



puntos de referencia

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL  
Nº 608, JUNIO 2022

HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

# La invasión rusa a Ucrania: claves históricas para comprender el conflicto

DIEGO REPENNING LÓPEZ

# La guerra en Ucrania: reforzamiento de la Unión Europea y de la OTAN

PAULINA ASTROZA SUÁREZ

Los *Puntos de Referencia* que se publican en esta edición son el resultado del seminario “El conflicto ruso-ucraniano: miradas históricas”, organizado por el Centro de Estudios Públicos el 7 de marzo de 2022.



# La invasión rusa a Ucrania: claves históricas para comprender el conflicto

**DIEGO REPENNING LÓPEZ**

- La invasión rusa a Ucrania de febrero de 2022 ha estado rodeada de una profusa y confusa cobertura mediática que no ha logrado ofrecer perspectivas claras sobre el origen del conflicto y su dimensión histórica.
- Por medio de un análisis histórico de las relaciones entre Ucrania y las diferentes encarnaciones del Estado ruso —imperial, soviético y federal— es posible comprender la regularidad de roces y enfrentamientos ocurridos en el territorio ucraniano.
- En la actual Ucrania confluyeron distintas potencias imperiales, las que redibujaron sus fronteras en distintos momentos y generaron vacíos imperiales con la consecuente reacomodación territorial de las potencias circundantes.
- Mediante el análisis específico de dos episodios en la historia de ambas naciones —a mediados del siglo XVII y a inicios del XX— es posible establecer que los procesos de reacomodación territorial y estratégica en la zona derivaron en conflictos que pueden entenderse como antecedentes de la guerra actual.

**PALABRAS CLAVE:** Ucrania, Rusia, invasión, imperios, conflicto, fronteras.

**DIEGO REPENNING LÓPEZ** es profesor adjunto en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad Adolfo Ibáñez y posee el grado de doctor en Estudios Rusos y Checos de la Universidad de Bristol, Reino Unido.

En este artículo quisiera desarrollar un marco de interpretación amplio y con perspectiva histórica para entender el conflicto actual luego de la invasión rusa a Ucrania en febrero de 2022. Desde el inicio de la escalada de este conflicto, la amplia cobertura mediática y el continuo flujo de información ha puesto sobre la mesa una sobrecarga informativa que muchas veces ha fallado en proveer a la opinión pública de herramientas para comprender los sucesos que aparecen tratados y retratados en los medios. En ese sentido, pareciera que la densidad de los árboles no dejara ver con claridad el bosque.

Este panorama se complica aún más cuando agregamos a este confuso paisaje las distintas razones que desde los gobiernos ruso, ucraniano, estadounidense y europeos se han esgrimido para entender y legitimar sus acciones (o ausencia de ellas). Como se sabe, una de las razones propuestas por el Kremlin para llevar a cabo su invasión tiene que ver con la desnazificación de Ucrania, un argumento que ha cobrado relevancia en distintos momentos (Putin 2022b). Y pese a que grupos con dicha inclinación han jugado un rol en Ucrania desde 2014, el gobierno ruso ha tendido a exagerar su relevancia para legitimar su intervención en el ámbito doméstico y global. El mismo Vladimir V. Putin ha ofrecido análisis históricos para plantear que Ucrania no es realmente una nación distinta a la rusa y que solo una serie de circunstancias del pasado y manipulaciones antojadizas han permitido que exista siquiera la posibilidad de entender a Ucrania como un pueblo con derecho a autodeterminarse (Putin 2022a). Putin ha relevado la herencia común entre rusos, ucranianos y bielorrusos, unidos por la descendencia compartida de la antigua Rus de Kiev, un argumento que en otros momentos ha sido utilizado con fines distintos, como desarrollaré más adelante (Putin 2021).

Como se sabe, una de las razones propuestas por el Kremlin para llevar a cabo su invasión tiene que ver con la desnazificación de Ucrania, un argumento que ha cobrado relevancia en distintos momentos (Putin 2022b).

Desde la vereda europea y estadounidense se ha planteado que la agresión rusa a Ucrania debe entenderse desde la lógica de una rearticulación de la Guerra Fría en la que Putin buscaría retomar la idea soviética y su ámbito de influencia (Psaki & Singh 2022). Pese a la tentación de leer los eventos desde aquella óptica, es también simplista reducir a dicha motivación lo que ocurre desde febrero.

Por esta razón, quisiera proponer que lo que está sucediendo en Ucrania debe entenderse en un marco más amplio, inserto en el proceso de ajustes territoriales y estratégicos iniciados con la caída de la Unión Soviética (URSS). Se debe considerar que el fin de la URSS y la redefinición del espacio post-soviético no quedaron zanjados de una vez y para siempre con la firma de los diversos tratados que disolvieron el poder soviético en diciembre de 1991. Debe entenderse que el conflicto actual (el cual viene afectando a Ucrania desde 2014) es parte del proceso de acomodación de las esferas de influencia de bloques estratégicos una vez desaparecida la URSS.

Es notable que se considere como normal el que no hayan estallado conflictos entre los países de Europa del Este surgidos tras la ‘cortina de hierro’. Pese a la reunificación de Alemania en 1990 y la separación de Checoslovaquia en 1993, el hecho de que se hayan reconocido las delimitaciones fronterizas y evitado el surgimiento de una serie de disputas en la región es más bien algo extraordinario y debe ser visto como una excepción. Lo anterior contrasta con las guerras que siguieron a la disolución de la ex Yugoslavia, conflictos con un alto costo humano para las naciones involucradas y que develaron inmediatamente los intereses de los bloques estratégicos involucrados en la zona. La participación de la OTAN debe entenderse en esta clave, pues le permitió a las potencias occidentales acceder y mediar en un territorio que hasta entonces había sido vedado para Estados Unidos y la Europa occidental (Antonenko 1999).

En la misma línea, las guerras chechenas, al interior de la naciente Federación Rusa, fueron otro síntoma del proceso de reacomodación del espacio postsoviético (Smith 2014). Armenia, Azerbaiyán y el conflicto por Nagorno Karabaj, que ha estallado en distintos momentos desde la caída de la URSS, junto a una serie de desplazamientos de población cuyo objetivo era homogeneizar a las distintas naciones que nacían de la URSS, provocaron sucesivas crisis de refugiados en distintas zonas del espacio postsoviético (Messina 1994). La transición desde la URSS hacia la CIS (sigla en inglés de Comunidad de Estados Independientes, que reemplazó a la URSS), así como el nacimiento de la Federación Rusa, fueron eventos traumáticos que provocaron gran inestabilidad debido a la repartición de los fragmentos de la que alguna vez había sido la segunda gran superpotencia del mundo.

**La participación de la OTAN debe entenderse en esta clave, pues le permitió a las potencias occidentales acceder y mediar en un territorio que hasta entonces había sido vedado para Estados Unidos y la Europa occidental (Antonenko 1999).**

En ese contexto, era esperable que la OTAN y Estados Unidos (ambos victoriosos tras la Guerra Fría) llevaran a cabo una política de avance triunfal sobre la que había sido la esfera de influencia inmediata de su principal oponente. La idea del fin de la historia que famosamente proclamara Francis Fukuyama dio luz verde para que Estados Unidos avanzara sobre territorios que le habían estado vedados hasta ese entonces por el peligro del enfrentamiento nuclear (Fukuyama 1989). Por esa razón, la extensión de membresías en el Tratado del Atlántico Norte en Europa del Este era un proceso esperable. Frente al vacío imperial dejado por la URSS luego de su disolución era natural que la competencia imperial avanzara hasta poner bajo su influencia a las zonas que habían quedado sin su referencia geopolítica.

Estados Unidos avanzó e incorporó a su sistema de defensa no solo a países de Europa del Este sino también se internó de forma más agresiva en Asia Central, con el fin de establecer una presencia es-

tratégica en la zona. Las aventuras bélicas y diplomáticas en Kuwait, Irak y Afganistán pueden ser comprendidas en ese contexto.

