


La más reciente anexión de Rusia

De cómo Putin ganó Crimea y perdió Ucrania

 *Jeffrey Mankoff*

La ocupación y anexión rusa de la península de Crimea en febrero y marzo de 2014 han hundido a Europa en una de sus crisis más graves desde el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, a pesar de las analogías con Múnich en 1938, la invasión rusa de la región ucraniana es, a la vez, una repetición y una escalada de las tácticas que el Kremlin ha utilizado durante las últimas 2 décadas para mantener su influencia en los dominios de la antigua Unión Soviética. Desde principios de la década de 1990, Rusia ha apoyado directamente la aparición de cuatro regiones étnicas separatistas en Eurasia: Transnistria, un Estado autoproclamado en Moldavia que se encuentra en una franja de tierra entre el río Dniéster y Ucrania; Abjasia, en la costa del mar Negro de Georgia; Osetia del Sur, al norte de Georgia, y, en menor grado, Nagorno Karabaj, una región montañosa del suroeste de Azerbaiyán sin salida al mar que declaró su independencia bajo la protección de Armenia después de una brutal guerra civil. La intromisión de Moscú ha creado lo que se conoce como “conflictos congelados” en estos Estados, en los que los territorios escindidos quedan fuera del control de los gobiernos centrales, y las autoridades locales *de facto* gozan de la protección y de la influencia de Rusia.

Hasta que Rusia anexó a Crimea, la situación en la península se había desarrollado según un guion familiar: Moscú, aprovechando la situación, aviva las tensiones étnicas y aplica una fuerza limitada en un momento de incertidumbre política, antes de respaldar las revisiones territoriales que le permiten mantener una presencia en la región impugnada. No obstante, con la anexión, Rusia se apartó de estas viejas tácticas y subió la apuesta significativamente. La disposición de Rusia de ir más allá en Crimea, parece estar impulsada por la importancia estratégica que Ucrania tiene para Rusia y por la nueva voluntad del presidente Vladimir Putin de intensificar su

JEFFREY MANKOFF es Director Adjunto y profesor invitado del Programa sobre Rusia y Eurasia en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales.

confrontación con Occidente que las élites rusas ven como cada vez más hipócrita y antagónico a sus intereses.

Dadas las repetidas intervenciones de Rusia en las regiones separatistas de las exrepúblicas soviéticas, sería natural suponer que la estrategia ha funcionado bien en el pasado. De hecho, cada vez que Rusia ha socavado la integridad territorial de un Estado vecino en un intento por mantener su influencia, el resultado ha sido lo contrario. El apoyo de Moscú a los movimientos separatistas dentro de sus fronteras forzó a Azerbaiyán, Georgia y Moldavia a dejar su dependencia de Rusia y buscar nuevas alianzas con Occidente. Ucrania seguirá probablemente una trayectoria similar. Al anexionar Crimea y amenazar con una intervención militar más profunda en el este de Ucrania, Rusia solo reforzará el nacionalismo ucraniano y empujará a Kiev más cerca de Europa, mientras que otros Estados postsoviéticos cuestionarán la sabiduría de una alineación cercana con Moscú.

EL LIBRO DE ESTRATEGIAS DE LOS CONFLICTOS CONGELADOS

Estos conflictos congelados son un legado del peculiar tipo de federalismo de la Unión Soviética. Aunque el marxismo es explícitamente internacionalista y sostiene que el nacionalismo se desvanece a medida que avanza la solidaridad de clases, la Unión Soviética les asignó muchas de sus unidades territoriales a determinados grupos étnicos. Este sistema fue en gran medida el trabajo de Yosef Stalin. En los primeros años después de la revolución bolchevique, Stalin dirigió el Comisariado del Pueblo para Asuntos de Nacionalidad, la organización burocrática soviética creada en 1917 para ocuparse de los ciudadanos que no eran de origen ruso. El comisariado de Stalin presidió la creación de una serie de unidades territoriales definidas étnicamente. De 1922 a 1940, Moscú formó la más grande de estas unidades en las 15 repúblicas socialistas soviéticas; estas repúblicas se convirtieron en Estados independientes cuando la Unión Soviética se disolvió en 1991.

