

La guerra Ruso-Ucraniana y el orden internacional

John Griffiths Spielman

Jefe de estudios en AthenaLab

Marcelo Masalleras Viola

Investigador AthenaLab

La guerra entre Rusia y Ucrania ha sobrepasado los 74 días, tiempo que duró la guerra de las Falklands/Malvinas en 1982. Por lo que se aprecia, no hay evidencia de que el conflicto llegue a término en el futuro inmediato, dadas las posturas cada vez más duras y distantes de ambos bandos.

El mundo sigue atento este conflicto, pues ya se perciben sus efectos globales; en especial, los aspectos económicos. No obstante, surge desde su inicio la interrogante de si afectará esta guerra al orden internacional y, de hacerlo, de qué forma.

En las siguientes líneas, se expondrá una mirada sobre el efecto que esta conflagración podría tener en el orden internacional. Para aquello, se revisará el concepto de orden internacional y se abordará la condición actual de dicho orden; se analizará el impacto de esta guerra, y se expondrán algunas ideas que, se estima, son necesarias de destacar.

¿QUÉ ES EL ORDEN INTERNACIONAL?

En términos generales, para efectos de este trabajo, se entenderá por orden internacional a aquel conjunto de patrones que prevalecen en las interacciones de la política internacional y que se expresa en la distribución del poder en el sistema internacional¹. Por su parte, para describir esta distribución —en particular, desde una visión realista del sistema internacional—, se emplea el concepto de “polaridad”, el que normalmente se define respecto de las capacidades y poder que tienen los Estados². Esta característica se manifiesta en distintos sistemas de polaridad, ya sea, de forma unipolar (una sola gran potencia), bipolar (dos Estados principales que actúan como polos de poder) o multipolar (poder relativo repartido en varias potencias; sin una dominante, sino que distintos polos o concentraciones de poder). El orden se basa en dos componentes: un conjunto de reglas comúnmente aceptadas que definen los límites de lo que es permitido, y un equilibrio de poder que impone restricciones donde las

¹ Michael J. Mazarr, “How to Save the Postwar Order”, *Foreign Affairs*, ver en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-05-06/how-save-postwar-order>

² Barry R. Posen, “Emerging Multipolarity: Why Should We Care?”, en *Current History* (2009), 348.

reglas se rompen, evitando que una entidad política someta a las demás³.

El poder al que se hace mención, es lo que les entrega a los Estados “la capacidad de influir el comportamiento de otros para producir los resultados que se desea”⁴. Dicho poder, si bien se puede medir en términos absolutos, tiene valor cuando se mide en términos relativos, vale decir, en comparación al de otros Estados. Es mediante el poder por el cual los Estados persiguen o defienden sus intereses, y se representa en distintas capacidades, las que normalmente se asocian a ciertos elementos, tales como: político, económico, tecnológico, informacional, cultural, diplomático y, por cierto, el elemento militar.

Dicho poder, además, se manifiesta en ámbitos o dimensiones distintas, dependiendo de las características de las sociedades, sus capacidades y su disposición en el concierto internacional. Joseph Nye reconoce que esta facultad puede tener dos manifestaciones: *Hard Power* (poder duro) y *Soft Power* (poder blando). Respecto del primero, es al que normalmente se asocia el poder en términos militares y económicos; permite a quien lo detente imponer la voluntad a través de la amenaza o pagos, en definitiva, la coerción. Por el contrario, el *Soft Power* radica en la habilidad de influir y configurar las preferencias de otros, incorporándolos o atrayéndolos a nuestros intereses. A lo anterior, se debe agregar el

poder inteligente o “*Smart Power*”, que no es otra cosa que el uso combinado de ambos⁵.

EL ORDEN INTERNACIONAL ACTUAL

A la hora de caracterizar la situación actual, se puede afirmar que se vive un proceso de transición en el orden internacional. Evolucionó desde una concepción multipolar hacia un sistema bipolar después de la II Guerra Mundial, prevaleciendo este último hasta la caída del muro de Berlín y la desaparición de la URSS, en 1991. Después de aquello, se transitó hacia un período de unipolaridad que, como se mencionó anteriormente, se encuentra en transición hacia una multipolaridad o una bipolaridad imperfecta⁶, dominada por la competencia entre grandes potencias, en directa referencia a Estados Unidos y China.

