



**FLACSO**  
ARGENTINA

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 19, Año X, octubre de 2022 - abril de 2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 19, Año X, octubre de 2022 - abril de 2023.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



Directora  
**Dra. Valentina Delich**



Director  
**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

#### CONTACTO DE LA REVISTA

##### Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

#### CONTACTO PRINCIPAL

##### Cristina Ruiz del Ferrier

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

**Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

**Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

**Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica  
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
(CONICET).

**Manuela Viana Trincherro**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede  
Académica Argentina, Argentina.

## Comité de Redacción

**Julieta Campana**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Julieta Chinchilla**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cynthia Ferrari Mango**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Roxana Mazzola**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Verónica Soto Pimentel**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## Repositorios

**Samanta Tello**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 19 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 19 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

# Sumario

<b>EDITORIAL</b>	13
<b>Guerra Híbrida y surgimiento de la Multipolaridad.</b> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	17
<b>Geopolítica y guerras híbridas. Consecuencias para la Argentina y América Latina. Una mirada desde el sur.</b> Coordinadora: María Cecilia Míguez	
<b>Ucrania:</b> <i>¿Una guerra subrogada?</i> Por Ricardo Aronskind	19
<b>Disparen sobre Mariupol, preparen la Pampa:</b> <i>Ensayo sobre el impacto de la Guerra Ruso-Ucraniana en la Argentina. (2022)</i> Por Daniel Blinder	35
<b>Revisitando las visiones occidentales sobre la guerra en Ucrania (2022).</b> <i>Principales teorías, enfoques y actores.</i> Por Anabella Busso y Maximiliano Barreto	53
<b>La guerra vuelve a Europa.</b> <i>Pensar los conflictos en la transición hegemónica global.</i> Por María Eugenia Cardinale	77
<b>La guerra en Ucrania y los partidos políticos.</b> <i>Posiciones en la Argentina y en Uruguay.</i> Por María Cecilia Míguez, Diego Hernández Nilson y Camilo López Burian	91
<b>La guerra en Ucrania, un conflicto mundial.</b> Por Gabriel Merino	113
<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	141
<i>Research Articles</i>	
<b>Vivienda en México, un problema de calidad, de habitabilidad, del barrio y de la ciudad.</b> <i>Variantes a la medición del rezago.</i> Por Guillermo Olivera y Olga Serrano	143

<b>El voto transnacional de la población boliviana en la Argentina (2009-2020)</b> Por Giuliana Guzzo	173
<b>Industria Argentina:</b> <i>Oportunidades para la Sustitución de Importaciones y desafíos de Política industrial.</i> Por Lorenzo Cassini y Martín Schorr	197
<b>Creando condiciones para el desarrollo de la bioeconomía en la Argentina: El papel de las políticas estatales en biotecnología y biocombustibles. (1990-2022)</b> Por Melisa Deciancio y Karen M. Siegel	225
<b>Ciencia, tecnología y logística en la Antártida: Implicancias estratégicas en el desarrollo de nuevas capacidades nacionales.</b> Por Bernardino Santamarina	249
<b>Hallazgos y perspectivas sobre el impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública a nivel provincial en la Argentina. (agosto - octubre de 2021)</b> Por Diego Pando y Sebastián Barbosa	267
<b>RESEÑA DE LIBRO</b> <i>Book Reviews</i>	281
<b>Mazzucato, M. (2021). “Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo”.</b> Madrid: Editorial Taurus. Por Leila Mucarsel	
<b>SOBRE LES AUTORES</b> <i>About the Authors</i>	293
<b>CONVOCATORIA: NÚMERO XX</b> <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Estado, Administración y Política Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos. Coordinador: Pablo Bulcourf Fecha límite: 01 de febrero de 2023.	297
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b> <i>Author Guidelines</i>	307

*DOSSIER:*

**Geopolítica y guerras híbridas.  
Consecuencias para la  
Argentina y América Latina.  
Una mirada desde el sur.**

---

Coordinadora: María Cecilia Míguez

# Ucrania: *¿Una guerra subrogada?*

*Ukraine:  
A surrogate War?*

**Por Ricardo Aronskind\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 13 de septiembre de 2022.

## RESUMEN

En el artículo de investigación que aquí presentamos sobre el contexto del conflicto armado en Ucrania, nos interrogamos sobre sus raíces, dinámica e impactos. Para ello, se lo enmarca en el cuadro más general de las Relaciones Internacionales actuales y la puja norteamericana por preservar la hegemonía en el siglo XXI. Las potencias señaladas como amenazas por los estrategas estadounidenses, por razones económicas y militares, son la Federación Rusa y la República Popular China. En ese sentido, prestamos atención a las formas modernas y complejas en las que se desenvuelven los conflictos internacionales actuales. Entendemos al comienzo del conflicto en Ucrania como un episodio político militar, vinculado con la estrategia norteamericana, de expansión de la OTAN hacia las fronteras rusas. El gobierno nacionalista de la Federación Rusa reaccionó a esta potencial ampliación de

la alianza militar occidental, dando por terminados los esfuerzos diplomáticos y usando su poderío militar para establecer su propio límite a la voluntad del liderazgo atlántico. Por otro lado, observamos el tipo de sanciones aplicadas a la potencia invasora, establecidas bajo iniciativa norteamericana, diseñadas para promover un desacoplamiento entre el resto de Europa y la Federación Rusa, desconectando ambas regiones vecinas en términos energéticos, financieros, comerciales, informativos y culturales. Si bien desde el comienzo del conflicto parecieron estar claras las posiciones de ambos bandos, se ha observado un bloqueo al proceso de negociación para un alto el fuego y la concreción de un acuerdo más estable, que parecía alcanzable en las primeras semanas de confrontación. La prolongación del cruento conflicto, que está generando efectos sumamente negativos sobre la economía mundial, y amenazando con hambrunas a los

---

\* Magister en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: raronskind@campus.ungs.edu.ar

países más pobres, nos hizo preguntar sobre la "productividad" de la guerra para las partes intervinientes. Analizamos los intereses de la sociedad ucraniana en la era pos-soviética; el efecto del "cambio de régimen" de 2014 en Ucrania, apoyado por los Estados Unidos; la función actual de la OTAN; la sobresaliente intervención norteamericana en todos los aspectos comunicacionales, diplomáticos y militares del conflicto. Concluimos que la guerra puede ser entendida como un episodio de la confrontación global encabezada por los Estados Unidos, con clara subordinación europea a la estrategia norteamericana, en la búsqueda del aislamiento diplomático y económico de la Federación Rusa. Ese logro está vinculado al despliegue de un amplio esfuerzo diplomático para lograr el debilitamiento de la influencia global de China, pero aún no parece tener resultados claros.

