

LA GUERRA RUSO-UCRANIANA Y EL FUTURO DEL ORDEN MUNDIAL

THE RUSSO-UKRAINIAN WAR AND THE FUTURE OF WORLD ORDER

Samuel Ashcallay Samaniego¹

RESUMEN

La guerra entre Rusia y Ucrania se desarrolla en un contexto de declive del orden mundial con una amplia difusión del poder en el sistema, en el cual la principal motivación de los actores internacionales parece ser la competencia. Se trata de un período de transición, caracterizado por el resquebrajamiento de las instituciones de gobernanza global y de los principios de apertura económica, cooperación en seguridad y solidaridad democrática. El presente trabajo intenta dilucidar de qué manera y a qué nivel la guerra ruso-ucraniana, junto a otras dinámicas que vienen operando en el contexto internacional desde hace dos décadas, podría influir en la configuración de un nuevo orden mundial; qué características debe tener ese nuevo orden; y cuál debe ser el rol de los actores en el mismo. A partir del análisis de las causas del conflicto, se plantea la necesidad de definir un nuevo orden más benigno, que reconozca las distintas configuraciones institucionales y políticas en el sistema, además de preservar las condiciones necesarias para atender los principales desafíos globales, promover la prosperidad económica y minimizar los riesgos de una gran guerra.

Palabras clave: Ucrania, Rusia, orden mundial, diplomacia, guerra, Posguerra Fría, amenaza nuclear

ABSTRACT

The war between Russia and Ukraine takes place in a world order in decline with a wide diffusion of power in the system, in which the main motivation of international actors seems to be competition. It is a period of transition, characterized by the breakdown of global governance institutions and of the principles of economic openness, security cooperation, and democratic solidarity. This paper attempts to elucidate how the Russia-

¹ Consejero en el Servicio Diplomático de la República. Es Jefe del Departamento Económico de la Embajada del Perú en los Estados Unidos. Ha sido Representante Alterno del Perú ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Subdirector de la OEA y Asuntos Hemisféricos en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú y por la Escuela Diplomática de España. Tiene un *Master of Arts in Writing* otorgado por la Universidad Johns Hopkins y es Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Antes de ser diplomático, trabajó como periodista político y editor.

Ukraine war, along with other dynamics operating in the international context for two decades, could influence the configuration of a new world order; what characteristics should this new order need; and what must be the role of each actor in it. Based on the analysis of the causes of the conflict, it is proposed the need to define a new, more benign order that recognizes the different institutional and political configurations in the system, as well as to maintain the necessary conditions to address the main global challenges, promote economic prosperity, and minimize the risks of major war.

Keywords: Ukraine, Russia, world order, diplomacy, war, Post-Cold War, nuclear threat.

.....

1. INTRODUCCIÓN

Es preciso identificar el contexto de crisis del orden mundial en el que se ubica el desarrollo de la guerra entre Rusia y Ucrania. Se trata de una situación de declive del sistema internacional, caracterizado por una geopolítica cada vez más competitiva, que ha detenido el impulso hacia una mayor integración económica (Rodrik y Walt, 2022). Es un escenario identificado por el surgimiento de los nacionalismos, los autoritarismos, y un proteccionismo renovado, así como por la crisis de la democracia (Fukuyama, 2022). Se trata de un tiempo en la historia en el que confluyen viejas y nuevas amenazas, además de una “brecha aterradora” entre las respuestas de los actores del sistema internacional y los complejos desafíos centrales de la era contemporánea: el cambio climático, las pandemias y la proliferación nuclear (Haass, 2022).

Asistimos a la construcción de un mundo definido por una mayor difusión del poder entre actores estatales y no estatales, y en el que la influencia de Estados Unidos está destinada a disminuir. En suma, la guerra ruso-ucraniana se sitúa en un sistema internacional en transición en el que aún perviven los elementos fundamentales de la globalización y de un orden liberal internacional, y en el que todavía no están definidos los contornos de la estructura histórica hegemónica llamada a sucederlos. (Sanahuja, 2022).

Sobre la base de reflexiones de autores como John Ikenberry, y empleando categorías gramscianas, Milan Babic identifica este tiempo como un período de *interregnum*, en el que se cuestionan pilares como las instituciones de gobernanza global, apertura económica o comercio multilateral, cooperación en seguridad, y solidaridad democrática (Babic, 2020; Ikenberry, 2018). Desde esta perspectiva, José Antonio Sanahuja identifica el conflicto ruso-ucraniano como una guerra de interregno, sobre todo, por su imprevisto desarrollo militar y por la incertidumbre que rodea su evolución y desenlace, así como por las consecuencias de éste en el sistema de seguridad europeo y, en menor medida, en la conformación del orden internacional (Sanahuja, 2022). En el contexto descrito, surgen tres preguntas cruciales: ¿Qué tipo de orden internacional podría emerger en el futuro luego de este periodo de transición? ¿Cuál debe ser el rol de los actores

internacionales en el futuro del orden mundial? ¿De qué manera y a qué nivel podría influir en ello la guerra entre Rusia y Ucrania? El presente artículo propone algunas respuestas, partiendo de la identificación de conceptos fundamentales en el ámbito de las relaciones internacionales como *legitimidad* y *poder*.

2. LEGITIMIDAD Y PODER EN EL ORDEN MUNDIAL²

Desde la perspectiva de autores como Henry Kissinger, podemos afirmar que el sistema de “orden mundial” se sustenta en la existencia de los siguientes dos componentes: “un conjunto de reglas comúnmente aceptadas que definen los límites de la acción permisible y un equilibrio de poder que impone la moderación donde las reglas se rompen, evitando que una unidad política subyugue a todas las demás” (Kissinger, 2014, p. 9). En este sentido, un orden mundial implica un consenso generalizado en la legitimidad de acuerdos que, sin embargo, no evitan competencias o confrontaciones, y una distribución de poder aplicable al escenario global³.

Sobre la base de esta perspectiva, es posible afirmar que en las últimas siete décadas el mundo ha estado dominado por un orden liberal occidental, creado a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y que ha tenido a Estados Unidos como uno de los actores principales, con reconocido liderazgo hegemónico (Ikenberry, 2018). Además de componentes como las instituciones multilaterales y principios como la cooperación en seguridad, este esquema asentó como norma la prohibición de la conquista territorial por parte de los Estados a través del uso de la fuerza, como parte de un proyecto más amplio para promover la paz y como un elemento clave para procurar la estabilidad global (Fazal, 2022).

Sin embargo, según la distribución del poder en este orden, podemos identificar a lo largo de estas décadas hasta tres distintas configuraciones del sistema global: uno bipolar

² Como lo afirma Henry Kissinger, es necesario reconocer que “nunca ha existido un orden mundial verdaderamente global” (Kissinger, 2014, p. 2). Los autores clásicos en la disciplina de las relaciones internacionales identifican el inicio de los estudios en esta materia y, por ende, del concepto de “orden internacional”, en la Paz de Westfalia suscrita por las potencias europeas en 1648, mediante la cual se establece por primera vez un mundo dividido en naciones-Estado y en el que los principales actores acuerdan formalmente respetar su soberanía en territorios demarcados. Esta visión obedece, sin duda, a un enfoque eurocéntrico, que podría ser rebatido si consideramos el rol de China y su propio concepto jerárquico y universal de orden desde tiempos contemporáneos al Imperio Romano; si analizamos la idea de orden mundial propuesta por el Islam desde el siglo VII, que llegó a predominar en el Medio Oriente, el norte de África, grandes extensiones de Asia y porciones de Europa; o si evaluamos las dinámicas de poder existentes en el llamado Nuevo Mundo, así como la visión distinta de orden generada en el norte del continente americano a partir del siglo XVII, con un concepto de paz y de balance fundados en el cultivo de principios. De todas estas nociones, sin embargo, han sido los principios westfalianos los únicos generalmente reconocidos como base para analizar lo que se identifica como orden mundial. (Kissinger, 2014)

³ La diferencia con el concepto de “orden internacional” radica en su ámbito geográfico. Este último abarca una parte sustancial del mundo, con la capacidad de afectar el balance global de poder. Asimismo, la noción de “orden regional” se destina a un área geográfica más definida (Kissinger, 2014).

durante la Guerra Fría (Kissinger, 1994); un mundo unipolar posterior a la desaparición de la Unión Soviética (Krauthammer, 1991, 2002); y un esquema híbrido uni-multipolar, sobre todo, en los inicios del siglo XXI (Huntington, 1999), que reconocía la existencia de una superpotencia junto a otras potencias principales y menores, sin el apoyo de las cuales la primera no podía actuar en el contexto internacional. En la actualidad, según el consenso generalizado de autores en la materia, asistimos a una crisis del orden mundial con amplia difusión del poder. En esta realidad se cumplen las dos tendencias que, según Kissinger, tarde o temprano desafían la cohesión del sistema: una redefinición de la legitimidad y un cambio significativo en el balance del poder (Kissinger, 2014).