Aunque fueron concebidas como patrias para las nacionalidades titulares, cada una de las quince repúblicas socialistas soviéticas tenía sus propios grupos minoritarios, entre ellos los azerbaiyanos en Armenia, los armenios en Azerbaiyán, los abjasios y los osetios en Georgia, los uzbekos en Kirguistán, y los karakalpacos en Uzbekistán, junto con los rusos dispersos por las repúblicas no rusas. Esa diversidad era parte del plan de Stalin. Stalin trazó las fronteras a través de los territorios históricos de los grupos étnicos (a pesar de la creación de Uzbekistán, por ejemplo, las otras cuatro repúblicas soviéticas de Asia central se quedaron con considerables minorías uzbekas) e incluyó enclaves autónomos más pequeños dentro varias repúblicas soviéticas (como Abjasia en Georgia y Nagorno Karabaj en Azerbaiyán). Desde Azerbaiyán hasta Uzbekistán, la presencia de las minorías concentradas dentro repúblicas soviéticas étnicamente definidas produjo la tensión suficiente para limitar la movilización nacionalista contra Moscú. La República Socialista Soviética de Ucrania ya tenía poblaciones rusas y judías considerables, pero la decisión del primer ministro soviético Nikita Krushev de darle a la República la península de Crimea en 1954 agregó una minoría rusa de

tamaño considerable concentrada en un territorio. (Los tártaros de Crimea, que son la población nativa de la península, formaban casi la quinta parte de la población hasta 1944, cuando la mayoría de ellos fueron deportados a Asia Central, supuestamente por colaborar con los nazis. Según el censo más reciente, de 2001, los rusos étnicos componen alrededor del 58% de la población de Crimea; los ucranianos, el 24% y los tártaros de Crimea, alrededor del 12%. El 6% restante incluye bielorrusos y un puñado de otras etnias.)

Durante mucho tiempo, la estrategia de la división étnica funcionó. En la década de 1980, la mayoría de estos grupos minoritarios se oponía a los movimientos nacio-

Una vez más, Rusia avivó las tensiones étnicas y usó la fuerza en un momento de incertidumbre política.

nalistas que presionaban por la independencia en muchas de las repúblicas soviéticas, pues consideraban que la existencia de la Unión Soviética era la mejor garantía para su protección contra los grupos étnicos más numerosos que los rodeaban. Como resultado, los funcionarios de Abjasia, Osetia del Sur y Transnistria apoyaron en gran medida el golpe de agosto de 1991 contra Mijail Gorbachov, pues creían que

estaba acelerando la disolución de la Unión Soviética. En Crimea, solo el 54% de los votantes apoyó la independencia de Ucrania en un referéndum realizado en diciembre de 1991, la cifra más baja, por mucho, de cualquier lugar de Ucrania.

Mientras la Unión Soviética se disolvía, muchas de estas divisiones desataron la violencia entre las comunidades, que Moscú aprovechó para mantener su presencia en los nuevos Estados postsoviéticos. En 1989, como parte de un proyecto nacional para promover una identidad lingüística compartida con Rumanía, su vecino del oeste, la República Socialista Soviética de Moldavia votó para reinstaurar el alfabeto latino y adoptar el moldavo como su único idioma oficial, degradando al ruso. Sintiendo amenazados, las poblaciones étnicas de rusos y ucranianos de Transnistria declararon la independencia del área en 1990, y, en un escalofriante avance de los recientes eventos de Crimea, unidades paramilitares prorrusas tomaron los edificios del gobierno moldavo en el territorio. Más tarde, en 1992, cuando estalló el conflicto entre los separatistas de Transnistria y de la recién independizada Moldavia, el XIV regimiento del ejército de Rusia, que aún estaba estacionado en Transnistria como vestigio de la época soviética, apoyó a los separatistas. Un alto el fuego firmado en julio de 1992 creó una zona de amortiguación entre la región separatista y Moldavia, mantenida por el ejército ruso, el cual ha permanecido en Transnistria desde entonces.