Pero hay que recordar que no fue solo Estados Unidos el que realizó esta expansión a costa de la desaparecida URSS. China, una potencia que también podríamos considerar como vencedora en la Guerra Fría (complejizando de ese modo nuestra apreciación binaria del conflicto), aprovechó el vacío imperial que dejó disponible la URSS al poner sus ojos en Asia Central y en África, donde los soviéticos habían jugado un papel importante (Montt 2018). El megaproyecto de infraestructura de la Nueva Ruta de la Seda ha desarrollado la influencia china en la zona de forma acelerada, ocupando el espacio dejado vacante por Moscú a inicios de los noventas.

Sin embargo, desde la asunción de Putin, Rusia ha iniciado un proceso de reposicionamiento en el plano internacional. Frente a la caótica década de los noventa, en que problemas económicos, sociales y políticos internos de Rusia hicieron imposible que tuviera la misma influencia global que su versión soviética, Putin comenzó a ofrecer una revitalización del poder ruso como potencia regional. La intervención en Osetia y Abjasia en 2008 fue una de las primeras manifestaciones del renacer de esa vocación. Frente a los bloques estratégicos que reclamaron los espacios liberados del ascendente de la URSS, Rusia comenzó a reinstalar su derecho a proteger y controlar su esfera de influencia en un proceso gradual pero que eventualmente generaría conflictos con aquellos que habían tomado su lugar desde la década de los noventa.

En el caso de China, para Rusia fue más fácil lograr mediar las diferencias y establecer una relación amistosa, aunque cauta, desde la plataforma de cooperación económica y estratégica de los BRICS<sup>1</sup> y la común denuncia que ambos han hecho del unilateralismo de Estados Unidos en la diplomacia internacional. Adicionalmente, la competencia que China ha significado para Rusia, sobre todo en Asia Central, ha sido vista desde la complementariedad de proyectos que apuntan a fortalecer aspectos específicos del desarrollo estratégico de ambos países (Torbakov 2007). El *'Belt and Road Initiative'* ha complementado, en vez de antagonizar, el desarrollo de la Unidad Económica Euroasiática liderada por Rusia. Esto se ve reflejado en que Rusia sigue siendo la potencia a la que los líderes de Asia Central acuden cuando sus sistemas políticos enfrentan procesos de desestabilización, como ocurrió en Kazakstán a inicios de 2022.

## Desde la asunción de Putin, Rusia ha iniciado un proceso de reposicionamiento en el plano internacional.

Del mismo modo, las intervenciones de Moscú en Bielorrusia han demostrado que Rusia se encuentra capacitada para volver a ocupar el espacio que tradicionalmente tuvo en Europa oriental. Sin embargo,

<sup>1</sup> BRICS es el nombre otorgado a las cinco economías emergentes de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

es en estos territorios donde el poder del Kremlin ha colisionado con la OTAN. Esto ha convertido a Ucrania en el escenario donde se generó la chispa necesaria para un conflicto que inevitablemente iba a enfrentar a ambos bloques.

En las relaciones que Rusia ha mantenido con Ucrania desde hace siglos han habido distintos momentos en los que se ha generado una dinámica similar. En primer lugar, surge un vacío de poder que pone en duda las fronteras que delimitan las zonas de influencia de potencias circundantes. A partir de ello, se inician conflictos interimperiales entre potencias involucradas en la zona por establecer control sobre el territorio. Finalmente, los habitantes ucranianos, pese a distintos intentos por proteger su autonomía, acaban por ser sometidos al poder imperial que logra imponer sus condiciones. Este funcionamiento ha marcado históricamente la dinámica de las relaciones entre Ucrania y Rusia. En lo que resta de este artículo me referiré a dos episodios en los que se repite este patrón.

## LA CONFEDERACIÓN POLACO-LITUANA, LA CONTRARREFORMA RELIGIOSA Y PEREIASLAV

El primer momento ocurrió durante el siglo XVII, específicamente en 1654, durante el periodo de la firma del Tratado de Pereiaslav, a través del cual líderes cosacos ucranianos acordaron mutuamente con el zar moscovita el incorporarse al reino ruso. Para poder entender este proceso, además de los matices del consentimiento que llevó al liderazgo ucraniano a integrarse voluntariamente a Rusia, hay que tomar en cuenta que buena parte de lo que hoy es considerado Ucrania estaba, desde mediados del siglo XIV, bajo el dominio de la Confederación Polaco-Lituana. En esa unidad política las diversas regiones y poblaciones de la Confederación gozaban de libertad religiosa, un elemento fundamental considerando que en las secciones polacas se profesaba la religión católica romana, mientras que los ucranianos mantenían la fe ortodoxa adoptada desde el periodo de la antigua Rus de Kiev (Roháč 2008).

Sin embargo, en los siglos XVI y XVII la población ortodoxa de la Confederación comenzó a ser presionada por sus creencias. Las guerras religiosas que afectaban a Europa desde la reforma protestante de Lutero se manifestaron en esta región a través de crecientes apremios sobre la población ortodoxa para que adoptara la fe católica. Los líderes polacos de religiosidad papal iniciaron una campaña más agresiva de conversión y de fin a la tolerancia religiosa que había imperado hasta ese entonces. Un ejemplo de esa actitud es que durante este periodo la Confederación se involucró activamente en la guerra civil que afectó al zarato moscovita entre 1598 y 1613. La razón de su participación en este conflicto interno está en que frente a la crisis de sucesión que estalla con la muerte del último monarca de la dinastía ruríkida y la ascensión de Boris Godunov, la Confederación buscó implantar un gobernante títere que convirtiera al reino moscovita en uno católico (Graystone 2009). En efecto, la Confederación recibió apoyo papal para llevar a cabo esta misión, la que, pese a lograr instalar por un breve periodo a un gobernante elegido desde Polonia, no logró el cometido final de transformar la religiosidad del zarato de Moscú.

La ofensiva religiosa diplomática no se remitió exclusivamente a asuntos más allá de las fronteras de la Confederación, ya que en el ámbito doméstico Polonia-Lituania buscó convertir a los ortodoxos que residían al interior de las fronteras del reino, lo que fue enajenando la posición de los ucranianos ortodoxos en la Confederación. La resistencia a tales políticas puede esquematizarse en dos procesos paralelos. En primer lugar, los intentos de conversión de la nobleza polaca —llamada *szlachta*— sobre la población ucraniana puso presión sobre sus intelectuales religiosos para proteger la fe mediante la sofisticación teológica de la doctrina religiosa para responder al desafío de los católicos polacos. Las ideas europeas del humanismo y luego de la Ilustración comenzaron a ser incorporadas al pensamiento religioso ucraniano ortodoxo. Este proceso enriqueció y complejizó su teología, un desarrollo intelectual que casi no existía en el contexto ortodoxo del zarato moscovita, donde el pensamiento religioso no fue objeto de un desarrollo abstracto y filosófico. Uno de los resultados de esta sofisticación teológica fue la Unión de Brest que creó la iglesia Uniata que vinculó a los ortodoxos eslavos con el papado romano en el contexto de la Reforma y Contrarreforma religiosa en Europa (Gudziak 1992).

En segundo lugar, la presión sobre la población ortodoxa de la Confederación provocó migraciones hacia sus zonas fronterizas, específicamente hacia la sección occidental de la estepa eslava, territorio donde confluían el zarato moscovita, el kanato de Crimea, el imperio otomano y la Confederación Polaco-Lituana. El espacio entre estas unidades políticas puede caracterizarse como una zona de quiebre en la que no existía un control acabado de los Estados circundantes. Por esa razón, este territorio atrajo el establecimiento de comunidades cimarronas, herederas de las poblaciones transhumantes de la estepa y ampliadas por población campesina que escapaba de las condiciones de servidumbre que se endurecían en Moscú y de la persecución religiosa en Polonia-Lituania (Plokyh 2012).

### Las ideas europeas del humanismo y luego de la Ilustración comenzaron a ser incorporadas al pensamiento religioso ucraniano ortodoxo.

