 2019, se dice que

³ McLain Gill, D. (2020). India Needs a “China Strategy in Central Asia”. Geopolitical Monitor. Recuperado de <https://www.geopoliticalmonitor.com/india-needs-a-china-strategy-in-central-asia/>

⁴ Dave, B. (2016). Resetting India’s Engagement in Central Asia: From Symbols to Substance. S. Rajaratnam School of International Studies. Policy Report.

“la rivalidad estratégica futura entre China y la India es una certeza, y una sociedad comercial exitosa no puede superar la realidad de esta competición”⁵.

Diversos analistas de seguridad de India han notado que China viene realizando esfuerzos concentrados para crear un “cerco estratégico de India”, un anillo de influencias alrededor de India, a través de programas militares y de asistencia económica en países vecinos, combinado con diplomacia complementaria. Países del vecindario inmediato de India como Pakistán, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka y Myanmar han sido asidua y astutamente cultivados hacia este fin⁶. En este contexto, el crecimiento de China en Asia Central también es visto como una extensión de este cerco estratégico. Por este motivo, India no puede quedarse atrás y ha comenzado lentamente a hacer pie en la región.

Para quien desee leerlo en términos del pensamiento geopolítico clásico, Asia Central es ni más ni menos que el área pivot o *heartland* al que se refería Halford Mackinder a principios del siglo XIX: un área inmensa dotada de cuantiosos recursos naturales inaccesible al poder naval de las potencias atlánticas. Mackinder consideraba que una potencia que dominara el *heartland* quedaría a tiro de dominar la “Isla Mundial” que es el espacio euroasiático, y en consecuencia, quedaría a tiro de la dominación mundial. Por otro lado, si una potencia no puede controlar los espacios clave para el poder desde el punto de vista geoestratégico, esa potencia debe al menos intentar negarle el control de esos sectores a sus adversarios⁷. Desde este enfoque, aunque India no pueda plantearse a sí misma de manera realista la dominación de Asia Central, sí puede intentar desafiar, entorpecer o al menos demorar el intento de dominación por parte de China.

Desde la perspectiva de la agenda de seguridad extendida, algunos asuntos de seguridad críticos como el terrorismo, el extremismo y el contrabando de drogas y armas tienen el potencial de desparramarse desde Asia Central hacia Asia del Sur e India. En particular, la seguridad y la estabilidad de las repúblicas de Asia Central

⁵ India’s National Security Strategy, (2019). Recuperado de https://manifesto.inc.in/pdf/national_security_strategy_gen_hooda.pdf

⁶ Bhutani, R. (2019). Sino-Indian Equation (Competition + Cooperation – Confrontation). New Delhi, India: Pentagon Press LLP.

⁷ Mackinder, H. J. (1904). The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journey*, 23:4, 421-437; Dolman, E. (2002), *Astropolitik. Classical Geopolitics in the Space Age*. London: Frank Cass Publishers.

están vinculadas con la evolución de la situación en Afganistán, con quienes comparten fronteras⁸. El regreso inminente de los talibanes a un gobierno de unidad en Kabul genera mucha incertidumbre, a lo que se suma el surgimiento del Estado Islámico en la región. Organizaciones como el Movimiento Islámico de Uzbekistán han dado lugar a un debate con posturas encontradas sobre la radicalización de Asia Central. En el peor escenario, la franja que se extiende desde Chechenia, pasando por el valle de Ferganá, hasta Xinjiang en China, tiene el potencial de convertirse en un nuevo arco de inestabilidad⁹.

La seguridad energética es otro factor que atrae a India hacia las repúblicas de Asia Central. India importa casi el 80 % de sus requerimientos de hidrocarburos, mayormente desde Asia Occidental. La diversificación del origen de los suministros de energía constituye así un elemento vital de la seguridad nacional, motivo por el cual India ha buscado establecer vínculos de cooperación energética con las repúblicas centroasiáticas¹⁰. Los recursos de petróleo y gas están concentrados mayormente en el oeste de Asia Central, particularmente en el litoral del Caspio de Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Entre estos tres estados, los recursos petrolíferos son relativamente más abundantes en el norte, y los gasíferos se encuentran relativamente más concentrados en el sur. Kazajistán y Uzbekistán cuentan además con importantes reservas de uranio para energía nuclear. Tayikistán y Kirguistán, en el este, en cambio, disfrutaban de un gran potencial en cuanto a energía hidroeléctrica¹¹.

Fortalezas y desafíos de India en Asia Central

Al relacionarse con Asia Central, India cuenta a su favor con un historial de vínculos civilizatorios y culturales que se remontan a 2500 años. La antigua Ruta de la Seda facilitaba el intercambio de personas, ideas, cultura, religión y arte entre la cuenca del Mediterráneo, India y China, a través del valle de Ferganá y ciudades

⁸ Roy, M. S., & Roy, R. (2017). Placing India in the emerging regional dynamics of Central Asia. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, 45, 85-115.

⁹ Stobdan, P. (2015). *Central Asia: back In India's sight*. Gateway House. Recuperado de <https://www.gatewayhouse.in/central-asia-back-into-indias-lens/>

¹⁰ Roy, M. S., & Roy, R. (2017). Placing India in the emerging regional dynamics of Central Asia. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, 45, 85-115.

¹¹ McLain Gill, D. (2020). India Needs a "China Strategy in Central Asia". *Geopolitical Monitor*. Recuperado de <https://www.geopoliticalmonitor.com/india-needs-a-china-strategy-in-central-asia/>

como Samarkanda y Bukara, del otro lado del paso del Karakoram. Pero también los desarrollos políticos regionales fueron relevantes. Asia Central fue la plataforma de lanzamiento de numerosas incursiones e invasiones a India. Varios reinos a lo largo de la historia han comprendido territorios de Asia Central e India a la vez. En particular, Babur, el fundador del Imperio Mogol en India, era proveniente de la actual Uzbekistán¹². Durante los siglos XIX y XX, es decir durante la época de la competición estratégica entre el Reino Unido y el Imperio Ruso, y luego durante la Guerra Fría, esta conectividad entre India y la región se vio deteriorada.

Sin embargo, la afinidad cultural continúa hasta la fecha. Los productos culturales de India son extremadamente populares. El público de Asia Central escucha música en hindi y mira películas de Bollywood. En términos de *soft power*, India tiene mucho para aprovechar. Pero la buena imagen de India no se extiende meramente al ámbito de la diplomacia cultural.

En el ciclo transcurrido desde su independencia hasta el día de hoy, las naciones centroasiáticas se han visto en la necesidad de buscar un equilibrio y una autonomía estratégica con respecto a China y a Rusia¹³. La aparición de India en la región como un tercer vector neutral, pero con buena imagen, es vista con buenos ojos en el contexto de ese cálculo estratégico. Los logros alcanzados por Nueva Delhi en la construcción de la nación y el perfil económico positivo en una era de crecimiento global que se desacelera son evaluados de manera favorable por los gobernantes de Asia Central.

Por otro lado, el principal obstáculo para el desarrollo de las relaciones de India con Asia Central es la falta dramática de conectividad, expresada principalmente, aunque no únicamente, en la falta de acceso terrestre directo.

La partición de la India Británica y el conflicto de Cachemira con Pakistán, más el conflicto fronterizo con China en el distrito de Aksai Chin, han privado a la

¹² Roy, M. S., & Roy, R. (2017). Placing India in the emerging regional dynamics of Central Asia. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, 45, 85-115; Stobdan, P. (2015). *Central Asia: back In India's sight*. Gateway House.

Para una revisión extensiva de los vínculos culturales entre India y Asia Central, ver Singh, A. K. (2015). *India and Central Asia: An Interpretation of Mutually Indelible Historical Relationship and its Multi Faceted Impact*. *International Journal of Interdisciplinary and Multidisciplinary Studies*, 2(7), 61-72.

¹³ Roy, M. S., & Roy, R. (2017). Placing India in the emerging regional dynamics of Central Asia. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, 45, 85-115.

India de la antigua ruta del paso del Karakoram. Ninguno de estos dos conflictos muestra indicios de resolverse. Más bien por el contrario, tienden a retroalimentarse el uno al otro. El 1 de noviembre, el gobierno del primer ministro Imran Khan, en Pakistán, anunció que el territorio de Gilgit Baltistán en Cachemira, ocupado y administrado de facto por Pakistán desde 1947, obtendría el estatus provisional de provincia de Pakistán. En consecuencia, sus habitantes pasan a ser ciudadanos pakistaníes.

¿Por qué Pakistán sale de su ambigüedad con respecto al estatus del territorio de Cachemira que controla? Esto podría traer como resultado ciertamente no deseado que se interprete que Pakistán renuncia al reclamo por la porción de Cachemira al sur de la línea de control. Una interpretación del motivo detrás de esta decisión es la presión de China para reasegurar el control sobre Gilgit Baltistán, ya que por allí se desarrolla el Corredor Económico China-Pakistán, uno de los ejes terrestres principales de la Iniciativa del Cinturón y el Camino¹⁴. En cualquier caso, no parece que este conflicto vaya a avanzar a ningún lado en lo inmediato.

Aunque India tuviera buenas relaciones con Pakistán en el corto plazo, lo cual constituiría un cambio fundamental en las circunstancias altamente improbable, Pakistán en sí mismo es un país muy volátil e inseguro como para representar una vía de tránsito confiable hacia Asia Central. Lo mismo puede decirse de Afganistán, un país en donde India efectivamente goza de buena imagen. Sin embargo, luego de décadas de guerra, el gobierno civil de Kabul sigue sin controlar gran parte de su territorio, que continúa flagelado por la presencia de una veintena o más de grupos extremistas armados. En la actualidad, el gobierno se encuentra negociando un acuerdo para un gobierno de unidad con la oficina política de los talibanes, sin perjuicio de lo cual estos últimos continúan efectuando ataques a lo largo y ancho del país¹⁵.

Finalmente, la conectividad con Asia Central se ve impedida por el complejo régimen de visas de esas repúblicas (aunque hay intención de mejoría en ese aspecto),

¹⁴ Ramachandran, S. (2020). The Complex Calculus Behind Gilgit Baltistan's Provincial Upgrade. The Diplomat. Recuperado de <https://thediplomat.com/2020/11/the-complex-calculus-behind-gilgit-baltistans-provincial-upgrade/>

¹⁵ Putz, C. (2020). Violence Persists as Afghan Government and Taliban Seek Path to Peace. The Diplomat. Recuperado de <https://thediplomat.com/2020/09/violence-persists-as-afghan-government-and-taliban-seek-path-to-peace/>

la conectividad aérea todavía insuficiente, y cierta reticencia del mundo empresarial de India a concretar inversiones en la región¹⁶.

Proyectos de India para mejorar la conectividad con Asia Central

India tiene en carpeta distintos proyectos para resolver el problema de la falta de conectividad con Asia Central.

En 2012 se lanzó la iniciativa Conectar Asia Central (Connect Central Asia Policy - CCAP). Con ella, India busca desplegar su *soft power* a través de la ciencia, la educación y las relaciones persona-a-persona. Se modernizaron centros de IT en las capitales centroasiáticas. Se establecieron universidades, hospitales, se impulsó el turismo, la investigación científica conjunta. Se busca que los estudiantes de Asia Central elijan a la India para sus estudios de posgrado. Los contactos intergubernamentales son esenciales para impulsar estos acuerdos, y en este contexto se dio en 2015 la visita de Modi a los cinco países de la región que mencionamos en la introducción.

En el año 2000, India, Irán y Rusia firmaron el acuerdo para el Corredor de Transporte Internacional Norte Sur (International North-South Transport Corridor - INSTC), ratificado y entrado en vigor en 2002. Se trata de un corredor multimodal para recuperar la conectividad terrestre entre India y Rusia, a través del territorio iraní y el mar Caspio. Con el tiempo, el proyecto fue creciendo e incorporando vectores para comunicar también con Europa, y Asia Central. En la visita a Uzbekistán de 2015, el primer ministro Modi se unió al Acuerdo de Ashgabat, un pacto de tránsito firmado en 2011 por Uzbekistán, Irán, Turkmenistán, Kazajistán y Omán. Esto le permite a India participar de los corredores de transporte euroasiáticos.

En los términos de este proyecto, el puerto iraní de Chabahar es una pieza fundamental y ha sido receptor de cuantiosas inversiones por parte de India, aunque el ritmo del trabajo y el progreso siguen siendo notablemente irregulares. Una variable clave para tener en cuenta aquí y que genera incertidumbre son las relaciones de Irán con los Estados Unidos, a raíz de las sanciones que enfrenta el país asiático. Estados Unidos le otorgó a India una excepción para el desarrollo de Chabahar como

¹⁶ Roy, M. S., & Roy, R. (2017). Placing India in the emerging regional dynamics of Central Asia. Revista UNISCI / UNISCI Journal, 45, 85-115.

puerto estratégico. Hubo seguridades escritas que incluyen la facilitación de fondos para la compra e instalación de equipos, almacenes y grúas para la carga y descarga en terminales multipropósito. Todo esto ha sido otorgado a cambio de que India asegure que la Guardia Republicana Iraní no participará en el proyecto.

No se puede dejar de mencionar el gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India (TAPI), del cual mucho se ha hablado, y que podría contribuir enormemente a satisfacer las necesidades energéticas de Asia del Sur. Pero a pesar de muchos anuncios y que no ha faltado apoyo financiero activo de Estados Unidos y el Banco de Desarrollo Asiático, el proyecto se encuentra estancado desde 2006, comprensiblemente dada la volatilidad de Afganistán y Pakistán.

Relaciones con los organismos regionales

Además de sus proyectos individuales para superar su falta de conectividad con la región, India también ha desarrollado sus relaciones con dos organismos internacionales regionales: la Organización para la Cooperación de Shanghái y la Unión Económica Euroasiática.

La Organización para la Cooperación de Shanghái, establecida como tal en 2001 (y conocida anteriormente como Los Cinco de Shanghái, desde 1996), era un instrumento para asegurar las fronteras occidentales de China y promover la seguridad fronteriza en la región, combatiendo a los tres males: “el separatismo, el extremismo religioso y el terrorismo”. Desde aquel momento, la organización ha continuado expandiendo su rol, su membresía y sus objetivos¹⁷.

Como se mencionó, India, junto con Pakistán, se convirtió en miembro pleno de la organización en 2017. A India le interesa participar de una entidad innegablemente pensada por China y para China, porque siempre es preferible participar y negociar desde adentro. Además, como ya se mencionó, a pesar de que India y China compiten en algunas áreas, también tienen intereses comunes como el combate contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo¹⁸. En este sentido, la

¹⁷ Dave, B. (2016). Resetting India's Engagement in Central Asia: From Symbols to Substance. S. Rajaratnam School of International Studies. Policy Report.

¹⁸ Roy, M. S., & Roy, R. (2017). Placing India in the emerging regional dynamics of Central Asia. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, 45, 85-115.

Organización para la Cooperación de Shanghái puede ser el marco para que India recalibre su relación con China desde esta convergencia de intereses.

Esta alternativa adquiere más fuerza a partir de la retirada de Estados Unidos en Afganistán, un país cuya estabilidad es del interés de todos los actores con compromisos en la región. Aunque China se ha opuesto históricamente a cualquier posible rol militar para la Organización en la región, y en verdad el proveedor de seguridad regional es la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC o CSTO por sus siglas en inglés), la capacidad de despliegue de esta última permanece limitada y cabe preguntarse si en el futuro los roles no pueden modificarse¹⁹.

Por otro lado, en 2015 entró en vigor el tratado de la Unión Económica Euroasiática (UEE), la cual incluye a Armenia, Belarús, Kazajistán, Kirguistán y Rusia. Para 2020 se estaban llevando a cabo negociaciones para firmar un Acuerdo de Cooperación Económica Comprensiva entre India y la UEE. Un estudio realizado con representantes de la industria de India muestra que se espera un beneficio al comercio y la inversión entre las dos regiones con el alivio de las barreras a la cooperación comercial y el acceso de India al espacio euroasiático y más allá hacia Europa²⁰. No faltan quienes consideran que el interés de Rusia en que India firme el acuerdo responde a una necesidad de equilibrar el peso de China en la región, la misma necesidad que llevó a Rusia a insistir en que India se una a la Organización para la Cooperación de Shanghái²¹.

Conclusiones y preguntas pendientes

En la última década, India ha vuelto a dar importancia a sus relaciones con las repúblicas de Asia Central. Desde el punto de vista de la seguridad tradicional, esto se explica por la necesidad de equilibrar el peso de China en la región. El combate contra el terrorismo, el extremismo y el contrabando de armas y drogas, así como la

¹⁹ Dave, B. (2016). Resetting India's Engagement in Central Asia: From Symbols to Substance. S. Rajaratnam School of International Studies. Policy Report.

²⁰ India EAEU FTA Survey Report (2017). Recuperado online de <http://ficci.in/spdocument/20978/India-EAEU-FTA-Survey-Report-revised.pdf>

²¹ Jiang, X. (2020). Russia's Strategy in Central Asia: Inviting India to Balance China. The Diplomat. Recuperado de: <https://thediplomat.com/2020/01/russias-strategy-in-central-asia-inviting-india-to-balance-china/>

necesidad de diversificar las fuentes de suministro energético, complementan la agenda de intereses que explican el reacercamiento de India.

Sin embargo, a pesar de que India cuenta con la ventaja de vínculos culturales y civilizatorios milenarios y con una imagen positiva, la falta de conectividad, expresada en la falta de acceso terrestre directo, representa un desafío importante a la hora de reconectarse con la región. Para superar ese desafío, India se ha embarcado en la iniciativa Conectar Asia Central, pero también en proyectos que la involucran en el espacio euroasiático más extendido, como el Corredor de Transporte Internacional Norte Sur, el ingreso a la Organización para la Cooperación de Shanghái, y la negociación de un acuerdo de libre comercio con la Unión Económica Euroasiática.

Algunas tendencias son promisorias en cuanto al futuro de la conectividad regional. La transición en Uzbekistán hacia el gobierno de Mirziyoyev en 2016 ha producido un cambio en el perfil de ese país, que solía ser siempre el quinto en discordia y el más confrontativo entre las repúblicas centroasiáticas. Esto ha permitido que Uzbekistán resolviera disputas fronterizas pendientes y avanzara por fin en proyectos de integración con sus vecinos. Por ejemplo, la Visa de la Seda permitirá una visa única de entrada para todos los países de la región. Esto será beneficioso para India en términos de su política de Conectar Asia Central.

Sin embargo, también quedan preguntas e incertezas, entre las que se pueden destacar el futuro de las relaciones entre Estados Unidos e Irán, su impacto consecuente en el régimen de sanciones y por derivación en el proyecto INSTC, y por otro lado, el futuro de Afganistán tras la retirada de las tropas estadounidenses y las negociaciones entre el gobierno civil de Kabul y los talibanes para avanzar hacia un gobierno de unidad.

La posición de la India sobre el conflicto de Nagorno-Karabaj y las perspectivas en la relación bilateral con Estados Unidos, tras las recientes elecciones.

Comentarios a la exposición del Mag. Matías Iglesias

Lía Rodríguez de la Vega

El conflicto de Nagorno-Karabaj

Como comentario y en complemento de lo señalado por Matías Iglesias en su exposición, cabe agregar cuál ha sido la posición de la India respecto al conflicto de Nagorno-Karabaj, que podría señalarse como un conflicto entre el derecho a la libre determinación y la integridad territorial, y que en su último enfrentamiento ha superado anteriores escaladas.

Tomando en cuenta los países en conflicto, India ha tenido una relación más cimentada con Armenia. India reconoció la independencia de la República de Armenia en diciembre de 1991 y abrió su misión residente en Yereván, en 1999. Desde 1992 hubo tres visitas presidenciales de Armenia a la India (1995, 2003 y 2017), al tiempo que tres visitas a nivel de ministro de Relaciones Exteriores (2000, 2006 y 2010). Diversos funcionarios de alto rango, incluyendo al vicepresidente indio, Shri M. Hamid Ansari (2017), replicaron desde la India. El diálogo entre ambos países abarca un Tratado de Amistad y Cooperación (1995), Mecanismos de Consultas de Relaciones Exteriores (FOC), una Comisión Intergubernamental de Comercio, Economía, Ciencia y Cooperación Tecnológica, Cultural y Educativa (CIG) e interacciones periódicas de alto nivel (MEA, 2018; Malhotra, 2020). En 2019, el embajador de la India en Armenia selló con el Ministerio de Defensa de ese país un acuerdo sobre cooperación en los campos técnico-militar, entrenamiento, educación militar, mantenimiento de la paz y otros (Panneerselvam, 2020). Además de ello, hace poco tiempo India ganó un contrato de defensa de 40 millones de dólares para la

provisión de radares a Armenia (Upadhyaya, 2020). Finalmente, Armenia apoya la posición de India en el conflicto de Cachemira, con Pakistán.

Por su parte, acerca de Azerbaiyán, India también reconoció su independencia en 1991, y también existen en la dinámica bilateral diversas visitas de alto nivel (por ejemplo, en 2018, Smt. Sushma Swaraj visitó Azerbaiyán, en la primera visita de una ministra de Relaciones Exteriores india a ese país). Entre otros acuerdos, ambos países han firmado un Acuerdo de cooperación económica y técnica en 1998 y un Acuerdo para establecer la Comisión Intergubernamental India-Azerbaiyán de Cooperación Comercial, Económica, Científica y Tecnológica, en 2007 (MEA, 2019). Por otro lado, Azerbaiyán se encuentra en la trayectoria del Corredor de Transporte Internacional Norte Sur, que conecta India con Rusia a través de Asia Central, al tiempo que puede también conectar a India con Turquía (Cheema, 2020; Malhotra, 2020). Sin embargo, Azerbaiyán ha apoyado explícitamente la posición y la narrativa pakistaníes en el conflicto por Cachemira (Zaafir, 2017; Hussain, 2020).