Un problema que se generó con el término de la Guerra Fría y que sigue afectando en la actualidad, es que el orden internacional no se ajustó adecuadamente, resultando en una solución incompleta. Lo anterior se debería a que la evolución desde una bipolaridad hacia una unipolaridad que siguió a la desintegración de la Unión Soviética, no fue completa, pues no reconoció adecuadamente una nueva realidad internacional. En general, aquellas ocasiones en que el orden

³ Henry Kissinger, “*World Order*” (New York: Penguin Press, 2014), 9.

⁴ Joseph Nye, “*Soft Power*” (New York: Public Affairs, 2004), 2.

⁵ *Ibid.*, 5. En lo referido a *Smart Power*, se recomienda ver: Nye, Jr. Joseph. *The Future of Power*. Public Affairs, Perseus Books Group. Philadelphia, PA. 2011.

⁶ La idea de bipolaridad imperfecta se refiere a que, si bien puede haber dos actores dominantes en el sistema internacional, no alcanzan la supremacía en todos los ámbitos y factores de poder, por lo que requieren de otros para lograr imponer sus intereses.



internacional ha evolucionado, ha sido porque se ha reconocido y adaptado a una nueva realidad. En pocas palabras, debería existir una correlación entre la realidad internacional que se vive y el orden internacional que resulta de ella. Dicha realidad internacional, normalmente, resulta de eventos que se constituyen como puntos de inflexión de la historia de la humanidad y que generan cambios de alcance global. Por ejemplo, después de las guerras napoleónicas, con el Congreso de Viena, se adaptó el orden internacional a una nueva realidad, donde existía una nueva distribución del poder, generando un período de relativa paz. Con posterioridad a la I Guerra Mundial, con la derrota y desintegración de grandes imperios,

pero especialmente después de la II Guerra Mundial, termina produciéndose una nueva realidad internacional, con dos grandes superpotencias ganadoras, que se originó a partir de múltiples conferencias de líderes de los Estados triunfadores y de tratados que entregaron un nuevo ordenamiento internacional, el que perduró hasta la caída de la ex-URSS⁷.

Sin embargo, con la desintegración soviética y del Pacto de Varsovia, a pesar de haberse generado una nueva realidad internacional producto de un evento de cambio profundo, no hubo un ajuste importante del orden internacional, más allá de reconocer la prevalencia del poder de los estadounidenses, pero no se adaptaron las normas, relaciones y

⁷ Dentro de las más relevantes se pueden mencionar: El Cairo (1943), Bretton Woods (1944), Yalta (1945), San Francisco (1945) y Potsdam (1945).

formas de interactuar de todos los actores del sistema. En esto, Moscú quedó aislado y tratado como derrotado, sin reconocer que el derrotado fue el comunismo, más que Rusia. En consecuencia, este proceso habría quedado no concluido y el orden internacional sin responder a la nueva realidad, generando problemas de seguridad entre las potencias.

A partir de estas ideas, es posible identificar algunas características y condiciones para describir el orden internacional actual: es unipolar y en transición, pero con reglas multilaterales que surgen en la II Guerra Mundial; la aparición de China como potencia global desafiante, primero en lo económico, pero que se puede trasladar a otros elementos de su poder nacional; la posición de Europa como potencia económica mundial, pero de limitada estatura militar, y la existencia de un sentimiento ruso de trato inferior, sin espacio para ejercer su influencia.

Esta condición de transición, que se aprecia en procesos históricos como períodos donde se evidencia mayor conflictividad en el sistema internacional⁸, se caracteriza —como ya se mencionará— por la competencia de las grandes potencias, donde ha emergido una China desafiante a la posición de Estados Unidos y un sistema internacional más fragmentado. Todo lo anterior, sumado a la falta de correlación entre la realidad internacional y el orden internacional, ha derivado en una mayor inestabilidad.