Desde esta perspectiva, es importante identificar qué fuerzas y dinámicas vienen alterando de manera fundamental los valores subyacentes a los acuerdos o arreglos internacionales del sistema actual. En lo que respecta al análisis del poder, se requieren, además, categorías que superen una visión estatocéntrica, en favor de valorar adecuadamente la importancia creciente de la acción de los actores no estatales, y en atención a la naturaleza multidimensional del poder en nuestros tiempos⁴.

Sobre la base del reconocimiento de las alteraciones en la legitimidad y la distribución del poder en el sistema actual, es posible evaluar mejor las causas del conflicto ruso-ucraniano y la implicancia de su desenlace para el nuevo orden mundial. En este sentido, es lícito preguntarse si la guerra es consecuencia de las dinámicas que vienen operando en el sistema en las últimas dos décadas, y si la resolución de este conflicto podría influir en el direccionamiento de la transición hacia un nuevo orden.

3. LA CONSTRUCCIÓN DEL CONFLICTO Y LAS CLAVES DEL PODER EN LA POSGUERRA FRÍA

No existe consenso respecto a las causas profundas o intermedias de la guerra entre Rusia y Ucrania, solo la evidencia de que la acción inmediata que la precipitó fue el ingreso de las tropas rusas en territorio ucraniano el 24 de febrero de 2022, con un despliegue a gran escala desde el norte hacia la capital, Kiev; desde el este, en dirección a Járkov, la segunda ciudad más grande del país; y desde Crimea, en el sur, en dirección a Jersón. A partir de entonces, el conflicto se instaló en el ámbito militar, donde ha adquirido características y desarrollos impredecibles: desde la imposibilidad de Rusia de cumplir su objetivo de una “guerra relámpago” —que implicara la caída de Kiev en pocos días—, hasta una fase de “guerra de desgaste” instalada en la región del Donbás, donde cada contendor ha logrado algunos avances a costa de grandes pérdidas humanas y materiales, pero que no suponen cambios sustantivos en el campo de batalla ni en la resolución del conflicto⁵.

⁴ Al respecto, Joseph Nye reivindica un análisis del poder sobre la base de un modelo que se asemeja a un complejo tablero tridimensional: un primer tablero que evalúa el poder militar, en el que Estados Unidos parece aún conservar su primacía; un segundo tablero que estudia.

⁵ La agresión rusa recibió el rechazo generalizado de la comunidad internacional. A seis días de iniciada la incursión militar, la Asamblea General de las Naciones Unidas condenó el hecho con una resolución que obtuvo 141 votos a favor, 5 en contra, y 35 abstenciones. El documento deploró la agresión en los términos más enérgicos y le exigió a Rusia poner fin al uso de la fuerza contra Ucrania, así como retirar “de inmediato,

la distribución del poder económico, en el cual el poder es compartido por actores como China, Japón y la Unión Europea; y un tercer tablero que se define como el ámbito de las relaciones transnacionales. En este último se incluyen actores no estatales tan diversos como banqueros, terroristas y piratas informáticos, además de desafíos como las pandemias y el cambio climático (Nye, 2010). En un artículo más reciente que evalúa la competencia entre Estados Unidos y China en el sistema internacional, Nye incluye en el tercer tablero una dimensión “social”, para resaltar cómo los tejidos sociales de dos actores internacionales pueden estar profundamente entrelazados y generar influencia en los otros dos tableros (Nye, 2021). El esquema de análisis propuesto por Nye requiere la inclusión de substratos ya considerados en modelos anteriores, como las finanzas y el crédito, las redes de comercio, la energía, el bienestar social y el conocimiento (Strange, 2004).

Sin perjuicio de la responsabilidad de Rusia en el inicio de la guerra, existe debate sobre las causas profundas o intermedias que explican su origen. Al respecto, se registran desacuerdos sobre la responsabilidad de Estados Unidos y sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en los hechos que fueron marcando un derrotero hacia el escenario militar.

Al respecto, Jeffrey Sachs afirma que “la guerra en Ucrania es la culminación de un proyecto de 30 años del movimiento neoconservador estadounidense”, que tendría como secuencia de operaciones a las llamadas “guerras de elección”⁶ de Estados Unidos en Serbia (1999), Afganistán (2001), Irak (2003), Siria (2011) y Libia (2011) (Sachs, 2022a). Desde esta perspectiva, el objetivo del ejercicio del poder en el ámbito internacional por parte de Estados Unidos se habría reducido en las últimas tres décadas a la búsqueda de un predominio en el escenario global, sin evitar enfrentamientos con potencias regionales emergentes, como Rusia y China, capaces de desafiar esta preeminencia⁷.

Por su parte, John Mearsheimer, acusa también a Estados Unidos de ser el principal responsable de una crisis que se habría agudizado a partir de abril de 2008, en la Cumbre de Bucarest de la OTAN, cuando la administración de George W. Bush presionó a la

por completo y sin condiciones” todas sus fuerzas militares del territorio ucraniano, respetando las fronteras reconocidas internacionalmente. La resolución demostró el aislamiento internacional de Moscú y se configuró como una manera de superar el veto de Rusia a una iniciativa similar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Asamblea General de Naciones Unidas [AG ONU], 2022a). Dos semanas más tarde, la Asamblea General aprobó una segunda resolución para la ayuda humanitaria en Ucrania que exigía a Rusia el cese inmediato de cualquier ataque contra objetivos civiles, así como el fin del asedio de la ciudad portuaria de Mariupol (AG ONU, 2022b).

⁶ Richard Haass define a las “guerras de elección” como aquellas situaciones “en las que un país va a la guerra, aunque los intereses en juego no sean tan vitales y existan recursos no militares que se pueden emplear” (Haass, 2021).

⁷ Este enfoque fue planteado por primera vez en un documento oficial del gobierno estadounidense en marzo de 1992, por el Subsecretario de Defensa para la Política Paul Wolfowitz. Se trataba de la versión inicial de la Guía de Planificación de la Defensa de Estados Unidos 1994-1999, que fue filtrada al diario New York Times, y en el cual se expresaba que la misión política y militar de este país en la Posguerra Fría sería asegurar que no se permita el surgimiento de ninguna superpotencia rival en Europa occidental, desclasificados y se encuentran en los archivos de la Universidad George Washington (Principal Deputy Under Secretary of Defense, 1992).

Alianza para que se anunciara que Ucrania y Georgia se convertirían en miembros de la misma (Mearsheimer, 2022) (North Atlantic Treaty Organization [NATO], 2008). En esa oportunidad, la canciller alemana, Angela Merkel, y el presidente francés, Nicolas Sarkozy, se opusieron a avanzar con dichas membresías en la OTAN por temor a la reacción rusa, por lo que solo se firmó un “comunicado de compromiso” que declaraba que Ucrania y Georgia eventualmente se convertirían en miembros de la Alianza. (Galen CarLa discusión sobre el acceso de Ucrania y Georgia a la OTAN era un tema que se venía discutiendo con anterioridad al interior del bloque. En abril de 2005, en una reunión informal de ministros de Relaciones Exteriores en Vilnius, Lituania, se produjo el lanzamiento de un “diálogo intensificado” sobre las aspiraciones de Ucrania a la membresía en la OTAN y reformas relacionadas; mientras que en septiembre de 2006 los ministros de Relaciones Exteriores de la Alianza, en Nueva York, anunciaron la decisión de ofrecer también un “diálogo intensificado” a Georgia (NATO, 2022a)⁸.

En febrero de 2007, durante la Conferencia de Seguridad de Múnich, el propio presidente de Rusia, Vladimir Putin, alzó la voz contra la ampliación del bloque. Al respecto, Putin afirmó que la expansión de la Alianza representaba “una grave provocación” que reducía “el nivel de confianza mutua”. En este sentido, señaló que la OTAN había puesto sus fuerzas de primera línea en sus fronteras y que Rusia tenía derecho a formular las siguientes preguntas: “¿contra quién va dirigida esta expansión? ¿qué pasó con las garantías que hicieron nuestros socios occidentales después de la disolución del Pacto de Varsovia? ¿dónde están hoy esas declaraciones?” (Putin, 2007).