La mezcla de estos dos procesos de resistencia a la presión polaca sobre la población ucraniana gatilló finalmente un levantamiento de los ortodoxos en la Confederación bajo el liderazgo de los cosacos, quienes desde 1648 a 1654 pusieron en jaque la administración polaco-lituana y desafiaron la estabilidad fronteriza de la región. Bodgan Khmelnytsky, líder cosaco de la rebelión, viendo que eventualmente necesitarían el socorro de alguna de las potencias circundantes para mantener el esfuerzo militar, creó una alianza con el que se consideraba el aliado natural de los ucranianos ortodoxos: el zar moscovita. De entre las unidades políticas existentes en la región, Moscú era la única que profesaba su misma religión y era, por tanto, un aliado natural (Kappeler 2001, 63).

En este contexto se firmó el acuerdo de Pereiaslav de 1654, en el que el liderazgo cosaco, representando a parte del territorio y la población de la Ucrania contemporánea, se puso bajo soberanía moscovita.

Es interesante notar que es desde este periodo, y por iniciativa de los intelectuales religiosos ucranianos (quienes contaban con una formación académica más sofisticada que la de sus pares moscovitas), que el argumento de la Rus de Kiev como prueba de la indivisibilidad del pueblo ruso y ucraniano, herederos de la misma tradición, comienza a ser movilizado con el fin de legitimar la unidad que se había alcanzado en Pereiaslav (Kohut 2003, 64-65). De ese modo, la dimensión retórica del uso de la historia para fines distintos, e incluso opuestos, se hace evidente en la instrumentalización del periodo kievita de la historia eslava.

Este episodio de las relaciones entre ucranianos y rusos me permite ofrecer el primer paralelo entre la situación actual y su dimensión histórica. Surge una situación fronteriza ambigua, en la que se desafían los límites territoriales existentes mediante la extensa rebelión cosaca de Khmelnytsky. Esta situación pone en escena a distintos poderes imperiales circundantes que buscan ampliar su dominio sobre la zona de quiebre a través de la promoción de rivalidades internas para promover agendas imperiales e intereses propios. Finalmente, la solución del conflicto pone en duda la autonomía de los rebeldes ucranianos.

**De ese modo, la dimensión retórica del uso de la historia para fines distintos, e incluso opuestos, se hace evidente en la instrumentalización del periodo kievita de la historia eslava.**

Digo esto pues, en un inicio, el acuerdo de Pereiaslav de 1654 fue firmado entre iguales, es decir, un acuerdo entre dos Estados en el que el zar de Moscú reconoció como equivalentes a los signatarios cosacos, aunque esto no lograra estar en armonía con la concepción patrimonial del dominio del zar en su reino (Davies 2009). Sin embargo, era comprensible que el zar Aleksei Mikhailovich aceptara inicialmente estos términos. Moscú venía saliendo, como ya mencionamos, de una guerra civil que culminó con la instalación de una nueva dinastía, los Romanov, y estos aún poseían una posición débil como nuevos gobernantes del extenso reino moscovita.

Sin embargo, las prerrogativas autonómicas que el acuerdo de Pereiaslav garantizaba a los cosacos ucranianos fueron lentamente erosionadas en favor de una plena incorporación al sistema provincial del naciente imperio ruso durante el siglo XVIII. Esta se materializó definitivamente en 1764 una vez que Catalina II de Rusia conquistó el kanato de Crimea, incorporando las costas del Mar Negro al imperio ruso (Kappeler 2001, 67).

Este primer momento en la historia de las relaciones entre Ucrania y Rusia nos permite introducir el segundo momento para ilustrar la regularidad presente en el conflicto actual.



## 1917, LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL Y LA INDEPENDENCIA DE UCRANIA

La caída del imperio Romanov en las primeras décadas del siglo XX provocó un vacío imperial y una inmediata carrera entre las potencias por ocupar el espacio que la dinastía rusa dejaba vacante.

Apenas formado el gobierno provisional en San Petersburgo, que gobernaría a Rusia entre febrero y octubre de 1917, los nacionalistas ucranianos crearon un órgano de gobierno independiente: la rada o parlamento ucraniano (Von Hagen 2003). El nacionalismo ucraniano que venía desarrollándose desde finales del siglo XVIII y XIX estaba en parte inspirado por las ideas del romanticismo decimonónico y rescataba las características folclóricas del lenguaje y la forma de vida del campesinado ucraniano. Al igual que en la época de la rebelión de Khmelnytsky y en la década de 1990 después de la disolución de la URSS, fueron los mismos ucranianos quienes, liderados por Symon Petliura (1879-1926), llenaron el vacío imperial dejado por la casa Romanov.

Sin embargo, los ucranianos no fueron los únicos que se movilizaron para hacer uso de dicho espacio vacante. El gobierno alemán, que estaba inmerso en la Primera Guerra Mundial, decidió involucrarse en este territorio a través de una alianza en la cual se ofrecieron como protectores de los intereses nacionales ucranianos, buscando evitar que estos cayeran bajo la órbita bolchevique con el fin de fortalecer la postura alemana en la mesa de negociación de Brest-Litovsk. Del mismo modo, los alemanes pretendían calmar las hostilidades del frente oriental para conseguir sus objetivos en el flanco occidental de la Gran Guerra (Von Hagen 2020, 252). Así, Alemania promovió la independencia nacional ucraniana como una manera de influir en la zona para favorecer sus objetivos de mediano y largo plazo en el contexto de la guerra, además de conseguir valiosos recursos agrícolas para mantener el esfuerzo bélico (Healy 2003). Por esa razón, una vez que aseguraron la lealtad del naciente gobierno ucraniano los alemanes instalaron el gobierno del dictador y líder cosaco Pavlo Skoropadskii (1873-1945), quien inmediatamente cerró la rada ucraniana e inició un proceso que frenó el desarrollo democrático sobre el que se había basado el primer impulso de la República Popular Ucraniana.

La caída del imperio Romanov en las primeras décadas del siglo XX provocó un vacío imperial y una inmediata carrera entre las potencias por ocupar el espacio que la dinastía rusa dejaba vacante.

El gobierno de Skoropadskii se caracterizó por su naturaleza colaboracionista, constituyéndose en un gobierno útil para los planes alemanes en la zona (Von Hagen 2020, 256). Esta característica se

hizo patente durante la guerra civil rusa al manifestar su apoyo a la restauración del zarismo en Rusia, alineándose con el ejército blanco monarquista. Fueron precisamente estas características las que permitieron que el apoyo que el ejército bolchevique ofrecía a los nacionalistas ucranianos fuera atractivo para las secciones progresistas que buscaban nuevamente su independencia, incluso si ella ocurría en el contexto federal de la naciente Unión Soviética. Estas circunstancias permitieron, una vez finalizada la guerra civil rusa en 1922, la creación de la República Socialista de Ucrania (RSU) como una parte constituyente de la URSS (Hirsch 2000). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la creación y apoyo de esta república por parte de los bolcheviques fue siempre ambivalente y puede también explicarse desde un punto de vista pragmático.

El liderazgo bolchevique tuvo presente desde un inicio que una política de tolerancia a las nacionalidades iba a ser clave a la hora de mantener la cohesión del desaparecido imperio ruso. La fuerza de la idea nacional a inicios del siglo XX, que logró desbaratar al imperio austro-húngaro en el mismo periodo, generó una gran impresión en el liderazgo de los bolcheviques. Desde el punto de vista teórico, los comunistas rusos consideraban al nacionalismo como la manifestación de los intereses políticos burgueses, los cuales, en su pensar, relevaban lealtades ideológicamente falsas que ocultaban los vínculos de clase que eran fundamentales en el pensamiento marxista. Sin embargo, lo consideraban un articulador ideológico que no podía ser ignorado. Por esta razón, la promoción de la idea nacional en el contexto bolchevique fue más bien pragmática y basada en la noción de que aportaría al desarrollo cultural de los pueblos que habían sido oprimidos por el nacionalismo ruso durante la era imperial (Martin 2001, 2-5).

### El liderazgo bolchevique tuvo presente desde un inicio que una política de tolerancia a las nacionalidades iba a ser clave a la hora de mantener la cohesión del desaparecido imperio ruso.