⁸ Los períodos de transición del orden internacional, normalmente asociados al ascenso de uno a más potencias desafiantes y/o al ocaso de una potencia dominante, son períodos de mayor interacción —unos por alcanzar mejor posicionamiento, otros por mantener

IMPACTO DE LA GUERRA RUSO-UCRANIANA

El impacto de la guerra, en este trabajo, se revisará en tres niveles: nacional, regional y global. A nivel local, Ucrania, por un lado, enfrenta un gran impacto para su población, tanto por la pérdida de vidas como por los desplazados y refugiados que debieron abandonar su país. Adicionalmente, se presenta una profunda y generalizada destrucción material, particularmente de su infraestructura, que demandará mucho tiempo e importantes recursos para volver a la condición de preguerra. No obstante, existe la percepción de que en ese desafío Ucrania contaría con el apoyo internacional, lo que podría facilitar, en parte, la reconstrucción. Esto debería incluir la recuperación de sus fuerzas armadas, pudiendo terminar con sistemas de armas más modernos que los que disponía antes de la guerra, como lo que ha recibido en el último tiempo. En lo político, la posición regional e internacional de Kiev resultará más fortalecida que al inicio de la guerra, no obstante las sensibles pérdidas que ha sufrido.

Por otra parte, en el caso de Rusia se puede advertir que su prestigio y capacidades han sido severamente afectadas. La atrición recibida hasta ahora en la guerra afectará sus capacidades estratégicas en el corto y mediano plazo, especialmente en lo terrestre. En lo económico, Moscú ya comenzó a sentir los efectos de las sanciones impuestas, lo que

el *statu quo*—, lo que acarrea necesariamente fricción, en un escenario donde se reconoce que la ganancia de uno significa la pérdida de otros. Es decir, lo que para unos es una oportunidad de obtener ganancias, para otros es una amenaza.



se incrementará en el mediano y largo plazo. A lo anterior, se deberá sumar el aislamiento diplomático y político que ya es evidente en lo internacional. De esta manera, Rusia ha perdido credibilidad, ya sea en lo político y diplomático —negó reiteradamente que su despliegue previo a la invasión tenía otros fines— como también en lo estratégico, pues la efectividad de sus fuerzas armadas ha sido muy inferior a la esperada. No se puede descartar la persecución por crímenes de guerra, ante la violación de las normas internacionales, tanto del derecho a la guerra como el derecho en la guerra. Finalmente, se estima que Rusia terminará el conflicto más debilitado que al inicio de la campaña militar, aunque logre parte de sus objetivos.

Sobre el nivel regional, en este caso Europa, es posible concluir que la guerra modificará el mapa geográfico y el de distribución de poder. Asimismo, el conflicto ha despertado una sensación general de inseguridad en los

Estados europeos, que se ha traducido en la intención de incrementar significativamente su gasto en Defensa, siendo Alemania, quizás, el país más emblemático. De la misma manera, es factible concluir que Europa recibió un “baño de realismo”, que la está despertando de un período de fuerte idealismo, revitalizando a la OTAN, con la posibilidad cierta de expansión (con la potencial incorporación de Suecia y Finlandia), lo que va en la dirección opuesta a las intenciones rusas para la guerra. Todo lo anterior impondrá nuevas amenazas para Rusia, pues la organización transatlántica alcanzará otra porción de su frontera, abarcando áreas árticas, nórdicas y bálticas.

Por otro lado, a nivel global, se estima que es muy pronto para visualizar cómo va a quedar el orden internacional; no obstante, la guerra ruso-ucraniana está afectando la distribución del poder, principalmente, acelerando y/o catalizando los cambios que ya se habían

manifestado. Rusia, como ya se planteó, es el gran perdedor, pues se debilitará dramáticamente, tanto en su *Hard Power* como en el *Soft Power*.