**Palabras clave:** Guerra, Potencias, Hegemonía, Desacoplamiento.

## ABSTRACT

In this work, on the context of the armed conflict in Ukraine, we question its roots, dynamics and impacts. To do this, it is framed within the more general framework of current international relations and the North American bid to preserve hegemony in the 21st century. The powers identified as threats by US strategists, for economic and military reasons, are the Russian Federation and the People's Republic of China. In this sense, we pay attention to the modern and complex ways in which current international conflicts unfold. We understand the beginning of the conflict in Ukraine as a political-military episode, linked to the US strategy of NATO expansion towards the Russian borders. The nationalist government of the Russian Federation reacted to this potential expansion of the Western military alliance by ending diplomatic efforts and using its military might to set its own limit on the will of the Atlantic leadership. On the other

hand, we observe the type of sanctions applied to the invading power, established under the North American initiative, designed to promote a decoupling between the rest of Europe and the Russian Federation, disconnecting both neighboring regions in terms of energy, finance, trade, information and culture. Although from the beginning of the conflict the positions of both sides seemed to be clear, there has been a blockage in the negotiation process for a ceasefire and the realization of a more stable agreement, which seemed achievable in the first weeks of confrontation. The prolongation of the bloody conflict, which is generating extremely negative effects on the world economy, and threatening the poorest countries with famine, made us ask about the "productivity" of the war for the intervening parties. We analyze, the interests of the Ukrainian society in the post-Soviet era; the effect of the 2014 "regime change" in Ukraine, supported by the United States; the NATO's current role; the outstanding North American intervention in all the communicational, diplomatic and military aspects of the conflict. We conclude that the war can be understood as an episode of the global confrontation led by the United States, with clear European subordination to the North American strategy, in search of the diplomatic and economic isolation of the Russian Federation. This achievement is linked with the deployment of a broad diplomatic effort to implement a strategy on the weakening China's global influence, but it does not seem to have clear results so far.

**Keywords:** War, Great Powers, Hegemony, Decoupling.

## Introducción

*Incluso mientras persiste la guerra del presidente Putin, seguiremos enfocados en el mayor desafío al orden internacional en el largo plazo, que es el que plantea la República Popular China.*

*China es el único país que tiene tanto la intención de redefinir el orden internacional como el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo. La visión de Pekín nos alejaría de los valores universales que han sostenido gran parte del progreso conseguido por el mundo en los últimos 75 años.*

**Discurso de Antony J. Blinken, Secretario del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en la Universidad George Washington, 26 de mayo de 2022.**

Horribles imágenes de destrucción de seres humanos, de ciudades y de infraestructura aparecieron masivamente en los medios globales de comunicación a partir de la invasión rusa a Ucrania, el 24 de febrero de 2022. Dolorosas imágenes de personas sufriendo, alejándose de sus familias, partiendo al exilio, muriendo en una guerra que sorprendió y sensibilizó a buena parte de la opinión pública mundial.

Quienes hemos tenido el privilegio de acceder a una mayor formación en Relaciones Internacionales, quienes estamos al tanto de otras terribles tragedias que hace años vienen ocurriendo en otros puntos de este mismo planeta —sin cobertura mediática alguna—, y que también podemos buscar fuentes alternativas para tratar de comprender el desastre que se está produciendo frente a nuestros ojos, tenemos la obligación académica y ética de ayudar a enmarcar esas imágenes en un proceso histórico que no es tan novedoso, ni tan simple. Entendemos que la guerra en Ucrania no puede ser recortada de los grandes procesos internacionales, y de las tensiones que se suscitan en el entramado de poder económico y político global.

### **Orígenes del conflicto. Las razones estratégicas**

John Mearsheimer, uno de los intelectuales realistas norteamericanos más sólidos, ha

analizado en su obra *The tragedy of the Great Power Politics* la lógica de la acción internacional de las grandes potencias, evitando conscientemente dividir al mundo entre potencias “morales” e “inmorales”, observando muy descarnadamente los mecanismos para producir y reproducir el poder y la influencia de las grandes naciones. Mearsheimer ha venido siguiendo desde hace muchos años la situación en Europa del este, y ha caracterizado a la desestabilización política de 2014 en Ucrania como un Golpe de Estado interno, promovido por el gobierno norteamericano para volcar definitivamente a ese país hacia el bando occidental. El 2014 marcó el comienzo de una serie de gobiernos pro-occidentales, y también la profundización del conflicto del poder central de Ucrania con las tendencias separatistas en la península de Crimea y en las regiones de Donbas, ambas de una mayor afinidad cultural, económica y política con la Federación Rusa. El mencionado autor hace muchos años viene sosteniendo que la presión norteamericana para la expansión de la OTAN hasta la frontera con la Federación Rusa no puede ser interpretada sino como una provocación y una amenaza existencial por parte de las autoridades rusas. Mearsheimer compara la actual acción rusa con la reacción de su país cuando los soviéticos intentaron instalar misiles atómicos en Cuba, o cuando los Estados Unidos, para reafirmar su liderazgo militar mundial, lanzó dos bombas atómicas en Japón cuando ese país ya estaba vencido. Desde su óptica, son acciones completamente previsibles desde el punto de vista del comportamiento de las grandes potencias. Por lo que consideró absolutamente esperable la reacción rusa y el estallido del conflicto armado, dada la ruptura de todos los compromisos asumidos por occi-

dente para no avanzar con su alianza militar hacia las fronteras rusas<sup>1</sup>.

