



Esas delgadas líneas rojas

LILA GARCÍA (UNMDP/CONICET)
19 DE MARZO DE 2022

El pase de la retórica al uso de la fuerza por parte de Rusia en Ucrania tomó a varios por sorpresa: no por su novedad (solo el conflicto en sí mismo lleva como mínimo ocho años) sino porque de alguna manera, nadie se había tomado las palabras del Kremlin en serio, o quizás, el desdén con que Occidente mira a Rusia nos haya hecho realmente creer que esta última había dejado de ser una potencia de algún orden. La propuesta de las siguientes líneas es, entonces, dar algunas pinceladas jurídico-políticas, en clave internacional, para pensar el conflicto armado con que abrió el 2022.

Entre el marco normativo y la política internacionales

Un marco de referencia ineludible para analizar la caja de Pandora abierta por Rusia al invadir (sí) Ucrania es jurídico: la prohibición del uso de la fuerza de un Estado contra otro es un principio básico del Derecho Internacional contemporáneo (art. 2.4, Carta de las Naciones Unidas). De hecho, todos los principios que sustentan la Organización de las Naciones Unidas están enderezados a su principal propósito, que es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 1.1.), sea reconociendo la igualdad soberana de los Estados miembros como priorizando vías pacíficas de solución de controversias. Al quebrar esta obligación, Rusia (que además tiene un asiento permanente en el Consejo de Seguridad) se expone a más severas sanciones que las recibidas allá por el 2014 a propósito de la anexión de Crimea.

Pero veamos la cuestión un poco más de cerca, que es menos entre Rusia y Ucrania como entre aquella primera y “el Occidente”. La visibilidad internacional alcanzada por la incursión rusa tiene varios ribetes; en lo jurídico, pensemos que si bien un ataque armado es fácilmente identificable, hay otras formas de amenaza o uso de la fuerza (no solo militar) que se encuentran igualmente prohibidas, por ejemplo cuando se dirigen contra la independencia política de otro Estado.

Una lectura histórica y política de este uso de la fuerza nos pone en la pista que lejos de ser una (jurídicamente reprochable, insisto) decisión tomada repentinamente, es producto de la posición impuesta a la ex URSS luego de la caída del Muro de Berlín, o aún más, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, incluso denominada “política de humillación”¹ de larga data, y de la esterilidad mostrada en los últimos años por los canales de diálogo diplomáticos.

La mayoría de los analistas ubican en la caída del Muro de Berlín (1989) y el fin de la confrontación estrella Este-Oeste que mantuvo en vilo al mundo por más de cuatro décadas, la semilla del resentimiento ruso. Sin embargo, también hay que señalar que la ex URSS terminó siendo una gran perdedora de la Segunda Guerra Mundial, pese a que la victoria sobre la Alemania de Hitler fue, como ha señalado Eric Hobsbawm,

1 Saborido, J. (febrero, 2022). El camino que llevó a la guerra. *Le Monde Diplomatique*, Ed. Cono Sur.

esencialmente obra (“y no podría haber sido de otro modo”) del ejército ruso. Entonces, aunque emergió de la Segunda Guerra Mundial como una superpotencia, el equilibrio de fuerzas que organizaría el orden mundial *bipolar* consecuente (con Estados Unidos “a cargo” de Occidente) fue bastante desparejo y se le dio poco de lo prometido. Con todo, se fijó una zona de influencia para cada cual que, aunque desigual, era indiscutida sobre las bases de no intervenir en la esfera de la otra (aunque sí, claro, en el Tercer Mundo luego fue una gran partida de ajedrez).

En ese marco, para enfrentar la “amenaza del comunismo” durante la Guerra Fría se crea la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949; en respuesta, algunos años después se firma el Pacto de Varsovia, que nucleaba a muchos países que hoy forman parte de la OTAN.