Del mismo modo, el apoyo que los bolcheviques prestaron a la formación de una república ucraniana respondía también a una estrategia que Terry Martin calificó como la idea del Piamonte (2001, 9). Hay que recordar que la primera versión de la RSU era más pequeña que la versión actual de la república ucraniana, pues parte de su territorio contemporáneo se hallaba aún bajo soberanía polaca, situación que no cambiaría hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Por esa razón, para la URSS era importante crear una república ucraniana que sirviera como señuelo para sus compatriotas bajo dominio polaco. Hacer esto promovería la discordia al interior de Polonia, una desestabilización que permitiría justificar la anexión de los territorios habitados por ucranianos a ambos lados de la frontera. Esto, según Martin, generaría un efecto similar al que había tenido la independencia del Piamonte durante la Unificación Italiana en el siglo XIX.

Sin embargo, esta política de promoción de las identidades nacionales comenzó a cambiar una vez que Stalin se afianzó en el liderazgo soviético después de la muerte de Lenin. Mientras que la idea nacional continuó siendo apoyada en las regiones del oriente soviético, consideradas atrasadas cultural y económicamente, en las regiones occidentales de la URSS el apoyo a la promoción nacional fue perdiendo fuerza (Simon *et al.* 2019).

En aquellas circunstancias, el nacionalismo ucraniano pasó de ser percibido como una ventaja estratégica frente a los intereses territoriales soviéticos en Polonia, a ser visto como una potencial quinta columna que debía ser desbaratada para evitar la fragmentación territorial de la URSS (Martín 2001, 26). El ensañamiento de la política de colectivización en Ucrania (es decir, el *holodomor*, calificado por algunos como un genocidio) puede ser entendido en ese contexto (Andriewsky 2015). Pese a que la intensidad y brutalidad de esta política se manifestó en diversas regiones de la Unión Soviética, ella tuvo un efecto devastador sobre el campesinado ucraniano.<sup>2</sup>

## Esta política de promoción de las identidades nacionales comenzó a cambiar una vez que Stalin se afianzó en el liderazgo soviético después de la muerte de Lenin.

Este segundo momento que hemos revisado nos permite nuevamente ver cómo la desarticulación de un poder establecido en la región, el imperio de los Romanov, generó apetitos imperiales que buscaron ampliar sus esferas de influencia. Estos planes compitieron con los deseos de autodeterminación ucranianos, que finalmente fueron sometidos a los designios imperiales de las potencias circundantes.

## CONCLUSIONES

En conclusión, los dos momentos históricos que hemos visitado nos permiten entender que el territorio ucraniano ha sido disputado cada vez que las fronteras de las potencias imperiales circundantes han sido desafiadas. Por esta razón, un marco interpretativo histórico puede poner en perspectiva la actual invasión rusa a Ucrania e insertarla en la lógica de procesos de reacomodación de potencias imperiales en el corazón de Europa, una dinámica que históricamente ha afectado el devenir del pueblo ucraniano.

---

<sup>2</sup> Una vez que Stalin muere y se inicia el proceso de desestalinización del sistema soviético con Khrushchev a la cabeza, como parte de las medidas de reparación por los excesos del líder anterior, es que en la fecha de la celebración de los 300 años del Tratado de Pereiaslav, en 1954, se traslada la administración de Crimea como un gesto simbólico a la RSU.

Del mismo modo, el análisis de estos episodios en las relaciones ruso-ucranianas nos permite ver cómo el despliegue de justificaciones ancladas en antecedentes históricos han variado en los distintos momentos de las relaciones entre ambas naciones. En ese sentido, posibilitan el cuestionamiento de la validez de los argumentos de esta naturaleza que han sido movilizados desde el inicio de la invasión en febrero de 2022.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andriewsky, O.** 2015. Towards a Decentred History: The Study of the Holodomor and Ukrainian Historiography, *East/West: Journal of Ukrainian Studies*, 2(1), 17-52.
- Antonenko, O.** 1999. Russia, NATO and European security after Kosovo, *Survival*, 41(4), 124-144.
- Davies, B.** 2009. The Road to Pereiaslav. *Cahiers Du Monde Russe. Russie - Empire Russe - Union Soviétique et États Indépendants*, 50(50/2-3), 465-493.
- Fukuyama, F.** 1989. The End of History? *The National Interest*, 16, 3-18.
- Graystone, E. P.** 2009. *Russian national and religious identity during the later years of the Time of Troubles (1610-13)* [PhD, University of Birmingham]. <https://etheses.bham.ac.uk/id/eprint/281/>
- Gudziak, B. A.** 1992. *Crisis and reform: The Kievan Metropolitanate, the Patriarchate of Constantinople, and the genesis of the Union of Brest* [PhD]. <https://www.proquest.com/docview/303971319/abstract/1EBBA-5FA47694F21PQ/1>
- Healy, J.** 2003. *Central Europe in flux: Germany, Poland and Ukraine, 1918-1922* [PhD, University of Glasgow]. <https://eleanor.lib.gla.ac.uk/record=b2185794>
- Hirsch, F.** 2000. Toward an Empire of Nations: Border-Making and the Formation of Soviet National Identities. *The Russian Review*, 59(2), 201-226.
- Kappeler, A.** 2001. *The Russian Empire: A Multi-Ethnic History*. Abingdon: Routledge.
- Kohut, Z. E.** 2003. The Question of Russo-Ukrainian Unity and Ukrainian Distinctiveness in Early Modern Ukrainian Thought and Culture. En A. Kappeler, Z. E. Kohut, M. Von Hagen, & F. E. Sysyn (eds.), *Culture, nation, and identity: The Ukrainian-Russian encounter (1600-1945)* (pp. 57-86). Edmonton: Canadian Inst. of Ukrainian Studies Press.
- Martin, T.** 2001. *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*. Ithaca: Cornell University Press.
- Messina, C.** 1994. From Migrants to Refugees: Russian, Soviet and Post-Soviet Migration. *International Journal of Refugee Law*, 6(4), 620-635.
- Montt, M.** 2018. El factor China en la Guerra Fría. En P. Iacobelli, R. Cribb, & J. L. Perelló (eds.), *Asia y el Pacífico durante la Guerra Fría* (pp. 99-118). Santiago: Fondo de Cultura Económica.

**Plokhy, S.** 2012. *The Cossack Myth: History and Nationhood in the Age of Empires*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Psaki, J., & Singh, D.** 2022. *Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and Deputy National Security Advisor for International Economics and Deputy NEC Director Daleep Singh* [White House]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/02/24/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-deputy-national-security-advisor-for-international-economics-and-deputy-nec-director-daleep-singh-february-24-2022/>

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

**Putin, V. V.** 2022a. *Address by the President of the Russian Federation 1*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>

**Putin, V. V.** 2022b. *Address by the President of the Russian Federation*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>

**Roháč, D.** 2008. 'It Is by Unrule That Poland Stands': Institutions and Political Thought in the Polish-Lithuanian Republic. *The Independent Review*, 13(2), 209-224.

**Simon, G., Forster, K., & Forster, O.** 2019. *Nationalism and Policy Toward the Nationalities in the Soviet Union: From Totalitarian Dictatorship to Post-Stalinist Society*. New York: Routledge.

**Smith, H.** 2014. Russia as a great power: Status inconsistency and the two Chechen wars. *Communist and Post-Communist Studies*, 47(3-4), 355-363.

**Torbakov, I.** 2007. The West, Russia, and China in Central Asia: What Kind of Game Is Being Played in the Region? *Transition Studies Review*, 14(1), 152-162.

**Von Hagen, M.** 2003. States, Nations, and Identities: The Russian-Ukrainian Encounter in the First Half of the Twentieth Century. En A. Kappeler, Z. E. Kohut, M. Von Hagen, & F. E. Sysyn (eds.), *Culture, nation, and identity: The Ukrainian-Russian encounter (1600-1945)* (pp. 360-374). Edmonton: Canadian Inst. of Ukrainian Studies Press.