En tal sentido, por un lado, India no posee una política articulada para el sur del Cáucaso, y por otro, no puede apoyar la integridad territorial de Azerbaiyán en tanto ese país no apoye la de India (dando su apoyo a Pakistán en el conflicto por Jammu y Cachemira), al tiempo que el apoyo a la autodeterminación de Nagorno-Karabaj podría tener repercusiones precisamente en ese conflicto. De manera que desde hace un tiempo India apela a una resolución pacífica del conflicto a través de negociaciones diplomáticas. Del mismo modo, ha reiterado su apoyo al grupo de Minsk de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) – Alemania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Rusia, Suecia y Turquía–, en su trabajo continuo para el logro de la resolución pacífica de la cuestión (Korybko, 2020; Malhotra, 2020; Niazi, 2020).

Perspectivas de la relación bilateral con Estados Unidos tras las recientes elecciones

De igual manera, cabe señalar las perspectivas de la relación bilateral entre Estados Unidos e India tras las recientes elecciones presidenciales.

Con respecto a la relación entre ambos países, en 1965 las negociaciones multilaterales para un Tratado de No Proliferación comenzaron en la Conferencia de

Desarme, en Ginebra, y en ese marco India inició las negociaciones con la expectativa de que el tratado constituyese un avance hacia el desarme general.

La llegada de la administración del presidente Nixon hizo poco por mejorar las relaciones con la India, y tras la participación de la India en la independencia de Bangladesh (1971), en 1974, bajo el gobierno de la primera ministra Indira Gandhi, India detonó un dispositivo nuclear en el desierto de Rajasthan, convirtiéndose en el sexto país en probar un dispositivo nuclear, detonación que calificó de “explosión de una bomba nuclear pacífica”¹. La reacción de desaprobación y punición de la comunidad internacional no se hizo esperar, incluyendo por supuesto a Canadá, que había proporcionado a la India el reactor CIRUS (utilizado para producir el plutonio usado en el dispositivo probado) y Estados Unidos (que había suministrado agua pesada). Este acontecimiento y la reacción adversa a él moldearían la relación bilateral durante la Guerra Fría e incluso derivarían en la aprobación de la Ley de No Proliferación Nuclear, bajo la administración Carter, en 1978 (U.S. Nuclear Regulatory Commission, 2013).

India había formalizado un Tratado de paz, amistad y cooperación con la Unión Soviética en 1971 (MEA, s.f.) y acontecimientos posteriores habrían de fortalecer tal relación, ello, sumado a la invasión soviética de Afganistán en 1979 y la consiguiente profundización en la relación norteamericana-pakistaní, en términos económico-militares, en el contexto del apoyo norteamericano a los muyahidines de Afganistán, configuraron una relación de poco movimiento con India.

Tras el fin de la Guerra Fría, la disolución de la Unión Soviética y la derrota de Irak en la primera Guerra del Golfo, surgieron nuevas posibilidades en la relación bilateral, en tanto Estados Unidos buscó un socio para su misión geoestratégica de mantener abiertas las rutas marítimas del mundo e India podía ocupar ese lugar. En 1990, el subsecretario de Defensa Henry Rowen visitó la India y dicha visita fue seguida por otras de importancia, derivando todo ello en la preparación de una propuesta de cooperación ampliada entre ambos países, incluyendo el intercambio de visitas, entrenamiento conjunto, etc. (Cohen y Dasgupta, 2010). En línea con ello, en 1992, las armadas de ambos países llevaron a cabo su primer ejercicio conjunto (los conocidos ejercicios navales Malabar), en una relación estrecha que continúa hasta

¹ El dispositivo probado se denominó Buda Sonriente.

el día de hoy (Pat y Singh Mann, 2020). Paralelamente, durante la década de 1990, el comercio entre ambos países creció más del doble (Pande, 2018).

A su vez, el notorio crecimiento económico de la India contribuyó a un cambio de percepción en Estados Unidos sobre ella, incluyendo la posibilidad de la venta de armas a un mercado no solamente grande sino también en crecimiento.

Si bien durante la gestión Clinton no se avanzó de manera importante en la relación bilateral, hubo visitas norteamericanas de alto nivel hacia India, tales como las de los secretarios de Defensa, William Cohen; del Tesoro, Robert Edward Rubin, y de Comercio, Ronald Brown y la Primera Dama, Hillary Clinton (Rubinoff, 1996-1997; Hathaway, 2002).

En el ámbito multilateral, tanto la conferencia de revisión de los 25 años del Tratado de No Proliferación como las extensas negociaciones sobre el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares –iniciadas en 1994–, agregaron tensiones a la relación (Basrur, 2020).

En 1998, ya con el partido Bharatiya Janata en el poder en India, durante el gobierno de Atal Bihari Vajpayee, se llevaron a cabo tests nucleares. Pakistán por su parte, también desarrolló ensayos nucleares². Las críticas no se hicieron esperar e incluso hubo la condena del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a través de la Resolución 1172 (UN, 1998; Fair, 2005). Sin embargo, a mediano plazo, los diversos países aceptaron de hecho a estos dos estados portadores de armas nucleares y en el caso de India, ello se vio beneficiado por la gestión del ministro de Relaciones Exteriores, Jaswant Singh. Todos estos elementos confluyeron para que el presidente Clinton visitara la India (también Bangladesh y Pakistán) tras su intervención en la Guerra de Kargill (recordemos que tras el retroceso del primer ministro de Pakistán, Nawaz Sharif, este sería derrocado por un golpe de estado encabezado por Pervez Musharraf) en el año 2000, donde fue recibido muy calurosamente (Cohen, 2000).

Entonces, al tiempo que Clinton sentó las bases para una fuerte relación bilateral, el presidente Bush cimentó la cooperación creciente entre ambos países. Mientras Bush había ya adelantado su visión positiva sobre la India en un discurso de 1999, en enero de 2000, un artículo de Condoleezza Rice en *Foreign Affairs*, presentó las perspectivas que habrían de marcar la trayectoria de la política exterior

² Los 5 dispositivos probados formaron parte de la serie de tests denominada Pokhran-II.

de su gobierno y ya allí mencionaba que China representaba una amenaza potencial en el Asia-Pacífico. Esa visión, contrastante con la de gestiones anteriores, hizo énfasis en una comprensión geopolítica de la zona del Asia Pacífico, y en ese marco, estados limítrofes con China, como la India, habrían de tener un rol particular que contribuyese a su contención.

Gran parte del acierto de la gestión Bush en esta relación bilateral tuvo que ver con concentrarse en la cooperación nuclear de uso civil, en vez de hacer foco en el programa indio de armas nucleares. A comienzos de 2004, los dos gobiernos anunciaron el Próximos Pasos en la Asociación Estratégica (NSSP) (MEA, 2015), acuerdo que estableció los lineamientos generales para la cooperación en tecnología nuclear de uso civil, tecnología espacial de uso civil, comercio de alta tecnología y misiles de defensa. En 2005, el presidente Bush y el primer ministro Manmohan Singh firmaron el acuerdo nuclear para uso civil, y aunque la búsqueda de consensos se extendió por tres años, el acuerdo se realizó durante el mandato del presidente Bush (Venkateshwaran, 2006; Pande, 2018).

En pocos años, las relaciones entre ambos países se habían modificado y ya no formaba parte de los intereses de Estados Unidos imponer determinadas restricciones a la India. Por otro lado, durante la primera gestión del presidente Bush (h), se firmaron también el Acuerdo General de Seguridad de la Información Militar y Programa Maestro de Intercambio de Información y aún así, India rehusó enviar tropas para la guerra contra el terror ante el pedido norteamericano. Ese apoyo sí fue encontrado en Pakistán, que sería nombrado Principal Aliado No-OTAN (US Department of State, 2020c). Al mismo tiempo, el comercio con India seguía creciendo y Estados Unidos le vendió a India el buque anfibio de asalto USS Trenton en 2007 (DNA, 2007).

La relación entre el presidente Obama y el primer ministro Modi fue muy buena. Obama fue invitado especial en el festejo del Día de la República de la India y expresó en su discurso ante el parlamento indio que creía que la relación bilateral entre ambos países era una de las asociaciones definatorias del siglo XXI. Durante esa visita, Obama y Modi emitieron la Visión Estratégica Conjunta para Asia Pacífico y la Región del océano Índico (The White House, 2015), que consistió en un compromiso mutuo para la cooperación en seguridad marítima. Se registró un

crecimiento del comercio relacionado al ámbito de la defensa, se extendió la práctica de ejercicios de carácter militar conjunto e India fue nombrado Socio Principal de Defensa (2016), al tiempo que también creció el trabajo conjunto en lo que hace a las denominadas energías limpias (US Department of State, 2020d; Scherr, Jaiswal y Reddy, 2011).

Durante el gobierno del presidente Donald Trump³, continuó la buena sintonía con Modi y dieron la Declaración Conjunta “Estados Unidos e India: Prosperidad a Través de la Asociación” (MEA, 2017). Más allá de las diferencias económicas y en cuanto a la migración (visas H1B), tras la firma de la Visión Estratégica Conjunta Estados Unidos-India, de 2015, India se sumó al Quad/Iniciativa Cuadrilátera, grupo que promueve la libertad y la seguridad en la región del Indo-Pacífico y reúne junto a India, a Estados Unidos, Japón y Australia. Mientras el comercio en defensa continuó creciendo y se dieron otros elementos de carácter más simbólico, en 2018 se efectivizó el primer Diálogo 2+2, en el que firmaron el Acuerdo de Seguridad y Compatibilidad de Comunicaciones, y ese mismo año India recibió el estatus STA-1 (Autorización Comercial Estratégica-1), que le permite contar con acceso a productos de alta tecnología, especialmente de defensa (Pande, 2018). Durante enero de 2020, en el marco del Tercer Diálogo 2+2, ambos países celebraron el ascenso de la Asociación Estratégica Global Comprehensive Estados Unidos-India, al tiempo que en octubre celebraron otra reunión del Quad en Tokio y en noviembre realizaron una nueva edición de los ejercicios navales Malabar, contando con los 4 países del Quad en ellos (US Department of State, 2020a, 2020b). A ello se suma el hecho de la firma este mismo año de un Acuerdo de Cooperación en Defensa entre Estados Unidos y Maldivas, muy bien recibido por India, siendo un nuevo paso en la contención de China (contrastando con su posición anterior de rechazar la presencia extranjera en lo que considera su zona de influencia) (Rej, 2020).

La fórmula Biden-Harris, triunfante en las últimas elecciones de Estados Unidos, hace prever una continuación de esa buena relación. De hecho, tanto como senador que presidió el Comité de Relaciones Internacionales y posteriormente como vicepresidente, Biden apoyó la dinámica norteamericano-india, con efecto en las

³ El presidente Trump utilizó incluso mensajes grabados en hindi para llegar directamente a la comunidad indo-americana e incluso tomó el eslogan utilizado por el Primer Ministro Modi en su campaña en India.

relaciones bilaterales entre ambos países y al interior del país, con la comunidad de origen india (Biden-Harris, 2020)⁴. La presidencia de Biden implica además la llegada de Kamala Harris como vicepresidente, primera mujer y de ascendencia india en ocupar ese puesto.

Un dato no menor es que mientras la administración Trump contó con funcionarios de origen indio (como Nikki Haley⁵, Raj Shah, Ajit Pai⁶, Neomi Rao⁷, Seema Verma, etc.), el equipo de transición de Biden cuenta también con funcionarios de ese origen (Rahul Gupta, Kiran Ahuja, Atul Gawande, Vivek Murthy, etc.) (Central News Desk, 2020; Dutt, 2020; Tuli, 2020).

Aunque Biden se comprometió a expandir el empleo basado en inmigración, también ha dicho que lo hará atendiendo a las condiciones macroeconómicas, de manera tal que el aumento considerado y prometido de visas H1B (que van en gran porcentaje a personas de origen indio) podría demorarse o no extenderse de manera significativa (Parpiani, 2020; Tuli, 2020).

La India tiene también la expectativa de que se reconsidere la medida de la oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR), que clasificó a la India como una economía desarrollada, por lo que no es elegible para los beneficios otorgados por Estados Unidos a los países en desarrollo (Chakraborty, 2020; Perumal J., 2020).

Biden y Harris han expresado durante la campaña su preocupación por los eventos en Cachemira (Biden lo ha hecho también acerca de la enmienda a la Ley de Ciudadanía y el Registro Nacional de Migrantes), entre otros, incluso han recibido pedidos de intervención en el tema, como el del presidente del Movimiento de Salvación de Jammu y Cachemira, (J&KSM), Altaf Ahmed Bhat (INP, 2020), aunque

⁴ Cabe recordar aquí el creciente rol de miembros de la diáspora india residente en Estados Unidos en la relación bilateral. En ese marco, vale destacar que Dalip Singh Saund fue el primer asiático electo como congresista por California, en 1956, por el partido demócrata. Bobby Jindal accedió en 2004 a la Cámara de Representantes y fue reelecto en 2006 (representando al partido republicano), siendo luego gobernador del estado de Louisiana y candidato de las primarias presidenciales del Partido Republicano. Por su parte, en 2012, Ami Bera (Amerish Babulal) se convirtió en el tercer indoamericano electo en el congreso norteamericano (representando al partido demócrata) (Rodríguez de la Vega, 2015).

⁵ Representante de Estados Unidos ante las Naciones Unidas.

⁶ Comisión Federal de Comunicaciones.

⁷ Oficina de Información y Asuntos Regulatorios.

se especula que si Estados Unidos quisiera hacer algún señalamiento al gobierno indio sobre esta cuestión, lo haría indirectamente o en privado (Abbas, 2020; Tuli, 2020).

Es de esperar también que la administración Biden busque continuar profundizando la relación comercial con India, lo que incluiría alentar a las empresas indias a aumentar las inversiones en los Estados Unidos.

Finalmente, cabe continuar observando los movimientos que se dan en la diáspora india, en el marco de la relación triádica que comprende al país de origen, la diáspora misma y sus países de residencia (en este caso, Estados Unidos), mencionada por Sheffer (1986), que implica flujos de política interna e internacional en esa relación y evidencia dinámicas que articulan lo local y lo global (Rodríguez de la Vega, 2015).

Referencias

Abbas, N. (2020). Why some Pakistani-American voters' anxiety over Kamala Harris is unjustified. Dawn (21 de octubre). Recuperado de <https://www.dawn.com/news/1583394>

Basrur, R. M. (2020). Indian Perspectives on the Global Elimination of Nuclear Weapons. En Blechman, B. M. y Bollfrass, A. K. (Eds.). National Perspectives on Nuclear Disarmament (pp. 59-86). Washington: The Henry L. Stimson Center.

Biden-Harris (2020). Joe Biden's agenda for the Indian American community. Recuperado de <https://joebiden.com/indian-americans/>

Central News Desk (2020). 11 Indian-Americans fill Joe Biden Transition Team. DND (26 de noviembre). Recuperado de <https://dnd.com.pk/11-indian-americans-fill-joe-biden-transition-team/205542>

Chakraborty, S. (2020). India is a developed economy and ineligible for GSP benefits: US. Business Standard (12 de febrero). Recuperado de https://www.business-standard.com/article/economy-policy/india-is-a-developed-economy-and-ineligible-for-gsp-benefits-us-120021200131_1.html

Cheema, G. (2020). The International North-South Transport Corridor: Shifting Gears in Eurasian Connectivity. Modern Diplomacy (24 de septiembre). Recuperado

de <https://modern diplomacy.eu/2020/09/24/the-international-north-south-transport-corridor-shifting-gears-in-eurasian-connectivity/>

Cohen, S. P. (2000). India and America: An Emerging Relationship. A Paper Presented to the Conference on The Nation-State System and Transnational Forces in South Asia (December 8-10), Kyoto, Japan. Recuperado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/kyoto.pdf>

Cohen, S. O. y Dasgupta, S. (2010). Arming Without Aiming: India's Military Modernization. Washington: Brookings Institution Press.

Dawn (2020). Azerbaijan lauds Pakistan's support. Dawn (21 de octubre). Recuperado de <https://www.dawn.com/news/1586172/azerbaijan-lauds-pakistans-support>

DNA (2007). India acquires first US built warship. DNA (18 de enero). Recuperado de <https://www.dnaindia.com/world/report-india-acquires-first-us-built-warship-1075052>

Dutt, E. (2020). Several Indian-Americans in Biden-Harris Transition Team. News India (11 de noviembre). Recuperado de <https://www.newsindiatimes.com/several-indian-americans-in-biden-harris-transition-team/>

Fair, C. Ch. (2005). Learning to Think the Unthinkable: Lessons from India's Nuclear Test. *India Review*, 4(1). DOI: 10.1080/14736480590919608

Hathaway, R. M. (2002). The US-India courtship: from Clinton to Bush. *Journal of Strategic Studies*, 25(4), 6-31.

Hussain, S. (2020). Pakistan and Azerbaijan: Deepening a Mutually Beneficial Relationship. *The Diplomat* (19 de mayo). Recuperado de <https://thediplomat.com/2020/05/pakistan-and-azerbaijan-deepening-a-mutually-beneficial-relationship/>

INP (2020). Biden, Kamala urged to play role on Kashmir. *The Nation* (10 de noviembre). Recuperado de <https://nation.com.pk/10-Nov-2020/biden-kamala-urged-to-play-role-on-kashmir>

Korybko, A. (2020). India's Nagorno-Karabakh crisis conundrum. *The Express Tribune* (8 de octubre). Recuperado de <https://tribune.com.pk/article/97191/indias-nagorno-karabakh-crisis-conundrum>

Malhotra, A, (2020). Nagorno-Karabakh and India. The Indian Express (12 de octubre). Recuperado de <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/armenia-azerbaijan-conflict-india-6722267/>

MEA (s.f.). Treaty of Peace, Friendship and Cooperation between the Government of India and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics (August 9, 1971). Disponible en <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/5139/Treaty+of>

----- (2015). India and United States Successfully Complete Next Steps in Strategic Partnership (18 de julio). Disponible en <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/6789/India+and+United+States+Successfully+Complete+Next+Steps+in+Strategic+Partnership>

----- (2017). Joint Statement - United States and India: Prosperity Through Partnership (27 de junio). Disponible en <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/28560/Joint+Statement++United+States+and+India+Prosperity+Through+Partnership>

----- (2018). Bilateral Brief on India-Armenia Relations. Recuperado de https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India_-_Armenia_Bilateral_Brief_-_Dec_2018.pdf

----- (2019). Bilateral Brief. India-Azerbaijan Relations. Recuperado de https://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Bilateral_Azerbaijan_2019_new.pdf

Niazi, S. (2020). Armenia-Azerbaijan clashes: India calls for restraint. AA (2 de octubre). Recuperado de <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/armenia-azerbaijan-clashes-india-calls-for-restraint/1993439>

Pande, A. (2018). Natural Allies? The India-US Relations from the Clinton Administration to the Trump Era. Notes de l'Ifri. Asie. Visions 104. Paris: Center for Asian Studies, Ifri. Recuperado de https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pande_natural_allies_india_us_2018.pdf

Panneerselvam, P. (2020). Winning a Defence Deal with Armenia: India Walloped Turkey. Extraordinary and Plenipotentiary Diplomatist (31 de marzo). Recuperado de <https://diplomatist.com/2020/03/31/winning-a-defence-deal-with-armenia-india-walloped-turkey/>

Pant, H. V. y Singh Mann, A. (2020). India's Malabar Dilemma. ORF Issue Brief (August). Recuperado de https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2020/08/ORF_IssueBrief_393_Malabar.pdf

Parpiani, K. (2020). Biden's promised expansion of H1B visas will be rife with challenges. ORF (24 de noviembre). Recuperado de <https://www.orfonline.org/expert-speak/biden-promised-expansion-h1b-visas-will-rife-challenges/>

Perumal J., P. (2020). Explained: What does 'developed' tag mean for India? The Hindu (16 de febrero). Recuperado de <https://www.thehindu.com/business/Economy/what-does-developed-tag-mean-for-india/article30831680.ece>

Rej, A. (2020). India Welcomes US-Maldives Defense Cooperation Agreement in a Sign of Times. The Diplomat (15 de septiembre). Recuperado de <https://thediplomat.com/2020/09/india-welcomes-us-maldives-defense-cooperation-agreement-in-a-sign-of-times/>

Rice, C. (2000). Campaign 2000: Promoting the National Interest. Foreign Affairs. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2000-01-01/campaign-2000-promoting-national-interest>

Rodríguez de la Vega, L. (2015). Las diásporas en la arena internacional: el caso de la diáspora india. Revista Oasis 22, 23-47.

Rubinoff, A. G. (1996-1997). Missed Opportunities and Contradictory Policies: Indo-American Relations in the Clinton-Rao Years. Pacific Affairs, 69 (4), 499-517.

Scherr, J; Jaiswal, A. y Reddy, S. (2011). The Greening of U.S.-Indian Relations: A Review of Cooperation between the United States and India on Climate Change and Energy. Washington: The Natural Resources Defense Council. Recuperado de <https://www.nrdc.org/sites/default/files/usindiagreening.pdf>

Sheffer, G. (Ed.) (1986). Modern Diasporas in International Politics. Australia: Croom Helm Ltd.