Desde una perspectiva realista, la Federación Rusa actúa como una gran potencia que se siente amenazada, y que no puede sino actuar ante los incesantes intentos occidentales de rodearla de bases militares de la OTAN, con sus respectivas dotaciones balísticas. La ampliación de la OTAN hacia Ucrania, país que se ha volcado completamente hacia occidente, incluyendo la eventual instalación de bases de misiles con capacidad de portar ojivas nucleares, permitiría utilizar, en caso de un choque de intereses entre los Estados Unidos y la Federación Rusa, una forma mucho más potente de diplomacia coercitiva.

Debe recordarse también que Vladimir Putin, en diversas intervenciones en foros occidentales, reuniones con mandatarios en Europa y declaraciones a medios occidentales reiteró a lo largo de los últimos años cuales era las líneas rojas de la diplomacia rusa. Mientras tanto, el régimen pro-occidental instalado a partir del Golpe de Estado de 2014, avanzó crecientemente en sus relaciones militares con occidente, incluso llegando a demandar armamento nuclear, y reorganizando sus fuerzas armadas de acuerdo a los lineamientos técnicos de la OTAN. El ex embajador norteamericano en la Federación Rusa entre 2005 y 2008, Subsecretario de Estado de los Estados Unidos entre 2011 y 2014, y actual titular de la CIA, William Burns, había señalado desde la Embajada estadounidense en Moscú, en un memo enviado al Departamento de Estado, que en sus conversaciones con diversos actores del espectro político ruso, había recibido la impresión de que existía un amplio recha-

zo a la incorporación de Ucrania a la OTAN, rechazo que se extendía mucho más allá del círculo partidario cercano al Presidente Vladimir Putin.

Si todo esto era sabido y conocido por los Estados Unidos, sólo puede entenderse la continua presión por acercarse a la frontera rusa con tropas y misiles de la OTAN, habiendo intervenido activamente con acciones conocidas como de "cambio de régimen" en la política ucraniana, como la voluntad política manifiesta de desafiar a la Federación Rusa, enfrentándola a una disyuntiva políticamente muy compleja para un país con un liderazgo fuertemente nacionalista e importantes capacidades militares: o resignarse a permitir la consumación de una situación de amenaza militar permanente en sus fronteras, o reaccionar por la fuerza para anticipar de facto esa situación, debiendo afrontar un alto costo internacional, tanto diplomático como económico.

Si bien el gobierno de Vladimir Putin se ha propuesto desde sus comienzos en el año 2000 restaurar el poder internacional del país y recuperar un rol destacado entre las principales potencias, creemos que es completamente erróneo tratar de establecer paralelos históricos con el expansionismo del imperio zarista, o con la Unión Soviética. La propia evolución de la guerra ha demostrado que el objetivo ruso no es la ocupación completa de Ucrania, ni su anexión, sino que tiene metas limitadas a regiones con vínculos estrechos e históricos con la Federación Rusa. Es importante entender este aspecto del conflicto, aun cuando se rechace en base a los principios del derecho internacional la operación militar rusa, porque la reacción diplomática de otros países de la región fue la de un estado de pánico al interpretar que existiría un espíritu invasor universal en la presidencia rusa, que a su vez prolongaría una suerte de espíritu imperialista ruso inmodificable a lo largo del tiempo, e independiente de cualquier circunstancia histórica.

---

1 *The causes and consequences of the Ukraine war - A lecture by John J. Mearsheimer - The Robert Schuman Centre for Advanced Studies - Conferencia del 16 junio de 2022. Disponible en YouTube.*

## El trasfondo sistémico

Estados Unidos viene observando con mucha preocupación la creciente interrelación entre la economía europea y las economías de China y Rusia, tanto por los intercambios comerciales como energéticos. Numerosas estrategias norteamericanas consideran como un pilar de la política exterior estadounidense la siguiente visión: constituye un grave peligro para la seguridad nacional de los Estados Unidos la creación de un gran espacio económico en Eurasia, que pudiera ser llegado a dominar por una única potencia. Dadas las gigantescas dimensiones de ese espacio en términos humanos, geográficos y de recursos, ese eventual competidor podría ser un adversario insuperable para los Estados Unidos. Esta preocupación se da en la perspectiva de largo plazo, que es la de mantener la supremacía global de los Estados Unidos —lograda en la segunda mitad del siglo XX—, e impedir la emergencia de uno o varios poderes que no estén, de una forma u otra, subordinados al diseño global norteamericano, que ubica a los Estados Unidos como motor y principal beneficiario del proceso globalizador.

La irrupción de la República Popular China como gran potencia económica en las dos últimas décadas, y la restauración de la Federación Rusa como poder independiente con fuertes capacidades militares, luego del período de postración encabezado por Boris Yeltsin en los '90, son elementos que han generado creciente preocupación en los círculos diplomáticos y de defensa estadounidenses, generando fuertes debates en torno a los cursos de acción para “contener” a estos países percibidos como rivales. Bajo la gestión Trump, los Estados Unidos abandonó la teoría de que era el “terrorismo” la máxima amenaza a su país, y retomó la referencia tradicional a potencias rivales, señalando nuevamente a la Federación Rusa y a la República Popular China como sus principales adversarios. Esto se ha expresado en las últimas tres presidencias norteamerica-

nas, que han diseñado diversos mecanismos para aislar a China, y a Rusia, aplicar sanciones económicas, debilitar sus políticas de alianzas, y fragmentar para luego disolver un eventual polo de poder alternativo que pudiera surgir en la zona de Eurasia.

Durante la gestión de Obama se intentó construir tratados de libre comercio e inversión con Europa, por un lado, y con la región del Pacífico, por el otro, para aislar a China mientras se acusaba de autoritario al gobierno de la Federación Rusa. El *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) tratado con Europa recibió resistencia en la propia zona europea, lo que lo llevó a la parálisis, y el *Trans-Pacific Partnership* (TPP) fue abandonado por el propio Presidente norteamericano sucesor de Obama. Durante la presidencia Trump, se hizo énfasis en mantener relaciones más cordiales con la Federación Rusa, para tratar de separarla diplomáticamente de China, focalizando en ese país una creciente hostilidad comercial y política, lo que derivó en una escalada de castigos y represalias comerciales, que se detuvieron sólo por el estallido de la pandemia mundial y la salida de Trump de la presidencia estadounidense. La nueva administración Biden, liderada por un político demócrata que ha votado en favor de todas las confrontaciones militares emprendidas por su país en las últimas décadas, se ha mostrado fuertemente hostil a la Federación Rusa desde el comienzo de la gestión. Una de las primeras declaraciones del presidente Biden, diplomáticamente sorprendente, fue que consideraba a Vladimir Putin “un asesino”, lo que parece un exabrupto digno de su rudo antecesor. En realidad, reflejaba una marcada predilección demócrata por la demonización de Rusia, con raíces tanto en la Guerra Fría, como en la política bipartidista norteamericana de hostilidad a las potencias y países con gobiernos autónomos a los intereses norteamericanos. Biden también remarcó en esos primeros días de su gestión que continuaría la investigación sobre

si la diseminación global del COVID-19 no había sido producto de una creación de los laboratorios militares chinos, acusación acuñada por el Presidente Trump y el Secretario Pompeo.