Si se busca identificar ganadores, se podría aceptar que China, sin estar involucrado, es uno de ellos; no obstante, debería en algún momento adoptar una posición, la que definirá su rol futuro. De este conflicto, es posible prever algunas lecciones estratégico-operacionales para China ante una eventual intervención en Taiwán, destacando:

- En el uso de su poder militar, el despliegue de las fuerzas debe ser rápido, decisivo y explotar la sorpresa.
- La preparación de la campaña, particularmente en sus aspectos logísticos, así como las provisiones para la ejecución del apoyo durante las operaciones; esto resulta fundamental para tener opciones de éxito.
- Es vital asegurar las comunicaciones y la supervivencia de los sistemas de mando y control.
- El dominio del aire y la integración de la batalla aeroterrestre resultan fundamentales para generar poder militar. En el caso de Taiwán, se debe agregar el dominio del espacio marítimo que permita el desembarco y abastecimiento de las operaciones.
- El uso de las herramientas informacionales y del ciberespacio es una dimensión que debe explotarse a favor,

además de proteger a la población y fuerzas propias de las acciones adversarias.

- La conducción política de la guerra debe establecer los objetivos de la campaña y las condiciones de éxito; sin embargo, no debe entrometerse en las decisiones y conducción de las operaciones.
- Es indispensable preparar la economía del Estado para minimizar el impacto de las sanciones económicas que, seguramente, serían impuestas.

En el caso de Estados Unidos, sucede una paradoja. Por un lado, si bien ha debido desviar recursos para apoyar a Ucrania, su posición se ve fortalecida en dos ámbitos. Uno, la guerra ha significado el reforzamiento de la OTAN, después de un período complejo durante el gobierno de Donald Trump. Dos, la consecuencia de una victoria ucraniana significa la derrota y decaimiento ruso, lo que favorece a EE.UU. Pero, por otro lado, sucede que, a diferencia de lo que logró diplomáticamente en la década de 1970 el gobierno de Richard Nixon y Henry Kissinger — propiciando la ruptura chino-soviética, anulando así cualquier entendimiento comunista—, ahora el movimiento contrario —alejar a Rusia de China— parece imposible.

Esta situación, impedir la alineación China-Rusia, fue advertida a fines de los años noventa por Bruce Russett y Allan C. Stam, en el artículo “An Expanded NATO vs. Russia and China” (1999). En su propuesta identificaron que una expansión de la OTAN hacia las fronteras rusas era una mala idea, un

movimiento regresivo, con efectos mucho más negativos que los beneficios que podría acarrear a largo plazo, lo que coincide con posturas similares, como las expresadas por Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski e incluso George F. Kennan. Este movimiento, según los autores, ignora el escenario general (“*big picture*”), pues el problema que se avecinaba para Occidente no era Rusia, sino que China. En este escenario “futurista” para la época, la principal amenaza surgiría de una eventual alianza chino-rusa, y eso era lo que proponían y debía evitarse⁹. Ahora, a diferencia de lo que ocurrió a partir de 1972, pareciera que Rusia está más cerca de China de lo que podría haber estado en los últimos 100 años.



⁹ Bruce Russett y Allan C. Stam, “An Expanded NATO vs. Russia and China”, en “*The Use of Force*”, ed. Robert J.

Art y Kenneth N. Waltz (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 5ª edición, 1999), 305-306.