The White House (2015). U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region (January 25). Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region>

Tuli, J. K. (2020). Biden wins, now what is for India? The Times of India (21 de noviembre). Recuperado de <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/world-india-politics/biden-wins-now-what-is-for-india/>

UN (1998). Press Release. SC/6528. Security Council. 3890th Meeting. Security Council Condemns Nuclear Tests by India and Pakistan. Disponible en <https://www.un.org/press/en/1998/sc6528.doc.htm>

Upadhyaya, Sh. (2020). India Wins Defense Deal With Armenia in Bid to Chasten Turkey. The Diplomat (18 de marzo).

US Department of State (2020a). Highlights of 2020 U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue Press Statement. Morgan Ortagus, Department Spokeperson. Disponible en <https://www.state.gov/highlights-of-2020-u-s-india-22-ministerial-dialogue/>

----- (2020b). Joint Statement on the Third U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue. Media Note. Office of the Spokeperson (October 27). Disponible en <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-third-u-s-india-22-ministerial-dialogue/>

----- (2020c). Major Non-NATO Ally Status. Fact Sheet. Bureau of Political-Military Affairs (January 30). Disponible en <https://www.state.gov/major-non-nato-ally-status/>

----- (2020d). U.S. Security Cooperation With India. Fact Sheet. Bureau of Political-Military Affairs (July 21). Disponible en <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-india/>

U.S. Nuclear Regulatory Commission (2013). Nuclear Regulatory Legislation. NUREG-0980, Vol. 3, No. 10. 112th Congress; 2nd Session. Washington: Office of the General Counsel, U.S. Nuclear Regulatory Commission. Disponible en <https://www.nrc.gov/docs/ML1327/ML13274A492.pdf>

Venkateshwaran, L. (2006). Indo-US Relations: Recent Developments. New Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies.

Zaafir, M. S. (2017). 'Azerbaijan always supports Pakistan's stance on Kashmir issue'. The International News (13 de noviembre). Recuperado de <https://www.thenews.com.pk/print/243871-Azerbaijan-always-supports-Pakistans-stance-on-Kashmir-issue>

Irán y su rol en el Espacio Euroasiático.

Proyección Geopolítica y Económica en el Nuevo Gran Juego

Adrián Rocha

Irán en el contexto de los gigantes euroasiáticos: China, Rusia y la OCS

Resulta difícil analizar las proyecciones geopolíticas de Irán en Asia Central, en Oriente Medio y el Cáucaso, haciendo a un lado los crecientes roles de China y de Rusia en el espacio euroasiático.

Las transformaciones acaecidas en los últimos veinte años han sido de tal magnitud que la expansión estratégica de China, así como las proyecciones geopolíticas de Rusia –factores decisivos en tales transformaciones– constituyen hoy elementos configuradores del orden internacional, por lo que el desenvolvimiento de países que aspiran al liderazgo regional, como es el caso de Irán, debe ser analizado en el contexto operativo de grandes potencias como China, Rusia y, desde ya, Estados Unidos.

El papel que toca a la Organización de Cooperación de Shanghái¹ es, a este respecto, significativo, ya que, como foro de cooperación y articulación interestatal, promueve incentivos para que los actores involucrados en ella participen en el diseño de proyectos de integración económica, en materia de seguridad y de inteligencia, que terminarán dotando al espacio euroasiático de un carácter geoestratégico que marcará el rumbo del mundo en las próximas décadas, acaso superando al espacio atlántico. La integración económica, la cooperación en inteligencia estratégica para la lucha contra el yihadismo, así como la colaboración en cuestiones de seguridad (vinculadas con el narcotráfico y el contrabando), son todos asuntos que podrían fortalecer el rol de la OCS y, por añadidura, de China y Rusia, que, en ese orden, oficiarían de líderes y articuladores en Eurasia.

Así, la “Isla mundial”, como la concibió Mackinder, encontraría en la OCS a un actor que podría gestionar los cruzados y muchas veces contrapuestos intereses

¹ En lo que sigue, se hará alusión a esta organización por sus siglas: OCS.

de los países que hoy la integran: China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán, India y Pakistán, en donde Irán es un miembro observador, al igual que Bielorrusia, Mongolia y Afganistán, a los que se suman seis estados cuya filiación se basa en una asociación para el diálogo: Armenia, Azerbaiyán, Camboya, Nepal, Sri Lanka y Turquía².

La OCS tomó su nombre en 2001, año en que Uzbekistán se sumó al conjunto, hasta entonces conocido como el “Grupo Shanghái” o “Shanghái 5”³, formado en 1996, cuando se reunieron por primera vez los líderes de los países ya mencionados, menos los de Uzbekistán, India y Pakistán. Estos dos se incorporarían en 2016.

Se observa así que China nunca ha dejado de proyectarse sobre el espacio euroasiático, aunque es menester destacar que tal proyección ha tendido a volverse más robusta cuanto más aumentaba la influencia rusa. En efecto, el reposicionamiento geopolítico de Rusia desde la llegada de Vladimir Putin al poder, quien busca limitar la influencia de la OTAN, acrecentó –tangencial e indirectamente– el peso de China en la geopolítica de Eurasia. Este cambio en la política exterior rusa, que algunos autores han interpretado como resiliente⁴, comenzó, a decir verdad, con la gestión del exministro de Asuntos Exteriores, Yevgueni Primakov, quien una vez en el cargo en 1996 –cuando reemplazó a Andréi Kozyrev– inició una política exterior que abandonó la concepción atlantista que había primado hasta su llegada, doctrina que Putin retomaría fundamentalmente en su segunda presidencia.

Sin embargo, de estas transformaciones –que ciertamente permiten augurar el advenimiento de un nuevo orden internacional– no debieran desprenderse automáticamente interpretaciones perentorias, como aquella que supone que entre China y Rusia existe ya una alianza consolidada. China es, sin dudas, el gran actor de Eurasia, pero su buena relación con Rusia –algo similar a lo que sucede entre Irán y Rusia– se debe particularmente al rechazo que comparten respecto de la influencia norteamericana y de la consiguiente prevalencia de un orden unipolar, lo que, si bien oficia de incentivo para la articulación, no constituye todavía motivo suficiente para

² Ver: <https://dppa.un.org/es/shanghai-cooperation-organization>

³ Soto, A., “Institucionalización y futuro de la Organización de Cooperación de Shanghái”. Real Instituto Elcano, Área: Asia-Pacífico / Defensa y Seguridad - ARI N° 15/2004 Fecha 04/02/2004

⁴ Baqués Quesada, J. “Los dilemas estratégicos de Rusia”. Revista general de marina, 278, pp. 261-274. 2020, p. 272.

aseverar que la relación sino-rusa está determinada por una alianza en sentido estricto.

Cómo gestionarán China y Rusia la cooperación dependerá de sus habilidades para liderar con firmeza las dinámicas estratégicas en la masa euroasiática, en donde un lúcido y constante aprovechamiento de las rivalidades históricas y los intereses contrapuestos ha sido el factor clave en el éxito de la influencia estadounidense durante décadas, basada en estrategias como el uso de la guerra y el *buck-passing* para restablecer equilibrios a su favor, en línea con el realismo ofensivo de Mearsheimer⁵.

Es en este contexto, y en el que comenzó a configurarse a partir de la guerra en Siria –debido a la actuación conjunta con Rusia–, en el que el desempeño de Irán adquiere mayor relevancia para el análisis. Así, al estudiar ese desempeño se advierte un cúmulo de restricciones que condiciona a Irán; cúmulo cuyo núcleo es la dificultad del país persa para establecer una asociación más profunda con Rusia y China, a raíz de las reservas de ambas potencias respecto de ciertos objetivos de Irán, como el programa nuclear, su rivalidad con Arabia Saudí y su enfrentamiento de orden existencial con Israel, aun cuando Rusia colaborara en el proyecto nuclear de Bushehr. Vale recordar que Rusia firmó un contrato con Irán en enero de 1995, y que según Viktor Mikhailov, quien fuera ministro de Energía Atómica de Rusia, dicho contrato, además de producir beneficios económicos y políticos, “contribuyó a abrir la puerta a la participación de Rusia en proyectos similares en Oriente Medio y la región del Golfo Pérsico”⁶.

En el caso de China, la problemática en torno de Irán es más notoria. Micha’el Tanchum analiza muy bien este punto al dar cuenta de las complicaciones de Irán a la hora de afianzar su relacionamiento con el gigante asiático, pues éste y Arabia Saudí han establecido una sólida asociación estratégica que obliga a China a priorizar su relación con el país saudí, no pudiendo por ello siquiera adoptar una posición ambigua en torno de la disputa que Irán sostiene contra Arabia Saudí en Yemen, “ya

⁵ Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton.

⁶ Citado en Elaheh Koolae, Hamed Mousavi & Afifeh Abedi, “Fluctuations in Iran-Russia Relations During the Past Four Decades”, 2020, *Iran and the Caucasus*, N.24, 216-232, University of Teheran, p.220.

Ver también: Orlov, V., Vinnikov, A., “The Great Guessing Game: Russia and Iranian Nuclear Issue”, *The Washington Quarterly*, 2005, vol. 28. 2: 49-66.

que pone en peligro un segmento crítico de la RMS: el corredor del Golfo de Adén-Mar Rojo”⁷. Algo similar sucede en el caso de Rusia. Si bien el país liderado por Putin ha consolidado una actuación estratégica con Irán en el conflicto sirio, el vínculo bilateral no parece poder proyectarse mucho más allá del factor Siria, que, vale señalar, es de gran importancia, por sus implicancias militares y de alta política. Empero, si se presta atención a la complementariedad económica y a los intereses de ambos países en Oriente Medio y el Golfo (aun considerando la cooperación en Siria), se encontrarán importantes diferencias, ya que Rusia no desea que Irán posea demasiadas ventajas en ningún ámbito de actuación, por el desequilibrio geopolítico que eso produciría. En efecto, como señala Khoshnood,

A pesar de estas esferas de colaboración, Irán es muy consciente de que Rusia no está impulsada por el deseo de ver un Irán demasiado fuerte e independiente. La agencia de noticias Mashregh, que está cerca del aparato de inteligencia iraní, ha dicho que Irán no debe depender de países como Rusia para el apoyo en sus programas militares, señalando la reticencia rusa a vender su sistema de misiles tierra-aire de largo alcance S-300 a Irán. En un reciente artículo en la portada del periódico reformista Shargh, del que se hizo eco la agencia estatal de noticias estudiantiles iraníes, se afirmaba que tanto Rusia como China quieren un Irán débil y que la pertenencia a la OCS no es necesariamente en interés de Irán. El autor, profesor de la Universidad de Teherán, llegó a la conclusión de que estar demasiado cerca del “Este” (es decir, de Rusia) es tan peligroso como estar demasiado cerca del “Oeste” (es decir, de los Estados Unidos y Europa)⁸.

⁷ Tanchum, M. “Iran and the china-russia pivot in Eurasia”. EAST ASIA FORUM QUARTERLY. October – December 2019, p. 30.

⁸ Khoshnood, A. (2020, 2, 12). Iran-Russia ties: Never better but maybe not forever? Middle East Institute, Recuperado de <https://www.mei.edu/publications/iran-russia-ties-never-better-maybe-not-forever>

De este modo, Rusia se ve hoy ante el desafío de gestionar la relación forjada con Irán en torno de dos cuestiones problemáticas: la guerra en Siria y las consecuencias geopolíticas que traerá el conflicto por el enclave Nagorno-Karabaj, ya que Irán y Rusia han apoyado históricamente a Armenia. En el caso iraní, como indica Baqués Quesada, ese apoyo se sostuvo en el temor de Irán respecto de que su población del norte (de raigambre azerí) fuera atraída por las fuerzas nacionalistas de Azerbaiyán, además de que este país ha creado un buen vínculo con Tel Aviv. De hecho, más del 50 % del petróleo que importa Israel llega desde Azerbaiyán⁹. El apoyo de Rusia a Armenia se basaba en la necesidad de que el enclave Nagorno-Karabaj no quedara en manos de Azerbaiyán y, vía Turquía, bajo influencia de la OTAN. Sin embargo, es posible interpretar que Rusia no salió mal parada de esta contienda, pues ha logrado desplegar allí más de 1960 militares que controlarán el cumplimiento de las condiciones de paz establecidas en el memorándum firmado el 11 de noviembre¹⁰.

Así, la proyección geopolítica de Irán va topándose con una compleja telaraña de oportunidades y restricciones que surgen de la naturaleza misma de su poder regional. Las reservas de China y Rusia para con Irán –y las razones que suscitan esas reservas– constituyen un severo cuadro de limitaciones para las ambiciones de Irán; ambiciones que, por lo demás, despiertan suspicacias en muchos estados del Golfo, de Asia Central y el Cáucaso, lo cual vuelve más difícil la salida por parte de Irán de su aislamiento.

I. Irán y Asia Central

I. a) La economía de la infraestructura

Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán, las cinco repúblicas de Asia Central, son países cuya geografía bloquea el acceso a mar abierto. De esta manera, el transporte de petróleo en estos países da lugar a una gran competencia¹¹. Cada Estado dispone de un oleoducto que atraviesa su territorio, razón

⁹ Baqués Quesada, J. “La estrategia rusa en el Caspio”. Revista general de marina, 279, pp. 71-83. 2020, p. 76.

¹⁰ Trejo, M. (22-11-2020). La reparación del conflicto de Nagorno-Karabaj queda en manos de Rusia, en Atalayar, entre dos orillas, recuperado de: <https://atalayar.com/content/la-reparaci%C3%B3n-del-conflicto-de-nagorno-karabaj-queda-en-manos-de-rusia>

¹¹ Ishnazarov D. “Trade Openness Impact on Economic Growth in Central Asia”. New York: Lap, 2015, Lambert Academic Publishing GmbH KG.

por la cual algunos autores hablan de una “guerra de oleoductos”¹², así como otros ven, en el mismo escenario, una “guerra de gasoductos”¹³.

Se podría hablar entonces de un “nuevo gran juego”, retomando la denominación efectuada por la inteligencia británica, que Rudyard Kipling popularizara en su célebre novela *Kim*, aparecida en 1901, respecto de la pugna entre los imperios británico y ruso por el dominio de Asia Central. Hoy, los actores son otros y la disputa es muy distinta que la que se libró durante el siglo XIX. Sin embargo, existe una nueva dinámica conflictiva a raíz de los recursos gasíferos y petrolíferos de la zona, cuyo espacio en Eurasia es axial para el tránsito comercial de la nueva ruta de la seda. Se observa entonces que, a los históricos asuntos de Oriente Medio y Asia Central, como las contiendas en torno del petróleo, el gas y el dominio de los puertos, se suma la iniciativa de la franja y de la ruta, que al potenciar el comercio en los corredores ferroviarios y marítimos que conectan China con Europa, potenciará asimismo la competitividad geopolítica entre los estados allí implicados.

Irán sabe que puede aumentar su influencia estratégica si logra convertirse en un enlace entre China y Europa, y si asimismo pasa a ser una alternativa al territorio ruso. Como bien indica Tanchum, “La opción actual de China no rusa, el corredor transcaspiano, utiliza el ferrocarril Bakú-Tbilisi-Kars y requiere transportar carga a través del Mar Caspio desde Asia Central a Azerbaiyán. Un enlace ferroviario iraní ofrecería una solución contigua y más rentable”¹⁴. Este dato permite identificar que la relación entre Irán y Rusia encuentra varias limitaciones, debido a la falta de complementariedad de sus economías, pues al ser ambos productores y exportadores de recursos energéticos están por naturaleza constreñidos a competir en materia económica, incluso cuando exista cooperación en el factor Siria.

Así, Irán se esfuerza por demostrar que la ruta más conveniente para transportar petróleo desde Asia Central hacia Europa pasa por su territorio¹⁵, ya que, ponderando la seguridad energética, Irán ofrece cierta certidumbre respecto del

¹² Abdalla Moh'd Dyab Al-Nouimat, Jakubayeva S., Zhekenov D. & Azimov A., “Geopolitical Interest of Iran in Central Asia”. N° 3 (87). 2019. Al-Farabi Kazakh National University, p. 44.

¹³ Pototskaya, T. “‘Gas pipeline wars’ in the post-Soviet space: geographical aspect”. E3S Web of Conferences 159, 2020.

¹⁴ Tanchum, M. “Iran and the china-russia pivot in eurasia”. Op. cit., p.28.

¹⁵ Abdalla Moh'd Dyab Al-Nouimat, Jakubayeva S., Zhekenov D. & Azimov A., op. cit., p.44.

control del terrorismo dentro de su territorio¹⁶ y sobre otros posibles costos vinculados con el transporte terrestre en materia de seguridad.

En este contexto, el gobierno iraní persigue desafíos de magnitud, como la modernización de su puerto de Chabahar. Según Guli Yuldasheva, se estima que mediante la construcción de la vía férrea Chabahar-Zahedan y el corredor ferroviario Kazajstán-Turkmenistán-Irán, el puerto de Chabahar se conecte con todo el sistema de transporte del Caspio, por lo que “la realización de un proyecto tan ambicioso pondrá a la India, el principal patrocinador de Chabahar, y a Irán en el epicentro de los procesos geoeconómicos en curso en Oriente Medio, Asia central y Asia meridional”¹⁷.

Esto debe pensarse en el marco de las sanciones contra Irán, que alcanzaron su objetivo al dejarle muy pocas opciones para incentivar inversiones. En este escenario ingresan los inversores chinos, quienes lograron acuerdos con Irán para el desarrollo de obras de electricidad, de minería, de aeropuertos y vías de tren, entre otros proyectos que beneficiarían a China y también a Irán, ya que gracias a ellos el país persa podría acceder a mercados que de otra manera le serían renuentes¹⁸. Sin embargo, como se señaló más arriba citando a Tanchum, la relación de China con Irán está en buena medida atravesada por el vínculo que tiene China con Arabia Saudí, lo cual se convierte en un serio obstáculo para que Irán desarrolle una vinculación más sólida con el gigante asiático.

I. b) Relaciones bilaterales de Irán con las repúblicas de Asia Central

Irán busca fortalecer sus vínculos con las repúblicas de Asia central. A eso se debe que el enviado especial del Líder Supremo, el jefe del Consejo Estratégico de Relaciones Exteriores, Kamal Kharrazi, visitara Tashkent entre abril y mayo de 2019,

¹⁶ Generalmente, dentro de Irán no suelen producirse atentados, aunque vale señalar que en 2018 se produjo un ataque en la ciudad de Ahvaz, durante un desfile militar, en el que murieron 25 personas. Ver: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/un-atentado-terrorista-causa-25-muertos-durante-desfile-militar-en-iran/10001-3757697>

¹⁷ Yuldasheva, G. “Iran-Uzbekistán Relations in the Regional Security Context”, *Asian Journal of Peacebuilding*, Vol. 8, No.1 (2020), pp.187-202, p. 192.

¹⁸ Escalante, María d. J., “La relación Irán-China, ¿Transgresión al orden internacional?”, en Moisés Garduño García (Coord.), *Irán, 40 años de la revolución: sociedad, estado y relaciones exteriores*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020 (1a ed.), p. 204.

y que el 12 de septiembre del mismo año dirigentes iraníes fueran a Kirguistán para examinar cuestiones de seguridad regional¹⁹.

Estas visitas de Irán procuran entablar una agenda conjunta en una zona que siempre le fue difícil a Teherán. Cabe recordar que, si bien Irán fue de los primeros países en reconocer la independencia de las repúblicas de Asia Central, no ha logrado consolidar un aceptado vínculo con estos países. En efecto, Kazajstán, uno de los mayores productores mundiales de uranio, ha colaborado con el orden internacional restringiendo la venta de este elemento a Irán²⁰, lo cual da cuenta de un alineamiento en esta materia con Estados Unidos.

Tal vez a causa de esas restricciones que Irán encuentra en el ámbito de la alta política es que intenta, con escaso éxito, trabajar desde el “poder blando”. El principal órgano ejecutivo en ese sentido que posee Irán en Asia Central, siguiendo a Uran Botobekov, es la Organización de Cultura y Relaciones Islámicas, ICRO²¹, “un organismo paraestatal que depende del Ministerio de Cultura y Orientación Islámica. Organización considerada de facto como la organización de la diplomacia pública iraní, que está bajo el control de la oficina del Líder Supremo”²². Al abrir centros culturales en las capitales de Asia Central, Teherán ha tratado de institucionalizar elementos y pautas de su idioma y cultura persas en la región. En la actualidad, las principales facultades de Asia Central dictan cursos de farsi que cuentan con el apoyo de las embajadas de Irán.

La política de penetración cultural en Asia Central tuvo momentos más intensos que otros. La etapa de Ahmadineyad fue, acaso, la más activa en ese sentido. Como señala Botobekov:

Ahmadineyad trató de utilizar la identidad nacional-cultural como punto de partida para crear una Unión de Naciones de Habla Persa: Irán, Afganistán y Tayikistán. Su primera cumbre conjunta se llevó a cabo en Dushanbé en julio de 2006, cuando

¹⁹ Yuldasheva, G. “Iran-Uzbekistán Relations in the Regional Security Context”, op. cit., p. 191.

²⁰ De Pedro, N. “Asia Central y el aislamiento iraní”, CIDOB – Barcelona Center of International Affairs, No 161, octubre 2012, p. 2.