Lo cierto es que la construcción de lazos materiales cada vez más estrechos entre estas dos potencias consideradas adversarias y el espacio europeo se constituyó en las dos últimas décadas en un factor de creciente preocupación por parte de los Estados Unidos. Luego de la década "dorada" de los '90, en que los Estados Unidos disfrutó de un extraordinario momento de unipolaridad, el escenario mundial se fue complejizando, al punto de parecer hoy verosímil, como de alguna forma se está observando en la dinámica del conflicto, la existencia de regiones enteras que no responden a las necesidades de la diplomacia norteamericana. La finalización de enormes gasoductos que conducen energía desde el territorio ruso hasta las entrañas de Europa, y la expansión de la Ruta de la Seda, con el arribo de enormes formaciones ferroviarias que parten del centro de China para llegar en 12 días a los principales mercados europeos, es una transformación material con fuertes connotaciones para la política internacional que no pasa desapercibida para la visión estadounidense. En este momento, el producto industrial chino, equivale a la suma de producto industrial norteamericano, más el de Alemania y el de Japón juntos.

Los fantasmas geoestratégicos norteamericanos, que se traducen en políticas económicas, tecnológicas, diplomáticas, comunicacionales y militares, están presentes en las palabras del Secretario Blinken (Año 2022: página 4), en otro tramo del discurso ya citado más arriba:

En la actualidad, China es una potencia mundial con un alcance, influencia y ambición extraordinarios. Es la segunda economía mundial, con ciudades y redes de transporte público

de talla mundial. Alberga una de las mayores compañías tecnológicas del mundo y aspira a dominar las tecnologías e industrias del futuro. Está modernizando rápidamente sus fuerzas militares y tiene intención de convertirse en una fuerza beligerante del más alto nivel y de alcance global. También anunció que pretende crear una esfera de influencia en el Indopacífico y convertirse en la principal potencia mundial. La transformación de China se debe al talento, el ingenio y el arduo trabajo del pueblo chino. También fue posible por la estabilidad y las oportunidades que ofrece el orden internacional. Puede decirse que ningún país en el planeta se ha beneficiado más de eso que China. Pero en vez de usar su poder para reafirmar y revitalizar las leyes, los acuerdos, los principios y las instituciones que hicieron posible su éxito, de modo que otros países también puedan beneficiarse, Pekín menoscaba esa posibilidad. Durante la presidencia de Xi, el Partido Comunista Chino que gobierna al país se ha vuelto más represivo a nivel interno y más agresivo en el extranjero. Observamos eso en la forma en que Pekín ha perfeccionado la vigilancia masiva en China y exportado esa tecnología a más de 80 países; en cómo promueve reclamos marítimos ilegítimos en el Mar de la China Meridional, atentando así contra la paz y la seguridad, la libertad de navegación y el comercio; cómo elude o transgrede normas comerciales, y perjudica a trabajadores y empresas en los Estados Unidos y el resto del mundo; y cómo afirma defender la soberanía y la integridad territorial pero, al mismo tiempo, se alinea con gobiernos que violan esos principios de manera manifiesta. Incluso mientras Rusia se movilizaba para invadir Ucrania, el presidente Xi y el presidente Putin declararon que la amistad entre sus países "no tenía límites", literalmente. La defensa por parte de Pekín de la guerra que libra el presidente Putin para eliminar la soberanía de Ucrania y asegurar una esfera de influencia en Europa debería preocupar a todos los que consideramos a la región del Indopacífico nuestro

hogar (...). Pero no podemos depender de que Pekín cambie su trayectoria. Entonces, vamos a definir el entorno estratégico en torno a Pekín de modo de promover nuestra visión de un sistema internacional abierto e inclusivo. Para tener éxito en esta década decisiva, la estrategia de la Administración Biden puede resumirse en tres palabras: “invertir, alinear y competir”. Invertiremos en las bases de nuestra fortaleza aquí en el país: nuestra competitividad, nuestra innovación y nuestra democracia. Vamos a alinear nuestros esfuerzos con nuestra red de aliados y socios, actuando con un propósito y en pro de una causa en común. Y sobre la base de estos dos activos clave, vamos a competir con China para defender nuestros intereses y construir nuestra visión para el futuro.

En estos párrafos se observa la clara conciencia norteamericana del desafío que enfrenta, el largo listado de imputaciones ya confeccionado, se toma nota de la estrecha relación ruso-china, casi propiciatoria de la invasión rusa, y se afirma la necesidad de “alinear” el vínculo con “aliados y socios”, lo que no siempre anticipa comportamientos benignos tratándose de la diplomacia norteamericana.

### **La política exterior norteamericana desde la caída de la URSS**

En las décadas posteriores al fin de la Guerra Fría, los Estados Unidos fue afianzando una nueva visión sobre sí mismo, sobre su papel internacional y sobre los instrumentos disponibles para lograr acondicionar el orden internacional según los intereses norteamericanos. Entre esos derechos internacionales auto-atribuidos, figura el ya naturalizado “cambio de régimen”, una fórmula que encubre las tareas de desestabilización de gobiernos que no son del agrado norteamericano. Según esta conceptualización *ad hoc*, cuando los países son aliados norteamericanos, tienen gobiernos. Pero cuando son percibidos en forma hostil desde la perspectiva estadounidense, sus go-

biernos pasan a ser llamados peyorativamente regímenes, y se utilizan las categorías del liberalismo democrático para listar las falencias que justifican que los norteamericanos –eventualmente acompañados por aliados y socios– les apliquen políticas de “cambio de régimen”. Estas acciones pueden consistir en *boicots* económicos, promoción de la agitación interna, sanciones jurídicas y militares, financiamiento de fuerzas opositoras disruptivas o golpes militares, etcétera. Detrás de este derecho autoatribuido de intervención en cualquier parte del globo está, por supuesto, la teoría del excepcionalismo norteamericano, que sostiene que los Estados Unidos es un país diferente al resto, caracterizado por valores democráticos y liberales que lo distinguen de las demás naciones, dotándolo de responsabilidades especiales y también de obligaciones éticas, como la defensa de esos valores en cualquier punto del planeta.