¿Qué ocurrió? Con la caída del Telón de Acero se disuelve el pacto y se esperaba lo mismo de la OTAN. Por el contrario, esta no solo se mantiene sino que comienza a discutir una política de “puertas abiertas” dirigida, sobre todo, a los antiguos Estados satélites soviéticos ¿Esto implicaba una nueva línea de fractura Este/Oeste que podía herir la susceptibilidad rusa? Absolutamente, y la OTAN lo discutió ampliamente en su “Study on NATO Enlargement” (1995): de hecho, el factor de la relación con Rusia siempre ha constituido un elemento clave a la hora de admitir a nuevos Estados miembros en la Alianza.² Ya George Kennan, el padre de la política de la *contención* de la URSS, había predicho las nefastas consecuencias del “fatídico error” (*fateful error*) de ampliar la OTAN pese a las promesas hechas a Gorbachov.

¿Qué hizo Rusia? Los primeros pasos de Putin fueron de acercamiento a los Estados Unidos: compartió la cruzada contra el terrorismo internacional iniciada en 2001, retiró las bases heredadas en Cuba, entre otros gestos de buena voluntad. A cambio, pedía que Occidente aceptara un espacio de influencia post-soviético;³ en otras palabras, un reconocimiento más o menos implícito de su estatus de potencia y su “polo región” de poder político, cultural, social, etc. Allá en el 2009, cuando se formalizó la existencia del blo-

2 Martínez Carmena, M. (2018). La OTAN y la ampliación al Este: ¿hasta Ucrania? *Revista de Relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 13(2), 123-151.

3 Teurtrie, D. (febrero, 2022). Ucrania, ¿por qué la crisis? *Le Monde Diplomatique*, Ed. Cono Sur.

que BRIC (Brasil, Rusia, India y China, hoy también con Sudáfrica), que ya había sido identificado en 2001 dentro de las economías emergentes, las reivindicaciones fueron muy explícitas al criticar el orden mundial unipolar impuesto por los Estados Unidos, la subordinación política y económica a la que eran sometidos los países periféricos y sí, también, la intervención bélica externa.⁴

Con todo, aquella estrategia de afinidad fue estéril y la expansión de la OTAN continuó, incluso con estándares de evaluación más relajados. Rusia protestó al infinito y públicamente, y la protesta es un acto que cuenta en derecho internacional. Hoy, a través de sucesivas rondas de ampliación, prácticamente todos los Estados de aquella zona de influencia soviética (Hungría, Polonia y República Checa primero; Letonia, Lituana, Estonia, Eslovenia, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria después, aunque la lista es más larga) terminan incorporados a la OTAN.

¿Qué implica integrar la OTAN? Además de entrar en la esfera de influencia occidental (con sus consecuentes alineamientos), el principal beneficio está dado por un paraguas defensivo que prevé el tratado (art. 5), según el cual el ataque a un Estado miembro activa la respuesta de la organización, esto es, de todos los Estados miembros. Por esta posibilidad de arrastre, los pocos beneficios para la Alianza en términos de seguridad aportada por los nuevos y el factor ruso (cuyo descontento pone en peligro, en definitiva, la provisión de energía a la Europa occidental) es que los miembros tenían opiniones divididas: Francia se oponía, Alemania se alineaba.

Cruzando las líneas rojas

La *línea roja rusa* de este expansionismo, anunciada repetidamente, estaba constituida por Georgia y... Ucrania, un Estado marcado por fuertes vaivenes políticos pro-occidentales o pro-rusos apoyados (y financiados) por sendas partes. Esta última funciona como una *buffer zone* (o “Estado colchón” o “tapón”: en antiguo ruso, “Ukraina” significa tierra o región fronteriza) entre los países pro-OTAN y Rusia. Ya en 2008 y a propósito de una

⁴ Schulz, S. (2020). Diez Años Del BRICS: crisis de hegemonía occidental y construcción de un orden mundial multipolar. *Tempo do Mundo*, (22), 189-216. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revis-tas/pr.11845/pr.11845.pdf

cumbre donde se discutiría el ingreso de Georgia, Putin expresó que los asuntos de seguridad e intereses políticos rusos no podían seguir siendo ignorados por la OTAN y en respuesta a la presión norteamericana por el ingreso de Georgia y Ucrania a la Alianza, Rusia interviene militarmente en Georgia apoyando la independencia de dos regiones.