El presidente ruso afirmó que los miembros de la OTAN habían olvidado lo que el propio secretario general de la Alianza Manfred Wörner había prometido en Bruselas, en mayo de 1990, en el contexto del proceso de reunificación de Alemania y posterior incorporación de su territorio oriental a dicho bloque. En aquella oportunidad, Wörner señaló lo siguiente: “El mismo hecho de que estemos dispuestos a no desplegar tropas de la OTAN más allá del territorio de la República Federal, le da a la Unión Soviética garantías firmes de seguridad” (Wörner, 1990). En el citado discurso de 2007, Putin se cuestionaba enfáticamente: “¿Dónde están esas garantías?” (Putin, 2007)⁹.

El cuestionamiento a la expansión de la OTAN no se circunscribe al discurso oficial ruso. George Kennan, el diplomático estadounidense que definió la arquitectura de la doctrina de la contención frente a la Unión Soviética, durante la Guerra Fría, manifestó también su crítica a dicha expansión de la Alianza en 1998, a propósito de la ratificación de ésta por parte del Senado de los Estados Unidos. En una conversación con Thomas Friedman, publicada a manera de artículo, Kennan destacó su molestia por “cuán

⁸ Esto se sumaba a la admisión a este bloque de la República Checa, Hungría y Polonia, en 1999; y a la incorporación de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia, en 2004 (NATO, 2022a).

⁹ Asimismo, el presidente ruso resaltó en aquella alocución que era “pernicioso” concebir al mundo desde un enfoque unipolar, en el que existe “un amo, un soberano”, y en el que se identifica un “centro de autoridad, un centro de fuerza, un centro de toma de decisiones”. Además de rechazar este modelo, hizo referencia implícita a las intervenciones militares lideradas por Estados Unidos en los Balcanes e Irak, y afirmó que se asistía a un contexto de “hiper-uso casi incontenible de la fuerza —la fuerza militar— en las relaciones internacionales”, que sumía al mundo en un “abismo de conflictos permanentes” (Putin, 2007).

superficial y mal informado” había sido todo el debate en el Senado norteamericano sobre esta materia. Agregaba que le molestaba particularmente las referencias a Rusia como un país que tenía como objetivo fundamental atacar a Europa Occidental: “Nuestras diferencias en la Guerra Fría fueron con el régimen comunista soviético. Y ahora le estamos dando la espalda a las mismas personas que organizaron la mayor revolución incruenta de la historia para derrocar al régimen soviético”, resaltaba Kennan (Friedman, 1998).

El diplomático estadounidense predijo en aquella oportunidad una reacción gradual “de manera bastante adversa” por parte de Rusia y que ello “afectaría sus políticas”. Desde su perspectiva, se trataba de “un trágico error” y anticipó que el comportamiento de la OTAN podría determinar la expansión de la Alianza “hasta la frontera con Rusia, desencadenando una nueva Guerra Fría” (Friedman, 1998).

Algunos altos funcionarios de la administración estadounidense a inicios de la primera década del siglo XXI comparten la crítica al manejo de las relaciones de Estados Unidos con Rusia. Robert Gates, quien fue Secretario de Defensa en las administraciones de George W. Bush y Barack Obama, reconoce en sus memorias que la relación con Rusia estuvo mal administrada desde 1993 y que tratar de incorporar a Georgia y Ucrania a la OTAN fue una “verdadera extralimitación”. En este sentido, considera que Estados Unidos había subestimado gravemente la magnitud de la humillación rusa al perder la Guerra Fría, además de ignorar, imprudentemente, lo que los rusos consideraban sus propios “intereses nacionales vitales” (Gates, 2014). Para autores como Ted Galen Carpenter, el discurso de Putin en Múnich fue una “importante advertencia diplomática” y quizá “la última oportunidad para evitar una nueva Guerra Fría” (Galen Carpenter, 2022).

Sin perjuicio de lo señalado, es un error afirmar que las guerras protagonizadas por Rusia en Georgia y Ucrania sean respuestas directas de Moscú al avance de la OTAN luego de los anuncios de dicho organismo en la cumbre de Bucarest, en 2008. Una aseveración como tal deja de lado las complejas razones sociales, étnicas, políticas y territoriales de los conflictos, además de soslayar el interés geopolítico de Rusia, sobre todo, bajo el régimen de Putin.

Es claro que la guerra en Georgia, en 2008 –que culminó con una victoria militar rusa en respaldo de las fuerzas separatistas de Osetia del Sur y Abjasia–, no fue provocada por el avance del bloque occidental, sino por motivaciones similares a las que originaron otros enfrentamientos en los territorios que formaron parte de la antigua Unión Soviética. Dichas razones se centran en dos preguntas fundamentales: “en dónde trazar los límites de los nuevos Estados y qué grupos (étnicos, territoriales o políticos) deberían ser dominantes dentro de ellos” (King, 2008). Además de lo acontecido en Georgia, este análisis se aplica a los conflictos ocurridos en Nagorno-Karabaj (Azerbaiyán), Transnistria (Moldavia) y Chechenia (Rusia), que también ha tenido a Moscú como uno de sus protagonistas. Desde esta perspectiva, es importante resaltar que el accionar de Rusia en Osetia del Sur y Abjasia es anterior al anuncio de expansión de la OTAN. Desde unos quince años antes de la guerra de 2008, ambas regiones se mantenían funcionalmente separadas de Georgia, luego de los intentos infructuosos de Tiflis por acabar con los

movimientos secesionistas. La independencia de facto de Osetia del Sur y Abjasia se fue cimentando a lo largo de los años gracias al apoyo de Rusia (King, 2008).

Asimismo, es inexacto afirmar que la razón principal de la anexión de Crimea por parte de Rusia sea una respuesta al avance de la OTAN, pues lo que se discutía al interior de Ucrania por entonces no era el ingreso al bloque de seguridad, sino a la Unión Europea. La secuencia de hechos se inicia en noviembre de 2013 con la denominada revolución del Maidán, la misma que reunió a miles de ucranianos en la Plaza de la Independencia de Kiev, o Maidán, para protestar contra la negativa del presidente Viktor Yanukovych de firmar un acuerdo que habría integrado al país más estrechamente con la Unión Europea. Muchos analistas coinciden en advertir la influencia del gobierno de Putin en la decisión de Yanukovych. La presión habría tenido el objetivo de evitar que los esperados beneficios económicos para la sociedad ucraniana hubieran servido de ejemplo para los ciudadanos de otros países de la región, incluida Rusia.

Como se recuerda, el 22 de febrero, el presidente Yanukovych huyó del país tras las muertes de alrededor de cien manifestantes, las mismas que fueron provocadas por la fuerte represión policial. El parlamento de Ucrania lo removió del cargo inmediatamente. Putin definió este hecho como un “golpe fascista” respaldado por Occidente y, alegando la intención de proteger la mayoría étnica rusa en Crimea, ordenó una invasión encubierta en dicho territorio que luego se justificó como una operación de rescate. En marzo de 2014, Rusia formalizó la anexión de Crimea. En diciembre de ese año, el legislativo ucraniano aprobó abandonar el “estado neutral” del país y establecer un curso de acción para la membresía en la OTAN.

El 2014 también está marcado por el estallido de una guerra civil entre el gobierno ucraniano y fuerzas secesionistas en la región del Donbás, al este del país. Dichos movimientos, que mostraban una contundente oposición a las protestas del Maidán, han recibido desde entonces un evidente apoyo y soporte en armamento por parte de Rusia, aunque el discurso oficial ruso lo haya negado. Se calcula que más de catorce mil personas murieron en el Donbás entre 2014 y 2021 (Masters, 2022).

En los años previos al conflicto militar de 2022 en Ucrania, se registró el afianzamiento de los lazos entre ese país y la OTAN, sobre la base de la cualidad de ser uno de los seis socios de la Alianza con estatus especial, lo que había logrado desde 2020¹⁰. Esta condición no solo le permitió a Ucrania participar en ejercicios aéreos y navales con el bloque, sino también adquirir armamento y recibir entrenamiento para sus fuerzas armadas. En julio de 2021, Ucrania y Estados Unidos copatrocinaron un importante ejercicio naval en la región del Mar Negro junto a armadas de 32 países.