La Secretaria de Estado de los Estados Unidos durante la gestión Clinton, Madeleine Albright, demócrata, señaló en un discurso pronunciado el 19 de febrero de 1998:

Let me say that we are doing everything possible so that American men and women in uniform do not have to go out there again. It is the threat of the use of force and our line-up there that is going to put force behind the diplomacy. But if we have to use force, it is because we are America; we are the indispensable nation. We stand tall and we see further than other countries into the future, and we see the danger here to all of us. I know that the American men and women in uniform are always prepared to sacrifice for freedom, democracy and the American way of life.

En el párrafo anterior sobresalen estos conceptos: “...Si tenemos que usar la fuerza es porque somos (Norte) América; somos la nación indispensable. Nos mantenemos firmes y vemos más lejos que otros países dentro del futuro...”. Ha sido parte de un largo proceso en

el cual los Estados Unidos fue construyendo un discurso que legitima y naturaliza su injerencia global, basado en criterios que sólo ese país admite. Los Estados Unidos se autoriza a sí mismo, a intervenir en cualquier territorio, de la forma que considere conveniente, basado en criterios propios, distintos a los de la comunidad internacional. Cualquier diferencia con otros discursos nacionalistas es sólo de estilo y vocabulario.

### **Objetivos limitados y difusos de Rusia**

No ha sido sencillo encontrar una explicación completamente satisfactoria de la invasión rusa a Ucrania. El argumento más difundido por la Federación Rusa fue la búsqueda de la "neutralización" y "desnazificación" de Ucrania. Se entiende el concepto de neutralización, en el contexto de la preocupación rusa por la integración de Ucrania a la OTAN y las consecuencias militares que de ello se derivan. Parece una meta conseguible en el terreno de negociaciones bilaterales y multilaterales. Probablemente hoy, varios países europeos, a la luz de todos los daños ocasionados por el conflicto, estén en condiciones de evaluar de otra forma la supuesta necesidad de incorporar a Ucrania a la OTAN.

Es legítimo el interés de la Federación Rusa, como de cualquier otro país de la tierra, en no dejarse cercar por bases militares que responden a una superpotencia, salvo que uno suscriba la teoría del excepcionalismo norteamericano, que habilita a los Estados Unidos a definir "quien es bueno y quien es el malo" en las Relaciones Internacionales. Pero la desnazificación, es decir, la eliminación de las fuerzas políticas fascistas o filo-nazis del entramado partidario y militar ucraniano, parece una meta inconseguible por parte de la Federación Rusa, salvo que se plantee una ocupación de largo plazo de todo el territorio ucraniano, para forzar, *manu militari*, la proscripción de todos los elementos neo-nazis de la sociedad ucraniana. La ocupación permanente del terri-

torio ucraniano implicaría un costo político, militar y económico muy difícil de sostener por la Federación Rusa, y no parece que sea un objetivo razonable.

¿Quiénes serían y quienes no serían los "nazis" en la política ucraniana? ¿Putin se refiere sólo a las milicias armadas que operaron en el Donbas, de clara filiación racista, incorporadas al ejército ucraniano? ¿O a grupos ideológicos incrustados en el oficialismo ucraniano y que participaron violentamente en las jornadas del "Maidan", en 2014, dando nacimiento al ciclo de gobiernos pro-occidentales?

Hay un peligro de emular, en ese sentido, al famoso "cambio de régimen" de los norteamericanos. El supuesto es que es posible, por la vía militar, transformar determinada sociedad, sus instituciones y sus comportamientos. El supuesto implícito es que la sociedad "a liberar" es "buena" y que basta con remover a quienes la someten, para que aflore la "verdadera sociedad" que casualmente coincide con los deseos y objetivos de la potencia ocupante. No sabemos si los decisores rusos excluyeron, al decidir la operación militar, el dato de que los partidos pro occidentales y por europeístas tienen arraigo en la sociedad ucraniana, y que el gobierno de Zelensky representa a una porción no menor del actual espectro político ucraniano.

¿Hubo un mal cálculo de parte de los rusos? ¿Se pensó que fracciones internas, o las fuerzas armadas ucranianas depondrían al gobierno de Volodímír Zelensky, al ver el avance de las tropas rusas? ¿Se evaluó que la resistencia militar sería muy inferior y el ejército ucraniano colapsaría rápidamente? No tenemos información en ese sentido. Lo que sí es visible es que la Federación Rusa sí se había preparado –al menos parcialmente– para enfrentar una andanada de sanciones occidentales, previsibles ante su acción contra la expansión de la OTAN. La Federación Rusa ya había recibido una larga serie de sanciones por la anexión de Crimea a la Federación Rusa

(2014) –luego de un plebiscito local que reflejó una abrumadora mayoría rusófila–, con lo cual conocía la dinámica de las medidas occidentales y de hecho fue tomando medidas precautorias en diversos aspectos vulnerables de su economía. Por otra parte, las regiones independentistas del Donbas tienen sus propias razones, en relación a sus derechos, a su visión del panorama internacional, a sus intereses materiales. Las poblaciones de esos territorios han sido muy maltratadas por el gobierno central de Ucrania en los años recientes y sometidas a violencias como las que actualmente vive buena parte del país. Son sometidas hoy por el gobierno central a los mismos bombardeos que occidente repudia en las zonas que domina el gobierno de Zelensky.