Esto inaugura un nuevo capítulo que, pasando por el apoyo norteamericano a la independencia de Kosovo (el otro frente de expansión de la OTAN), seguirá por Crimea hasta llegar al conflicto actual. Comienza así una “política intervencionista [...] otorgando apoyo abierto mediante el uso de la fuerza al intervencionismo en enclaves de antiguos Estados satélite con población rusa”.⁵ ¿Injerencia prohibida en los asuntos internos de otro Estado? Definitivamente. Claro que para hacerlo, expresamente se apoya en lo que había pasado en Kosovo, donde la mano y las bombas estadounidenses (a través de la OTAN) sobre Serbia terminan apoyando a los separatistas kosovares, que declaran su independencia en 2008.

Por su parte, Ucrania (que ya en 2002 manifiesta su interés en integrar la OTAN) es un punto de inflexión en la relación OTAN-Rusia. Un estado económicamente débil marcado por fuertes vaivenes políticos, tanto de los líderes soviéticos hasta 1985 como por la alternancia (más o menos fraudulenta, con fuerte intervención de Estados Unidos o Rusia) de líderes pro-occidentales o pro-rusos.

Y aquí es donde comienza a gestarse un punto de no retorno: (i) luego de lo ocurrido en Georgia, en 2013, europeos y estadounidenses apoyan las manifestaciones que derrocaron al presidente pro-ruso en funciones, cuya elección, luego de debates e impugnaciones, fue reconocida como acorde a estándares democráticos; (ii) una semana después Rusia ocupa y anexa Crimea, territorio ucraniano (2014) y apoya la separación de la región del Donbass; (iii) luego de una escalada militar en la región del Donbass (ucraniana, con mayoría rusa), Rusia es sancionada y se firman acuerdos (los acuerdos de Minsk) para reconocer un estatus autónomo a la región, pero Ucrania no los cumple; (iv) en 2018, el presidente ucraniano entrante declara que ingresar a la OTAN es la única manera de resolver los problemas con Rusia; (v) Ucrania, que ya había sido incluida

5 Martínez Carmena, M. (2018). La OTAN y la ampliación al Este: ¿hasta Ucrania? *Revista de Relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 13(2), 123-151.

junto con Georgia en el “Plan de Acción para Miembros” de la OTAN, es reconocida en 2020 como socia beneficiaria del programa “Nuevas oportunidades”; en enero 2022 Estados Unidos anuncia una ayuda de 200 millones de dólares a Ucrania, que se suman a los 450 que había otorgado antes de la movilización de tropas rusas; (vi) las cumbres entre Biden y Putin (durante 2021 y 2022) no dan ningún resultado; la de 2019 dio como resultado real un intercambio de prisioneros.

Hoy, desde el desembarco militar ruso, Ucrania ha recibido millones de dólares en ayuda económica y militar. En total, 14 países (incluidos los tradicionalmente neutrales como Suecia y Finlandia) enviaron armamento a Ucrania.

Conclusiones: ¿la Guerra Fría *reloaded*?

Todo parece indicar que Rusia está dispuesta a no ceder más zona de influencia de la pérdida hasta ahora, aunque eso implique cruzar las propias líneas rojas impuestas por el derecho internacional, lo que la expone a sanciones, al enojo de quienes se oponían al desembarco de Ucrania en la OTAN pero también a que se entienda que una respuesta igualmente militar por parte de Occidente sea una *legítima defensa*, que es una excepción a aquella prohibición del uso de la fuerza.

Claro que tanto activar una respuesta de la ONU como de la OTAN se perfila difícil: Rusia forma parte del Consejo de Seguridad de la primera y Ucrania no es miembro de la OTAN. Esto no impide que los Estados envíen millones de dólares, armas y tanques en apoyo a Ucrania, que es lo que ha ocurrido en los últimos días. Solo la ayuda norteamericana en el último año supera los 1000 millones de dólares. Tampoco impide las intervenciones unilaterales, tanto económicas como militares y al margen de la defensa colectiva, que son (lamentablemente) moneda casi corriente. En resumidas cuentas, la OTAN es más una *off shore* que busca blanquear intervenciones armadas unilaterales de los Estados Unidos sin pasar por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. ¿Qué tan lejos estamos de aquella frase pronunciada por el primer secretario de la OTAN,

Lord Ismay, según la cual la Alianza no era más que un invento anglosajón “para mantener a los rusos afuera, los americanos adentro y a los alemanes abajo”?⁶

De hecho, muchas de estas incursiones se celebran bajo aquel invento llamado “legítima defensa preventiva”, cuya versión más moderna querría incluir también una suerte de “sanciones preventivas”.⁷ Justamente, Rusia ha logrado recuperarse de las sanciones que le fueran impuestas por la anexión de Crimea en 2014 y también está ahora mejor preparada para enfrentar la sanción más temible, que es su desconexión del sistema financiero SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) a través de la cual se realizan la mayoría de las transacciones interbancarias en el mundo. Pero también habría que sopesar su rol en la pandemia y el *poder blando* acumulado como líder en la producción y distribución de vacunas.