**Von Hagen, M.** 2020. Part II: Revolution as War: The Western Borderlands Post-October. En D. Orlovsky (ed.), *A Companion to the Russian Revolution* (pp. 247-262). Hoboken: Wiley-Blackwell.

# La guerra en Ucrania: reforzamiento de la Unión Europea y de la OTAN

**PAULINA ASTROZA SUÁREZ**

- La guerra entre Rusia y Ucrania ha significado un evento de consecuencias insospechadas. Ante una Unión Europea (UE) que todavía no se recuperaba de sus múltiples crisis, y una Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) declarada en su momento como “obsoleta” por el candidato a la presidencia de Estados Unidos, Donald Trump, o “con muerte cerebral” como la calificó el presidente de Francia, Emmanuel Macron, hoy nos encontramos ante un escenario totalmente diferente.
- ¿Dónde encontrar los antecedentes mediatos a la invasión rusa? ¿Qué cambios se han producido en el escenario internacional actual? ¿Cómo explicar este punto de inflexión en las relaciones internacionales? En este ensayo se intentará dar ciertas luces para aquilatar los efectos colaterales y geopolíticos de la guerra en Ucrania.
- El texto analiza el actual conflicto a partir de sus causas y posibles consecuencias. Para ello, se evalúa la posible adhesión de Ucrania a organismos como la OTAN y la UE, explicando el proceso y sus exigencias. Además, se aborda la muy posible ampliación de la OTAN con el ingreso de Suecia y Finlandia. Finalmente, en el último apartado, se exploran las posibles salidas al conflicto, estableciendo los elementos necesarios para un término efectivo, que asegure el mantenimiento de la seguridad y la paz internacional.

PALABRAS CLAVE: Ucrania, Rusia, Unión Europea, OTAN, escenario internacional

**Paulina Astroza Suárez** es Abogada, Universidad de Concepción. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Master en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Diplomada en Relaciones Internacionales y Política Comparada, UC de Lovaina, Bélgica. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción.

El mundo fue sorprendido el 24 de febrero de 2022 con la noticia de que Ucrania había sido invadida por el ejército ruso. El conflicto entre ambos Estados activó de inmediato las alertas de distintos organismos y de la prensa internacional por el alto riesgo de vulneración de los derechos humanos y por poner en grave riesgo la paz y seguridad internacional. Resurgió, de tal manera, la memoria colectiva de una pasada “Guerra Fría” que la humanidad pensaba superada, pudiendo tener consecuencias inconmensurables en el ámbito político, social y económico, además de múltiples pérdidas humanas y una violación sistemática del Derecho Internacional Humanitario.

¿Dónde encontrar los antecedentes mediatos a la invasión rusa? ¿Qué cambios se han producido en el escenario internacional actual? ¿Cómo explicar este punto de inflexión en las relaciones internacionales? Para comprender los alcances de la guerra debemos remontarnos al fin de la Guerra Fría y a organismos como la OTAN, el Pacto de Varsovia y la UE, cuyo avance hacia las fronteras rusas ha servido de fundamento para la narrativa de Vladimir V. Putin. Sin embargo, deben agregarse también episodios como las protestas del Euromaidán de 2014, la anexión a Rusia de la península de Crimea y la reciente llegada a la presidencia ucraniana de Volodimir Zelensky, unido además a los mensajes políticos enviados por la OTAN de aceptar la adhesión de Ucrania. Todos estos acontecimientos han contravenido las pretensiones de Putin de volver a conformar “la gran Rusia”, especialmente con aquellos territorios que consideraba históricamente ligados a Moscú.

Por otro lado, existen en la actualidad dos fenómenos nacionalistas que influyen en el desarrollo del conflicto. Por un lado, el nacionalismo ruso, el cual se identifica con los populismos de extrema derecha, llamados “iliberales”; por otro, un creciente nacionalismo ucraniano que se siente más cercano a los ideales occidentales. Asimismo, la solicitud de adhesión de Ucrania a la UE indica que será un proceso complejo y extenso, para el cual no existe vía alternativa o *fast-track*, pese a los mensajes de las autoridades europeas. Es necesario que se respete la institucionalidad y los criterios establecidos, lo que implicará la preparación de Ucrania, lo cual tomará tiempo, más aún cuando no cumple con los requisitos llamados de “Copenhague”<sup>1</sup> para su ingreso.

### [Para comprender los alcances de la guerra debemos remontarnos al fin de la Guerra Fría y a organismos como la OTAN, el Pacto de Varsovia y la UE.](#)

En ese sentido, la situación tras el conflicto bélico es altamente multifacético y con una diversidad de trasfondos. El escenario posible para finalizar el conflicto requiere de la negociación de actores trascendentales del sistema internacional; asimismo, se debe buscar una salida que no humille a ninguno

<sup>1</sup> Criterios de adhesión (“de Copenhague”). Ver [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession\\_criteria\\_copenhague](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhague)

de los actores, estableciendo condiciones para evitar el germen de un nuevo conflicto de mayor escala. Este artículo tiene por objeto establecer los principales antecedentes del conflicto, para posteriormente analizar el mecanismo de entrada tanto de Ucrania como de otros Estados (Suecia y Finlandia) a la UE y a la OTAN. Finalmente, en las conclusiones se intenta responder cuáles podrían ser algunas posibles salidas al conflicto.

## ANTECEDENTES DEL CONFLICTO

Para poder entender el conflicto, debemos en primer lugar rememorar episodios como la Guerra Fría, la caída del muro de Berlín, la reunificación de Alemania, la disolución de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, entre otros. Es relevante, además, considerar el antecedente que las Comunidades Europeas —actual UE— fueron creadas después de la Segunda Guerra Mundial con los tratados constitutivos de París (1951<sup>2</sup>) y Roma (1957<sup>3</sup>), con miras a garantizar la paz dentro del continente. Al mismo tiempo, en 1949 se celebró el Tratado del Atlántico Norte que creó la OTAN, cuyo fundamento jurídico-político se encuentra en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>4</sup>, el cual estableció el principio de la legítima defensa en materia internacional. Dicho principio declaró que la legítima defensa puede ser individual o colectiva, es decir, que frente a un ataque armado existe, en palabras de la propia Carta, el derecho inmanente por parte de un Estado a defenderse, pudiendo hacerse de manera colectiva. Este fue también el fundamento para la creación de la contraparte de la OTAN, el Pacto de Varsovia.

Asimismo, la OTAN, que se había establecido para hacer frente a la Unión Soviética (URSS), permitió la incorporación de la República Federal Alemana y su legitimación como actor internacional de postguerra. Es necesario recordar que, luego del término de la Segunda Guerra Mundial, Alemania terminó dividido en dos bloques —occidental y oriental—, lo que significó que, con el correr de la Guerra Fría, se transformara en el eje de la disputa entre la URSS y EE.UU., ícono de lo que Winston Churchill llamó la “cortina de hierro” (Churchill 1946). La OTAN sirvió de paraguas a la Alemania Federal, la que tras las guerras mundiales ha tenido limitaciones desde el punto de vista militar. No cuenta, por ejemplo, con armamento nuclear, como sí lo tienen otros miembros de la OTAN tales como Francia y el Reino Unido dentro del territorio europeo, o Estados Unidos, reconocido como el pilar nuclear de la alianza.

Por lo tanto, desde esta perspectiva resulta importante tener en cuenta la formación de la OTAN como una organización internacional de carácter militar y defensivo. Fundamental es destacar el artículo V

---

<sup>2</sup> Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951. Entró en vigor el 23 de julio de 1952.

<sup>3</sup> Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) o Tratados de Roma. Entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

<sup>4</sup> Artículo 51 Carta ONU. Ver <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-7>



del Tratado del Atlántico Norte,<sup>5</sup> que establece la cláusula de “todos para uno y uno para todos”. Si se ataca a uno de ellos, los otros pueden también atacar a aquel que agrede a uno de los miembros de la alianza. Si bien no es una cláusula de ayuda militar automática (son los Estados los que deciden la forma de ayuda al Estado atacado), se reconoce que pueden emplear la fuerza armada. Esto explica por qué la OTAN no está actuando directamente en suelo ucraniano enfrentando a tropas rusas —Ucrania no es parte de la alianza—, limitándose más bien a abastecer a Ucrania de armas y apoyo logístico.