Durante la segunda mitad de 2021, Rusia desplegó alrededor de 100.000 tropas en distintos puntos de la frontera con Ucrania. En diciembre de 2021, el Kremlin planteó a Estados Unidos y los países de la OTAN la suscripción de tratados que incluían

¹⁰ Cabe resaltar que, en marzo de 2020, la República de Macedonia del Norte se convirtió en el último país en unirse a la OTAN. Por su parte, Finlandia y Suecia han completado las conversaciones de adhesión y los aliados firmaron los protocolos respectivos para ambos países en julio de 2022. En la actualidad, son “invitados oficiales” y asisten a las reuniones de la Alianza (NATO, 2022a).

como garantías de seguridad el compromiso de Ucrania de no unirse a la OTAN, además de exigir la reducción del equipo militar de la Alianza en Europa del Este¹¹. El 21 de febrero de 2022, Rusia reconoció oficialmente a las repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, en el este de Ucrania, y desplegó tropas en el Donbás. Al día siguiente, el presidente Putin declaró la inexistencia de los acuerdos de paz de Minsk, que buscaban poner fin al conflicto que se desarrollaba en el este del territorio ucraniano. En la mañana del 24 de febrero de 2022, se inició la incursión militar de Rusia en Ucrania.

4. OTRAS DINÁMICAS PROFUNDAS E INTERMEDIAS DEL ESCENARIO DE LA GUERRA

Autores como Ivo Daalder y Adam Roberts ofrecen consideraciones adicionales respecto a las dinámicas que se fueron sucediendo a lo largo de tres décadas y que determinaron el momento para la incursión militar rusa. Para Daalder, es “francamente absurdo” culpar a Estados Unidos y a la OTAN de la amenaza de Rusia a Ucrania, sobre todo, “después de que Putin declarara que la condición de Estado de Ucrania era una ficción, después de que llovieran bombas sobre hospitales y refugios para niños, después de que comenzara el despiadado bombardeo de Mariupol” (Daalder, 2022).

El autor señala que la política de “puertas abiertas” de la OTAN ha sido consistente con las declaraciones de seguridad firmadas por todos los países europeos, incluida Rusia, “que consagran el derecho de todos los Estados a elegir sus propias alianzas y arreglos de seguridad” (Daalder, 2022). En este sentido, añade que “el problema no es que la ampliación de la OTAN fuera demasiado lejos”, sino que “no fue lo suficientemente lejos”. Para Daalder, la presencia de tropas de la OTAN habría disuadido a Rusia de usar la fuerza, en tanto debía sopesar sus probabilidades de victoria frente a una Alianza con armas nucleares y militarmente superior.

Roberts, por su parte, señala que es probable que la propuesta de expansión de la OTAN haya incrementado la posibilidad del conflicto. Para el autor, sin embargo, afirmar que Occidente es el principal responsable de la crisis de Ucrania “va demasiado lejos” (Roberts, 2022). En este sentido, presenta tres factores que, desde su perspectiva, ocasionaron la crisis. El primero de ellos tiene que ver con la complejidad traumática que representa la desintegración de los imperios. Según el autor, en estos casos, los nuevos Estados resultantes deben resolver dilemas como las fronteras de dicho país, sus alianzas, su lengua, su constitución, si la ciudadanía se debe basar en un origen étnico o solo en la residencia, y si los familiares que viven fuera del Estado tienen derecho a la ciudadanía. Como se ha explicado en párrafos precedentes, tanto Georgia como Ucrania tuvieron que enfrentar durante la década de 1990 gran parte de estos dilemas, asociados a la existencia de repúblicas pro-rusas disidentes apoyadas militarmente por Rusia (Roberts, 2022).

¹¹ En una reunión ampliada del Directorio del Ministerio de Defensa ruso, realizada el 21 de diciembre de 2021, el presidente Putin informó que había enviado los borradores de estos acuerdos al gobierno estadounidense y a la OTAN (Putin, 2021b).

El segundo factor es la existencia de armas nucleares en Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán tras el colapso de la Unión Soviética, y la búsqueda de estos países por garantías para su seguridad. El Memorando de Budapest, de 1994, intentó definir una solución al problema, al establecer que los tres Estados entreguen su arsenal nuclear a Rusia a cambio de garantías de seguridad por parte de dicha potencia, además de Gran Bretaña y Estados Unidos. El compromiso era que se respetara la soberanía, la independencia y las fronteras existentes de Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán. Sin embargo, esto fue violado en 2014 con la anexión de Crimea por parte de Rusia.

La disolución de facto de los acuerdos contenidos en el Memorándum de Budapest habría llevado a Ucrania a buscar en el ingreso a la OTAN nuevas garantías de seguridad (Roberts, 2022). Asimismo, se argumenta que la imposibilidad de las potencias occidentales de imponer costos significativos a Rusia en respuesta a la anexión de Crimea aumentó la disposición del presidente Putin a usar la fuerza militar en la búsqueda de sus objetivos de política exterior¹².

El tercer factor identificado por Roberts es la equivocada percepción por parte de Rusia de las llamadas “revoluciones de color”, que han acontecido en países de la antigua Unión Soviética en las últimas décadas, a la usanza de los movimientos en Europa central y oriental del otoño de 1989. De esta manera, los acontecimientos ocurridos en Georgia, en noviembre de 2003, y en Ucrania, entre noviembre de 2004 y enero de 2005, fueron consideradas por la administración de Putin como iniciativas provocadas por fuerzas externas, que formaban parte de una conspiración internacional, en lugar de entenderlas como movimientos legítimos de resistencia civil (Roberts, 2022). Desde esta perspectiva, el ejemplo de las “revoluciones de color” era un factor que debía ser controlado para evitar situaciones similares al interior de Rusia.

El debate académico propone como otra razón del conflicto la naturaleza y características del liderazgo de Vladimir Putin y su particular visión sobre el papel de Rusia en el contexto internacional. Al respecto, se identifica que dicha perspectiva está signada por un irredentismo y revisionismo histórico, que han determinado una nueva narrativa del nacionalismo ruso aplicada en la esfera de interés de esta potencia.

Desde los inicios de su mandato, en 2000, el principal componente de la retórica de Putin ha sido su intención de “restaurar la grandeza rusa”. Por entonces, esta formulación mantenía un perfil liberal y no contradecía una voluntad de entendimiento con Occidente. Sin embargo, a partir de la mitad de la primera década del presente siglo, se identifica una inclinación nacionalista y autoritaria que determina, en materia de política exterior, “un creciente alejamiento de Occidente y la impugnación del orden internacional liberal” (Sanahuja, 2022, p. 47).

A nivel interno, la acción del presidente Putin se concentró en reconstruir el ejército ruso,

¹² Esto se condice con lo afirmado por Robert Kagan, respecto a la idea asentada en Europa del este sobre el peligro de que Rusia reasumiera eventualmente su largo hábito de siglos de imperialismo y buscaría reclamar su influencia tradicional sobre su vecindario. Los países de esta región querían evitar la única manera en que podrían ser obligados a un retorno a la esfera de influencia de Rusia: una combinación de la presión rusa y la indiferencia de Occidente. (Kagan, 2022).

modernizar y expandir el arsenal nuclear de la potencia, así como reactivar y expandir los servicios de inteligencia¹³. Se registra también un mayor control de los medios de comunicación, una consolidación de las industrias estatales y el socavamiento de la oposición política. Daniel Fried y Kurt Volker señalan, al respecto, que “Putin no solo domó a los oligarcas de la década de 1990; los reemplazó con los suyos” (Fried y Volker, 2022).

Un efecto determinante de la posición nacionalista, irredentista y autoritaria del liderazgo ruso, sobre la base de una interpretación sesgada de la historia, es el cuestionamiento de la existencia de Ucrania como Estado, así como su integridad territorial. Son dos los momentos en los que Putin presenta los principales elementos de esta narrativa. El primero de ellos es un artículo publicado el 12 de julio de 2021. En el mismo, se resalta “la unidad histórica de rusos y ucranianos” y se presenta a ambos Estados como “partes de lo que es esencialmente el mismo espacio histórico y espiritual”.

Kiev, desde esta perspectiva, es “la madre de todas las ciudades rusas”. De igual manera, se califica de “grave error” la constitución del Estado soviético en 1924 bajo el liderazgo de Lenin, sobre la base de un modelo federal que reconocía el derecho de autodeterminación de las repúblicas. En opinión del mandatario ruso, esto habría sembrado las semillas de la propia implosión de la Unión Soviética en 1991. Putin afirmaba que la Ucrania moderna era “enteramente producto de la era soviética” y acusaba a los bolcheviques de “tratar al pueblo ruso como un material inagotable para sus experimentos sociales”. En este sentido, concluía lo siguiente: “Un hecho es muy claro: Rusia fue robada, en efecto” (Putin, 2021a).