²¹ Sitio web: <http://en.icro.ir/>

²² Botobekov, U. Unjustified Hope of Iran’s Central Asia Policy. 2019. Recuperado de: <https://independent.academia.edu/Botobekov>

decidieron establecer un canal de televisión en lengua persa de gestión conjunta llamado “Navrooz-TV”. También por iniciativa de Ahmadineyad, los tres Estados establecieron el Consejo Económico de la Unión de Habla Persa en marzo de 2008.²³

Sin embargo, los intentos de Irán de promover su poder blando se han topado con numerosas restricciones: algunas de orden político-cultural, otras de orden estratégico. En lo que hace a las primeras, se trata de una cuestión histórica: las repúblicas de Asia Central comparten un pasado soviético cuya relación con la religión es débil, pues ésta ha sido apartada de la planificación político-estatal. Así como Irán fue en cierta forma un estado tapón durante la Guerra Fría para la expansión del comunismo, las repúblicas centro asiáticas, por su herencia soviética, se han transformado también en una suerte de “tapón” para la expansión del islamismo, sobre todo en lo que hace a su penetración dentro del sistema político de las repúblicas centroasiáticas. En el caso de las cuestiones de orden estratégico, se trata de reservas acerca del comportamiento de Irán, y también respecto de la necesidad de monitorear el vínculo entre islam y radicalización, actitud que puede advertirse en el modo en que las élites de los países de Asia Central controlan la difusión del islam. En el caso de Tayikistán, esto se torna más evidente por la reticencia que ha caracterizado siempre al presidente Emomali Rahmon para con los comportamientos del islamismo. Así, Edward Lemon y Flora Roberts corroboran que

El viernes es un día laborable (con un patrón cristiano sábado-domingo de fin de semana), el número y la ubicación de las mezquitas y madrazas está estrictamente controlado, y los imanes son nombrados por el gobierno. El gobierno de Rahmon ha introducido una legislación más reciente, diseñada para limitar la influencia del islam en la vida pública: a los menores de 18 años

²³ Botobekov, U. Op. cit.

y a todas las mujeres se les impide asistir a los sermones o participar en la oración comunitaria en las mezquitas²⁴.

La introducción de esa legislación reciente no es casual. Por esta razón, no debe negarse que Irán tenga cierto *soft power*. En efecto, lo tiene. Por ello el gobierno tayiko se empeña en obstruirlo. Por otra parte, Rahmon ha sido muy celoso de su sistema de poder, que fue minuciosamente pergeñado, por cierto. Por ello creó una estructura que limita todo movimiento que intente desafiarlo. Como también señalan Edward Lemon y Flora Roberts,

Desde que terminó el conflicto en 1997, Tayikistán se ha vuelto cada vez más autoritario, y las decisiones informales y partidistas siguen siendo un elemento central de la política de la República. El temor a la reanudación del conflicto sigue justificando la aceptación del régimen autoritario por parte de la mayoría de los ciudadanos.²⁵

Vale recordar que luego de su independencia de la Unión Soviética, Tayikistán se sumió –a partir de 1992– en una guerra civil que finalizaría en 1997, en parte por presión de Estados Unidos, Rusia e Irán, quienes exigieron un acuerdo de paz a la élite de los Kulob, de la que Rahmon es el líder (élite que reemplazó a los leninabadíes, por la ciudad Leninabad, debido a que Juyand había cambiado su nombre en 1936)²⁶. De ese acuerdo de paz se concluyó que a la oposición se le garantizaría un 30 % de las bancas, cuyo partido más fuerte era el IRPT (“Partido del Renacimiento Islámico”)²⁷. En septiembre de 2015, el gobierno de Rahmon atribuyó al IRPT un intento de golpe de Estado, que derivó en que el Tribunal Supremo calificara al partido como “organización terrorista” el 28 de septiembre del mismo año. Casualmente, o no tanto, en diciembre de ese año el Líder Supremo de Irán, Alí

²⁴ Lemon, E. & Roberts, F., “Cleptocracia, consolidación de los pactos entre élites y autoritarismo en el Tayikistán de la postguerra”, en Francesc Serra Massansalvador y Ferran Izquierdo Birchs (Eds.), Poder y regímenes en Asia Central, 2018, Barcelona: Ediciones Bellaterra, p. 251.

²⁵ Lemon, E. & Roberts, F., “Cleptocracia, consolidación...”, op. cit., p. 215.

²⁶ Lemon, E. & Roberts, F., “Cleptocracia, consolidación...”, op. cit., pp. 223-224.

²⁷ Lemon, E. & Roberts, F., “Cleptocracia, consolidación...”, op. cit., p. 249.

Jamenei, recibió a Muhiddin Kabiri, en una conferencia sobre la unidad islámica²⁸, lo que suscitó suspicacias en el entorno de Rahmon. Suspicias que se acrecentaron con el atentado ocurrido en Danghara, que si bien se atribuyó al Daesh²⁹, la inteligencia tayika lo dirigió al Partido del Renacimiento Islámico (IRPT)³⁰, por lo cual no es difícil interpretar que la vinculación del líder de este partido, Muhiddin Kabiri, con Irán, pudo haber conducido a investigadores tayikos a encontrar un vínculo, debido al apoyo dado por Irán al Kabiri, teniendo en cuenta que las prácticas externas de Irán generalmente incluyen maniobras de distinto orden.

De esta manera, el vínculo con Tayikistán, país que parecía ser un objetivo de penetración cultural, sobre todo durante el período de Ahmadineyad, se vio muy afectado por esta secuencia de hechos que las autoridades tayikas, al parecer, no leen en clave casual, sino causal: el intento de golpe de Estado, la subsiguiente proscripción del Partido del Renacimiento Islámico (acusado de terrorismo), el automático recibimiento por parte de Alí Jamenei al líder de ese partido y el atentado de 2018 en Danghara. Cabe agregar que Tayikistán fue uno de los países que se opuso a que Irán fuese miembro pleno de la OCS, un dato revelador.

Con Uzbekistán las relaciones son ambiguas. Irán intenta crear un lazo más sólido a través de visitas orientadas a reforzar patrones culturales. Como se dijo, Kamal Kharrazi estuvo en Tashkent desde finales de abril hasta principios de mayo de 2019, a los efectos de promover el intercambio cultural y de profundizar “la cooperación de Irán y Uzbekistán para revivir la civilización islámica, señalando que la expansión de los intercambios entre los dos países ayudará a lograr este objetivo”³¹, algo que Irán también está intentado hacer con Kirguistán, aunque con este país Teherán aspira también a una complementación económica y tecnológica³². Atendiendo al caso uzbeko, como señala Nicolás de Pedro respecto del programa

²⁸ Mashrab, F. (15-01-2016). “Irán’s Overtures to Tajik Opposition Expose Deep-Seated”, en The Jamestown Foundation, recuperado de: <https://jamestown.org/program/irans-overtures-to-tajik-opposition-expose-deep-seated-grievances/>

²⁹ <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/mueren-cuatro-turistas-extranjeros-en-ataque-reivindicado-por-el-ei-en-tayikist%C3%A1n/44289406>

³⁰ <https://www.lavanguardia.com/vida/20180731/451174077214/gobierno-tayiko-acusa-a-islamistas-de-atentado-que-mato-a-cuatro-extranjeros.html>

³¹ Ver: <https://www.scfr.ir/en/council/101872/dr-kharazi-underlines-iran-uzbekistan-cooperation-to-revive-islamic-civilization/>

³² Ver: <https://en.irna.ir/news/83841568/Iran-ready-to-cooperate-with-Kyrgyzstan-in-economic-technical>

nuclear iraní, “Kazajstán y, más soterradamente Uzbekistán, han criticado el desafío iraní”³³. Es por esto que Irán insiste en mejorar las relaciones con Uzbekistán, pues este país promovió una zona libre de armas nucleares en Asia Central que entró en vigencia en 2009³⁴, razón por la cual, como también afirma De Pedro, tanto Moscú, Beijín, Astaná y Tashkent

Han rechazado las peticiones iraníes de elevar su condición de observador a la de miembro de pleno derecho de la OCS y, de hecho, en el código sobre la admisión de nuevos miembros adoptado por la OCS en junio de 2010 se establece explícitamente que el candidato ‘no debe estar sujeto a sanciones de Naciones Unidas’, en clara referencia a Irán³⁵.

Con Kazajstán la relación es todavía más compleja, ya que la política exterior kazaja, como bien indica Sofia Tipaldou, “ha sido multidireccional y puede resumirse en el lema de que ‘la felicidad es múltiples oleoductos’”³⁶. Así, la autora destaca un aspecto de enorme relevancia a la hora de analizar el vínculo que el país de Nazarbaev podría tener con Irán, al afirmar que Kazajstán, “siguiendo una política exterior diversificada, ‘ha logrado hacer lo que ningún otro país ha hecho: mantener una asociación estratégica cordial y equilibrada con China, Rusia y Estados Unidos’”³⁷, aunque no debe descuidarse que tanto Kazajstán como Irán comparten intereses en torno del corredor ferroviario Kazajstán–Turkmenistán–Irán, lo cual, no obstante, no

³³ De Pedro, N. “Asia Central y el aislamiento iraní”, op. cit., p. 1.

³⁴ La Zona Libre de Armas Nucleares en Asia Central, debido al Tratado de Semipalatinsk o Tratado de Semey, tuvo lugar el 8 de septiembre de 2006, y entró en vigor el 21 de marzo de 2009. Los países que suscriben la iniciativa son Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán. Como señala María Cristina Rosas, “cabe destacar que a lo largo de la Guerra Fría la Unión Soviética efectuó en el Polígono de Semipalatinsk (Kazajstán) la mayor parte de sus ensayos nucleares, lo que le imprime un gran simbolismo a esta iniciativa de desnuclearización. El Tratado de Semipalatinsk posee un protocolo en el que compromete a los Estados nucleares a respetar las disposiciones de este instrumento jurídico. A la fecha, el protocolo ha sido firmado y ratificado por Rusia, la República Popular China, Francia y Gran Bretaña, no así por Estados Unidos, que solo lo signó”. Ver: Rosas, María C., “Las zonas libres de armas nucleares: retos en el siglo XXI, Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, 2017, n° 129, septiembre-diciembre de 2017, p. 22.

³⁵ De Pedro, N. “Asia Central y el aislamiento iraní”, op. cit., p. 2.

³⁶ Tipaldou, S. “La turbulenta relación entre élites y oposición en Asia Central: El caso de Kazajstán”, en Francesc Serra Massansalvador y Ferran Izquierdo Birchs (Eds.), op. cit., p. 277.

³⁷ Tipaldou, S. “La turbulenta relación entre élites y oposición en Asia Central: El caso de Kazajstán”, en Francesc Serra Massansalvador y Ferran Izquierdo Birchs (Eds.), op. cit., p. 280.

constituye motivo suficiente para que el vínculo sea más sólido, si se atiende al posicionamiento kazajo en Asia Central y a sus desconfianzas respecto de Irán, como ya se mencionó.

En el caso turkmeno, lo que une a este país con Irán es fundamentalmente el corredor Chabahar-Zahedan-Sarakhs,

que va del sudeste del Irán al sudeste de Turkmenistán, también podría conectar Chabahar por ferrocarril y carretera con Afganistán y la gran Asia central en algún momento del futuro. Las ciudades afganas de Herat, Mazar-i-Sharif y Hairatan pueden conectarse con Uzbekistán, Kazajistán y China; y la ruta podría convertirse en última instancia en una alternativa al Corredor Económico China-Pakistán³⁸.

También el corredor ferroviario Kazajistán-Turkmenistán-Irán, una conexión ferroviaria que conecta la ciudad de Uzen, en el oeste de Kazajistán, y Goegan, en el norte de Irán, pero cuyo recorrido se ciñe mayoritariamente al territorio turkmeno, en el cual atraviesa 925 kilómetros³⁹.

Conclusiones

Si se atiende al margen de movimiento de Irán, en el marco de lo que aquí se ha analizado, se advierte que Teherán necesita de una cada vez más profunda asociación con Rusia y China, debido a que, si habrá efectivos garantes y gestores del orden en Eurasia, ellos serán China y Rusia, dentro del mapa de actores que buscan reducir la influencia norteamericana. Es en este punto, y fundamentalmente en este, en donde Irán apenas podría atisbar a incrementar su influencia y, por lo tanto, sus capacidades, por lo demás harto restringidas.

En el marco de esas restricciones debe ubicarse un tema que siempre suscitará desconfianzas y que estará en la palestra respecto de Irán: su programa nuclear,

³⁸ Orkhan J., (27-10-2018), "Iran's Chabahar Port Considered Key To Regional Commerce For Central Asia", Caspian News, recuperado de: <https://caspiannews.com/news-detail/irans-chabahar-port-considered-key-to-regional-commerce-for-central-asia-2018-10-26-37/>

³⁹<https://es.euronews.com/2014/12/03/kazajistan-turkmenistan-e-iran-se-unen-por-tren-para-favorecer-las->

precisamente por tener el potencial de producir un desequilibrio en el orden regional e internacional.

Kissinger, con la lucidez y el poder analítico que siempre lo caracterizaron, identificó muy bien esta cuestión, al enfatizar que

El equilibrio de poder tradicional se basaba sobre todo en la capacidad militar e industrial. Los cambios dentro de ese equilibrio solo podían producirse gradualmente o por conquista. El equilibrio de poder moderno refleja el desarrollo científico de una sociedad y puede verse amenazado de un modo drástico por desarrollos que tienen lugar exclusivamente dentro del territorio de un Estado. Nunca una conquista podría haber aumentado tanto la capacidad militar soviética como el fin del monopolio nuclear estadounidense en 1949⁴⁰.

El rol de Irán en el espacio euroasiático está signado por sus reducidas capacidades y por su aislamiento, y es en ese margen de limitaciones en donde el programa nuclear aparece como un intento de compensación. Tal estado de situación constituye un problema sustancial de la política exterior iraní. El modo en que Irán gestione ambos vectores negativos (aislamiento y capacidades reducidas) dictaminará si está en condiciones de aspirar al liderazgo regional, y ello dependerá, a su vez, de cómo se las arregle para profundizar sus vínculos con China y Rusia.

En ese sentido, es lícito señalar que si para el mejoramiento de esas relaciones Irán se viera forzado a renunciar a su programa nuclear (como es dable suponer), entonces tendría que optar entre dos opciones sub-óptimas o *second best*: 1) procurar salir de su aislamiento mediante la renuncia a su programa nuclear militar (elemento que hasta hoy lo posiciona como un Estado al que hay que tener en cuenta estratégicamente, debido a su posible potencial nuclear: es decir, se trataría de la renuncia a un elemento que lo vuelve más relevante en el concierto internacional); 2) continuar aislándose, asumiendo así las consecuencias económicas que eso

⁴⁰ Kissinger, H. Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia. 2016, Buenos Aires: Debate, p.165.

conlleva, a los efectos de seguir fomentando su programa nuclear (ese que, precisamente, hace que los actores más relevantes del sistema internacional vieran a Irán como un Estado plenamente dispuesto a entrar en el juego nuclear). Al parecer, existe cierta proporcionalidad entre el grado de aislamiento iraní y el intento de profundizar el programa nuclear militar, cuya distancia con el civil, en el caso de un país como Irán, es siempre reducida y problemática.

Se podría conjeturar que la segunda opción sería incluso más sub-óptima (o menos óptima) que la primera, ya que salir de su aislamiento implicaría para Irán un cambio profundo, en el buen sentido, desde el punto de vista de la inserción internacional y comercial. Pero, como se sabe, la política internacional no está hecha exclusivamente de racionalidades prácticas, sino de acciones a veces ajustadas a *intereses* de fuerza *presente* pero de *proyecciones futuras*, a partir de los cuales la racionalidad tradicional puede ser compensada con una racionalidad prospectiva, en la que la contingencia –categoría esencial y fundante de todo orden político– permite a cada actor trazar sus proyecciones y posponer decisiones presentes en función de que la incertidumbre o la fortuna, como la llamara Maquiavelo⁴¹, juegue a favor en un escenario próximo, para así obtener ventajas producto del riesgo adoptado.

Así, es probable que Irán apueste por salir progresivamente de su aislamiento mientras busca (también progresivamente) potenciar sus capacidades nucleares. Se trataría, en tal caso, de una estrategia orientada a evitar ambos sub-óptimos mediante la adopción de un riesgo prospectivo que, en algún escenario ulterior, permita a Irán optimizar ambas variables negativas: esto es, continuar con el programa nuclear, que obliga a los actores a respetar y ponderar a Irán, mientras el país persa procura –en parte respaldado por ese respeto– salir de su aislamiento mediante acercamientos a China y Rusia.

No obstante, la mayor inconveniencia de dicha racionalidad prospectiva radica en que la incertidumbre, así como podría arrojar un escenario favorable,

⁴¹ Cabe señalar que Maquiavelo pondera tanto a la fortuna como a la virtud, que no debe ser entendida como la ausencia de moral, sino como la lectura adecuada de la moral situacional que cada contexto ofrece. Precisamente por ello Maquiavelo suscribe la autonomía de lo político, no por pensar a la política estrictamente por fuera de la moral, sino por atribuir a cada situación una moral particular, en donde lo político se constituye como un ámbito diferenciado, tal como indica Quentin Skinner en su clásico estudio *Los fundamentos del pensamiento político moderno*, 2013, México, Fondo de Cultura Económica, p. 151.

también podría dar lugar a uno altamente adverso, esto es, no deseado o no esperado, por lo que las capacidades de reacción, una vez adoptado el riesgo, tenderán a ser inversamente proporcionales a la ventaja que se proyectaba cuando se decidió posponer la racionalidad práctica: esa misma que habría dado beneficios menos óptimos que los pretendidos con el riesgo de apostar por una contingencia favorable, pero relativamente más seguros.

Eurasianismo Turco: entre la ideología y el pragmatismo

Ariel González Levaggi

Las ideas tienen una relevancia particular para explicar resultados en materia de política exterior, especialmente cuando dichas creencias compartidas sirven como un mapa conceptual bajo condiciones de falta de certeza en la cual proponen motivaciones éticas, morales o políticas para la acción¹. En este sentido, las tradiciones geopolíticas –también apuntadas como la “geopolítica formal” dentro de la escuela de la geopolítica crítica– representan un elemento ideacional clave para comprender la conducta de los estados tanto a nivel externo como en las discusiones domésticas sobre la orientación internacional de una nación².

Luego del fin de la Guerra Fría, el concepto de Eurasia apareció en el léxico de los académicos, expertos y tomadores de decisión turcos como un novedoso espacio geopolítico para avanzar sus intereses estratégicos, económicos y culturales. Sin embargo, la pluralidad geopolítica en el espacio post soviético no reflejó un discurso uniforme sobre el posicionamiento regional de Ankara *vis-a-vis* sus socios regionales. Por el contrario, en base a diferentes tradiciones geopolíticas se plantearon diversas aproximaciones sobre Eurasia con claras divergencias en relación con la definición del espacio euroasiático, la percepción de amenazas y la selección de socios/rivales tanto a nivel regional como global.

El capítulo presenta la compleja conceptualización de la región euroasiática a la luz de las tradiciones geopolíticas que compiten desde la post Guerra Fría hasta la actualidad. En la primera sección se expone la representación de Eurasia en cuatro tradiciones geopolíticas: occidentalista, panturquista, neo-otomana y eurasianista. En una segunda parte, se analiza –a partir del reforzamiento del eurasianismo proruso

¹ Keohane, Robert y Judith Goldstein. 1993. “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework,” en Robert Keohane y Judith Goldstein (eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 13-16.

² Erşen, Emre. 2017. “Geopolitical Traditions in Turkey: Turkish Eurasianism”, Mark Bassin et al. (eds.), *The Politics of Eurasianism: Identity, Popular Culture and Russia’s Foreign Policy*, London: Rowman & Littlefield International, pp. 265.

luego del intento fallido de golpe de estado del 15 de julio de 2016– el cambio de eje de la inserción internacional de Turquía enfatizando la importancia del eurasianismo “suave” y pragmático por sobre uno “duro” y estratégico. Por último, se incorpora una breve reflexión sobre el lugar de América Latina en el esquema de relacionamiento internacional turco bajo el paradigma euroasiático pragmático.

Eurasia en las tradiciones geopolíticas turcas

En Turquía no existe una sola definición de Eurasia ni es factible que haya. A diferencia del eurasianismo ruso que cuenta con un corpus de ideas desarrolladas a partir de un grupo de emigrantes rusos en la década de 1920, la definición de Eurasia como una nueva región de la política exterior turca todavía sigue siendo bastante confusa debido a la falta de raíces filosóficas e históricas además de carecer de bases ideológicas sólidas³. Para una mejor comprensión del fenómeno eurasianista en Turquía es necesario revisar el lugar que ocupa el espacio euroasiático en las diversas tradiciones geopolíticas cuyas proposiciones sobre el rol de Turquía en la región divergen fuertemente entre sí. A lo largo del período de post Guerra Fría se pueden identificar cuatro líneas principales de reflexión geopolítica que incorpora la región euroasiática: occidentalista, panturquista, neo-otomana y patriótica.

La tradición geopolítica occidentalista define a Eurasia en términos del espacio post Soviético y realza la importancia de Ankara como un “puente” entre Europa y Asia, un país “modelo”, promotor de valores e instituciones occidentales además de ser una expresión exitosa como economía de mercado⁴. Si bien esta tradición tiene predicamento limitado hoy en día, tuvo una influencia crítica en el inmediato período posterior a la implosión de la Unión Soviética. En ese contexto había una gran expectativa sobre el rol que podía jugar Turquía en los países turcoparlantes del Cáucaso y Asia Central. Una iniciativa en esta línea fue la creación de la Cooperación Económica del Mar Negro, una institución regional que inicialmente buscaba la integración económica de los países pertenecientes a la cuenca del Mar Negro, sean ribereños o no. En este contexto, los intereses turcos se consideraban alineados con

³ Emre Erşen. 2019. “The return of Eurasianism in Turkey. Relations with Russia and beyond” en Emre Erşen y Seçkin Köstem (eds.). *Turkey’s Pivot to Eurasia Geopolitics and Foreign Policy in a Changing World Order*, London: Routledge, p. 33.