Por otro lado, se debe considerar el avance de las entonces Comunidades Europeas. Al producirse el término de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín, el fin del sistema bipolar, el ocaso del enfrentamiento Este-Oeste, la disolución de la Unión Soviética y todo lo vivido en ese convulso momento, se habría celebrado una suerte de pacto no escrito o tácito entre ambos bloques. En virtud de éste, se le habría prometido a Mijaíl Gorbachov que ni la OTAN ni las Comunidades Europeas se ampliarían hacia el Este, en especial a territorios anteriormente bajo la órbita soviética o pertenecientes a la URSS, para que de esa forma Rusia aprobara la reunificación alemana. En consecuencia, al haberse ampliado la OTAN y la actual UE hacia el este de Europa, Putin ha insistido que los rusos son las víctimas, los agredidos y los amenazados. Por supuesto, esta visión difiere de la concepción occidental de que Rusia es en realidad el invasor y, por tanto, el agresor en esta disputa geopolítica.

### Desde esta perspectiva resulta importante tener en cuenta la formación de la OTAN como una organización internacional de carácter militar y defensivo.

En efecto, después de la disolución de la URSS, aquellos países satélites que comenzaron primero sus procesos de transición, sobre todo en Europa Central y Oriental, solicitaron su ingreso a la UE, creada en el Tratado de Maastricht de 1992<sup>6</sup> (Unión Europea 1992). Como consecuencia de su incorporación, estos países comenzaron a experimentar profundas transformaciones económicas, políticas y sociales. Este hito generó que otros países desearan ser miembros; fue así como, además del caso turco, se iniciaron las peticiones de adhesión por parte de Polonia, República Checa, Eslovaquia, los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Bulgaria, Rumania, Hungría, Malta y Chipre.

El aumento de solicitudes de adhesión a la UE forzó a los Estados miembros a adoptar una decisión geopolítica. Una alternativa era aceptar las adhesiones inmediatamente, lo cual significaba un eminente riesgo a su propia estabilidad y sobrevivencia del proyecto europeo. Se trataba de la mayor ampliación que el conglomerado enfrentaba respecto de Estados que provenían de una estructura comple-

<sup>5</sup> Artículo 5 Tratado OTAN. Ver [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=es](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es)

<sup>6</sup> Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992. Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

tamente distinta, caracterizada por el socialismo real, una economía centralizada y la inexistencia de una democracia liberal. Una segunda alternativa era desestimar las solicitudes de adhesión de los países de la esfera de influencia de la ex URSS, lo que también tenía sus riesgos al ser países europeos, con fronteras con la UE y de gran inestabilidad. Finalmente, la decisión adoptada fue celebrar los llamados “Tratados de Cooperación” para prepararlos para su posterior “adhesión”. En ese sentido, se llevaron a cabo los denominados “Criterios de Copenhague”, los cuales establecieron requisitos en tres áreas fundamentales: 1) económica, la cual implicaba estar preparados para enfrentar una economía de mercado; 2) política, que conllevaba respetar los derechos humanos, el Estado de derecho, la pluralidad y la democracia liberal; y 3) jurídica, es decir, estar preparados a aplicar lo que se denominó como el “acervo comunitario” —*acquis communautaire*—, esto es, toda la legislación dictada por la UE.

En el año 2004 se consolidó esta gran ampliación al incorporarse diez países de Europa Central, Oriental y el Mediterráneo. Posteriormente, en 2007, ingresan dos Estados más: Bulgaria y Rumania. Así, Rusia se enfrenta a un escenario en que sus ex países satélites, antiguamente partes de la órbita soviética, se acercaban a Occidente a través de la UE; mientras que, al mismo tiempo, tras la disolución del Pacto de Varsovia, dichos Estados pedían su ingreso a la OTAN. En consecuencia, la OTAN acogió a los países que se retiraron de dicho pacto, lo cual fue interpretado por Rusia como un incumplimiento al pacto tácito como también un acto de presión al acercarse a sus fronteras.

### En el año 2004 se consolidó esta gran ampliación al incorporarse diez países de Europa Central, Oriental y el Mediterráneo.

En la actualidad, al analizar el caso particular de Ucrania, uno de los Estados fundadores de la Unión Soviética en 1922, se constata que, para los rusos, y en particular para la administración nacionalista de Putin, se trata de un país especial. Es el origen de Rusia, la Rus de Kiev, tal como lo señala el proverbio ruso: “San Petersburgo es la cabeza de Rusia, Moscú el corazón y Kiev es la madre”. Es decir, el origen de la propia Rusia estaría en Ucrania. Vladimiro I, Zar de Rusia, nació en Kiev y, por tanto, para muchos rusos la región es parte de esa Rusia que quieren restablecer. Esto ha hecho que Putin se niegue a aceptar que Ucrania forme parte de la UE y, en especial, de la OTAN. El líder ruso no soporta la sola idea de que tropas occidentales se instalen con bases militares en territorio ucraniano, y menos que existan armas que atenten contra su seguridad nacional.

En 2014 se celebró un acuerdo de asociación entre la UE y Ucrania, acto que levantó inmediatamente los temores de Putin, quien rechazó categóricamente dicha asociación. Conviene destacar que el Acuerdo de Asociación es similar a un tratado de libre comercio, pero que incluye además materias

políticas y de cooperación. Por tanto, no es un medio para adherirse a la UE si así no se ha establecido como fin. A raíz de este Acuerdo de Asociación, Putin presionó al entonces presidente ucraniano, Viktor Yanukóvich, con el único fin de que se desistiera del mismo. Ese año se desencadenó el fenómeno conocido como Euromaidán, liderado por la población ucraniana pro-UE pero también con la participación de grupos neonazis. Este proceso generó, a su vez, la anexión de la península de Crimea a la Federación Rusa, en virtud de un referéndum<sup>7</sup> calificado como ilegítimo por Occidente por la falta de garantías democráticas mínimas.

Se suman a estos hechos los sucesivos cambios de líderes en Ucrania durante los últimos años hasta la llegada del actual presidente Volodimir Zelensky, quien ha sido denominado como “un *outsider*” (Rohozinska y Shpak 2019). Zelensky llegó a la presidencia a través de elecciones democráticas con un 73% de los votos (Deutsche Welle 2019). Su perfil se aleja de un líder tradicional, pues se trata de un reconocido actor satírico que fue parte de un programa de televisión, siendo además abogado, aunque muchas veces esto no se mencione. Triunfó con un discurso en contra de la clase política tradicional y sus prácticas de corrupción, siendo por ello calificado de “populista”. Ante ello, Putin considera que Zelensky es un líder cercano al bloque occidental, cuestión que entiende como una amenaza, especialmente por la relación de Zelensky con Estados Unidos (particularmente con Trump), quien le solicitó apoyo en la campaña de desprestigio a la carrera presidencial de Joe Biden, investigando las inversiones y negocios en Ucrania de su hijo.

### Ese año se desencadenó el fenómeno conocido como Euromaidán, liderado por la población ucraniana pro-UE pero también con la participación de grupos neonazis.

Como último antecedente de la visión manifestada por Putin, mediante la cual ha presentado a su país como un Estado víctima de las agresiones de Ucrania en alianza con la OTAN, está su aspiración de reconstruir la “Gran Rusia” y demostrar a Occidente que existe una línea roja inquebrantable: Ucrania. Paradójicamente, la intención del presidente de la Federación Rusa era desmilitarizar sus Estados fronterizos y que éstos se desistieran de adherir a la UE o a la OTAN. En cambio, contrariamente a los deseos de Putin, en la actualidad se observa una Europa que ha aumentado su capacidad armada y su presupuesto de defensa, lo que se suma a nuevas solicitudes de adhesión de países como Ucrania, Moldavia y Georgia. Además, Finlandia y Suecia hicieron oficial su petición de adhesión a la OTAN el 18 de mayo de 2022.