El segundo es un discurso pronunciado el 21 de febrero de 2022, tres días antes del inicio de la guerra. En el mismo, Putin afirma que Ucrania era una “parte inalienable” de la propia “historia, cultura y espacio espiritual” de Rusia y argumentó que su país había sido objeto de tres traiciones: la primera, por parte de Lenin y Stalin, con una mala resolución de la “cuestión nacional”, que finalmente produciría la caída de la Unión Soviética en 1991; la segunda, por parte de las élites comunistas, que quebraron a la Unión Soviética en 1991 para asegurarse el control de las diferentes repúblicas; y la tercera, por parte de Estados Unidos y la OTAN, que no cumplieron los compromisos de la Posguerra Fría e impulsaron la expansión del bloque militar de Occidente (Putin, 2022a).

Finalmente, es preciso apreciar en perspectiva el progresivo desmantelamiento de la arquitectura de seguridad de la Posguerra Fría ocurrido en los últimos veinte años. En opinión de Sanahuja, el unilateralismo adoptado por Estados Unidos con el presidente George W. Bush (2001- 2009), así como con Donald Trump (2017-2021), se tradujo en la denuncia y retirada de la mayoría de los tratados que conformaban dicha arquitectura desde, incluso, la década del 70 del siglo anterior (Sanahuja, 2022)¹⁴. El

¹³ Según el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), en 21 años, los gastos militares de Rusia aumentaron en un 700% hasta alcanzar los 65.9 mil millones de dólares (Stockholm International Peace Research Institute, 2022).

¹⁴ Entre dichos acuerdos, destacan los siguientes: Tratado de Misiles Anti-Balísticos (1972); Tratado sobre Misiles de Alcance Intermedio (1987); Tratado sobre fuerzas convencionales en Europa (1990); Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (2010); y Tratado de Cielos Abiertos (1992).

desmantelamiento de esta arquitectura de seguridad no solo se configura como una causa más del conflicto militar ruso-ucraniano sino que también evidencia el cuestionamiento cada vez mayor de la legitimidad de un orden liberal, así como de la redistribución del poder en el sistema de la Posguerra Fría.

5. LOS ÚLTIMOS SUCESOS DE LA GUERRA Y LA AMENAZA NUCLEAR

Persiste aún la incertidumbre respecto al desenlace de la guerra ruso- ucraniana. Como lo afirma Mearsheimer, el contexto actual del conflicto evidencia un mal cálculo del presidente Putin respecto a las capacidades militares de Rusia, a la eficacia de la resistencia ucraniana, así como al alcance y velocidad de la respuesta de los países de Occidente (Mearsheimer, 2022)¹⁵.

Todo esto ha provocado un ajuste a la baja de las expectativas rusas. En el inicio del conflicto armado, entre febrero y abril de 2022, se produjo la derrota del ejército ruso en la batalla por Kiev, que generó un duro golpe moral a sus tropas, además de evidenciar una mala logística y una estrategia militar mal concebida, basada en el supuesto de que Ucrania caería rápida y fácilmente. A finales de agosto, con una importante contraofensiva, Ucrania recuperó miles de kilómetros cuadrados de territorio en las regiones de Járkov y Jersón (Masters, 2022). En septiembre, Rusia logró ocupar las regiones de Donetsk y Lugansk, en el este, y de Jersón y Zaporíyia, en el sur. Asimismo, informó los resultados de referendos en estas regiones, a través de los cuales las poblaciones habrían confirmado las anexiones a Rusia de los mencionados territorios (Putin, 2022b). La Asamblea de las Naciones Unidas condenó esta “anexión ilegal” y declaró que las consultas populares “no tienen validez alguna ni sirven para modificar de ninguna manera el estatuto de esas regiones en Ucrania” (Organización de las Naciones Unidas, 2022).

Estos hechos reavivaron el mayor peligro que configura la guerra: la posibilidad de un ataque táctico con arma nuclear en Ucrania por parte de Rusia, con capacidad de generar respuestas de similar calibre destructivo desde Occidente. En este sentido, con la anexión de las cuatro regiones antes mencionadas, que representan el 15% del territorio ucraniano, Rusia pretendía transformar de manera artificial una “guerra para destruir a Ucrania como estado independiente” en una “guerra de autodefensa contra las fuerzas militares extranjeras” (Stanovaya, 2022). Cabe resaltar que la doctrina oficial rusa permite el uso

¹⁵ Respecto a este último punto se calcula que Estados Unidos ha destinado, hasta la fecha, alrededor de 17.6 mil millones de dólares en asistencia de seguridad a Ucrania desde el inicio de la guerra, incluidos sistemas avanzados antiaéreos, cohetes, misiles, helicópteros y drones letales (U.S. Department of Defense, 2022) (U.S. Department of State, 2022). Los aliados europeos vienen brindando una ayuda similar, que se calcula en varios miles de millones de euros (NATO, 2022b). El apoyo total estadounidense, incluyendo el humanitario, asciende a 40 mil millones de dólares (Edmondson y Cochrane, 2022). La contribución de actores privados también ha sido decisiva para los resultados en el campo militar. Starlink, del empresario Elon Musk, ha facilitado cientos de estaciones de conexión a internet por satélite, que han jugado un importante papel en las comunicaciones civiles y militares de Ucrania (Miller, Scott y Bender, 2022).

de armas nucleares cuando la seguridad nacional de la Federación Rusa se encuentre en “situaciones críticas” (Congressional Research Service, 2022).

Tal como lo ha reconocido el propio presidente de los Estados Unidos, Joseph Biden, el riesgo de un “armagedón nuclear” se encuentra en su punto más alto desde la crisis de los misiles en Cuba (Lizza y Daniels, 2022). En opinión de analistas como George Will, la situación actual, incluso, es peor que la crisis de 1962, en la medida en que el arsenal nuclear de Vladimir Putin es “inmensamente más variado y formidable” que el de Nikita Khrushchev, y el alcance de un error de cálculo catastrófico puede ser muy grande (Will, 2022).

El desarrollo del conflicto, así como la evidencia de que la ayuda de Occidente ha sido fundamental para la derrota rusa en varias etapas del mismo, ha llevado a Putin a un planteamiento de suma cero: o Rusia gana Ucrania o recurrirá a la escalada nuclear (Stanovaya, 2022). Esta amenaza es también un mensaje directo para Estados Unidos y la OTAN, mediante el cual se advierte que la continuación del apoyo a Kiev conducirá inevitablemente a un conflicto directo entre Rusia y Occidente.

Analistas como Carl Bildt plantean la urgente necesidad de que Occidente consolide una política que tenga la función de disuadir a Rusia de usar armas nucleares, objetivo que cumplió durante la Guerra Fría la posición conocida como “destrucción mutua asegurada”. En opinión de Bildt, Occidente parece afirmar, en la actualidad, que cualquier respuesta directa será “no nuclear”, lo que parece ser sensato para evitar la escalada a una “guerra nuclear total”, sin embargo, al mismo tiempo, esta posición parece debilitar el objetivo de la “disuasión” (Bildt, 2022).

Sobre la base de algunos planteamientos de Bildt, una adecuada política disuasiva debería calificar el uso de armas nucleares como un “crimen contra la humanidad”, con amplias consecuencias para los que sean responsables de la decisión que origine los ataques. De igual manera, debe quedar clara la voluntad de continuar y consolidar el apoyo de Occidente al Estado que se vea afectado por una agresión con armas de este calibre. Asimismo, es preciso sumar en el esfuerzo a potencias como China e India, buscando que expresen de manera pública, o directamente al Kremlin, su condena al uso de armas nucleares en Ucrania.

El más reciente episodio de la guerra lo han configurado los casi 400 bombardeos rusos en diversas ciudades ucranianas, con el objetivo de paralizar la infraestructura del país y desmoralizar a la población a medida que se acerca el invierno (The Economist, 2022a). Pero lejos de evidenciar una supremacía rusa en materia de poder bélico, los bombardeos no han logrado una ganancia militar clara (Kramer, 2022) y, por el contrario, han descubierto otras debilidades, como la progresiva pérdida de material bélico de alta tecnología por parte de Rusia y su incapacidad para reabastecerse (Dixon, 2022)¹⁶.