⁴ Mango, Andrew. 1993. “Turkish Model.” *Middle Eastern Studies* 29 (4), pp. 726–757.

los occidentales en términos de difusión del orden liberal internacional tanto en lo económico como en lo político-estratégico.

Otra tradición cuyas raíces intelectuales se remontan a los últimos años del Imperio Otomano es el panturquismo cuya principal aspiración geopolítica es la primacía turca en los países turcoparlantes al mismo tiempo que el Cáucaso y Asia Central se presentan como la principal orientación de la política exterior. Desde los años 90 hasta la actualidad dicha narrativa ha tenido un predicamento importante en el partido de ultraderecha MHP (*Milli Halk Partisi* o Partido Popular Republicano) cuyo fundador –Alparslan Türkeş– fue uno de los principales referentes intelectuales de esta tradición geopolítica, además de una serie de organizaciones de la sociedad civil y publicaciones varias que enfatizan el deber turco con sus vecinos túrquicos debido a sus lazos históricos, culturales y lingüísticos.

Apenas se disolvió la Unión Soviética, Ankara fue el primer país en reconocer la independencia de los países de Asia Central. Posteriormente comenzó a plantear una serie de reuniones multilaterales y plataformas de cooperación con los países túrquicos, algunas de las cuales siguen vigentes como el Consejo de Cooperación de los Estados de Habla Túrquica o la Organización Internacional de la Cultura Túrquica. En febrero de 1992, el entonces primer ministro Süleyman Demirel expresó que preveía un “mundo turco enorme extendiéndose desde el Adriático hasta la Gran Muralla China” ante la desaparición de la URSS⁵.

Esta tradición coloca a Rusia al menos como un competidor por la influencia regional, mientras que las vertientes más duras directamente lo interpretan como el opresor de los pueblos túrquicos. En este sentido, sectores conservadores rusos ocasionalmente acusan a Turquía de blandir esta ideología especialmente en tiempos de conflictos bilaterales o competencia regional como en la crisis de Chechenia en los 90. A pesar de la fortaleza de la narrativa en el ámbito doméstico y la permanencia del MHP como un partido clave en la política turca, el panturquismo se fue desdibujando desde mediados de los años 90 conforme Rusia recuperaba la influencia en su “vecindario próximo” y los países túrquicos no quería reemplazar su tradicional

⁵ Robins, Philips. 2003. *Suits and Uniforms: Turkish Foreign Policy Since the Cold War*. Seattle: University of Washington Press, p. 280.

gran hermano ruso por otro nuevo que no le ofrecían las oportunidades que habían ilusionado a los líderes de los nuevos estados independientes.

Mientras la tradición geopolítica panturca se fue apagando, una tradición conservadora con raíces en el islamismo comenzó a tomar más fuerza como discurso político con una particular visión internacional centrada en priorizar su relación con los países musulmanes. En esta línea se desarrolló el neo otomanismo cuyo objetivo central es la reconstrucción del rol de Turquía en los espacios que pertenecieron al Imperio Otomano.

La cosmovisión neo otomana fue sistematizada conceptualmente y aplicada posteriormente en el ámbito internacional por Ahmet Davutoğlu, principal referente en asuntos internacionales del Partido Justicia y Desarrollo (PJD)⁶. En su libro más destacado, Davutoğlu propone una estrategia de “profundidad estratégica” la cual prioriza los antiguos territorios otomanos de Medio Oriente, los Balcanes y el Cáucaso y coloca a Turquía como un “país central” dentro del espacio afro-euroasiático⁷. Dentro del marco de neo otomanismo, el espacio euroasiático tiene una definición acotada al territorio previamente dominado por los otomanos. En términos generales, la estrategia buscaba desarrollar un entorno regional pacífico de “cero problemas con los vecinos” y la utilización de herramientas de política externa de atracción como la difusión de lazos religioso-culturales y el desarrollo de una zona de cooperación económica.

Esta visión geopolítica posimperial fue implementada por Davutoğlu dado su rol como asesor del PJD, luego como canciller (2009-2014) y finalmente como primer ministro turco (2014-2016). A lo largo de su gestión –con el soporte crítico del entonces primer ministro Erdoğan– trató de liderar un proyecto de hegemonía regional que luego se vería frustrado con la evolución de la Primavera Árabe en Siria, Libia y Egipto. Las ambiciones excesivas y el extendido involucramiento en el conflicto interno sirio además pusieron en tensión al neo otomanismo con el

⁶ Desde la victoria en las elecciones generales de 2002, el PJD ha monopolizado el poder político mediante una serie de alianzas cambiantes con diferentes sectores (primero con los liberales, luego profundizando una línea conservadora-islámica y luego aliándose con los ultranacionalistas del MHP), pero que en definitiva han colaborado con la continuidad en el poder de un partido de raigambre islámico-conservadora cuyo nodo del poder ha permanecido en manos de Recep Tayyip Erdoğan.

⁷ Davutoğlu, Ahmet. 2001. *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*. Istanbul: Küre.

eurasianismo ruso, debido al choque de proyectos hegemónicos en los cuales se superponen intereses regionales en el Cáucaso y Medio Oriente.

A diferencia de las críticas veladas a Occidente del neo otomanismo y el panturquismo, el eurasianismo propone la construcción de un eje anti-occidental centrado en el espacio euroasiático mediante la articulación de alianzas entre las principales potencias regionales: Rusia, Turquía, Irán y China⁸. En esta orden, el espacio euroasiático se entiende de una manera amplia incluyendo a China, Medio Oriente y Europa. Influido fuertemente por las ideas del pensador y geopolítico ruso Alexander Dugin, esta visión destaca el lugar de Rusia como uno de los valores del mundo multipolar⁹. Por otro lado, no propone un lugar particular de liderazgo turco en el espacio euroasiático sino como parte de una alianza más amplia contra las fuerzas “atlantistas”¹⁰, además de promover el abandono la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el ingreso a organizaciones regionales euroasiáticas como la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS).

El eurasianismo turco ha sido planteado por Doğu Perinçek¹¹ y su hijo Mehmet Perinçek, quienes además forman parte del Movimiento Internacional Eurasianista con sede en Moscú, creado por Alexander Dugin. Como una modalidad de identidad geopolítica prorusa¹², los Perinçek rescatan la importancia de un eje euroasiático entre Turquía y Rusia desde una visión secular kemalista. En este sentido, la principal amenaza a la República turca provendría por parte de Occidente –particularmente de Estados Unidos– que apoya movimientos considerados como terroristas en Turquía como la “Organización Terrorista de Fetullah Güllen” (FETÖ) o las Unidades de Protección Popular/Partido de la Unión Democrática (YPG/PYD) de origen sirio-kurdo.

⁸ Perinçek, Mehmet. 2006. *Avrasyacılık: Türkiye’deki Teori ve Pratiği*. Ankara: Bilgi.

⁹ İmanbeyli, Vügar. 2015. “‘Failed Exodus’: Dugin’s Networks in Turkey.” In *Eurasianism and European Far Right: Reshaping the Europe-Russia Relationship* en Marlène Laruelle (ed.) Lanham: Lexington Books, pp. 145-7.

¹⁰ Tanrisever, Oktay. 2018. “Discourses and Politics of Eurasianism in Turkey during the 2000s” en Talbot, Valeria (ed.) *Turkey: Towards a Eurasian Shift*. Milan: LediPublishing, p. 28.

¹¹ Líder del Partido de los Patriotas (Vatan Partisi) de orientación izquierda nacionalista (antes llamado Partido de los Trabajadores, İşçi Partisi).

¹² Aktürk, Şener. 2015. “The Fourth Style of Politics: Eurasianism as a Pro-Russian Rethinking of Turkey’s Geopolitical Identity.” *Turkish Studies* 16, no. 1: 54–79.

Turquía post-15J: Eurasianismos en pugna

A pesar de su errática trayectoria durante la era Erdoğan, la visión eurasianista se convirtió en la tradición geopolítica más influyente luego del 15J dada la convergencia política entre los posicionamientos de los principales referentes del movimiento del eurasianismo –incluido Dugin– y la nueva política externa turca centrada en la normalización de las relaciones con la Federación Rusa y la profundización de la crisis con sus aliados occidentales.

El acercamiento entre Turquía y Rusia no es un hecho novedoso. Desde principios de los años 2000, expertos y académicos han planteado un giro de Ankara hacia Eurasia por su exclusión de los mecanismos de integración económica en el espacio europeo^{13y14}, lo que induce a mayores incentivos para incrementar su vinculación con Rusia por necesidades puntuales más que convicción estratégica¹⁵.

La activa práctica de la política exterior turca hacia Rusia y el espacio euroasiático durante la era del PJD han llevado a ciertas confusiones en relación a la adopción de la tradición geopolítica del eurasianismo como guía rectora de la política exterior, especialmente luego del fallido intento de golpe de estado del 15J de 2016. En esta línea, la idea del eurasianismo como idea fuerza de la política exterior turca en el período 2016-2019 ha sido presentado como un mito¹⁶, como un factor relevante, aunque limitado en su influencia política¹⁷ o simplemente una práctica pragmática. Sin embargo, expertos consideran que la influencia política es bastante menor a lo que los medios de prensa y académicos le asignan¹⁸.

Hay dos razones fundamentales para distinguir la práctica pragmática de la política exterior hacia Eurasia bajo el liderazgo de Recep Erdoğan del eurasianismo ideológico como guía para la acción. Por un lado, el carácter zigzagueante de las

¹³ Hill, Fiona y Ömer Taşpınar. 2006. "Turkey and Russia: Axis of the Excluded". *Survival* 48 (1), pp. 81-92.

¹⁴ Talbot, Valeria (ed.) *Turkey: Towards a Eurasian Shift*. Milan: LediPublishing.

¹⁵ Tanrisever, Oktay. 2018. "Discourses and Politics of Eurasianism in Turkey during the 2000s" en Talbot, Valeria (ed.) *Turkey: Towards a Eurasian Shift*. Milan: LediPublishing, pp. 13-34.

¹⁶ Timur Akhmetov. 2018. "The Eurasian vector in Russian-Turkish relation". *Turkeyscope: insights on Turkish affairs*, The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, p. 3.

¹⁷ Emre Erşen. 2019. "The return of Eurasianism in Turkey. Relations with Russia and beyond" en Emre Erşen y Seçkin Köstem (eds.). *Turkey's Pivot to Eurasia Geopolitics and Foreign Policy in a Changing World Order*, London: Routledge, pp. 42-43.

¹⁸ Emre Erşen. 2019. "The return of Eurasianism in Turkey. Relations with Russia and beyond" en Emre Erşen y Seçkin Köstem (eds.). *Turkey's Pivot to Eurasia Geopolitics and Foreign Policy in a Changing World Order*, London: Routledge, p. 42-43.

relaciones entre Turquía y Rusia. Por otro lado, la influencia limitada del eurasianismo dentro del proceso de toma de decisiones pese a su influencia en sectores del “estado profundo”.

En relación al primer punto, Moscú y Ankara tienen diferencias explícitas en la mayoría de los conflictos regionales –Georgia, Ucrania y Siria– en el cual rige el principio de compartimentalización que permite la profundización del resto de la agenda, desde reuniones de alto nivel al desarrollo de proyectos energéticos y la compra de material militar sensible¹⁹. Sin embargo, hubo momentos donde ni siquiera la compartimentalización funcionó. Por ejemplo, el incidente del derribo de un caza ruso en noviembre de 2015 conllevó una serie de duras sanciones económicas por parte de Moscú. Posteriormente, Turquía y Rusia pudieron canalizar las relaciones bilaterales mediante una progresiva normalización desde abril de 2016 a partir de una disculpa formal de Turquía.

La normalización no fue instantánea, sino que demandó varios meses. De todas maneras, permitió establecer compromisos mutuos bajo un formato pragmático sobre el accionar de sus fuerzas militares en torno al territorio sirio, además de retomar una agenda de cooperación energética y estratégica²⁰. Entre la segunda mitad de 2019 y el comienzo de 2020, ambos países inauguraron el Turkish Stream (segundo gaseoducto directo que une la producción rusa con el mercado turco, aunque en este caso le permite revender a Turquía en el mercado europeo), Turquía recibió la primera entrega del sistema de defensa misilística S400 que derivó serios roces con Estados Unidos y los socios de la OTAN, mientras la construcción de la primera central nuclear turca de Akkuyu con tecnología rusa siguió su curso.

En relación al segundo punto, el eurasianismo no es lo suficientemente influyente en el proceso de toma de decisiones como para establecerse como una guía de acción. Si bien en el período post 15J, los referentes del eurasianismo han acompañado la política de Erdoğan debido a su acercamiento a Rusia y la lucha contra dos enemigos comunes –el PKK kurdo y la organización FETÖ– no se ha convertido en una fuerza política relevante pese a que tiene cierto predicamento en

¹⁹ Onis, Ziya y Suhanaz Yilmaz. 2009. “Between Europeanization and Euro-asianism: foreign policy activism during the AKP era”. *Turkish Studies* 10 (1), pp. 7-24.

²⁰ González Levaggi, Ariel. 2019. *Confrontational and Cooperative Regional Orders. Managing Regional Security in World Politics*. London: Routledge, pp. 102-104.

la burocracia de la seguridad nacional, especialmente las fuerzas armadas y la inteligencia. El Partido de los Patriotas, que representa al movimiento patriótico-nacional del eurasianismo, no llegó al 0,5 % en las últimas elecciones, mientras ninguno de sus principales referentes políticos ha ocupado cargos destacados en la nueva administración presidencial de Erdoğan.

Al mismo tiempo, el rol de Dugin –principal referente internacional del eurasianismo turco– parecería ser menos influyente de lo que la prensa turca le asigna. Por un lado, Dugin y el movimiento eurasianista turco publicitaron su rol como supuestos mediadores en la exitosa normalización de relaciones luego del incidente del caza ruso. Por otro lado, Dugin adujo haber transmitido información sobre la inminencia de un golpe de estado en Turquía mientras visitaba el país el mismo día del golpe. En ambos casos, fuentes rusas lo negaron e inclusive en el proceso de normalización Putin terminó condecorando al empresario turco Cavit Saglar quien realizó la mediación junto con el Presidente de Kazajistán, Nursultan Nazarbaev²¹.

En términos generales, la última etapa de la política exterior turca no refleja una narrativa euroasiática de carácter culturalista ni estratégica antioccidental como lo plantea el eurasianismo patriótico, sino que ha primado un discurso y una práctica pragmática²². La política externa bien podría ser definida como “eurasianismo suave” por el cual Turquía lleva adelante un activismo exterior con sus regiones vecinas y potencias regionales –incluyendo a Rusia– sin un eje afirmado en sus aliados occidentales²³.

El eje euroasiático como una construcción geopolítica antioccidental todavía no ha dado a luz pese a las dificultosas relaciones de Turquía con Estados Unidos y la Unión Europea. Un ejemplo patente fue el pedido de Erdoğan a su par Vladimir Putin en el medio de una conferencia de prensa conjunta en 2013 para que apoye la candidatura de Turquía en la OCS debido a la falta de avances en la candidatura para

²¹ Emre Erşen. 2019. “The return of Eurasianism in Turkey. Relations with Russia and beyond” en Emre Erşen y Seçkin Köstem (eds.). *Turkey’s Pivot to Eurasia Geopolitics and Foreign Policy in a Changing World Order*, London: Routledge, p. 40-42.

²² Tanrisever, Oktay. 2018. “Discourses and Politics of Eurasianism in Turkey during the 2000s” en Talbot, Valeria (ed.) *Turkey: Towards a Eurasian Shift*. Milan: LediPublishing, p. 33.

²³ Onis, Ziya y Suhanaz Yilmaz. 2009. “Between Europeanization and Euro-asianism: foreign policy activism during the AKP era”. *Turkish Studies* 10 (1), p. 13.

ingresar a la Unión Europea. Erdoğan volvió a repetir su interés en 2016. Sin embargo, más allá del status de “socio de diálogo” desde 2011, Turquía nunca pidió formalmente ingresar a la OCS como miembro pleno y menos aún retiró su candidatura a la UE ni pidió su retiro de la OTAN.

Acto final: América Latina en el Eurasianismo turco²⁴

Dado el carácter no eurasiático de la localización geográfica de América Latina y la percepción generalizada de que la región se encuentra en una zona de influencia de los Estados Unidos, las diversas tradiciones geopolíticas turcas no prestan particular atención salvo el caso del eurasianismo. Dado el carácter patriótico, antiimperialista, antihegemónico y antioccidental de dicha visión y la importancia de conformar alianzas globales que fortalezcan un eje euroasiático, América Latina y África se presentan como dos flancos de la alianza eurasiática en la construcción de un mundo multipolar²⁵. En este contexto, países como Cuba, Venezuela o Nicaragua son identificados como aliados potenciales dado su carácter percibido como antiimperialistas.

Sin embargo, la proyección internacional del “eurasianismo suave” se ha comportado bastante zigzagueante a la hora de establecer relaciones especiales con alguno de los países latinoamericanos. Si bien las relaciones con Venezuela vivieron su época dorada en el período post 15J, Turquía no dejó de invertir esfuerzos en fortalecer vínculos con países enrolados en posicionamientos más afines a los Estados Unidos, como los casos de Colombia y Chile. En este sentido, la política externa turca sigue en línea con lo planteado por Andrés Serbin por lo cual es “muy difícil identificar una acción eurasiática concertada en América Latina y el Caribe, inclusive en potenciales focos de convergencia como es el caso de la crisis venezolana”²⁶. El caso turco no es una excepción. Una política exterior autónoma que hoy en día tiene

²⁴ Para ampliar sobre las relaciones entre Turquía y América Latina *vide* Ariel González Levaggi y Manuel Ferez. 2016. *Turquía, América Latina y el Caribe: una asociación emergente*. Bahçeşehir Üniversitesi Yayınları & Ariel González Levaggi. 2020. “Turquía y América Latina y el Caribe: entre el europeísmo y el eurasianismo” en Andrés Serbin y Wolf Grabendorff. *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*, Barcelona: Editorial Icaria/CRIES, pp. 273-281.

²⁵ Perinçek, Mehmet. 2016. Entrevista con el autor, Estambul, octubre 2016.

²⁶ Serbin, Andrés. 2019. *Eurasia y América Latina en un Mundo Multipolar*. Barcelona: Icaria.

puntos en común con Rusia, pero no por la existencia de mecanismos de coordinación sino por la propia dinámica de la política internacional turca.

La política exterior de Rusia *vis a vis* la presencia de Irán, Turquía e India en la región.

Similitudes y diferencias en sus respectivas relaciones bilaterales

Alberto Hutschenreuter

Introducción

Considerando los actores en liza y la temática, resulta pertinente abordar la situación considerando una serie de variables operativas. Las mismas nos ayudarán a contar con un sustrato a lo largo del texto, pues ellas se encuentran en contexto, como asimismo a establecer un patrón que nos permita distinguir similitudes y diferencias en las relaciones de esos países con Rusia.

Básicamente, podríamos considerar seis patrones sobre los cuales sostener nuestro análisis, o que, en mayor o en menor medida, inciden en todo análisis.

En primer lugar, la situación relativa de rivalidad que existe entre Rusia y Occidente es central, pues la relación de este país con los tres países en cuestión se encuentra determinada, en gran medida y bajo diferente nivel de intensidad, por esa rivalidad.

En segundo lugar, es necesario considerar no solo la importancia de la gran masa euroasiática como territorio donde se encuentran en ascenso dinámicas de múltiple cuño, sino la posibilidad, en clave de tendencias, de que allí podría estar teniendo lugar un esbozo de configuración entre Estados en base al empuje de la iniciativa geopolítica, geoeconómica y geotecnológica de China.

Considerando que la característica de las actuales relaciones entre Estados sufre un proceso de “doble anarquía”, es decir, la propia y protohistórica de tales relaciones (la falta de un gobierno central) y la derivada de la actual carencia de orden o configuración alguna en paralelo con una alta conflictividad o estado de “ni guerra ni paz” entre poderes preeminentes, la cuestión es por demás importante.

En tercer lugar, en relación con lo último, es necesario considerar el posible enfoque y el rumbo que esté tomando la política exterior de nuestro actor central, Rusia; pues las relaciones *vis a vis* con los actores determinados dependerá en buena medida de esa orientación.

En cuarto lugar, la guerra en Siria implica un escenario o “caja estratégica” que influye en las dinámicas de las relaciones entre Rusia y dos de los países en tema, Irán y Turquía.

En quinto lugar, es pertinente “rebajar” determinadas calificaciones preestablecidas en dichas relaciones, pues en algunas situaciones, particularmente con Irán, se tiende a dar por hecho que existe una relación o asociación estratégica de este país con Rusia, cuando, en verdad, existen entre ambos posiciones convergentes y disensos que restringen el de una asociación estratégica, al menos por ahora.

Finalmente, es atendible la situación económica de Rusia hoy y frente a una década que será crucial para este poder. En gran medida, las relaciones con los actores establecidos como así con otros estarán muy determinadas por las posibilidades de Rusia de convertirse o no en una potencia cabal. No debemos olvidar, recurriendo a una calificación hecha por el experto Leon Aron hace ya unos años pero que se mantiene muy vigente, que Rusia es una superpotencia nuclear, una superpotencia regional y un gran poder mundial, no una superpotencia mundial¹.

Esta última situación es tan crítica que podríamos decir que Putin, si decidiera continuar en la política en 2024, podría llegar a correr la misma suerte de Gorbachov; es decir, salvando las diferencias, no desaparecería el país como sucedió con este, pero el equivalente sería una debilidad que condicionaría su alcance internacional.

Realizadas estas consideraciones, pasemos a continuación a analizar las relaciones bilaterales.