De todas formas, nos parece correcto distinguir las fantasías occidentales en cuanto a los supuestos planes expansionistas atribuidos a los invasores, de las acciones efectivamente realizadas por las tropas rusas, que confirman la idea de un operativo militar con objetivos limitados, muy lejos de cualquier idea de ocupación o eventual anexión del conjunto del país.

La forma rusa de manejar el conflicto armado, luego de 4 meses de operaciones, muestra cierta autolimitación en la utilización del poder de fuego y de destrucción, y en cuanto a la cantidad de víctimas fatales civiles. Es evidente que no se intentó destruir por completo la infraestructura de Ucrania –cosa que generales norteamericanos que evaluaron la invasión entendieron como “impericia” del ejército ruso–, ni aislar al país del mundo, ni hacer colapsar la vida en las ciudades de todo el país, lo que también es un dato sobre el tipo de mensaje que se pretende dar–. El gobierno central ucraniano mostró fortaleza ante la invasión, y probablemente los sentimientos anti-rusos sean hoy mucho más profundos que antes de febrero en las regiones pro-occidentales. El país parece fracturado profundamente, más

allá de cuánto tiempo continúen las acciones bélicas.

### **¿Cuál es el interés del pueblo ucraniano?**

El pueblo ucraniano está viviendo un desgarrador drama humanitario que tiene raíces en decisiones políticas no acordes a las características del país y a su especificidad, dada por la convivencia entre diversas comunidades culturales, lingüísticas y religiosas. Esa especificidad debió ser respetada a través de un arreglo institucional que incluyera a las tradiciones, preferencias e intereses de todos los ciudadanos ucranianos. Esto no ocurrió, y se forzó una salida, a partir de 2014, que pretendió ignorar la sensibilidad de una parte de la población, forzando un alineamiento completo, incluso forzando una homogenización lingüística y cultural para erradicar los vínculos con la cultura y tradición rusa. Durante el conflicto, adicionalmente, se prohibieron todas las formaciones políticas que tienen una mirada diferente a la del gobierno de Zelensky.

Sobre Ucrania operaron, luego de la desintegración de la Unión Soviética, las fuerzas conflictivas de la Unión Europea y de la Federación Rusa, que contribuyeron a amplificar las diferencias entre comunidades y a volverlas directamente contradictorias. La conflictividad de esa relación estuvo dada por las tensiones provocadas por la disyuntiva que se enfrentaba, luego de la caída del comunismo, entre la integración de todos los países en un nuevo mapa europeo, o la prevalencia del “eje atlántico” que determinaba la continuidad de la hegemonía norteamericana sobre las naciones de Europa Occidental.

El abandono por parte de la Federación Rusa de una primera etapa post-soviética (1991-1999) en la cual se perfilaba como un país con estructuras productivas crecientemente primarizadas, satelital en materia diplomática, cultural e ideológica de los Estados Unidos, y su reemplazo por una tendencia

fuertemente nacionalista y que rechazaba un rol internacional subordinado, parece haber jugado un papel en la creciente impugnación y demonización por parte de Occidente a los gobiernos alternados de Vladimir Putin y Dmitri Medvedev.

La no disolución de la OTAN, creada específicamente para hacer frente en el terreno militar a la percibida amenaza de la expansión del comunismo por la vía militar, debió haber sido entendida como una demostración de la redefinición del sentido político de esa poderosa organización militar. Desaparecido el fantasma de la expansión comunista, ¿qué otro enemigo justificaba tan costoso despliegue de fuerzas?

Lo cierto es que Ucrania fue atenazada por poderosas fuerzas internacionales, que generaron una dinámica interna que exacerbó los conflictos al punto de llevarlos al nivel del enfrentamiento armado entre regiones. El sistema democrático no pudo procesar la monumental fractura que se impulsaba desde las presiones externas y las lealtades internas, lo que derivó en una fuerte irregularidad institucional, incluyendo el golpe cívico de 2014. Es probable que una parte significativa de la sociedad ucraniana aspirara, legítimamente, a una clara mejoría en las condiciones de vida y de la calidad de las instituciones, y cifró sus expectativas en el ingreso a la Unión Europea. Los ucranianos, en ese sentido, no fueron diferentes a muchos pueblos de la periferia europea, encandilados por la posibilidad de integrarse a economías más prósperas, recibiendo una suerte de "transfusión" de riqueza por la simple pertenencia institucional. Casi todos los pueblos ex soviéticos tuvieron un momento de enorme entusiasmo por formar parte del occidente desarrollado, próspero y consumista. Muchos creyeron que la simple restauración del capitalismo, o la pertenencia a la UE, garantizaban un camino seguro a la prosperidad. Sin embargo, las condiciones para la integración a la Europa próspera se im-

bricaron con otro condicionamiento político, mucho más complejo y que obedecía a otra lógica, como era la pertenencia a la alianza atlántica expresada por la OTAN.

¿Era ingresar a la OTAN lo que buscaban las mayorías ucranianas, o ingresar a Europa en un sentido material y de supuestas libertades? Ya en otras oportunidades ese ingreso a la Comunidad Europea, también se condicionó al ingreso a una organización militar "de defensa", que era la OTAN, como fue el caso de España, o de Grecia.

A pesar de que no es posible hablar sobre un interés general del pueblo ucraniano, es muy probable que sus legítimas ambiciones de mejora económica y social hayan sido trastocadas en algo que de ninguna forma era parte de la agenda colectiva: el ingreso a una alianza militar que obedece a una superpotencia con una agenda internacional propia. Sin duda, este objetivo puede formar parte de sectores de la elite aliada a los Estados Unidos, expresada por los gobiernos posteriores a 2014.

### **La funcionalidad de la OTAN**

La no desaparición de la OTAN es clave para deducir cómo entiende Estados Unidos el orden internacional pos-comunista. La OTAN, creada en 1949 bajo liderazgo norteamericano, agrupa en la actualidad a 30 países de muy diferente tamaño, cuyo presupuesto militar combinado supera a la mitad del gasto militar del planeta. Si bien la conducción política de la OTAN ha sido ejercida por Secretarios provenientes de los diversos países miembros, la conducción militar es ejercida por los Estados Unidos. Este país aportó, en 2021, el 69% del presupuesto del organismo, lo que le permite mantener una supremacía completa sobre la orientación política, militar y de aprovisionamiento de material bélico.