Escenas similares se desarrollaron en Georgia. En 1989, la República Socialista Soviética de Georgia, que estaba por declarar su independencia, estableció que el georgiano sería el idioma oficial del país, lo que enfureció a Abjasia y Osetia del Sur, que habían gozado de autonomía en la Georgia soviética. En 1990, los enfrentamientos estallaron después de que las autoridades de Georgia votaran para revocar la autonomía de Osetia del Sur en respuesta a los esfuerzos de la región de crear un Parlamento osetio independiente. Después de que Abjasia declarara su independencia del nuevo

Estado georgiano en 1992, el ejército de Georgia la invadió, lo que desató una guerra civil que cobró la vida de 8000 personas y desplazó a alrededor de 240 000 más (la mayoría georgianos étnicos). En ambos conflictos, el ejército soviético (o ruso) intervino directamente del lado de los separatistas. El alto el fuego de 1992 en Osetia del Sur y el de 1994 en Abjasia dejaron tropas rusas como fuerzas de paz, y así se consolidó la independencia *de facto* de las regiones separatistas.

La tensión se renovó en 2004, cuando Mijail Saakashvili, un impetuoso y prooccidental hombre de negocios de 36 años de edad, fue elegido Presidente de Georgia. Saakashvili intentó recuperar a las dos repúblicas separatistas y que Georgia fuera miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En respuesta a esto, Moscú animó a las fuerzas de Osetia del Sur para que iniciaran una serie de provocaciones, que con el tiempo, en 2008, provocaron la respuesta militar de Georgia y le dieron a Rusia un pretexto para invadirla y reconocer formalmente la independencia de Abjasia y de Osetia del Sur.

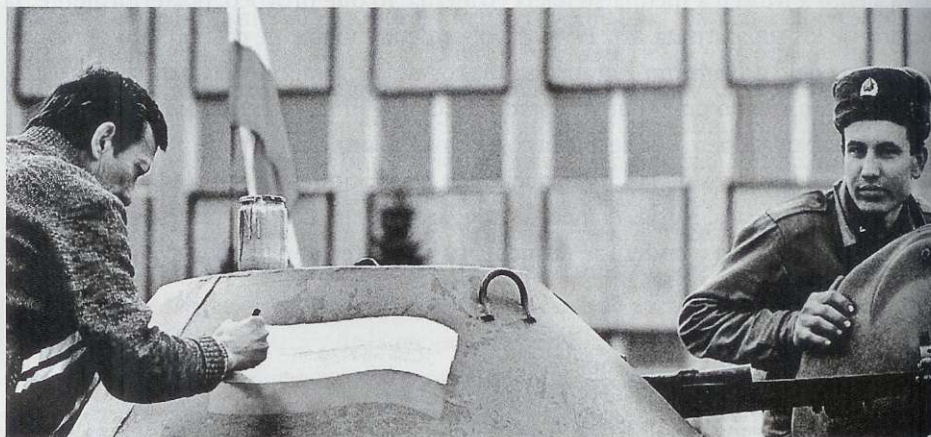
En Nagorno Karabaj, que era una región autónoma del Azerbaiyán soviético poblada principalmente por armenios étnicos, la violencia entre las comunidades de finales de la década de 1980 aumentó a principios de la década de 1990 para convertirse en una guerra civil entre, por un lado, los separatistas respaldados por el nuevo Estado independiente de Armenia y, por el otro, el nuevo Estado de Azerbaiyán. Aunque las fuerzas soviéticas, y luego las rusas, participaron en ambos lados a lo largo del conflicto, el surgimiento en 1992 de un liderazgo nacionalista de línea dura en Bakú alentó a Moscú a inclinarse hacia Armenia, lo que provocó, posteriormente, la victoria de los separatistas. En 1994, después de la muerte de casi 30 000 personas, una tregua dejó a Nagorno Karabaj en manos de los armenios étnicos separatistas, que ya habían creado un pequeño Estado funcional situado técnicamente en el interior de Azerbaiyán, pero que se alinea con Armenia, una entidad que no reconoce ninguno de los miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluida, de manera paradójica, Rusia. A medida que Azerbaiyán, con su gran riqueza energética, se hacía más rica y poderosa, Armenia (y, por extensión, Nagorno Karabaj) consolidó su alianza con Rusia.