CONSIDERACIONES FINALES

- Primero, como ya ha sido planeado, se estima que es muy pronto para concluir cómo se va a rediseñar el orden internacional; sin embargo, sí se puede afirmar que la distribución de poder se verá directamente afectada por la guerra, acelerando cambios ya en curso. De esta manera, se prevé que, en el futuro, el orden internacional dejará la unipolaridad y se inclinará hacia una condición de multipolaridad o de bipolaridad imperfecta, la que se estima más probable.
- Segundo, se evidencia que el gran perdedor será Rusia, mientras que los ganadores —en términos de poder— podrían ser Estados Unidos y sus aliados y China. No obstante, como ya fue planteado, en qué medida y en qué ámbitos se lograrán las ganancias, se revelará en la medida que China fije posturas respecto de Rusia.
- Tercero, la guerra ha impuesto un “baño de realismo” a las potencias occidentales, principalmente Europa, que han llevado a los Estados a asumir el desafío de recomponer su poder militar y valorar la necesidad de construir *Hard Power* para asegurar su supervivencia y su estatus.
- Cuarto, se evidencia que más que la retórica de “democracias versus autocracias”, al final, lo relevante no son tanto las ideas —por cierto, muy importantes—, sino que lo que prima es el poder, y lo que mueve dicho poder son los intereses nacionales de los Estados, especialmente de las grandes potencias.
- Quinto, las grandes potencias deberán definir, negociar y consensuar un nuevo orden internacional que se ajuste a la realidad internacional imperante, en un escenario de lucha de poder y fragmentación, con distintas miradas y valoración. En este sentido, se debe ponderar que existen distintas visiones sobre asuntos que, a veces, se consideran universalmente comprendidos. A modo de ejemplo, se puede advertir que la importancia que se le da al individuo respecto del grupo es distinta para el confucianismo que para el liberalismo. También es diferente el concepto de equidad, particularmente el rol de la mujer y minorías sexuales en la cultura occidental sobre la visión que tiene el islam. En resumen, reconocer que existen distintas miradas sobre el mundo y se debe dar cuenta de ello.
- Sexto, en su afán por asegurar la “finlandización” de Ucrania, Rusia podría obtener un efecto totalmente contrario, desencadenando la “ucranización¹⁰” de Finlandia u otros Estados europeos.

¹⁰ Se decidió utilizar el término “ucranización” en abierta relación con lo que se conoció como “finlandización”. En este caso, se emplea pensando en aquel Estado que, desechando la neutralidad, busca mejorar su seguridad

mediante alianzas o su incorporación a instancias de defensa colectiva, sin aceptar la imposición o restricción de opciones al respecto, asumiendo incluso las

- Séptimo, Occidente deberá dejar una salida alternativa a los intereses de Putin, si tiene real interés de detener la guerra y, especialmente, si se quiere evitar una escalada mayor del conflicto que involucre su expansión o incluso el uso de armas nucleares.
- Finalmente, para Chile, esta realidad, caracterizada por una situación de conflictividad, representa un desafío que obliga a pensar estratégicamente al país, sus intereses y sus relaciones. En este sentido, se puede destacar que:
 - La inestabilidad global suele replicarse a nivel regional. Europa, después de 50 años y la consecuente pérdida de capacidades estratégicas, no visualizó la crisis que desató la guerra en Ucrania. Lo mismo podría ocurrir en otras áreas que se asumen como zonas de paz, desconociendo ideológica y forzadamente que el conflicto es parte de las relaciones internacionales.
 - Se reitera la necesidad de contar con capacidades estratégicas adecuadas y suficientes que contribuyan a su seguridad, que actúen como respaldo a la política exterior y a la defensa de los intereses nacionales donde estos se encuentren.
- Es de interés de Chile que el orden internacional cuente con reglas claras que aseguren y den estabilidad a las relaciones entre los Estados; especialmente cuando se depende tan gravitadamente del comercio internacional.
- Dado que se visualiza que la competencia entre grandes potencias se concentrará geográficamente en la cuenca del océano Pacífico, Chile debe evaluar cómo afectará a sus intereses, dónde se ubicará y, especialmente, cómo aprovechar esta situación a su favor. Lo más probable es que, en algún momento, deba adoptar una opción de alineamiento, lo que se debe evaluar y no improvisar.
- Chile debe identificar puntos que podrían generar fricción en sus áreas de interés, para prever acciones de mitigación en materias como: explotación y resguardo de recursos naturales; soberanía efectiva sobre plataforma continental extendida; estatus futuro de la Antártica; pretensiones sobre el Estrecho de Magallanes u otros pasos oceánicos; uso de aguas binacionales, entre otros.

John Griffiths Spielman
Marcelo Masalleras Viola
24 de mayo 2022