La existencia de la OTAN, además de ser un su momento un factor adicional de disuasión sobre la URSS —otros tratados de defensa se crearon en otras regiones del planeta—, fue

una forma de limitar la posibilidad de que los europeos, o las principales potencias de Europa, construyeran autónomamente de los norteamericanos fuerzas armadas suficientemente poderosas. Líderes europeos, especialmente franceses, han planteado en reiteradas oportunidades la necesidad de contar con un ejército importante que respalde su proyección internacional, pero poco se ha avanzado en ese sentido. La OTAN, luego de la caída de la URSS, participó en guerras en regiones “marginales”, como en Yugoslavia, Irak o Libia, en donde jugó papeles alejados de sus objetivos fundacionales, pero consensuados entre los Estados Unidos y unos pocos países del norte europeo.

El clima de terror colectivo que se ha producido en Europa –a partir de una lectura caprichosa e infantil sobre el origen y el sentido del conflicto de Ucrania– ha llevado a que nuevos países como Suecia y Finlandia, solicitaran la adhesión al organismo, suponiendo una sed imperialista territorial por parte de la dirigencia de la Federación Rusa. Tal ampliación significa la extensión del poder militar norteamericano sobre nuevos países, la reorientación de sus gastos de defensa de acuerdo a las directivas de la OTAN, y el reforzamiento de la política de cerco contra la Federación Rusa dirigida por las autoridades norteamericanas.

### **Realidad de las Relaciones Internacionales develadas por el conflicto bélico**

Unos de los aspectos que llamó fuertemente la atención por la evolución de los acontecimientos fue el posicionamiento de los países europeos, alineándose estrechamente con casi todas las iniciativas norteamericanas, aceptando completamente el liderazgo político de esa nación sobre la diplomacia europea. La subordinación europea a los norteamericanos resultó ser mayor a lo que se podía prever. Su capacidad de autonomía crítica, de reconocimiento y acción en función de intereses pro-

pios, y de resistencia concreta a los dictados norteamericanos aparece hasta el momento como muy débil.

Los Estados Unidos ha logrado hacer a Europa, en pocos meses de guerra, más dependiente en materia de alimentos, energía y armamentos de la potencia transatlántica. Otra novedad es la gran extensión de países que no han querido plegarse al discurso, la interpretación y al conjunto de sanciones promovido por los Estados Unidos contra la Federación Rusa. El sistema de alianzas internacional claramente no funciona como cuando los Estados Unidos construyó un formidable frente mundial que sostuvo la primera Guerra del Golfo.

A pesar de la voluntad norteamericana, no fue posible aislar a Rusia, porque buena parte del continente asiático, africano y de América Latina reaccionaron con bastante frialdad a la cruzada convocada por los norteamericanos contra la Federación Rusa. El derrumbe económico de ese país no se produjo, con lo cual una de las técnicas favoritas para precipitar “cambios de régimen” no tuvo los resultados deseados. Entre las situaciones novedosas, merece citarse el caso de Turquía, país miembro de la OTAN que amenazó, por razones de política internacional propias, a no dar el visto bueno para la inclusión de Suecia y Finlandia en esa organización militar. También México, en un momento de gran activismo internacional norteamericano, se negó a participar en la “Cumbre de las Américas” convocada por Washington, debido a la exclusión de otros países latinoamericanos de dicho evento.

Es un momento internacional de enorme dinamismo, en donde se pasan en limpio alineamientos y adhesiones, y que nos devuelve un mapa de las alianzas internacionales muchísimo más complejo que el que reflejaba una hegemonía norteamericana indisputada.

## Guerra de rápida resolución o guerra prolongada de desgaste

A medida que no se produce una resolución militar rápida del conflicto —la única posible en términos bélicos en el corto plazo hubiera sido el derrumbe militar ucraniano, cosa que no ocurrió—, se abre el camino para un tipo de conflicto que involucra a todos los aspectos de la sociedad: la producción, las finanzas, la logística, las capacidades organizativas, las respuestas de los aliados, el aprovisionamiento de armas, la resistencia de la sociedad. Una de las preguntas, en la medida que el conflicto tiende a prolongarse, es: ¿cuánto podrán prolongarse las sanciones establecidas por Europa contra Rusia? ¿Cuánto tiempo serán soportadas las desmejoras en la calidad de vida, la carestía, las carencias? ¿Cuánto tiempo los países que recibieron a cientos de miles de refugiados ucranianos mantendrán su relación hospitalaria?

Un caso interesante es el de Polonia, país en el que se expresaban socialmente reservas sobre los inmigrantes ucranianos mucho antes de recibir la andanada enorme de refugiados por la guerra. ¿Y ahora? ¿Cuánto tiempo se prolongará el clima de solidaridad generado a partir de la conmoción emocional provocada en los primeros días del conflicto? ¿Cuánto tiempo pasará hasta que se empiece a manifestar malestar social, en una sociedad europea que se ha mostrado sumamente aburguesada y reacia a la solidaridad con los desplazados del mundo?

Por ahora los bandos que están involucrados en el combate directo son los ucranianos y los rusos. Sin embargo, hay un conjunto de fuerzas mucho más importante interviniendo indirectamente en la confrontación, entre las que aparecen en primer lugar casi todos los países europeos, protagonistas de las sanciones contra la Federación Rusa, los norteamericanos, y la propia sociedad rusa. En ese sentido, está planteado un complejo sistema de fuerzas, donde las características del conflicto llevan a un desgaste llamado a cambiar la ecuación de

“costos y beneficios” que implica el sostenimiento de la guerra.

Hemos señalado que buena parte de las sanciones a la Federación Rusa tendrán un impacto negativo no sólo en la tasa de crecimiento europea, sino también en su competitividad internacional, y en el nivel de vida de la mayoría de la población. ¿En qué momento ese potencial malestar se expresará y dará lugar a expresiones políticas que cuestionen la continuidad de las sanciones, o la desconexión con la Federación Rusa, o el sentido de una guerra que se inició por las ambiciones expansivas de la OTAN, que nadie ignora en Europa es conducida por los Estados Unidos?