En todo caso, todo indica que quien termina ganando en términos económicos es Estados Unidos, la alternativa más probable para suplir, por ejemplo, el gas que Rusia provee a la Unión Europea. Por otra parte, las múltiples sanciones desplegadas durante febrero están más dirigidas a asfixiar al enemigo a largo plazo (con los efectos en el conjunto de la población que esto provoca) que a lograr el cese de la intervención militar. Tengamos en cuenta que *legalmente* también son una medida de último recurso, aunque la amenaza de su uso haya precedido a la intervención y fueran adoptadas inmediatamente en una seguidilla de acciones unilaterales.

Luego, si a Estados Unidos no le conviene que Rusia se acerque a sus socios europeos (como pasó con la condena París-Berlín-Moscú a su invasión unilateral a Irak), estos últimos también pierden en la enemistad. Por un lado, por su dependencia energética: según los analistas, Rusia trasladaría el costo de las sanciones a los precios de exportación. Notoriamente, en el discurso de construir un futuro solo con socios democráticos (uno de los argumentos contra Rusia), Helene Richards y Anne Robert notan que la presidenta de la Comisión europea (ex Ministra de Defensa alemana) mencionó como

6 Citado en Rial, J. (2019). Sobre la última cumbre de la OTAN. *Boletín del Departamento de Seguridad y Defensa*, 33, IRI: La Plata. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/104589/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

7 Richard, H.; Robert, A. (2022). Guerra contra Ucrania, sanciones contra Rusia. *Le Monde Diplomatique*, Ed. Cono Sur, marzo 2022.

candidatos a reemplazar el gas ruso a Qatar (monarquía petrolera), Azerbaiyán (una dictadura aliada de la muy autoritaria Turquía), y Egipto (un país bajo el gobierno del ejército). Incluso, Estados Unidos está barajando levantar las prohibiciones a Venezuela para poder abastecer el mercado de petróleo...

Por otro lado, es inconveniente por la inestabilidad que pone a sus puertas. Si hay que invadir militarmente y bombardear, las potencias occidentales prefieren hacerlo fuera de territorio europeo (y por supuesto, norteamericano). Los conflictos armados son uno de los principales factores expulsivos de poblaciones en situación de alta precariedad; lo vimos en Siria, en Afganistán, en Darfur (Sudán) y la lista es larga.

Finalmente, la rusa está bastante lejos de ser la única incursión armada (en forma de invasión, bombardeo, etc.) llevada adelante por un Estado contra otro; lo que sucede es que la demonización occidental de Rusia le da mayor y peor prensa, amén de que ocurre en territorio europeo. Solo Israel bombardea periódicamente Palestina y la comunidad internacional mira sin siquiera pestañear. Así que al rasgarnos las vestiduras por la paz, lo mejor es que estemos alerta para condenar todos los usos prohibidos de la fuerza (militar y económica también), incluido el de ahora, y no solo los que una lente obturada nos permita ver.

La historia se repite: dijo Hobsbawm que Alemania y la Unión Soviética, grandes potencias al terminar la Primera Guerra Mundial, fueron eliminadas temporalmente del escenario internacional y además se les negó su existencia como protagonistas independientes. Como también ya se ha dicho, lo que Occidente quiere olvidar es algo bastante obvio: (i) no es posible lograr un equilibrio europeo sin Rusia (con ella y no contra ella); (ii) en este desequilibrio geopolítico patrocinado por Estados Unidos e inoperado por los europeos (que no fueron capaces de bloquear ninguna provocación de Washington), el primero sale ganando. En tanto no reconozca el rol de Rusia en la estructura actual del sistema internacional, vamos a seguir asistiendo a la misma obra, quizás en distintos escenarios.