Rusia-Irán: intereses similares, divergencias ¿crecientes?

Las relaciones *vis a vis* entre Rusia e Irán se encuentran cruzadas por intereses mutuos de cuño centralmente geopolíticos. Si existe una similitud en esta diada de actores, esa similitud es, como señala Witold Rodkiewicz, lograr reducir al máximo

¹ Leon Aron, The Foreign Policy Doctrine of Postcommunist Russian and its Domestic Context, Michael Mandelbaum (editor), The New Russian Foreign Policy, Council on Foreign Relations Book, 1998, p. 27.

posible la presencia e influencia de Estados Unidos en la región (que incluye a Afganistán) y a nivel mundial²; objetivo que se ha repotenciado durante los últimos años como consecuencia de ganancias de poder obtenidas por ambos: Irán ha construido poder regional y global, aun bajo el peso de las sanciones, y Rusia no solo ha regresado a la región, sino que su proyección de capacidades fue determinante para que no perdiera otro (el último) “Estado cliente”, Siria; para que Damasco recuperara gran parte de su territorio, sobre todo la denominada “área útil”, y para prácticamente difuminar toda esperanza de Occidente de desplazar a Bachar el Asad del poder.

El contraste entre la “rendición” de la URSS de Gorbachov ante Occidente en ocasión de acompañar la política de Estados Unidos cuando Irak (un “Estado-cliente” de Moscú) invadió Kuwait en 1990, y el uso del poder aéreo ruso para respaldar y fortalecer a Siria en 2015, no podía ser más notable. Por primera vez desde 1979, cuando la URSS se proyectó a Afganistán, Rusia, el “Estado continuador” de aquella, ha desplazado capacidades más allá de su “zona cercana” de influencia, las ex repúblicas soviéticas, y ha logrado considerables ganancias de poder como así prestigio.

En relación con la situación de aislamiento internacional que sufre el régimen de Irán, Rusia es para este un actor central, pues implica un actor que le permite contar con márgenes de posibilidades; por caso, es Moscú el que ha intentado (con relativo éxito) que dentro de la UE se estableciera un mecanismo (INSTEX) para evitar que las sanciones provoquen daños extremos a Irán. Asimismo, es Rusia el que proporciona armas y cooperación técnica a Irán³. Finalmente, es con Rusia (y China) con el que Irán realiza ejercicios militares navales en el Mar Caspio y en aguas del Golfo Pérsico (recientemente se han programado nuevos ejercicios).

² Witold Rodkiewicz, “Defying America Russia’s policy toward Iran”, OSW Commentary, February 12, 2020, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2020-02-12/defying-america-russias-policy-towards-iran>

³ *Ibid.*

La búsqueda de una mayor cooperación con Rusia por parte de Teherán ha llevado al régimen a ofrecer a Moscú la utilización de tres bases militares en su costa del Golfo. Actualmente hay conversaciones sobre dicho ofrecimiento⁴.

La “ventana al mundo” que supone Rusia para Irán (como en su momento lo fue Pakistán para China) se puede corroborar también en la deferencia iraní en relación con el territorio adyacente sensible de Rusia, en este caso, el Cáucaso y las ex repúblicas soviéticas del Asia central. Se trata de un hecho importante: tras el desplome de la URSS se consideraba que tres países pugnarían por influir en dichas zonas, Irán, Arabia Saudita y Turquía. Pero desde hace bastante tiempo Irán ha mostrado que mantiene deferencia ante Rusia en esta cuestión. Para Rusia eso es muy importante, no solo porque no tiene que preocuparse por ello, sino, fundamentalmente, porque cuenta con un actor de confianza al momento de evitar posibles injerencias u operaciones occidentales desde el “bajo vientre” ruso.

En el teatro sirio el vínculo ha sido funcional para uno y otro actor: los dos han logrado ganancias de poder allí, hecho que refuerza el propósito o común geopolítico de ambos en la región: restringir (cuando no desterrar) la proyección de poder e influencia de los Estados Unidos.

Ahora bien, el apoyo de Rusia a Irán no reviste un carácter incondicional. Más allá de que próximamente los dos lleguen a renovar un acuerdo de cooperación integral firmado en 2001, y que incluso se logre crear una zona de libre comercio entre Irán y la Unión Económica Euroasiática y se avance en un corredor terrestre Índico-Báltico, existen temas en los que Rusia ha mostrado reluctancia estratégica, por caso, que Irán se convierta en un actor nuclear, o que aspire a una suerte de “modelo Mearsheimer” en la región, es decir, pretenda la hegemonía como pauta más elevada de seguridad. En otros términos, Moscú apuesta por el modelo basado en el equilibrio regional, aun considerando el factor de insatisfacción de cada uno de los actores.

Por otro lado, si bien ambos han destacado que es necesario incrementar el intercambio bilateral (que es mucho menor que el comercio Rusia-India), ello es difícil de hacerlo efectivo pues sus economías no son complementarias: los dos venden

⁴ Paul Goble, “Russia, Iran Expand Military Cooperation Against US and Europe in Gulf”, The Jamestown Foundation, October 1, 2020, <https://jamestown.org/program/russia-iran-expand-military-cooperation-against-us-and-europe-in-gulf/>

energía. Quizá una reforma modernizadora (sobre todo en Rusia) lo haga posible, pero la misma debe ser llevada adelante e implicará tiempo.

Volviendo a Siria, si bien allí la cooperación es mayor, hay cuestiones que implican suspicacias, por caso, la relación Rusia-Israel, defendida por los líderes de ambos países, suele ser puesta a prueba por los enfrentamientos entre las milicias iraníes y los soldados israelíes. Asimismo, Moscú pretende mantener buenas relaciones con otro adversario de Teherán: Arabia Saudita, otro actor para el que la guerra en Siria fungió para proyectar intereses.

Por otra parte, siempre en la “caja estratégica” que implica Siria, a medida que se acerca el fin del conflicto podrían surgir disensos entre los actores que acabaron disciplinando el mismo, es decir, nuestros dos actores en liza. Y, en este sentido, la geopolítica, esto es, el dominio de determinadas plazas, por caso, áreas costeras, podría implicar más un factor de fisión que de fusión entre Rusia e Irán. Seguramente ambos evitarán que ello suceda, pues saben que ello afectaría su principal propósito: restringir geopolíticamente a Estados Unidos.

Antes hemos dicho que Rusia e Irán venden energía, hecho que restringe posibilidades de expandir vínculos; pero en Siria esta cuestión ha implicado ventajas para Rusia, que, al estar Irán bajo el régimen de sanciones, fue el actor que proporcionó la falta de petróleo que necesita Siria⁵.

Por último, hemos dicho antes que Irán se mantiene distante de las cuestiones que tienen lugar al sur del Cáucaso. Sin embargo, ello ha implicado que Turquía mueva sus piezas allí sin competencia alguna, como se pudo apreciar en la reciente guerra corta entre Armenia y Azerbaiyán, donde la asistencia de Turquía fue decisiva para que este último lograra ventajas que le permitieron recuperar los siete distritos que se hallaban en poder armenio desde los años noventa.

Turquía no tendrá fuerzas de mantenimiento de paz: estas solo deben ser rusas, como ya ha sucedido en situaciones anteriores en otros conflictos. Aunque el Grupo de Minsk de la OSCE, formado por Rusia, Estados Unidos y Francia, que ha trabajado por hallar una solución al conflicto, nunca estuvo de acuerdo con las fuerzas rusas de mantenimiento de paz, para Moscú es una cuestión innegociable. Según el acuerdo

⁵ Paulo Botta, “Rusia e Irán en Siria: de la cooperación a la competición”, esglobal, 1 de julio de 2019, <https://www.esglobal.org/rusia-e-iran-en-siria-de-la-cooperacion-a-la-competicion/>

de armisticio alcanzado el 9 de noviembre pasado, Rusia desplegará 1960 efectivos por un término de cinco años. Sin formar parte de las tropas de mantenimiento de paz, Turquía desplegará efectivos en territorio de Azerbaiyán.

Por tanto, Irán ha visto cómo Turquía ha proyectado y mantiene estacionadas fuerzas en el norte de Siria, y ahora lo hace en el Cáucaso Sur. Dificilmente considere que ha sido una decisión correcta no inmiscuirse en una zona tan próxima a su frontera. ¿Considerará Irán que Rusia ha sido justa con sus intereses?

Rusia-Turquía: una relación con demasiadas discordias⁶

Cuando se analiza la situación entre Turquía y Rusia, casi a manera de conclusión podríamos afirmar que estos dos actores, centrales en relación con el papel a desempeñar en una futura configuración internacional, tienen tantas razones para mantenerse en estado de conformidad como para mantenerse en estado de discordia. Tal vez esta sea la paradoja de una relación que ha concentrado interés por sus consecuencias, tanto en una como en otra situación.

Sobre Rusia, se trata de un actor preeminente. Aunque su economía está muy lejos de la de Estados Unidos y la de China, sus capacidades nucleares y convencionales, su condición de poder regional mayor, sus recursos, su jerarquía como poder espacial, su estatus de “Estado continuador” de la URSS, que implica continuar con la “categoría V3” en la ONU (voz, voto y veto), etc., hacen de Rusia un actor indispensable, particularmente en relación con el segmento político-estratégico-militar.

En cuanto a Turquía, su condición de eximperio, su ubicación singular (sobre la que se apoya el concepto de “profundidad estratégica”), su capacidad para construir poder, su autopercepción de ser centro de proyección de influencias en su “vecindario ampliado”, su ascendiente religioso, su elevación desde su situación de “Estado pivote” a la actual de poder geoestratégico, etc., hacen de ella un actor frente al que sus vecinos mantienen siempre una actitud de deferencia.

Ambos han venido dando muestras categóricas de su ascenso estratégico. Rusia, cuando en 2008 recurrió a la misma proyección de fuerzas militares para

⁶ Extracto y adaptación del libro de Alberto Hutschenreuter, Ni guerra ni paz. Una ambigüedad inquietante, que será publicado en breve por Editorial Almaluz, CABA.

“moderar” a Georgia y ser categórica en relación con intenciones de la OTAN de atraer al país del sur del Cáucaso de acercarse al umbral de la Alianza Atlántica. Si bien en los años noventa Rusia no descuidó su “zona adyacente” o “extranjero próximo”, la denominada “guerra de cinco días” en agosto de 2008 fue una demostración de que, tanto en la concepción como en la respuesta, había una suerte de “doctrina Monroe” en relación con los intereses rusos sobre las ex repúblicas soviéticas.

Tanto (sobre todo) Putin como el mandatario turco, Recep Tayyip Erdoğan, han afirmado sus liderazgos al frente de sus países por medio del control de la oposición, siendo ambos pertenecientes al lote de gobernantes de cuño “iliberal” en el mundo. Asimismo, ambos han realizado reformas constitucionales que no solo los refuerzan en y desde sus cargos políticos, sino que los habilitan para presentarse en las próximas elecciones y, “eventualmente”, continuar en sus cargos hasta fines de esta década que recién se inicia.

La guerra en Siria ha sido el hecho que, en buena medida, permitió registrar los intereses de ambos actores en la región. Para Moscú, implicó la posibilidad de “volver” a Oriente Medio y reparar la humillación que supuso desde agosto de 1990, cuando Irak invadió Kuwait, una política exterior que, más que acompañar, se subordinó a Washington. En cuanto a Ankara, aunque ello incrementó riesgos, la guerra la habilitó para intervenir en un territorio donde opera, se refugia e incluso ha establecido zonas su principal amenaza, la insurgencia kurda concentrada en las Unidades de Protección del Pueblo (YPG), el asociado sirio del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), y que es parte de la columna de las Fuerzas Democráticas de Siria.

Pero la guerra en Siria colocó a los dos poderes euroasiáticos en situaciones opuestas; pues para Rusia era (y es) una cuestión central que el régimen de Damasco, un viejo cliente de Moscú, se mantuviera en el poder, contrariamente a lo que pretendía durante buena parte de la guerra Occidente y también Turquía. En este sentido, evidentemente Moscú logró ganancias de poder, pues Bachar el Asad continúa al frente de Siria, recuperó buena parte del territorio y evitó que Siria se convirtiera en una gran zona de fisión geopolítica; un “Siryastán”, en la que se

habrían afirmado múltiples grupos insurgentes y los poderes regionales ocuparían también partes, sobre todo Turquía en la zona norte.

No obstante las posiciones confrontadas en Siria, Rusia y Turquía no tensionan la situación como para llegar a la ruptura, pues para los dos hay situaciones “funcionales” en relación con sus intereses.

En alguna medida, Ankara sabe que, en relación con el YGP, las decisiones que pueda adoptar Moscú ante las acciones de punición de Turquía en el norte de Siria son importantes; no solo para contener su accionar y el de ISIS, sino para evitar que el grupo se consolide geopolíticamente y se extienda hacia el oeste, estableciendo un corredor hasta el mismo mar. De hecho, esta suerte de “pacto” ruso-turco se pudo apreciar cuando Turquía, luego de presentar las excusas ante el mismo Putin por el derribo del cazabombardero ruso Su-24 sobre la frontera sirio-turca en noviembre de 2015, disculpas que pusieron fin a largos meses de crisis entre los dos países, lanzó entre agosto de 2016 y marzo de 2017 la “Operación Escudo de Éufrates”, la primera intervención militar directa turca en Siria, cuyo fin es evitar cualquier posibilidad de formación autonómica kurda, siguiendo el modelo kurdo en Irak. Es difícil sostener que el logro de enclaves turcos en Siria tras esa intervención, en Jarabulus (2016) y Afrin (2018), no sean resultado de ese “pacto”.

En cuanto a los intereses de Rusia, todo disenso de Turquía con Occidente es un hecho “funcional”; no solo porque se debilita la posibilidad de que Turquía se acerque a la Unión Europea, sino porque también se resiente la situación de este país con la OTAN, de la cual Turquía es uno de los miembros militarmente más fuertes y geopolíticamente más importantes: su ubicación geográfica proporciona a la OTAN, sobre todo desde que hace una década introdujo un “Nuevo Concepto Estratégico”, la posibilidad de proyectarse (eventualmente) en varias direcciones hacia zonas críticas o “estratégicamente selectivas”.

Aunque posiblemente han mejorado relativamente algunas cuestiones que causaron crisis entre Occidente y Turquía, es extensa la lista de temas que desmejoraron esas relaciones que fungen en términos de ganancias de poder para Rusia en relación con el cada vez más deteriorado conflicto que mantiene con Occidente.

El hecho de que Turquía haya decidido desplegar una política externa más activa durante la última década ha confirmado aquella máxima en las relaciones entre Estados: difícilmente el ascenso de un poder se lleva a cabo sin afectar la estabilidad regional ni dejar de tener consecuencias más allá; y más tratándose de un actor que ha sido un imperio. Precisamente, el enfoque turco relativo con la “profundidad estratégica” es una manifestación de un actor que mantiene “reflejos de imperio”. En buena medida, esos reflejos empujan a Turquía a desplegar o proyectarse en clave autónoma⁷. Más aún, es en base a esa condición o reflejo que Turquía mira a Siria e Irak como territorios turcos tomados por las potencias extranjeras tras el colapso del Imperio Otomano al final de la Primera Guerra Mundial⁸.

En efecto, la autonomía suscitó suspicacias en la región, sobre todo cuando se opuso a las sanciones contra Irán, otro de los actores regionales que construyó poder y reclama reconocimiento. Asimismo, esa autonomía la llevó a considerar que el “modelo turco” podía servir de inspiración para las denominadas “primaveras árabes”.

Si bien con el régimen sirio Turquía mantenía relaciones normales y un interesante intercambio comercial, a partir de la guerra tomó posición con aquellos que pretendían acabar con dicho régimen. Como dijimos, el principal motivo para perseguir dicho propósito fue el temor a que la guerra fungiera como un hecho que favorecería a los kurdos establecidos en el norte del país. De allí el apoyo del régimen turco a la oposición siria; incluso, ante esa posibilidad y asumiendo un gran riesgo, mantuvo una posición complaciente con el “Estado Islámico”. Pero la insurgencia se iría convirtiendo en un creciente problema para la seguridad turca y para sus relaciones con Occidente, de modo que tuvo que replantear sus enfoques, aunque ello siempre será hasta cierto punto porque Turquía es un favorecedor del islamismo sunnita, posición que explica la importante inversión que han realizado los países árabes peninsulares en la Turquía de Erdoğan⁹.

⁷ Sobre dicho enfoque y la política exterior proactiva turca, ver la tesina de grado de Nahir Isaac, “La política exterior de Turquía bajo la doctrina de ‘Profundidad Estratégica’. Un análisis de la relación con la región de Medio Oriente entre marzo de 2003 y marzo de 2014”, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, abril de 2016.

⁸ Douglas MacGregor, “Turkey and Russia Could Be Headed Toward a Crisis. Here’s How Trump Should Respond”, *The National Interest*, March 9, 2020, <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/turkey-and-russia-could-be-headed-towards-crisis-heres-how-trump-should-respond-131007>

⁹ *Ibid.*

Por ello, tal vez hoy, noviembre de 2020, cuando Siria ha recuperado su “territorio útil” y continúa combatiendo a la oposición, la “avenencia” rusa en relación con los intereses turcos en Siria ya no se pueda sostener; por tanto, se le hará más difícil a Turquía intentar el control de plazas como Saraqab, un área de cruce de carreteras que se extienden desde Aleppo a Damasco y Latakia (costa del Mediterráneo).

Turquía considera que Occidente no la ha tratado con la deferencia que supone su construcción de poder: desde Siria, donde aquel (sobre todo Estados Unidos) apoyó a las Fuerzas Democráticas de Siria, hasta el “trato” que le ha dado la UE en relación con la cuestión de la (eternamente postergada) incorporación a su espacio, pasando por la negativa de Washington a extraditar al clérigo Fethullah Gülen, al que Ankara responsabiliza por el intento de golpe de 2016, las observaciones sobre sus vínculos con Moscú, inmigración, etc., la situación terminó por irritar a Turquía.

En buena medida, ello explica una cuestión que implicó una decisión desafiante a Occidente y a la OTAN por parte de Ankara: la adquisición del moderno sistema móvil de defensa antiaérea S-400 al conglomerado de armamento ruso Rostec, superior al sistema “Patriot” estadounidense. Rusia incluso fue más allá: ofreció a Turquía participar en el desarrollo de los futuros sistemas S-500, que sería superior al mismo sistema defensivo de Estados Unidos conocido como THAAD.

Como respuesta a la decisión de Turquía de quebrantar la legislación que buscaba evitar compras de material ruso de defensa, (CAATSA), a mediados de 2019 Estados Unidos canceló la venta a Turquía de 100 aviones de combate F-35; incluso en diciembre de ese año el Comité de Relaciones Internacionales del Senado votó a favor de nuevas sanciones a Turquía por la adquisición a Rusia del S-400¹⁰.

La venta rusa a Turquía del sofisticado armamento representó el mayor alcance en el segmento de cooperación estratégica entre Rusia y Turquía. Pero desde hace más de 15 años ambos países mantienen un gradual nivel de colaboración en múltiples temas: gasoductos, turismo, energía nuclear, comercio (el intercambio ascendió a más de 23.000 millones en los últimos años, siendo el gas el principal bien), bancos, etc.

¹⁰ “Turquía en el panorama estratégico global”, CEEAG, Santiago de Chile, 20 de enero de 2020, <http://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2020/01/Turquia-en-el-panorama-estrategico-regional.pdf>

Sin embargo, más allá de las posiciones opuestas en Siria, que no son óbice para que los dos más Irán hayan impulsado a principios de 2017 el proceso de paz de Astaná, Rusia y Turquía mantienen una extensa lista de cuestiones en las que se encuentran en lugares opuestos, no en un nivel de casi colisión, pero, como se puede apreciar hoy en la situación entre Armenia y Azerbaiyán, en posiciones preocupantemente opuestas, si bien es cierto que la relación entre Rusia y Armenia no es la misma de antes. Consideremos brevemente, recurriendo en parte a los precisos datos que nos proporciona el estudio realizado por International Crisis Group¹¹.

Libia: mientras Turquía apoya al gobierno de Unidad Nacional que controla la capital y Misrata, Rusia asiste al mariscal Jalifa Hafter, quien controla el este y el sur del estratégico país norafricano. Ambos lo hacen con fuerzas y son actores clave en relación con la definición del complejo conflicto.

Crimea: Turquía mantiene una diplomacia balanceada, pues se opuso a la anexión de Crimea, pero no participa de las sanciones que impuso Occidente por la misma. Aquí, el “factor tártaro”, que suele pasar inadvertido, es una cuestión importante, pues implica la numerosa población de origen étnico turco que vive en la península anexionada (más de 246.000 tártaros), la que sufre restricciones por parte de las autoridades rusas, por caso, la prohibición de su órgano de dirección, el Mejlis. En respuesta, Turquía ha suspendido vuelos a Crimea.

Mar Negro: ambos países son actores clave en este nuevo espacio de densidad geopolítica mayor. Los dos han proyectado poder naval, particularmente Rusia, que siempre mantuvo allí su poderosa Flota del Mar Negro, la que incluye fragatas multipropósito y submarinos dotados de misiles crucero de alta precisión. En tierra, ha desplegado los sistemas de defensa S-300 y S-400. Para Turquía, es vital que la OTAN incremente su poder militar en este escenario (un requerimiento que la organización atlántica podría utilizar como una baza para presionarla); mientras, despliega capacidades navales (es el actor con mayor extensión de costa).