¹⁶ Desde mayo, el uso de misiles guiados de precisión ha disminuido drásticamente, y se viene optando por el uso de misiles de crucero que son más fácilmente interceptables y menos precisos (Dixon, 2022). La industria de las armas rusas ha sido golpeada por las sanciones económicas y tiene muchas complicaciones para fabricar suficientes misiles nuevos, por lo que se ha comenzado a emplear armamento iraní, especialmente drones, con capacidad para cargar ojivas de hasta 50 kilogramos. Si bien estos drones son

De otro lado, se calcula que desde el inicio de la guerra entre 30.000 y 40.000 combatientes rusos han perdido la vida y un número similar han sido heridos (Anglesey, 2022). En el caso de Ucrania, se registran unas 9.000 bajas militares y 6.200 civiles. El 21 septiembre de este año, el régimen de Putin ordenó la “movilización parcial” de 300.000 reservistas, quienes recibirían entrenamiento militar adicional antes de ser enviados al frente de guerra. El anuncio originó filas de hasta 30 kilómetros de autos en la frontera con Georgia, con miles de jóvenes rusos intentando escapar al reclutamiento (Peregil, 2022). Un mes después de anunciada la medida, el Kremlin informó que había enlistado a 222.000 personas. Sin embargo, la prensa publicaba testimonios que demostraban que el reclutamiento no estaba limitado a hombres con experiencia militar previa, sino que se había generalizado a cualquier ciudadano ruso, lo que se configuraba como una medida ampliamente impopular del régimen (Dixon y Abbakumova, 2022).

En el plano económico, Estados Unidos, Europa y sus aliados han aplicado una amplia cantidad de sanciones a Rusia (Bown, 2022)¹⁷. De esta manera, se ha logrado congelar la mitad de los 580 mil millones de dólares de las reservas de divisas de ese país, además de aislar a los grandes bancos rusos del sistema de pagos global. De igual manera, Estados Unidos ha detenido sus compras de petróleo ruso y un embargo europeo entrará en vigor en febrero. Adicionalmente, las empresas rusas tienen prohibido comprar insumos desde motores hasta chips; mientras que muchos empresarios rusos, identificados dentro de la oligarquía del país, así como funcionarios del gobierno, se enfrentan a prohibiciones de viaje y congelamiento de activos (The Economist, 2022b)¹⁸.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta una contracción del PBI ruso de -3.4% en 2022 y de -2.3% en 2023, como resultado de la guerra y las sanciones internacionales impuestas por Occidente. En Ucrania, la contracción se calcula en -35% (International Monetary Fund [IMF], 2022). Rusia ha logrado mejorar la proyección inicial del FMI de una caída de -6%, luego de demostrar la resiliencia de sus exportaciones de petróleo crudo y de su demanda interna. Las sanciones, en este sentido, no han logrado por el momento el objetivo proyectado de desencadenar una crisis de liquidez y de balanza de pagos en Rusia, con la finalidad de dificultar el financiamiento de la guerra¹⁹. Según algunos

difíciles de detectar, también son vulnerables, incluso, al fuego de un rifle (The Economist, 2022a). De otro lado, se calcula que Rusia habría perdido desde el inicio de la guerra unos 6.000 tanques, vehículos blindados, y otros equipos militares, algunos de los cuales han sido

¹⁷ Para una relación actualizada del conjunto de sanciones impuestas a Rusia, se puede consultar la página web del *Peter Institute for International Economics*: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/russias-war-ukraine-sanctions-timeline>

¹⁸ La invasión también le ha costado a Rusia la paralización del gasoducto Nord Stream 2, luego de que Alemania suspendiera la aprobación regulatoria del proyecto en febrero pasado. No obstante, en agosto, Rusia suspendió las operaciones de Nord Stream 1, que proporcionaba al mercado europeo hasta un tercio de su gas natural, en un intento por generar la ruptura del consenso europeo respecto a las sanciones (Masters, 2022).

¹⁹ Para diciembre de 2022, sin embargo, se proyecta la imposición de un precio tope para el petróleo ruso a nivel internacional, una medida liderada por Estados Unidos y sus aliados del G7 que pretende sumar a una mayor cantidad de países al esquema de sanciones contra Rusia. Sin embargo, la mayoría de Estados con economías medianas o pequeñas no se han sumado a las sanciones impuestas a Rusia debido a su imposibilidad de solventar los costos que la guerra viene produciendo a nivel global, lo que se agrega a factores como la inflación, el incremento de la deuda y la desigualdad luego de la pandemia, la escasez de

especialistas, el progresivo aislamiento de Rusia de los mercados occidentales tendrá efectos sustantivos en sus capacidades de producción, pero para ello se tendrá que esperar por lo menos dos o tres años más (Rustamova y Tovkailo, 2022). Según el FMI, la invasión rusa en Ucrania continúa desestabilizando poderosamente la economía global (IMF, 2022). El organismo internacional resalta que los precios de la gasolina en Europa se han multiplicado por más de cuatro desde 2021 y que Rusia ha recortado las entregas de combustibles a menos del 20% comparado con el año pasado, lo que aumenta la perspectiva de escasez de energía durante el próximo invierno. El FMI destaca también que el conflicto ha generado el alza de los precios de los alimentos en los mercados mundiales, causando graves dificultades a los hogares, especialmente, en los países de bajos ingresos. A estos efectos se suman los provocados por una crisis del costo de vida causada por presiones inflacionarias persistentes y cada vez mayores, así como la desaceleración en China.

En regiones como América Latina y el Caribe, por ejemplo, las presiones inflacionarias provocadas por el aumento del precio de las materias primas a causa de la guerra, además de la incertidumbre que este conflicto genera, vienen provocando riesgos económicos y geopolíticos adicionales a las perspectivas previamente establecidas. Según un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el deterioro de las condiciones de acceso al financiamiento externo, junto con las presiones inflacionarias y las menores perspectivas de crecimiento mundial, determinarán un efecto contractivo en la región durante 2022 y en los próximos años (IDB, 2022)²⁰.

La mayoría de analistas avizoran aún pocas posibilidades de diplomacia en los próximos meses, ya que tanto Ucrania como Rusia conservan expectativas de mejorar su posición en el escenario militar. Para algunos, incluso, no existe solución diplomática ni compromiso posible debido a los costes que las partes han asumido.

Autores como Francis Fukuyama sostienen que Occidente debe continuar brindando apoyo a Ucrania con la finalidad de propiciar una derrota rusa, que significaría también el final del régimen de Putin. Desde esta perspectiva, una Rusia derrotada configuraría un mensaje potente para otros regímenes populistas y nacionalistas en diversas regiones del mundo, así como para los planes de China sobre Taiwán (Fukuyama, 2022; Zakaria, 2022). Esto, sin embargo, está sujeto a pensar que el Kremlin no escalará el conflicto y descartará el uso de armas nucleares tácticas en cualquier escenario.

Antes que la búsqueda de una derrota total de Rusia, es fundamental que tanto Estados Unidos como las potencias europeas fortalezcan los canales diplomáticos con las partes, para propiciar una salida política que represente un costo menor que el de tomar la

fertilizantes y granos, los problemas de las cadenas de suministro, así como una elevada vulnerabilidad financiera (Davidson y Sutton, 2022).

²⁰ El BID señala que si bien la inflación en la región se encontraba en aumento desde antes del inicio de la guerra, la misma ha afectado adicionalmente los precios de la energía (hidrocarburos), granos y fertilizantes. Se afirma, además, que el aumento en el costo de las materias primas ha determinado el incremento del precio de los alimentos, lo que, sumado a una desaceleración económica y a los efectos persistentes de la pandemia, podría generar un empeoramiento de la seguridad alimentaria, mayores tasas de pobreza y malestar social (IDB, 2022).

decisión de un ataque nuclear, sin dejar de establecer las penas respectivas a los responsables. Esa alternativa debe involucrar, además, el apoyo de otras potencias fundamentales del sistema que han sido hasta ahora renuentes a condenar la posición rusa en el conflicto, como China e India.

La salida, asimismo, debe distanciarse de una doctrina de la supremacía del poder occidental y de la visión de un mundo unipolar que, en el caso de Estados Unidos, ha provocado, desde la década de 1990, que seis administraciones presidenciales fracasen en construir una relación exitosa con Rusia después de la Guerra Fría. En este sentido, la solución debe considerar que Rusia no dejará de ser un actor fundamental del sistema en las próximas décadas, sobre todo, en el plano geopolítico. La salida negociada tendría que considerar la situación anterior al estallido de la guerra, donde una Ucrania neutral reciba nuevas seguridades por parte de Rusia y Occidente.