¿DE VUELTA A LA UNIÓN SOVIÉTICA?

En cada uno de esos casos, Rusia intervino cuando creyó que su influencia estaba amenazada. Rusia ha argumentado insistentemente que en esos casos ha actuado motivada por la responsabilidad de proteger a los grupos minoritarios amenazados, pero esa siempre ha sido, en el mejor de los casos, una preocupación secundaria. Las maniobras han sido oportunistas, impulsadas más por una preocupación por la ventaja estratégica que por consideraciones humanitarias o etnonacionales. Las promesas de defender a la población rusa o a otras minorías amenazadas fuera de Rusia quizá funcionen en el país, pero fue el deseo de los gobiernos de Azerbaiyán, Georgia y Moldavia de escapar de la órbita geopolítica de Rusia —más que su real o presunta persecución de las minorías— lo que provocó que Moscú entrara en escena. Rusia

nunca había intervenido militarmente para defender a las minorías étnicas, incluida la rusa, en las exrepúblicas soviéticas de Asia Central, que han sufrido mucho más que otras etnias en otras exrepúblicas soviéticas, probablemente porque Moscú no les asigna la misma importancia estratégica a los países de Asia Central, donde la influencia de Occidente ha sido limitada.

En los días previos a la anexión de Crimea, Putin y su gobierno tuvieron el cuidado de hablar de la protección de los "ciudadanos rusos" (cualquier persona que tenga un pasaporte ruso) y "personas que hablan ruso" (que incluiría a la inmensa mayoría de los ciudadanos de Ucrania), en lugar de una referencia más directa a "los rusos étnicos". Moscú también ha usado la palabra "compatriotas" (*sootechestvenniki*), un término flexible consagrado en la legislación rusa, que implica una patria común y que le da a Putin gran libertad para determinar a quiénes incluye. Cuando le anunció la anexión de Crimea al Parlamento ruso, sin embargo, Putin señaló que "millones de rusos y ciudadanos de habla rusa viven y siguen viviendo en Ucrania, y Rusia siempre defenderá sus intereses por medios políticos, diplomáticos y legales". El Kremlin se enfrenta a un dilema: tratar de obtener el apoyo nacionalista en el país y tener la máxima libertad en la forma como actúa con sus vecinos mientras evita las preocupantes implicaciones de afirmar ser el protector de los rusos étnicos en todas partes. Sin embargo, Moscú ha intervenido una vez más en Ucrania para evitar que una antigua república soviética se aleje de la órbita rusa, y ha justificado sus acciones como una respuesta a la persecución étnica, una afirmación exagerada.



AFP/GETTY IMAGES/ GENADY TAMARIN

Marcando su territorio: el ejército de Rusia en Grigoriopol, Transnistria, Moldavia, abril de 1992.