Grecia: aquí la cuestión es, básicamente, el apoyo incondicional de Rusia al cristianismo ortodoxo. Más allá del conflicto entre Turquía y Grecia en relación con

¹¹ “Russia and Turkey in the Black Sea and the South Caucasus”, International Crisis Group, Report N° 250, 28 June, 2018, <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/250-russia-and-turkey-black-sea-and-south-caucasus>

Chipre, el factor religioso adquiere un valor estratégico, sobre todo desde la afirmación de Ankara como valedor del islamismo sunnita, muy extendido en la región del Cáucaso.

Chechenia: el hecho de que Turquía mantenga vínculos confesionales con poblaciones ubicadas en el norte del Cáucaso, donde tradicionalmente operaron grupos insurgentes, supone otro punto de fricción entre los dos países; aparte, muchos musulmanes salafistas, expulsados por Rusia, se han refugiado en Turquía. En relación con Chechenia, opera allí una suerte de pacto implícito entre Moscú y Ankara consistente en que este país se mantiene “neutral” mientras aquel no brinda apoyo al PKK.

Gasoductos: las infraestructuras que llevan gas a los países de la UE cumplen con un propósito por el que siempre ha presionado Occidente, esto es, que los gasoductos eviten trazos por territorio de Rusia. Así sucede con los complejos Bakú-Tbilisi-Ceyhan, Bakú-Tbilisi-Erzurum y el Transanatólico (inaugurado en 2018). Asimismo, desde hace poco funciona un ferrocarril desde Kars hasta Bakú pasando por Georgia, evitando territorio ruso.

Armenia-Azerbaiyán: el conflicto por el territorio de Nagorno-Karabaj, reactivado hacia fines de septiembre de 2020 y actualmente bajo un acuerdo de armisticio. Tradicionalmente, Rusia ha apoyado a Armenia (aunque en los últimos años Moscú ha mantenido distancia), Turquía apoya a Azerbaiyán. Pero esta vez el grado de involucramiento de Ankara ha demostrado no solo el soporte incondicional de Turquía, sino la resolución dirigida a que el ascenso de Azerbaiyán implique la recuperación del territorio ocupado por armenios. Tanto Bakú como Ankara consideran que Armenia se encuentra aislada; por tanto, intentaron con éxito rentabilizar militarmente la situación. De allí que, como muy bien ha dicho el especialista Vladimir Socor, “Azerbaiyán ganó la guerra, Rusia ganó la paz”¹².

Abjasia: no implica una situación de conflicto entre Rusia y Turquía, pero el primero ha militarizado este territorio durante los últimos años: misiles Iskander-M y sistema de defensa S-300 preocupan a Turquía por la proximidad geográfica con su territorio.

¹² Vladimir Socor, “Karabakh Armistice: Azerbaijan National Triumph, Russian Geopolitical Victory”, Publication: Eurasia Daily Monitor, The Jamestown Foundation, November 12, 2020,

En breve, como hemos anunciado al comienzo, Rusia y Turquía mantienen numerosos segmentos de cooperación, tantos como segmentos de conflicto. Los disensos entre Ankara y Occidente han impulsado consideraciones sobre un mayor acercamiento entre aquellos actores.

Sin embargo, si bien es cierto que ambos países mantienen no solo un nivel de cooperación multivectorial, al que hay que sumar numerosos y fluidos encuentros presidenciales, es cuestionable que se encuentre en un curso hacia una asociación estratégica. Ello implicaría que Ankara tomara decisiones de escala frente a sus vínculos con Occidente. Por tanto, a modo de estado actual de la relación y en clave de tendencia, podríamos decir que se hallan lejos de la asociación y bastante menos de la discordia.

Rusia-India: continuidades y deferencias

De todas las situaciones que vemos aquí, la relación entre Rusia e India es la menos intensa y la que se encuentra menos atravesada por lógicas de cooperación y competencia. Ello obedece, entre otras, a que India no se halla próxima a las zonas de interés de Rusia, a que el país surasiático mantiene una cordial relación con Estados Unidos, y a los actores con los que se encuentra en una situación que no es de guerra ni de paz, principalmente China.

El último dato es clave en relación con los intereses comercio-económicos de Rusia, pues China es una prioridad: en 2018, el volumen de negocios entre Rusia y China ascendía a más de 107.000 millones de dólares, un 28 % más que el año anterior (una cifra muy por encima del intercambio ruso-indio). En gran medida, ello explica que, si bien existe un activo segmento en materia de transferencia de armas entre Moscú y Nueva Delhi, ello no implica ningún automatismo militar. Por el contrario, Rusia ofrece el “poder suave” de su diplomacia en la rivalidad que existe entre los dos gigantes asiáticos.

Así ha sucedido en junio pasado tras los choques militares en el Himalaya: Rusia organizó una reunión trilateral entre los ministros de Relaciones Exteriores de India, China y Rusia.

En la relación bilateral *vis a vis* opera también el recuerdo por parte de India, que nunca olvidó que fue Moscú el que le proporcionó apoyo diplomático y militar

en su conflicto con Pakistán por la cuestión de Cachemira; pero incluso desde antes la URSS ofreció su asistencia. Sin embargo, más allá de ello y de la certidumbre de Nueva Delhi sobre la siempre cercanía rusa, como sostiene el experto C. Raja Mohan, la relación más sustancial de India es con Estados Unidos¹³.

Ello explica que hay límites en el segmento central de la relación entre Rusia e India: el segmento de las armas. Washington ha advertido a India que impondrá sanciones si finalmente adquiere el moderno sistema de defensa antiaérea ruso S-400. India es el principal comprador de armas a Rusia; pero durante los últimos tiempos ha tratado de diversificar compras, decisión que preocupa a Rusia, cuyo sector relacionado con la venta de armas y equipos implica más de 2,5 millones de trabajadores.

Por otro lado, India también está tratando de que la relación con Rusia se pluralice más en relación con los intercambios.

Pero en India, Rusia no despliega políticas de reparación estratégica ante Occidente como lo puede hacer tratando de usufructuar los desentendimientos que existen entre Turquía y Occidente, o manteniendo con Irán un vínculo cuyo principal objetivo es debilitar la presencia de Estados Unidos en la región de Oriente Medio y el Golfo Pérsico.

Conclusiones

Las relaciones *vis a vis* de Rusia con Irán, Turquía e India en el marco del territorio euroasiático implican fuertes componentes geopolíticos y estratégicos. No podría ser de otro modo: estamos considerando actores preeminentes, es decir, actores que han construido poder, sobre todo, los medianos, y, por tanto, proyectan poder. En otros términos, pasaron de ser “pivotes geopolíticos” a ser actores geoestratégicos.

En el caso particular de Irán y Turquía, operan lógicas de cooperación, pero también lógicas de disensos, situación que restringe la condición de socios estratégicos. Con India los intereses en liza son menores, y las presencias de China y Estados Unidos condicionan cualquier intento de Moscú por ir más allá de lo que habilita el pasado y las necesidades de India en materia de armamentos. Estados

¹³ Emily Tamkin, “Why India and Russian Are Going to Stay Friends”, *Foreign Policy*, July 8, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/07/08/russia-india-relations/>

Unidos es el actor sustancial para India, y China es un actor sustancial para Rusia; de modo que, siguiendo a Bismarck, Rusia mantiene una diagonal.

Para Rusia, Irán, en tanto es un actor antioccidental, es un actor con el que debe mantener cercanía y cooperación: ambos están unidos por la meta geopolítica de debilitar la presencia estadounidense en la región y en el mundo. En relación con Turquía, con quien Rusia mantiene una historia de siglos, hay sectores en los que el avance bilateral ha sido notable, pero el cúmulo de diferencias aleja posibilidades de asociación alguna. Pero ello dependerá mucho de la evolución de las golpeadas relaciones de Turquía con Occidente.

Finalmente, hay dos situaciones muy importantes: el enfoque de la política exterior de Rusia, es decir, si insistirá con un enfoque que priorice a Occidente, o si pondrá en marcha un enfoque geopolíticamente “leninista” (por la decisión tomada en 1917 de regresar la capital desde el “occidentalizado” Petrogrado a Moscú), es decir, más asiático que europeo.

En los ámbitos de política exterior rusa se considera que este cambio ya está operando, sobre todo desde que se afirmó el convencimiento que Europa no hará lugar a Rusia, particularmente desde la inesperada reacción de Alemania por el caso Navalny.

No obstante, si el cambio no es seguido de un crecimiento económico de Rusia y de la modernización de su estructura productiva, Rusia será importante, pero permanecerá relativamente lateralizada. Pero si la economía rusa comienza a funcionar y la iniciativa china conocida como “One Belt One Road” comienza a dinamizarse, entonces tal vez en el escenario o masa euroasiática comience a configurarse un esquema de orden entre Estados. En este contexto, las relaciones abordadas aquí podrían potenciarse.

La pregunta final es qué sucederá con el actor faltante allí, Estados Unidos. ¿Buscará sumarse o desplegará políticas de poder con el fin de “resentir” tal configuración?

El exitoso equilibrismo ruso en Eurasia (Turquía, Irán e India)

Marcelo Montes

El peso del pasado

Tal como lo comentara el Dr. Alberto Hutschenreuter, la política exterior rusa en la región euroasiática, aunque también en el resto del mundo, se ha guiado por sólidos principios realistas. El giro putinista del año 2000 respecto al romanticismo ingenuo atlanticista de Yeltsin-Kozyrev fue decisivo para consolidar ese perfil basado en la defensa de intereses nacionales antes que cualquier otro alineamiento dogmático e ingenuo.

Sin embargo, aquella ya reconocía como antecedente la política llevada a cabo por el canciller Yevgeny Primakov en 1996. Solo que el intento promovido por el “Kissinger ruso” no contaba, para su desgracia, con los recursos materiales y fácticos para sustentarla en el mediano y largo plazo, algo que sí acompañó el derrotero de la putinista, aliviada por el “boom” del precio del petróleo y los marcados errores estratégicos de la política exterior norteamericana en Medio Oriente (2003-2016)¹.

No obstante ello, los intereses no pueden ser leídos única y exclusivamente en clave de capacidades materiales. Como solemos creer los inclinados al pospositivismo o reflectivismo, más concretamente, el constructivismo, las ideas, es decir, el sustrato de creencias, valores, percepciones que se construyen intersubjetivamente, es el que forja el contexto necesario para el descubrimiento de aquellos. No hay intereses perpetuos ni revelados de antemano. Como cualquier otro pueblo, a partir de sus propias experiencias históricas, los rusos fueron configurando mapas mentales y lentes propios que les permiten identificarse a sí mismos de una determinada manera,

¹ Primakov había sido corresponsal de Pravda y Radio Moscú durante el período de la URSS. Conocía como pocos rusos el tejido social y político de Medio Oriente. Consideraba valioso que Rusia volviera a intervenir allí de manera mucho más inteligente que en el pasado. No debía haber barrera ideológica alguna esta vez para evitarle buenos negocios a empresas capitalistas rusas como Gazprom y Lukoil.

pero también les ayudan a tener una imagen de los demás Estados, sus posibles “amigos”, “aliados”, “socios” y hasta “adversarios”².

Luego, en un proceso que tampoco es lineal, sus elites articulan los discursos ideacionales que compiten entre sí, a través de las tres corrientes identitarias rusas: la citada atlanticista (minoritaria y en franco ocaso), la eurasianista (en ascenso) y la nacionalista moderada o patriótica –putinista– (triumfante y aún vigente)³.

En tal “Idea de Rusia” –la última–, al amparo de las dos anteriores, se acepta la singularidad civilizatoria del pueblo ruso, su cristianismo ortodoxo y su papel histórico y geopolítico dada su enorme superficie casi imperial a lo largo de los siglos, pero también la necesidad de armonizar con las potencias occidentales, en aras de lograr el ansiado desarrollo y la calidad de vida que ellas ostentan desde 1945. Ello supone que Rusia buscará equilibrar permanentemente estos objetivos, que tienen un enorme consenso societal, bajo el liderazgo de Vladimir Putin.

En este sentido, ahora sí, puede vislumbrarse la carga histórica, cultural y hasta demográfica que interviene a la manera de un conjunto de “fuerzas profundas”

² Para los constructivistas (por ejemplo, Alexander Wendt, Ole Wæver, Friedrich Kratochwil y John Gerard Ruggie), la gente en este mundo vive e interactúa mayoritariamente en colectividades, abarcando a los Estados. Estas incluyen a líderes que crean, perpetúan y alteran los ambientes o entornos en los que ellos viven. Si la gente no reforzara esos significados dominantes en su comunidad, a menudo expresados como “hechos históricos” o “realidades inevitables”, las estructuras no existirían. El uso del lenguaje sobre etnicidad, las creencias religiosas, etc. evolucionan y generan inestabilidades y ambigüedades que crean oportunidades para alterar esas prácticas sociales. Así, hay una mutua constitución de “agentes” y “estructuras”. La ontología constructivista es diferente a la realista e idealista porque se nutre de tres conceptos fundamentales: intersubjetividad, contexto y poder (Klotz, Lynch, 2007:8). Respecto a la primera, significados particulares o “representaciones” crean un orden social de reglas y normas que son legitimadas y que se espera que hagan que el mundo funcione, para que intereses e identidades se tornen posibles. Pero las interpretaciones de los significados varían según los espacios territoriales, historia y sociedades, sin necesidad de reificar nociones de culturas estáticas o inmutables. Dichos cambios no siguen una línea teleológica por lo que las evaluaciones de los éxitos o fracasos de los países dependerán de las escalas normativas de los analistas, lo cual genera relaciones especiales entre investigadores e interpretaciones. Respecto al tercer concepto, dado que múltiples significados coexisten, hay algunos que se imponen a otros y por ellos, se preguntan los constructivistas. Hay prácticas que refuerzan o socavan algunos significados (Klotz, Lynch, 2007: p. 9). Aplicándolo a la política internacional, se parte de un supuesto teórico, por el cual cobran relevancia las ideas, la doctrina y los discursos en la formulación de la política exterior del Estado. Por ejemplo, los temas de agenda, reflejados tanto discursiva y doctrinariamente como la evolución de la opinión pública, incluyen las percepciones de la elite rusa sobre su pasado y presente; el sentido y los peligros o amenazas de disgregación que acechan a ese vasto territorio nacional; el rol de Rusia en la estructura de poder internacional (su autopercepción) y las relaciones con otros Estados, evaluadas en términos de “amigos”, “socios” o “enemigos”. Véase para todo ello: KLOTZ, Audie, LYNCH, Cecelia, 2007, *Strategies for Research in Constructivist International Relations*, M.E.Sharpe, New York.

³ KASSIANOVA, Alla, 2001, September, “Russia: Still Open to the West? Evolution of the State identity in the Foreign Policy and Security Discourse”, in *Europe-Asia Studies*, Volume 53, Number 6, p. 821-839.

–en el sentido de Pierre Renouvin– para que Rusia pueda moverse en el tablero de ajedrez euroasiático con relativa comodidad y equilibrio como lo ha hecho en las últimas dos décadas, recuperando protagonismo geopolítico⁴.

En la historia rusa hay razones, entonces, para dudar de alianzas duraderas con los tres países citados, incluso a la luz de los hechos recientes en Siria y Nagorno-Karabaj. En términos constructivistas, ninguno de ellos será “‘amigo’, dos de los tres, han sido ‘enemigos’ y por ello, lo máximo que pueden aspirar, es a ser ‘socios’”⁵.

Persia, o sea, la actual Irán, desde los tiempos de Catalina la Grande ha sido un rival de fuste para los confines meridionales del viejo Imperio ruso. Ello permite justificar por qué en la actual Tayikistán hay minorías iraníes como en el norte de la misma Irán hay minorías azeríes (protúrquicas). La intervención del Imperio Británico, pertinaz enemigo del ruso a lo largo de buena parte del siglo XIX, protegiendo a Persia, no ha hecho más que avivar el recelo eslavo-cristiano que solo podría templarse con los acuerdos de 1907, legitimando cierto reparto de tierras entre ambas potencias⁶.

Aún así, para ser elocuente en torno a la prolongación de tal recelo, el propio Stalin, ya en plena URSS, al no confiar en el propio Partido Comunista (el “Tudeh”) de Irán, resolvió apostar políticamente como interlocutor al nacionalismo azerí (proturco). Ello hoy tiene consecuencias en el conflicto entre azeríes y armenios⁷.

⁴ ZUBELZÚ, Graciela, 2007, “Entender a Rusia a través de sus fuerzas profundas: dificultades y desafíos de una reflexión recurrente”, “Understanding Russia through its deep strengths: difficulties and challenges of an eternal reflection”, en Revista Brasileña de Política Internacional, 50.

⁵ Queda claro que la precaria paz lograda en Nagorno Karabaj beneficia a Azerbaiyán, que recupera los territorios perdidos en la guerra de 1994; Turquía, que la apoyó decidida y decisivamente, pero sobre todo Rusia, que no se expuso físicamente pero que ahora garantiza el acuerdo con presencia militar en la zona, por primera vez, desde la retirada del Ejército Rojo en 1992.

⁶ Debe recordarse que Irán, aún sancionada y bloqueada hoy por Occidente, solo vinculada relativamente con Rusia, es la primera reserva mundial de gas y la cuarta de petróleo, además de ser el gran centro musulmán shiíta, la variante islámica de mayor dinamismo y proyección política en gran parte de Asia y el norte de África. Además, Rusia e Irán comparten intereses en el Mar Caspio – aunque con puntos de vista distintos en lo relativo al Estatuto de este Mar–, el Cáucaso y Asia Central. Comparten también su apoyo –aunque en distinto grado– al régimen sirio. Una situación similar se verifica respecto a Chechenia, Armenia, talibanes afganos, Tayikistán y Uzbekistán. En todos ellos, a Rusia le preocupan las elevadas tasas de inmigración y el tráfico de estupefacientes, por ejemplo, la heroína, que mata anualmente a miles de jóvenes rusos. Hay un factor de cierto desacuerdo entre Teherán y Moscú: el uso y abuso que hace Irán del instrumento militar de Hezbollah, en Siria, Irak y frente de Israel. Rusia desprecia de los aparatos no estatales como dicha banda, en sus relaciones exteriores.

⁷ La monarquía del Shah Reza Pahlevi a pesar de su prooccidentalismo manifiesto generó cierta relación militar con la ex URSS, desde 1964 hasta 1979, año en el que estalló la Revolución Islámica que lideró el Ayatollah Rubollah Khomeini. Ese hecho más la respuesta iraní apoyando al bando rebelde afgano en contra de la invasión soviética al país vecino, deterioró por largo tiempo, la relación

Para qué hablar del distanciamiento ruso-turco: hay demasiada evidencia que juega en contra de tal “genuina amistad”. Trece guerras entre sí, ocho de las cuales fueron ganadas por los rusos y el mal recuerdo para éstos, de la Guerra de Crimea (1853-1856), donde las fuerzas de Estambul vencieron a las de Moscú, pero ayudadas por las potencias europeas (Inglaterra y Francia), en un hecho que los rusos jamás olvidaron, interpretándolo como una alta traición del pueblo musulmán (rama sunita). La misma percepción tuvo el pueblo ruso en momentos de la Primera Guerra Mundial, con el Imperio turco-otomano pero también muchas décadas más tarde, en ocasión de la entrada turca a la OTAN (1952) y la guerra de Afganistán, cuando en esa alianza los turcos apoyaron a los mujaidines afganos en contra de la ex URSS, matando cientos de miles de rusos en las filas del Ejército Rojo⁸.

La agenda entre Ankara y Moscú contempla comercio exterior y turismo ruso en el Mar Negro, pero nadie puede olvidar los puntos de discordia en torno a la ambición turca de entrar a formar parte de la Unión Europea –hoy en un *impasse* pero nunca abandonada–, el sueño pantúrquico ya expuesto antes de Erdoğan en los noventa, sobre Azerbaiyán y Turkmenistán y lo peor, para Moscú, el apoyo de Ankara a Georgia –por Abkhazia y Osetia del Sur–, Ucrania –por Crimea– y desde 2015, la guerrilla proturca en contra de Bashar al Assad en Siria. Que un miembro de la OTAN pretenda comprar SS-400 a los rusos, no los torna nada fiables a los ojos de estos.

En el caso de la India, hay razones para cierta afinidad, como la transitada en la época soviética, en la que Moscú apoyó los esfuerzos de Nueva Delhi por defender Cachemira de la amenaza pakistani, incluyendo la venta de armas, tanques y aviones. Pero de nuevo, la seducción norteamericana pudo más que la vieja camaradería, durante los años noventa, en los que Washington volvió a la carga con el atractivo de sus inversiones empresarias –las mismas que le negó a Yeltsin, a quien en cambio, entrampó con préstamos– y los pasaportes y becas para estudiantes indios, especializados en nuevas tecnologías, para poblar los *campuses* americanos.

entre Teherán y Moscú. Recién a mediados de los noventa habría cierto intento de recuperación de tal vínculo. Véase VASILIEV, Alexey, 2018, *Russia's Middle East Policy: from Lenin to Putin*, Routledge, Taylor & Francis, London & New York.

⁸ Al igual que con los turcos, los rusos tienen otras enormes decepciones con Estados musulmanes sunitas. Egipcios y sirios culparon a los asesores militares soviéticos de la deshonrosa derrota militar en la Guerra de los Seis Días a expensas de Israel. Así, en octubre de 1973, la resentida URSS de Brezhnev, actuó en venganza, avisando al Alto Mando Militar israelí del posible ataque aéreo árabe en la Guerra del Yom Kippur, evitándoles una catástrofe. También véase VASILIEV (2018), *ibidem*.