6. EL FINAL DE LA GUERRA Y EL FUTURO DEL ORDEN MUNDIAL

No hay duda en que la guerra ruso-ucraniana es la más disruptiva en Europa desde 1945²¹ y que está llamada no solo a transformar el sistema de seguridad europeo, sino también otros ámbitos sustantivos para la estabilidad de los Estados en este continente, como el energético. Algunos autores, además, le asignan la importancia de ser un acontecimiento que generará efectos profundos en el ordenamiento del sistema internacional.

Timothy Snyder afirma que la guerra ruso-ucraniana parece estar llamada a “establecer principios para el siglo XXI” (Snyder, 2022)²². En lo que se refiere al ámbito de la regulación de las relaciones internacionales, como fue anotado en los párrafos precedentes, la confirmación de una anexión de Crimea, Donetsk y Lugansk por parte de Rusia pondría a prueba la “norma contra la conquista territorial”, consolidada a partir del final de la Segunda Guerra Mundial y que forma parte, desde sus inicios, “de un proyecto más amplio para promover la paz”. Para autores como Tanisha Fazal, si la comunidad global fracasa en hacer cumplir esta norma en el caso ucraniano, ello podría provocar una mayor frecuencia del uso de la fuerza por parte de los Estados para desafiar sus fronteras (Fazal, 2022).

De otro lado, es claro que el empleo de un arma nuclear en la guerra entre Rusia y Ucrania sería un evento “extraordinariamente significativo”, tal como lo resalta Henry Kissinger. Al respecto, el autor advierte que no se ha establecido aún a nivel global cuáles serían “las próximas líneas divisorias” en caso ocurriera un ataque de esta naturaleza (Financial Times, 2022)²³.

²¹ El costo para la economía global del conflicto se calcula ya en unos 2.8 billones de dólares para 2023 (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2022).

²² En la perspectiva del autor, el conflicto establece una disyuntiva entre un escenario internacional sustentado en valores democráticos y otro marcado por una aproximación nihilista, en la que sería posible la extensión de políticas genocidas y la subordinación de algunos Estados mediante el uso de la fuerza (Snyder, 2022).

²³ Kissinger afirma, en este sentido, que es preciso que los actores del sistema consideren cómo reaccionar

Es difícil predecir el orden internacional que emergerá luego de la guerra ruso-ucraniana. No obstante, si bien el conflicto será importante para la configuración de dicho orden, no debe considerarse como el único factor determinante. Son múltiples las dinámicas que vienen desafiando al sistema desde hace dos décadas, entre las que se encuentran el declive del poder de Estados Unidos, el ascenso de China como potencia económica, las guerras comerciales, el proteccionismo renovado, las repetidas crisis financieras, el aumento de la desigualdad, el resurgimiento de los autoritarismos, así como una ineficiente respuesta a amenazas globales como el cambio climático, las pandemias, el terrorismo, la proliferación de armas nucleares, y la delincuencia organizada transnacional.

La guerra entre Rusia y Ucrania ha revitalizado a la OTAN, pero también ha profundizado la división entre el Este y el Oeste, el Norte y el Sur. La gran mayoría de países, por ejemplo, si bien han condenado enérgicamente la invasión en Ucrania en el marco de las Naciones Unidas, no se han sumado a las sanciones económicas impuestas contra Rusia, debido a los costos que la guerra ya ha generado en sus economías y a la imposibilidad de asumir otros más. En este contexto, se aprecia una profundización del declive del sistema liberal basado en reglas, que ha sido dominado por Occidente desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

No es difícil, por tanto, imaginar “un mundo menos próspero y más peligroso”, caracterizado por una competencia cada vez más hostil entre Estados Unidos y China, una Europa remilitarizada, bloques económicos regionales orientados hacia el interior, un sistema digital dividido según líneas geopolíticas, además de la creciente “armamentización de la economía” con fines estratégicos (Rodrik y Walt, 2022).

No obstante, como ha sucedido al término de otros acontecimientos trágicos en la historia mundial, la solución de la guerra en Ucrania puede constituir una importante oportunidad para que los distintos actores en el sistema reevalúen su papel en la construcción de un orden internacional más benigno. Se plantea que en este nuevo orden las potencias mundiales compitan en algunas áreas, cooperen en otras y observen principios fundamentales, así como algunas “líneas rojas”.²⁴

Al respecto, Jeffrey Lehman, Yang Yao y Dani Rodrik proponen un futuro orden mundial basado en un marco que guíe las relaciones entre las principales potencias. El referido orden presupone un acuerdo mínimo sobre los principios básicos –una suerte de “meta régimen”, en contraposición a un conjunto detallado de reglas prescriptivas– y reconoce que no es posible eliminar por completo las condiciones que alientan a los Estados a competir. Por el contrario, el esquema busca motivar a las potencias rivales, e incluso adversarias, a encontrar un terreno común para mantener las condiciones físicas

en caso Rusia realice un ataque con armas nucleares. Para el autor, lo que no se puede hacer es aceptar simplemente el hecho “porque eso abriría un nuevo método de chantaje” (Financial Times, 2022).

²⁴ Con ello se busca detener el aceleramiento del “círculo vicioso” en el que han ingresado las relaciones internacionales en la actualidad, en el cual el aumento de la “competencia geopolítica” determina un contexto adverso para la cooperación que requiere la atención efectiva de los problemas globales y, a la vez, el entorno internacional en deterioro alimenta progresivamente las tensiones geopolíticas (Haass, 2022).

necesarias para la existencia humana, promover la prosperidad económica y minimizar los riesgos de una gran guerra (Rodrik y Walt, 2022)²⁵.

Se trata, por tanto, de establecer acuerdos sobre principios fundamentales y normas flexibles que tengan como objetivo preservar los elementos de una economía global abierta y prevenir conflictos armados, con tolerancia a las distintas configuraciones institucionales y políticas presentes en el sistema internacional. Este nuevo orden debe propiciar espacios de negociación y favorecer la diplomacia cuando existan controversias, en lugar de la aplicación de un estricto esquema normativo liberal.

De esta manera, el final de la guerra entre Rusia y Ucrania podría contribuir a la definición de un nuevo orden mundial. Las potencias que configuran el escenario internacional deben asumir un rol político- diplomático activo en este contexto de definiciones. El objetivo a perseguir es manejar la colisión de las viejas contiendas geopolíticas con los nuevos desafíos globales, para lo cual será fundamental la búsqueda de consensos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anglesey, A. (2022). Russian Death Toll in Ukraine Overtakes American Losses in Vietnam: Kyiv. *Newsweek*, <https://www.newsweek.com/russian-death-toll-ukraine-war-overtakes-american-losses-vietnam-1752220>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2022a). Agresión contra Ucrania. 2 de marzo de 2022, A/RES/ES-11-1. https://digitallibrary.un.org/record/3965290/files/A_RES_ES-11_1-ES.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2022b), Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania. 24 de marzo de 2022, A/RES/ES-12. https://digitallibrary.un.org/record/3966630/files/A_RES_ES-11_2-ES.pdf?version=1

Babic, M. (2020). Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, 96(3), 767-778.

Bildt, C. (2022). This is best way to counter Putin's nuclear threats. *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/10/10/putin-russia-nuclear-threat-deterrence/>

Bown, C. (2022). Russia's war on Ukraine: A sanctions timeline. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/russias-war-ukraine-sanctions-timeline>

²⁵ El referido marco descansa en cuatro categorías generales: a) acciones prohibidas, constituidas por normas ampliamente aceptadas, como los compromisos incorporados en la Carta de las Naciones Unidas; b) acciones y acuerdos de beneficio mutuo, mediante los cuales los Estados se benefician modificando su propio comportamiento a cambio de concesiones similares (por ejemplo, acuerdos comerciales bilaterales y acuerdos de control de armas); c) medidas independientes para promover objetivos nacionales específicos, de conformidad con el principio de soberanía pero sujetas a las prohibiciones previamente acordadas; y d) cuestiones en las que una acción efectiva requiere la participación de múltiples Estados (por ejemplo, medidas contra el cambio climático y pandemias) (Rodrik y Walt, 2022).