<sup>7</sup> Referéndum realizado en marzo de 2014, en cuya virtud el 97,7% de la población de Crimea votó a favor de la adhesión de la península a la Federación Rusa.

Asimismo, no hay que olvidar que el régimen ruso ha vulnerado el Derecho Internacional y, sobre todo, el Derecho Internacional Humanitario, a través de la masacre del pueblo ucraniano. Al mismo tiempo, sin embargo, está infligiendo un daño a los propios rusos, quienes no solo han sufrido bajas militares, sino que están sufriendo las fuertes sanciones económicas de Occidente.

## NACIONALISMO RUSO VERSUS NACIONALISMO UCRANIANO

La Rusia de los Vladimir, que justamente es el nombre del presidente de Ucrania, Volodimir Zelensky, nace y está en Kiev. Eso es un elemento identitario que Occidente debe comprender, no para justificar la guerra, sino para explicar las razones del conflicto. Existe, en parte de la población rusa, el sentimiento de haber nacido de Ucrania y que ésta es parte de la Gran Rusia. Este elemento identitario y cultural se observa con la misma fuerza en algunos ucranianos pertenecientes a la población ucraniana pro-rusa y que, situados en la región del Donbás, cuyas provincias Donetsk y Lugansk se autoproclamaron Repúblicas Populares Independientes en 2014, se resisten a someterse al gobierno central de Ucrania.

Al mismo tiempo, existe un nacionalismo ucraniano que no fue considerado por Putin. El gobernante ruso creía que la población ucraniana lo recibiría de brazos abiertos, agradeciendo ser salvados del, en sus palabras, “genocidio” que Ucrania estaba cometiendo en contra de la población pro-rusa. Putin justificó sus acciones en principios como la responsabilidad de proteger y la legítima defensa, establecidos en la Carta de Naciones Unidas. La región ucraniana menos intervenida por los rusos ha sido la del Donbás (es decir, la zona que aloja a la población ucraniana pro-rusa), concentrando su agresión en el sur de Ucrania, desde Odessa a Mariupol, así como en la frontera con Bielorrusia en el norte. Con la resistencia ucraniana en Kiev y otras zonas, más el inmenso apoyo militar de Occidente, en las últimas semanas el ejército ruso se ha concentrado en el Donbás, tomando el control de la destruida Mariupol y conectando así esta ciudad puerto con la anexada Crimea, lo que le da a Rusia una ventaja en el Mar Negro.

[La Rusia de los Vladimir, que justamente es el nombre del presidente de Ucrania, Volodimir Zelensky, nace y está en Kiev.](#)

Putin ha utilizado el nacionalismo para afianzarse en el poder. Al comenzar su gobierno, lo hizo a través de una suerte de “democracia delegada”<sup>8</sup> por Boris Yeltsin. Este es un fenómeno interesante,

<sup>8</sup> Ver [https://elpais.com/diario/1993/10/21/opinion/751158010\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/10/21/opinion/751158010_850215.html)

ya que durante la presidencia de Yeltsin los oligarcas rusos estaban muy involucrados en el poder. Sin embargo, al asumir en el gobierno, Putin les permitió continuar con sus negocios, sin intervenir e investigar sus orígenes, a cambio de que la política fuera su esfera de influencia. Existe, por lo tanto, un desacoplamiento de la política de los jefes rusos. Desde entonces, Putin ha ido desacomodando esa suerte de democracia delegada en una democracia no competitiva<sup>9</sup> o derechamente una autocracia o régimen “iliberal”, en la cual el único partido que es tolerado es el Partido Comunista (PC). Putin no es comunista; más bien, el PC es la oposición tolerada, y el nacionalismo que abraza el líder ruso se identifica con el populismo de derecha radical, el “iliberalismo”, el cual se acerca a ideas de figuras como las de Marine Le Pen, Matteo Salvini y Viktor Orbán, cuyos ideales son anti-inmigración, de valores tradicionales, conservadores, contrarios al matrimonio homosexual y a los derechos de los movimientos LGTBQ+.

## ¿ADHESIÓN DE UCRANIA A LA UE Y LA OTAN?

Lo primero que es necesario aclarar es que no existe ningún proceso “expres” de ingreso a la UE. Solo existe un procedimiento, el cual se establece en el artículo 49 del Tratado de funcionamiento de la UE. Es un proceso que toma años, sin perjuicio de que, en algunos casos, puede tomar menos tiempo, cuando los Estados cuentan con una preparación mayor y cumplen con los criterios de Copenhague. Esto sucedió, por ejemplo, en 1995 cuando se adhirieron Austria, Finlandia y Suecia. Pese a ello, existen casos como el de Turquía cuya solicitud de ingreso data de la década de 1950 y tiene estatus de candidato desde 1999. Desde entonces se encuentra negociando su ingreso, que probablemente no será aprobado en el corto ni mediano plazo por no cumplir con los requisitos de forma y fondo. Con las medidas adoptadas últimamente por Recep Tayyip Erdogan, este ingreso se hace cada vez más difícil. Es importante relevar que el fondo lo constituyen los anteriormente mencionados criterios de Copenhague y la forma procedimental de ingreso comprende diversas etapas. Comienza con una petición de adhesión para la candidatura, la cual debe ser aprobada por el Consejo de la UE y luego remitida por éste a la Comisión Europea, que finalmente decide el estatus de Estado candidato. Posterior a ello, se comienza a negociar por capítulos, que generalmente son 30 o 31, para que el Estado se prepare y pruebe que cumple con los criterios de Copenhague, lo cual puede demorar varios años. Posteriormente, cuando cada capítulo se cierra, se decide por el Consejo Europeo, que es la reunión de todos los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros. Finalmente, se requiere aprobación del Parlamento Europeo para ratificar el Tratado de Adhesión, la cual exige acuerdo unánime de todos los Estados miembros. En muchos casos, los Estados requieren, previo a su votación, realizar plebiscitos o referéndums internos y aprobaciones parlamentarias, lo que ralentiza aún más este complejo proceso.

En los casos de adhesión de Rumania y Bulgaria el año 2007, el proceso fue muy extenso, pues éstos no cumplían con los criterios establecidos, principalmente en lo referido a la ausencia de corrupción.

<sup>9</sup> Ver <https://journals.openedition.org/revestudsoc/48441>

Fue necesario adaptar una administración absolutamente burocrática a una administración moderna. Es, pues, realmente improbable, incluso a largo plazo, que Ucrania ingrese a la UE; tampoco es claro que lo haga Moldavia, y menos aún Georgia. No es un proceso fácil, y no requiere sólo voluntad de los jefes de Estado, sino que también es relevante la opinión pública.

Se debe considerar, además, que Ucrania no es un contribuyente neto. La UE se divide en países que son contribuyentes netos y los que son beneficiarios. Esta calificación depende de las contribuciones que hacen al presupuesto y de lo que reciben en virtud de las políticas de la UE. En general, la población cree que le paga mucho a la UE, pero en los hechos el presupuesto total de la organización constituye aproximadamente el 1% del PIB de toda la UE. Este presupuesto fue aumentado para afrontar las consecuencias de la pandemia, a través de un plan de recuperación económica propuesto por Ángela Merkel y Emmanuel Macron, quienes lideraron la iniciativa de lo que se conoce como “corona-bonos”, los cuales financiaron la recuperación económica postpandemia con un presupuesto de 750 mil millones de euros.

No es, pues, una decisión fácil, dado que implica asimismo trasladar las fronteras exteriores de la UE a lugares que constituyen un peligro, presionando a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costa (FRONTEX). Así, por ejemplo, en el caso hipotético de que ingresara Turquía, la UE tendría su límite en la frontera con Irak, Siria, Armenia, Georgia e Irán, y ello implicaría la necesidad de reforzar aún más la seguridad exterior.