En ausencia de la convicción o la confianza mutua, solo actúa la conveniencia, el pragmatismo puro, el interés coyuntural, por lo que toda posibilidad de acercamiento o entendimiento con las tres potencias, es transitorio, con fecha de defunción, hasta frágil. Para los rusos, tan románticos desde antes de Pushkin y cuya política exterior está sustentada en el honor y la búsqueda –o recuperación– de status internacional, el recelo histórico es un dique de contención que impide estrechar las manos con resolución, excepto para venta de energía, armas y alimentos.

Otro factor que juega decisivamente en estos vínculos es otra “fuerza profunda”: la demografía. Rusia defiende afuera su propio interés nacional, sobre la base de lo que ocurre o transita fronteras adentro. Cuenta con un 14 % de musulmanes en su población –mucho más que cualquier capital europea–: dicha minoría extensa convive de manera pacífica, aceptando las leyes y las formas de convivencia con los rusos, sin ninguna clase de violencia, excepto en el Cáucaso (Daguestán, Ingushetia y Chechenia)⁹.

Han crecido las mezquitas a lo largo y ancho de Rusia, hay repúblicas mayoritariamente musulmanas que jamás han intentado separarse de la Federación, el rito musulmán se respeta a rajatabla desde Kaliningrado hasta Vladivostok, pasando por la región del Volga y la Siberia^{10 y 11}.

Por consiguiente, cuando Rusia actúa en Siria, Yemen, Nagorno-Karabaj o los Estados centroasiáticos, la prioridad es su propia población rusa: no pretende tener problemas con su propia minoría musulmana doméstica. Cualquier atentado terrorista o acto de violencia de raíz fundamentalista islámica radicalizada (por ejemplo, wahabita), como solía haber en los 90, pero también alguno en los 2000, alentados por monarquías sauditas del Golfo Pérsico y la propia Turquía, es la preocupación

⁹ La intervención militar en Siria, en septiembre de 2015, así lo demuestra. Inicialmente aérea, selectiva, quirúrgica y letal, con el menor número de víctimas, fue decidida para romper el cerco diplomático sobre el involucramiento ruso en el sudeste ucraniano y para descomprimir o desactivar posibles células terroristas islamistas en el propio corazón caucásico ruso. Claramente, la lección histórica de la humillante derrota militar en Afganistán fue aprendida por Moscú.

¹⁰ El propio Kremlin se encarga de organizar las peregrinaciones a La Meca, en un intento de legitimar internacionalmente a los chechenos leales a Moscú.

¹¹ Para una buena y actual lectura del Islam según la mirada rusa, véase MERATI, Simona E., 2017, *Muslims in Putin's Russia: Discourse on Identity, Politics and Security*, Palgrave Macmillan.

prioritaria para el Kremlin que ya ha optado por despejar el peligro más allá de sus fronteras (Ucrania, Siria, Irak, Libia y Yemen)¹².

La tormenta del futuro

Al Kremlin hoy no lo atormentan estos tres países aludidos. Mucho más la elección norteamericana sobre todo si el próximo presidente es Joe Biden. Ya en 2016, independientemente de las denuncias de hackeo o no, Putin recibió con beneplácito la noticia del triunfo de Trump, porque el apellido Clinton les recuerda a los rusos lo peor de su historia reciente: la anarquía y las mafias de los años 90, las penurias económicas de la transición al capitalismo, la crisis financiera de 1998, la dependencia crediticia de Occidente, la humillación de Serbia en 1999, etc. El triunfo demócrata reaviva esas y las promesas incumplidas del “reset” de Barack Obama como presidente y de Michael Mc Faul como embajador en Moscú¹³.

En función de esa acendrada rusofobia del ala liberal del Partido Demócrata, podemos permitirnos un simple ejercicio imaginativo. Por ejemplo, ¿qué ocurriría si se reprodujeran las condiciones de un pasado reciente como el período 2011-2014? Si el elenco ministerial de Biden, ya influido por la presencia de Obama entre bambalinas, supone el regreso del intervencionismo demócrata en Medio Oriente con la estrategia iluminista del “cambio de régimen”, ello permitiría aventurar el regreso de una segunda “Primavera Árabe”, y con ello la elevada conflictividad y hasta vacío de poder que se produjo en toda la región. Todo alentado de manera insensata por la propia elite de Washington¹⁴.

Habría que recordar al respecto, a la exembajadora republicana ante la ONU, Jeanne Kirkpatrick, quien en 1979 criticaba a los demócratas de la administración Carter, los mismos que se ilusionaban con la Revolución Islamista iraní y su supuesta oleada liberalizadora en Medio Oriente y la preferían al tradicionalismo dictatorial de

¹² Recuérdese que la propia llegada y consolidación en el poder del propio Vladimir Putin tiene una estrecha vinculación con el reforzamiento de la noción de orden y seguridad, cercano a lo autoritario, que supuso la dilucidación de la guerra de Chechenia y la guerra contra el terrorismo checheno – véanse los atentados de Moscú en 1999–. Putin tuvo una enorme legitimidad de origen producto de la decisión y del rigor con los que decidió enfrentar tales conflictos.

¹³ MORALES HERNÁNDEZ, Javier, 2012, “Las relaciones EE.UU.-Rusia: un balance de la política de reset” en MORALES HERNÁNDEZ, Javier, Rusia en la sociedad internacional, UNISCI, UCM, Madrid, España.

¹⁴ TSYGANKOV, Andrei, 2009, Russophobia: Anti-Russian Lobby and American Foreign Policy, Palgrave Macmillan.

un aliado como el Shah Pahlevi. En otras palabras, la misma presunción, y por ende el mismo error cometido con la llamada “Primavera Árabe” alentada por Barack Obama. Aún pensando de manera optimista, con la vocación más multilateralista de Biden por encima de la exhibida por Trump, en Eurasia y Medio Oriente luce diferente: por lo tanto, cabe interrogarse, si dos veces se equivocaron, ¿por qué no una tercera?¹⁵.

De ser así, todo se vería nuevamente trastocado, alterado, modificado, algo que aterra a Moscú, ciertamente también aturcido por cambios semejantes en su propio “cercano exterior” (Bielorrusia, Georgia, Ucrania) y por qué no, la propia Rusia. Biden podría volver a intentar normalizar la relación con Irán restaurando el acuerdo nuclear de julio de 2015 en el que participó Rusia, pero donde claramente, suponiendo sus consecuencias, se vería damnificada porque pasaría a competir desventajosamente con sus empresas energéticas versus americanas y europeas¹⁶.

Volvería Daesh a cobrar protagonismo como ariete contra el gobierno sirio y, por qué no, Turquía, como miembro de la OTAN, pasaría a la ofensiva, acicateada por su reciente triunfo en Nagorno-Karabaj.

A Rusia solo le quedaría disponible jugar la carta de los árabes del Golfo e Israel, con un Netanyahu que prefería –igual que Putin– el triunfo de Trump, pero todo el edificio precario que le permitió tener voz internacional en el tablero sirio ahora podría resquebrajarse incrementando la incertidumbre.

¿Un futuro lleno de nubarrones?

El escenario post 2011 le permitió explotar a Moscú, de manera acomodaticia y oportunista aunque transitoria, las ventajas de la acción diplomática y militar en la región euroasiática.

¹⁵ TRAUB, James, 2020, Biden has the team Obama always wanted, in Foreign Policy, November 24.

¹⁶ Entre 2006 y 2010 Rusia votó 6 Resoluciones del Consejo de Seguridad que castigaban a Teherán por su programa nuclear. Empero, Moscú ha participado en la construcción de la central nuclear de Bushehr, cuyo reactor nuclear, activo desde 2011, funciona con combustible ruso y se ha presentado como el prototipo de la colaboración económica entre los dos países. Se trata de un proyecto con muchas dificultades para los rusos: retrasos en los pagos, sobrecostos y demoras en la construcción, motivada en ocasiones por el respeto ruso ante los recelos norteamericanos. Rusia buscó intermediar entre Irán y Occidente: así, “institucionalizó” su papel de enriquecedor de uranio para Irán, consolidando su dependencia. Pero ello supone también un desafío para el flanco sur ruso ya que implicaría su pérdida de influencia incluso en el espacio postsoviético, modificando la geopolítica del gas en torno al Caspio.

Su política exterior, ahora más cercana a Pekín pero también a Teherán y Nueva Delhi, aunque más cautelosamente –y con tensiones– a Ankara, es una de las más coherentes y con perspectivas de futuro de todas las que se implementan en aquella volátil y delicada coyuntura actual de zona.

Sin embargo, esa mayor influencia obliga a Rusia a distraer demasiados recursos hacia su poder militar, descuidando las tan necesarias mejoras sociales internas, la modernización de sectores productivos o su Estado de Bienestar. Le exige niveles de intervención más amplios, le crea nuevas rivalidades militares y le abre nuevos competidores –como Irán– que pueden amenazar su hegemonía energética.

Además, la estrategia de balanceo y contrabalanceo no es sostenible indefinidamente en el tiempo si se percibe que Moscú es más concesiva con rivales que con aliados. Estos podrían abandonarla, por ejemplo, como se dijo en ocasión de un posible retorno del acuerdo nuclear en torno a Irán.

En función de ello y dada la hostilidad del entorno geopolítico vislumbrado por el retorno demócrata a la Casa Blanca, la peor de las noticias para el Kremlin, cabe preguntarse si no será más necesario que nunca un replanteo futuro regional y global para Rusia.

Algo de ello cuestionaba ya el año pasado uno de los intelectuales liberales más lúcidos de la elite rusa, Dmitri Trenin. Aún reconociendo los méritos de la política exterior rusa de las últimas dos décadas, sabiendo explotar las ventajas ofrecidas por sus rivales (globales y regionales), el analista ruso hacía hincapié en los enormes costos de tal ejecución, por ejemplo, el alejamiento progresivo de Europa y el riesgo de que Rusia se convierta en un peón de segundo rango de China¹⁷.

Resultaría paradójico una vez más. Luego del Mundial de Fútbol de 2018, brillantemente organizado, donde muchos europeos reconocieron haber sido engañados por sus propios medios de comunicación tradicionales que habían “demonizado” a Rusia, en pleno auge de una nueva presidencia de Putin, a poco de igualar la permanencia de Stalin, todo se complicó en el frente interno. Muchos indicadores lo ratifican: la sociedad civil empezó a reaccionar aunque de una manera más inteligente que en las protestas de 2011-2012; hay niveles de hartazgo elocuentes

¹⁷ TRENIN, Dmitri, 2019, 20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed, in RIAC (Russian International Affairs Council).

con la esclerosis del régimen, agravado por alta contagiosidad de la pandemia de COVID-19; los vientos de malhumor llegaron a la siempre fiel Bielorrusia y hasta la Alemania de la siempre moderada y comprensiva canciller Merkel, de modo inédito, se plegó a apoyar al envenenado Navalny, lo cual fue otro gesto inesperado para el Kremlin, como afirma Alberto Hutschenreuter.

En este mismo pésimo momento, a Rusia le tocaría enfrentar, pues, la necesidad de un cambio estratégico de política exterior que le permita priorizar ese frente interno sin perder ninguna de las ganancias geopolíticas que logró en los últimos veinte años, minimizando las pérdidas como Ucrania.

Conclusiones a los seminarios “Rusia y China en el Espacio Euroasiático: ¿Cooperación o Competencia?” e “India, Irán, Rusia y Turquía en el Espacio Euroasiático: ¿Cooperación o Competencia?”

Lila Roldán Vázquez

El seminario “Actores en el Espacio Eurasiático” fue concebido como un espacio de reflexión sobre la región eurasiática y los principales actores que actualmente influyen en ella desde distintos puntos de vista: política, económica y militarmente. Quisimos abordar no solo la influencia de actores regionales como Rusia o Turquía, sino asimismo la presencia de actores extrarregionales como China, Estados Unidos, India e Irán, y sus interacciones en ese espacio.

Las excelentes, precisas disertaciones de los expositores y el aporte de ideas que recibimos durante las dos jornadas del Seminario nos ayudarán a seguir pensando el estratégico espacio eurasiático.

Ya en los primeros años del siglo pasado, el geógrafo y político inglés Mackinder decía que la gran potencia que controlara el centro de Eurasia, comandaría la “isla-mundo”, o sea el mundo mismo. Es lo que se conoció como la teoría del “Heartland”, del corazón continental, que Mackinder desarrolló –y fue luego continuada por otros académicos– basándose no solo en los criterios geográficos e históricos que invocó para fundamentarla, sino también, probablemente, en su admiración por los grandes avances del Imperio ruso en esos años¹.

Esa admiración ha quizás coloreado la impresión de Mackinder en la consideración de esta centralidad determinante de Eurasia. La evolución histórica y

¹ Mackinder, H.J.: “The Geographical Pivot of History”, *The Geographical Journal*, vol. 23, núm. 4, 1904, pp. 421-437.

Mackinder, H.J.: “Democratic Ideals and Reality. A Study in the Politics of Reconstruction,” *National Defense University Press*, 1996, pp. 175-193

los acontecimientos que marcaron hitos en la conformación geopolítica mundial, como las dos guerras mundiales o la desintegración de la Unión Soviética, redujeron esas expectativas de centralidad eurasiática que predecía el académico británico.

Lo que parece indiscutible es la consideración de la región eurasiática como un área absolutamente estratégica desde el punto de vista geopolítico, no solo por su ubicación privilegiada entre Europa Occidental, Asia y el Medio Oriente, sino asimismo en virtud de sus importantes recursos energéticos. Sin embargo, la región es atravesada por conflictos de gobernabilidad, problemas étnicos, una creciente presencia del fundamentalismo islámico e intereses contrapuestos en relación con el uso y la exportación de los recursos naturales, en particular hidrocarburos.

Deviene así el escenario de una intensa, aunque no siempre explícita, competencia por el poder tanto de las grandes potencias –Estados Unidos, China, Rusia– como de algunas potencias medias que aspiran a jugar un rol más central en el tablero mundial. En ese sentido, de formas diversas y con objetivos distintos, China, India, Irán, Rusia y Turquía están intentando subvertir el orden mundial surgido de la Guerra Fría: pretenden evolucionar desde un mundo que a mediados del siglo pasado era bipolar y se convirtió luego en unipolar, hacia un mundo multipolar, en el cual esos países tengan la posibilidad de ejercer un rol más significativo.

Efectivamente, todas estas potencias –grandes o medias– convergen en su interés de provocar una mutación en las relaciones internacionales, como alternativa al atlantismo o a la preeminencia de lo occidental. Si bien ello no está en todos los casos específicamente dirigido contra Estados Unidos, sí se opone a la concepción atlántico-occidental del mundo, que ha imperado por largos años.

Entre estos actores existen naturalmente acuerdos y desacuerdos, los que se han demostrado en Siria, por ejemplo, donde se han constatado en el terreno intereses diferentes y contrapuestos entre Rusia y Turquía. Se han apreciado asimismo con prístina claridad en el conflicto de Nagorno-Karabakh, que dejó en evidencia las diferencias de intereses entre Rusia y Turquía, a pesar de lo cual se ha llegado a un acuerdo –prácticamente impuesto por Rusia, como poder casi hegemónico en la región–.

En los últimos años, el avance de estas potencias en la región se ha visto facilitado por un elemento decisivo: el apartamiento de Estados Unidos de alianzas

interregionales y organizaciones internacionales, así como su decreciente participación en conflictos extraterritoriales. Ello se ha percibido con particular intensidad en la región euroasiática, constituyendo una oportunidad para que estos países extiendan su influencia y concluyan entre ellos acuerdos más consistentes, extendiendo su impacto en la región.

En la primera parte del Seminario se analizaron las relaciones entre la Federación Rusa y la República Popular China en el espacio eurasiático. De las tres hipótesis que se plantearon sobre las expectativas posibles *vis-à-vis* la relación sino-rusa, o sobre la idea que se tiene de esa relación, a saber: si se trata de una asociación de conveniencia temporal; si es una relación más profunda de cooperación de largo alcance o si, eventualmente, estamos ante una relación de confrontación. Personalmente me inclinaría por la segunda hipótesis planteada. Creo que es una relación estratégica de cooperación, con un gran y genuino contenido.

En primer lugar, ambos actores tienen intereses permanentes y concretos, derivados de sus extensas fronteras geográficas y la interacción entre sus pueblos. Otros intereses, no menos concretos o de menor significación, radican en la creciente interdependencia en materia económica y, en particular, en materia energética. La asociación de ambos países y las respectivas inversiones en materia energética serán muy importantes a largo plazo, con un impacto muy significativo en el espacio eurasiático y en el mercado europeo, tradicionalmente dependiente del gas ruso, lo que ha derivado en recurrentes conflictos.

Se ha descrito con precisión la magnitud de las conexiones entre China y el espacio eurasiático en general, en todos los ámbitos: infraestructura, economía, política e intercambios culturales, resaltándose el carácter estratégico de la relación bilateral entre China y Rusia y los desafíos comunes que dicha asociación debe enfrentar en la región eurasiática: el extremismo, el separatismo y el terrorismo de origen religioso.

Existe, en mi opinión, una supra-razón geopolítica, fundamental para la asociación sino-rusa: ambos actores tienen la necesidad de conformar un espacio regional –que algunos autores han denominado “la Gran Eurasia”–, que represente un nuevo polo de poder, no específicamente anti-estadounidense, sino más bien no-atlántico, no-occidental y en el cual estas dos potencias jueguen un papel central.

Caracterizaría a esta relación como una relación “milimétricamente calculada”. ¿Por qué calculada? Porque, como se ha expresado en este Seminario, no existe entre las partes una confianza total; no hay un nivel de confianza absoluto entre las dos potencias. Por otro lado, existen diferencias sustanciales en las respectivas potencialidades en materia de economía y de defensa, las que resultan favorables a Rusia en materia de defensa y a China en materia de economía, lo que contribuye a una relación desnivelada y de mutua dependencia en esos ámbitos. Ello obliga a estos dos estrategas consumados a efectuar un cálculo muy preciso en los alcances y las formas de su cooperación.

Cabe agregar que cuando consideramos la presencia de estos dos actores en el espacio eurasiático en el marco de la defensa, no podemos dejar de considerar el factor Turquía, el otro gran actor eurasiático, y cuya proyección geopolítica y de defensa es cada vez más decisiva en la región, con intereses fluctuantes con Rusia (como en los casos de Siria o Nagorno-Karabakh), en tanto mantiene lazos económicos y comerciales muy importantes con China.

Al analizar el caso de Turquía, se percibe que este país ha evolucionado de una manera tan sorprendente que si se considera la opinión de analistas en los años sesenta, noventa o hace diez años, y se ve la realidad turca hoy, en general las predicciones han sido superadas por la evolución de la política interna turca hacia una orientación más conservadora y nacionalista y, por ende, su repercusión en la nueva política exterior del país, con crecientes aspiraciones a jugar un rol destacado en el escenario mundial. Turquía pretende una mayor presencia no solo a nivel regional euroasiático, sino también en otros escenarios (Siria, Libia, Medio Oriente), al tiempo que se aparta relativamente de su tradicional alianza con los países occidentales. Esta expansión está probablemente impulsada por la necesidad de establecer un balance estratégico y enviar al mismo tiempo una señal de disconformidad a Occidente. A su vez, su mayor autonomía y su creciente participación en conflictos extraterritoriales le acarrea dificultades en sus relaciones con países occidentales y con otros actores del espacio eurasiático y el Medio Oriente.

En lo que respecta a Eurasia, una creciente participación turca en el espacio regional no estaría basada, en principio, en identidades étnicas, culturales o ideológicas, sino más bien en una visión pragmática y en su estrategia de buscar

alternativas a su tradicional política de alineamiento occidental. En ese ámbito, mantiene una relación compleja y más intensa con Rusia, la cual no está exenta de desavenencias en distintos escenarios en los que ambos países defienden muchas veces intereses contrapuestos.

En el caso de Irán, su acercamiento al espacio eurasiático está impulsado por su necesidad de expandir su presencia a nivel internacional, particularmente con miras a contrarrestar la influencia de Estados Unidos en la adopción de sanciones contra el régimen iraní o en los obstáculos que puedan oponerse a la construcción de oleoductos a través de su territorio.

Además de su vecindad con los países del Cáucaso –entre los cuales destaca especialmente su histórica relación con Azerbaiyán, potenciada por el gran número de ciudadanos de origen azerí que habitan en el norte de Irán–, lo une a los países de Asia Central la lucha compartida contra el jihadismo y, en general, mantiene intereses económicos y energéticos en toda la región.

La participación de la India en la región eurasiática tiene asimismo un carácter eminentemente estratégico, plasmado en una creciente intensidad de contactos, en particular a partir de las visitas del Primer Ministro Modi a las Repúblicas de Asia Central en 2015 y en su incorporación como miembro pleno a la Organización de Cooperación de Shanghái.

India se interesa especialmente en Asia Central en razón de sus importantes recursos energéticos y su estratégica posición entre Europa y Asia, en estrecha vecindad con dos de sus socios en el mecanismo de los BRICS: China y Rusia. Mas también como contrapunto a la creciente participación de China en ese espacio, país con el que mantiene una relación multifacética de gran complejidad y rivalidad estratégica.

En adición a sus intereses de seguridad energética, India comparte con la región euroasiática intereses de seguridad extendida, tales como la lucha contra el terrorismo, el extremismo islámico y el contrabando de armas y drogas, preocupación común y fuente de cooperación entre todos los países que se han analizado.

De esta complejidad de potencialidades, de intereses y de asociaciones de todos los grandes actores de la región eurasiática, tan bien descritos y analizados por los expositores de este Seminario, se desprende la necesidad de brindar una mayor

atención a esta región, así como de incluirla en los objetivos y lineamientos estratégicos de la política exterior argentina, por los beneficios mutuos que sin duda podrán obtenerse de una relación más informada y permanente.