Congressional Research Service. (2022). Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization. <https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45861.pdf>

Daalder, I. (2022). Ivo Daalder says NATO enlargement didn't go far enough. *The Economist*, <https://www.economist.com/by-invitation/2022/04/09/ivo-daalder-says-nato-enlargement-didnt-go-far-enough>

Davidson, K. y Sutton, S. (2022). Globetrotting and oil capping, *Politico Pro*, <https://subscriber.politicopro.com/newsletter/2022/08/08/globetrotting-and-oil-capping-00050250>

Dixon, R. (2022). Russia's airstrikes, intended to show force, reveal another weakness. *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/14/russia-missiles-infrastructure-war-ukraine/>

Dixon, R. y Abbakumova, N. (2022). Russia is grabbing men off the street to fight in Ukraine. *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/16/russia-mobilization-men/>

Edmondson, C. y Cochrane, E. (2022). The Senate overwhelmingly approves \$40 billion in aid to Ukraine, sending it to Biden. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2022/05/19/us/politics/senate-passes-ukraine-aid.html>

Fazal, T. (2022). The Return of Conquest? *Foreign Affairs*, (May/June 2022), 101(3), 20-27.

Financial Times. (2022). Henry Kissinger: 'We are now living in a totally new era' [Entrevista a Henry Kissinger]. *Financial Times*, <https://www.youtube.com/watch?v=6b89jcNqgJo>

Fried, D. y Volker, K. (2022). The Speech In Which Putin Told Us Who He Was. *Politico*, <https://www.politico.com/news/magazine/2022/02/18/putin-speech-wake-up-call-post-cold-war-order-liberal-2007-00009918>

Friedman, T. (1998). Now a Word From X. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/1998/05/02/opinion/foreign-affairs-now-a-word-from-x.html>

Fukuyama, F. (2022). A Country of Their Own. *Foreign Affairs*, (May/June 2022), 101(3), 80-91.

Galen Carpenter, T. (2022). Did Putin's 2007 Munich Speech Predict the Ukraine Crisis? *Cato Institute*, <https://www.cato.org/commentary/did-putins-2007-munich-speech-predict-ukraine-crisis>

Gates, R. (2014). *Duty*. New York: Alfred A. Knopf.

Haass, R. (2021). El retiro de elección de Estados Unidos. *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/americas-withdrawal-of-choice-by-richard-haass-2021-08/spanish>

Haass, R. (2022). The Dangerous Decade. *Foreign Affairs*, (September/October 2022), 101(5), 25-38.

- Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, (March/ April 1999), 78(2), 35-49.
- Ikenberry, J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, January 2018, 94(1), 7-23.
- Inter-American Development Bank Group. (2022). The Economic Consequences of the War in Ukraine for Latin America and the Caribbean, July 2022, 33.
- International Monetary Fund. (2022). World Economic Outlook: Countering the Cost-of-Living Crisis. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2022/October/English/text.ashx>
- Kagan, R. (2022). The Price of Hegemony. *Foreign Affairs*, (May/June 2022), 101(3), 10-19.
- King, C. (2008). The Five-Day War. *Foreign Affairs*, (November/December 2008), 87(6), 2-11.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.
- Kissinger, H. (2014). *World Order*. New York: Penguin Press.
- Kramer, A. (2022). Despite Its Barrage of Missiles, Russia Still Loses Ground in Ukraine. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2022/10/14/world/europe/ukraine-russia-missiles.html>
- Krauthammer, C. (1991). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23-33.
- Krauthammer, C. (2002). The Unipolar Moment Revisited. *The National Interest*, (Winter 2002), 70, 5-17.
- Lizza, R. y Daniels, E. (2022). POLITICO Playbook: Biden warns of nuclear 'Armageddon'. *Politico*, <https://www.politico.com/newsletters/playbook/2022/10/07/biden-warns-of-nuclear-armageddon-00060904>
- Masters, J. (2022). Ukraine: Conflict at the Crossroads of Europe and Russia. *Council on Foreign Relations*, <https://www.cfr.org/backgrounder/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia>
- Mearsheimer, J. (2022). John Mearsheimer on why the West is principally responsible for the Ukrainian crisis. *The Economist*, <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis>
- Miller, C., Scott, M., y Bender, B. (2022). UkraineX: How Elon Musk's space satellites changed the war on the ground, *Politico*, <https://www.politico.com/news/2022/06/09/elon-musk-spacex-starlink-ukraine-00038039>
- North Atlantic Treaty Organization. (2008). NATO decisions on open-door policy. <https://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403h.html>
- North Atlantic Treaty Organization. (2022a). Enlargement and Article 10.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49212.htm

North Atlantic Treaty Organization. (2022b). NATO's response to Russia's invasion of Ukraine. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_192648.htm

Nye, J. (2010). The Future of American Power. *Foreign Affairs*, (November/December 2010), 89(6), 2-12.

Nye, J. (2021). With China, a 'Cold War' Analogy Is Lazy and Dangerous. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2021/11/02/opinion/biden-china-cold-war.html>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). The world economy is slowing more than anticipated. <https://www.oecd.org/coronavirus/en/data-insights/the-world-economy-is-slowing-more-than-anticipated>

Organización de las Naciones Unidas. (2022). Los referéndums de Ucrania no son una verdadera expresión de voluntad popular, ni legales según el derecho internacional. <https://news.un.org/es/story/2022/09/1515341>

Peregil, F. (2022). La movilización que Putin no quería: jóvenes que huyen del llamamiento a la guerra hasta en bicicleta. *El País*, <https://elpais.com/internacional/2022-09-26/la-movilizacion-que-putin-no-queria-jovenes-que-huyen-del-llamamiento-a-la-guerra-hasta-en-bicicleta.html>

Principal Deputy Under Secretary of Defense. (1992). Defense Policy and Strategy. https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb245/doc03_extract_nytedit.pdf

Putin, V. (2007). Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

Putin, V. (2021a). On the Historical Unity of Russians and Ukrainians. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>

Putin, V. (2021b). Expanded Meeting of the Defence Ministry Board. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/67402>

Putin, V. (2022a). Address by the President of the Russian Federation. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/67828>

Putin, V. (2022b). Signing of treaties on accession of Donetsk and Lugansk people's republics and Zaporozhye and Kherson regions to Russia. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/69465>

Rodrik, D. y Walt, S. M. (2022). How to Build a Better World Order. *Foreign Affairs*, (September/October 2022), 101(5), 142-155.

Rustamova, F. y Tovkailo, M. (2022) Putin Can Afford at Least Two More Years of War. *Wilson Center*, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/putin-can-afford-least-two-more-years-war>

Sachs, J. (2022a). Ukraine Is the Latest Neocon Disaster. *JDS*, <https://www.jeffsachs.org/newspaper-articles/m6rb2a5tskpcxzesjk8hhzf96zh7w7>

Sachs, J. (2022b). The Great Game in Ukraine is Spinning Out of Control.

JDS, <https://www.jeffsachs.org/newspaper-articles/d2hlnp24c7hyewetypd6rjgffesszm4>

Sanahuja, J. A. (2022). Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global. *Anuario CEIPAZ 2021- 2022*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, pp. 41–71.

Sly, L. (2022). Russia's escalation won't turn tide of the war, experts say. *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/15/ukraine-military-situation/>

Snyder, T. (2022). Ukraine Holds the Future. *Foreign Affairs*, (September/October 2022), 101(5), 124-141.

Stanovaya, T. (2022). Putin's Apocalyptic End Game in Ukraine. *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/putin-apocalyptic-end-game-ukraine>

Stockholm International Peace Research Institute. (2022). SIPRI Yearbook 2022. https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-06/yb22_summary_en_v2_0.pdf

Strange, S. (2004). *States and Markets*, New York: Continuum.

The Economist. (2022a). Shooting Shaheads. *The Economist*, 445(9317), 41-42.

The Economist. (2022b). Are sanctions on Russia working? *The Economist*, 444(9310), 7.

Tyler, P. (1992). U.S. Strategy plan calls for insuring no rivals develop. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/1992/03/08/world/us-strategy-plan-calls-for-insuring-no-rivals-develop.html>

U.S. Department of Defense. (2022). Fact Sheet on U.S. Security Assistance to Ukraine. <https://media.defense.gov/2022/Sep/28/2003087045/-1/-1/1/UKRAINE-FACT-SHEET-SEP-28.PDF>

U.S. Department of State. (2022). U.S. Security Cooperation with Ukraine. <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/>

Will, G. (2022). The nuclear threat may be graver now than in the Cuban missile crisis. *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/10/12/putin-nuclear-threat-cuban-missile-crisis/>

Wörner, M. (1990). The Atlantic Alliance and European Security in the 1990s - Address by Secretary General, Manfred Wörner to the Bremer Tabaks Collegium, https://www.nato.int/docu/speech/1990/s900517a_e.htm

Zakaria, F. (2022). The best China strategy? Defeat Russia. *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/06/09/biden-administration-defeat-russia-contain-china-ukraine-war/>