## La UE se divide en países que son contribuyentes netos y los que son beneficiarios.

En cuanto a la adhesión de Ucrania a la OTAN, es necesario considerar que el país no cumple con los requisitos que en la práctica han ido estableciendo los Estados miembros. Una de las exigencias consiste en que no exista conflicto armado, y actualmente se encuentra en mitad de una guerra. Se requiere que sean democracias con fronteras claras, buenas relaciones de vecindad y Fuerzas Armadas en sintonía con los aliados. Esto es relevante desde el punto de vista político e institucional. Quienes sí cumplen con estos requisitos son Suecia y Finlandia, los que han venido a romper siglos de neutralidad al hacer oficial su candidatura a la adhesión de la OTAN.

## ¿SUECIA Y FINLANDIA A LA OTAN?

Un giro absolutamente inesperado de la guerra de Ucrania ha sido la decisión de Suecia y Finlandia de romper con dos siglos de neutralidad en sus relaciones internacionales. Ambos se habían impuesto este estatuto, que los mantuvo no alineados en las dos guerras mundiales.

Esta opción contaba con gran respaldo popular. Sin embargo, uno de los efectos colaterales no deseados por Putin ha sido lanzar a los brazos de la Alianza Atlántica a dos importantes Estados para la seguridad de Rusia, especialmente Finlandia. Este tiene 1.300 kilómetros de frontera con Rusia y un pasado tormentoso. Basta recordar el fenómeno de la “finlandización de la política exterior”. Este proceso es como Occidente llamaba a la postura del país en la Guerra Fría: mantenerse independiente, pero en paz con la URSS.<sup>10</sup> Hoy en día, tras la guerra en Ucrania y el miedo a las acciones de Putin, un 75% de la población finlandesa aprueba el ingreso a la OTAN, mientras un 60% de los suecos está de acuerdo. Si bien ambos países mantienen cooperación militar con la OTAN, el ingreso marcaría un hito histórico en las relaciones internacionales y en la política de los países nórdicos. Ya fue aprobado por los parlamentos nacionales, y el gobierno socialdemócrata finlandés apoyó la decisión. Por su parte, la primera ministra de Suecia, Magdalena Andersson, declaró en abril que “cuando Rusia invadió Ucrania, la posición de seguridad de Suecia cambió fundamentalmente”. En el caso de Finlandia, la primera ministra justificó su cambio de opinión respecto a la OTAN asegurando que “Rusia no es el vecino que pensábamos que era”.<sup>11</sup>

### Si bien ambos países mantienen cooperación militar con la OTAN, el ingreso marcaría un hito histórico en las relaciones internacionales y en la política de los países nórdicos.

Para poder ser Estados miembros se requiere la unanimidad de los actuales treinta Estados aliados. El presidente turco ha manifestado su reticencia a votar a favor. En una conferencia de prensa, Erdogan reiteró su oposición a las solicitudes de Finlandia y Suecia y describió a este último país como un “criadero” de organizaciones terroristas. El problema para Erdogan es que tanto Suecia como Finlandia han dado asilo a militantes del Partido de los Trabajadores Turcos (PKK) y no declaran como terroristas —como sí lo estima Erdogan— a las milicias kurdosirias llamadas Unidades de Protección del Pueblo, las cuales reciben apoyo de Estados Unidos y otros países. Por lo tanto, será necesario negociar con Erdogan la entrada de estos países a la Alianza Atlántica y eso tendrá un precio fijado por Erdogan. Informaciones sostienen que desea que Suecia y Finlandia revoquen los embargos de armas a su país y que Estados Unidos les provea de ellas. Así, en su cuenta de Twitter el investigador Dr. (c) Jorge Araneda señala que “Turquía exige la extradición de miembros del PKK desde Suecia. También exige garantías de seguridad, el fin de las prohibiciones de exportación de armas y el fin de las actividades

<sup>10</sup> Ver <https://elordenmundial.com/que-es-la-finlandizacion-como-politica-exterior-de-neutralidad/>

<sup>11</sup> Ver <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61466540>

del PKK. Con 6 presuntos miembros en Finlandia y 11 miembros en Suecia”.<sup>12</sup> Las negociaciones se están llevando a cabo mientras se escribió este artículo y el Secretario de Estado de Estados Unidos, Anthony Blinken, se reunió con Erdogan donde éste le manifestó que Turquía tenía un rol que jugar en el conflicto ruso-ucraniano.<sup>13</sup> ¿Cuál será el precio a pagar por el voto favorable de Turquía? Se sabrá probablemente en la Cumbre de la OTAN en Madrid en junio de 2022.

## ESCENARIOS POSIBLES ANTE EL CONFLICTO

Es difícil pensar en salidas a la crisis en momentos en que la información que llega desde Europa parece un verdadero torbellino. Es evidente que el escenario ideal para finalizar este conflicto no será el resultado de una negociación directa entre Zelensky y Putin, sino entre Biden y el líder ruso. Para Putin el único interlocutor válido es el presidente de los Estados Unidos. Las negociaciones con Ucrania han estado en punto muerto: se han violado los ceses al fuego y no se han respetado los corredores humanitarios acordados por las partes. Del lado de la UE debe estar en las negociaciones el Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común, Josep Borrell. Igualmente se requiere presencia de las potencias nucleares: Reino Unido y Francia. También debe participar Alemania, el Secretario General de la ONU y de la OTAN. Si no existe negociación de todos esos actores no habrá una salida real a la guerra. Las posibilidades de extensión a otras zonas como Georgia, Moldavia o la región de Transnistria es una realidad. Es poco probable que la invasión se extienda a Occidente debido a la disuasión nuclear que todavía funciona en las relaciones internacionales.

Este contexto nos recuerda lo sucedido durante la crisis de los misiles, en que la mesa de negociación fue secreta y directa entre Estados Unidos, a través de Robert Kennedy, y el embajador soviético en Washington. En virtud de ella llegaron a un acuerdo que resguardaba la imagen internacional de ambos Estados, sin humillarlos. La reputación es muy importante en relaciones internacionales y eso debe tenerse presente cuando se piensa en el pueblo ruso. La humillación del país vencido es la semilla de la próxima guerra. En ese sentido, no debería sorprender que Putin fuera finalmente absuelto, aun cuando ha sido el responsable de crímenes de guerra y de lesa humanidad.

Se trata de una negociación política y, si existe visión estratégica, es necesaria una salida como la de la crisis de los misiles, seguida de una etapa de distensión y una serie de condiciones que eviten la posibilidad de mayores tensiones. El peligro es real y las consecuencias de la guerra ya las estamos viendo en el mundo, lo que demuestra que la interdependencia y la globalización son parte de nuestra estructura internacional y que el término de la guerra beneficia a todos los Estados.

<sup>12</sup> Ver [https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/12078/20192630\\_TD0319332ENN\\_PDF.pdf](https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/12078/20192630_TD0319332ENN_PDF.pdf) <https://twitter.com/JorgeAranedaT/status/1526257350100779008>

<sup>13</sup> Ver <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/turkey-reminds-blinken-that-ukraine-gives-erdogan-leverage-in-nato-dispute>



## BIBLIOGRAFÍA

**Naciones Unidas.** 1945. *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-7>

**Winston, C.** 1946. *Discurso de Westminster College*. British Information Services. Recuperado en <https://www.nationalarchives.gov.uk/wp-content/uploads/2019/05/FO371-51624.jpg>

**Deutsche Welle.** 2019. *Ukraine election: Volodymyr Zelenskiy wins landslide victory*. Recuperado de <https://www.dw.com/en/ukraine-election-volodymyr-zelenskiy-wins-landslide-victory/a-48425735>

**Ferrero-Turrión, Ruth.** 2020. Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano. *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*. N° 125, pp. 187-207. DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.187](https://doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.187)

**Rohozinska, J. y V. Shpak.** 2019. The Rise of an 'Outsider' President. *Journal of Democracy*, vol. 30 (3), pp. 33-47.

**Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.** 2022. *Glosario*. Recuperado de <https://www.subrei.gob.cl/glosario/a/1>

**Unión Europea.** 1992. Tratado de la Unión Europea. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Juan Luis Ossa S.C.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES ↓