Es importante tener en cuenta que, aunque Rusia se ha sentido libre para intervenir política y militarmente en todos estos casos, nunca se había anexo formalmente el territorio ocupado por sus fuerzas ni había depuesto al gobierno local, hasta lo sucedió en Crimea (aunque, en opinión de muchos, Moscú contempló tomar Tiflis en

2008 para derrocar a Saakashvili). En cambio, Rusia se había conformado con exigir cambios en la política exterior de Azerbaiyán, Georgia y Moldavia, en particular, tratando de bloquear las aspiraciones de Georgia de pertenecer a la OTAN. La anexión de Crimea es, pues, un paso sin precedentes en la política exterior postsoviética de Rusia. Aunque en la práctica quizá las consecuencias no sean tan diferentes de las de otros conflictos congelados (suponiendo que Rusia no precipite una guerra más extensa en Ucrania), la disposición de Moscú para burlar las normas internacionales ante las claras advertencias y la búsqueda del gobierno de Barack Obama de una salida diplomática para la crisis deja entrever otras motivaciones. Más que en los conflictos de principios de 1990 o incluso en Georgia en 2008, el Kremlin concibió la invasión y anexión de Crimea como un golpe deliberado contra Occidente y contra Ucrania. Aparentemente, Putin cree que él y Rusia tienen más que ganar con la confrontación abierta con Estados Unidos y Europa —al consolidar su posición política en el país y aumentar la estatura internacional de Moscú— que con la cooperación.

MADRE RUSIA

A pesar de las diferencias en el caso de Crimea, lo que no ha cambiado en las tácticas del Kremlin desde la caída de la Unión Soviética es la visión paternalista que Rusia tiene de sus vecinos postsoviéticos. Rusia sigue considerando que forman una esfera de influencia rusa, donde Moscú tiene lo que Dimitri Medvedev, Primer Ministro de Rusia, llamó en 2008 “intereses privilegiados”. A principios de la década de 1990, los funcionarios rusos describían los antiguos dominios soviéticos como el “extranjero cercano” de Rusia. Desde entonces, ese término ha caído en desgracia. Sin embargo, la idea detrás de dicho término —que los Estados postsoviéticos de Europa del Este y Eurasia no son totalmente soberanos y que Moscú sigue teniendo derechos especiales en ellos— aún resuena entre la élite rusa. Esta creencia explica por qué Putin y otros funcionarios rusos se sienten cómodos condenando a Estados Unidos por violar la soberanía de Estados lejanos como Irak y Libia, mientras Rusia hace lo mismo en su propio patio trasero.

Ese tipo de pensamiento también desempeña otro papel. En estos días, Rusia tiene poco para justificar su pretensión de acceder al estatus de potencia mundial, aparte de su asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU y su enorme arsenal nuclear. Mantener la influencia de Rusia en toda la antigua Unión Soviética ayuda a los líderes rusos a conservar su imagen de la grandeza de Rusia. Con Putin, el Kremlin ha tratado de reforzar esta influencia, impulsando la integración económica y política con los Estados postsoviéticos, con medidas tales como el establecimiento de una unión aduanera con Bielorrusia y Kazajistán y la formación de la Unión Euroasiática, un nuevo bloque supranacional que, según Putin, se basó directamente en la Unión Europea y que él espera dar a conocer en 2015 (Bielorrusia y Kazajistán ya lo han firmado; Armenia, Kirguistán y Tayikistán han expresado su interés).

Putin espera que este bloque euroasiático se convierta en una alternativa cultural y geopolítica para Occidente, y ha dejado en claro que no significará nada a

La diplomacia coercitiva de Rusia y el apoyo a los movimientos separatistas en realidad disminuyen su influencia.

menos que Ucrania se le una. Este sueño euroasiático es lo que hizo que la perspectiva de que Kiev firmara un acuerdo de asociación con la Unión Europea en noviembre de 2013 —un acuerdo que excluiría a Ucrania de manera permanente de la Unión Euroasiática— fuera tan alarmante para Putin y lo que lo llevó, en el último momento, a sobornar al presidente Víktor Yanukóvich con garantías de prés-

tamos rusos para Ucrania, para que rechazara el acuerdo con Bruselas. Hasta ahora, la táctica de Putin ha fracasado: la negativa de Yanukóvich a firmar el acuerdo de asociación no solo provocó protestas que finalmente lo hicieron caer, sino que el 21 de marzo de 2014, el nuevo gobierno interino de Kiev firmó el acuerdo.

Aunque Moscú tiene varias herramientas que puede utilizar para ejercer influencia —sobornos regionales, exportación de energéti-

cos, lazos comerciales—, apoyar movimientos separatistas sigue siendo su arma más fuerte, si bien es la más burda. Dependientes de la protección rusa, Abjasia, Osetia del Sur, Transnistria y ahora Crimea sirven como puestos avanzados para proyectar la influencia política y económica rusa. (Nagorno Karabaj es diferente en este sentido; Moscú no lo apoya directamente, pero respalda a Armenia.) Abjasia, Osetia del Sur y Transnistria permiten que Rusia tenga tropas en sus territorios, al igual que Armenia. Abjasia y Osetia del Sur albergan a aproximadamente 3500 soldados rusos, junto con 1500 efectivos del Servicio de Seguridad Federal; Transnistria tiene alrededor de 1500 soldados rusos en su territorio, y Armenia alrededor de 5000. Una de las principales razones para que Moscú considere a Crimea tan valiosa en el aspecto estratégico es que la península ya es sede de la flota rusa del mar Negro.

Sin embargo, las tácticas de Rusia tienen un costo. Al separar Estados reconocidos internacionalmente y desplegar su ejército en los territorios en disputa, Moscú ha dañado su economía de manera repetida y se ha ganado la condena internacional. No obstante, el mayor problema es que la diplomacia coercitiva de Moscú y el apoyo a los movimientos separatistas disminuyen la influencia rusa con el tiempo; es decir, estas acciones logran exactamente lo contrario de lo que desea Rusia. No es casualidad que, aparte de los países bálticos, que se han unido a la OTAN y a la Unión Europea, los Estados postsoviéticos que han trabajado más arduamente para disminuir su dependencia de Rusia en las últimas dos décadas sean Azerbaiyán, Georgia y Moldavia.

Estos países se han movido hacia Occidente como reacción a la intervención rusa. Durante la década de 1990, Azerbaiyán respondió a la intervención de Rusia en Nagorno Karabaj, buscando nuevos mercados en Occidente para sus reservas de petróleo y gas. Encontró un socio dispuesto en Georgia, lo que llevó a la construcción de un oleoducto desde Bakú, pasando por Tiflis y hasta el puerto turco de Ceyhan, que comenzó a operar en 2005. Un gasoducto paralelo en el Cáucaso meridional se abrió al año siguiente. Ambos liberaron la economía de Azerbaiyán y Georgia de la dependencia de Rusia. Desde 2010, Azerbaiyán también logró conseguir garantías de

seguridad regional de Turquía, lo que complicaría cualquier intervención rusa en el futuro. Mientras tanto, Georgia sigue intentando ser admitida en la OTAN, e incluso si no lo logra, Tiflis podrá contar con cierto apoyo de Estados Unidos y de otras potencias occidentales si es amenazada. Moldavia, por su parte, a pesar de su díscola política interna, también ha hecho grandes avances para alinearse con Europa, comprometiéndose con un acuerdo de asociación propio con la Unión Europea en noviembre de 2013, justo cuando Yanukóvich se echaba para atrás.

La invasión y anexión de Crimea por parte de Rusia, en especial si es seguida por incursiones en el este de Ucrania, tendrán el mismo efecto. Lejos de disuadir a los ucranianos de buscar un futuro dentro de Europa, las maniobras de Moscú solo fomentarán un mayor sentido de nacionalismo en todo el país y pondrán a las élites ucranianas en su contra, probablemente durante toda una generación. El episodio también hará que Ucrania y otros Estados postsoviéticos, incluidos los beneficiarios de la participación en la Unión Euroasiática, se muestren aún más reacios a aceptar cualquier plan ruso de integración regional. Rusia pudo haber ganado Crimea, pero en el largo plazo, corre el riesgo de perder mucho más: su otrora estrecha relación con Ucrania, su reputación internacional y su plan de volver a reunir a las antiguas repúblicas soviéticas. 🌐