Sin adherir a la perspectiva de la propaganda norteamericana, que espera ver derrumbarse cualquier gobierno al cabo de crear algunas privaciones económicas para la población, es indudable que la acumulación de medidas de toda índole contra la Federación Rusa no puede sino generar un daño económico que se expresará en dificultades productivas, de aprovisionamiento, de restricciones al consumo, a los viajes y, por lo tanto, una caída en el nivel de vida de la mayoría.

Circuló también otra fantasía en occidente, en el sentido que las sanciones personales a “oligarcas” rusos provocarían un clima propicio a un golpe palaciego contra Putin. No parece ser el caso. La necesidad de frenar el avance de la OTAN en Ucrania gozaba de un apoyo amplio en el sistema político. La popularidad de Putin es grande, como la capacidad electoral de su partido, Rusia Unida. La economía no se ha derrumbado, a pesar de las dificultades que se multiplican. La asociación estratégica con China garantiza la provisión de numerosos bienes y servicios, y el eventual reemplazo de productos hasta ahora provistos por occidente.

La Federación Rusa conserva una amplia gama de aliados comerciales que no han reducido su colaboración con el país, lo que le confiere cierto grado de maniobra tanto en materia de exportaciones como de importaciones.

Lo que no quiere decir que las dificultades no puedan ser utilizadas por la oposición para cosechar enemigos del actual gobierno. Pero parece ser distante la idea de un derrumbe del gobierno, como el que consiguió los Estados Unidos, por ejemplo, en el caso de la Revolución Sandinista, sometiendo a Nicaragua a una enorme sangría militar, que derivó en un reclamo de rendición política por parte de la propia sociedad.

¿Y qué pasará en la sociedad ucraniana? Más allá del fuerte rechazo a la invasión, la prolongación del conflicto puede volverse insoportable para la población, sobre todo si la propuesta rusa no afectara cuestiones centrales de la soberanía y permitiera recuperar un rumbo de progreso para el país. ¿Tendría sentido para toda la población ucraniana sostener una suerte de guerra interminable que no sólo la aparta de la ilusión de prosperidad europea, sino que la aleja cada día más del nivel de vida que había logrado Ucrania hasta antes del conflicto? ¿Cómo se procesará dentro del propio gobierno de Zelensky las presiones provenientes de nacionalismo extremo y los del proyecto de sociedad liberal estilo europeo? ¿Cómo procesará la sociedad ucraniana el ideal de vida burguesa que representa el proyecto europeo, con una vida “heroica” dedicada al combate, que le propone la continuación ilimitada del conflicto?

### **Prolongando la guerra**

Es muy importante entender la actual dinámica de la guerra. Hoy el actor más interesado en que continúe el conflicto militar es la mayor potencia de la tierra, los Estados Unidos, porque el conflicto está determinando un conjunto de ganancias estratégica significativas: a) debilitar y aislar a Rusia, b) debilitar a sus competidores europeos y volver más dependiente de Estados Unidos a Europa, c) aumentar el aislamiento chino, d) conseguir clientes importantes para la producción energética norteamericana, y, e) colocar cantidades enor-

mes de armamento tanto en Ucrania como en los países atemorizados por el “expansionismo ruso” a partir del fuerte salto de los presupuestos militares. Salvo que los Estados Unidos perciban que sus propios costos del conflicto empiezan a superar a las ganancias que está obteniendo dada la forma en que está planteado, la potencia norteamericana no tiene por qué buscar su conclusión inmediata.

Entre las pérdidas que pueden frenar la determinación norteamericana por seguir aprovechando este conflicto, figura el peligro de una desestabilización económica de los propios Estados Unidos, y de Wall Street; el alejamiento de la opinión pública en sus países socios o clientes, por las inclemencias económicas y sociales que están empezando a sufrir debido a la determinación de poner bases militares y armamento nuclear en Ucrania de los Estados Unidos; desestabilizaciones económicas y sociales en diversas regiones (hambrunas, guerras civiles, cambios de alianzas) que puedan derivar en pérdida de aliados o avances diplomáticos adicionales de los chinos.

### **Una hipótesis: guerra subrogada**

En base a todo lo expuesto, al origen político-diplomático, la dinámica político-militar y a los beneficiarios económico-políticos netos de este conflicto armado, planteamos la siguiente hipótesis: decimos que, a pesar de que fue la Federación Rusa la que tomó la determinación de iniciar la invasión armada en Ucrania, se trata de una guerra norteamericana desarrollada de una forma completamente no convencional porque:

1. Estados Unidos creó y promovió el escenario para que la guerra estallara, ignorando todas las señales enviadas por la dirigencia rusa, y todas las advertencias de aliados y de expertos propios sobre el riesgo de continuar ampliando la OTAN hacia las fronteras de la Federación Rusa.
2. Estados Unidos ha utilizado su enorme poder de influencia sobre el gobierno ucraniano

no y el Presidente Zelensky, para neutralizar todos los intentos de una negociación productiva entre Ucrania y la Federación Rusa. Las aproximaciones que existieron en diversos momentos –declaraciones ucranianas aceptando la no pertenencia a la OTAN, y aceptación rusa del ingreso de Ucrania a la Unión Europea– fueron rápidamente eliminadas de la mesa de negociación, en favor de la continuidad del conflicto militar.

3. Estados Unidos estimula activamente la continuidad de la guerra a través de una escalada en el envío de armamentos, y el convencimiento a los ucranianos de que ellos “podrían ganar la guerra”, y la agitación permanente de la opinión pública occidental para preservar el clima guerrerista, al tiempo que se constituye en el sostén fundamental en el suministro de armamento del bando ucraniano.
4. Estados Unidos lleva entregado material bélico por 25.000 millones de dólares a Ucrania, una suerte de venta forzada, que deberá ser pagada en algún momento del futuro. Esta elevada deuda, que podría seguir siendo alimentada si el conflicto continúa prolongándose, crearía un lazo de dependencia financiera estructural entre Ucrania y los Estados Unidos. De ingresar Ucrania a la Unión Europea, esa deuda deberá ser garantizada y soportada por toda la UE.
5. Estados Unidos está logrando incidir políticamente en el comercio internacional, redireccionando hacia su propia economía los flujos de demanda significativos gracias al sistema de sanciones establecido contra la Federación Rusa, cuya economía sufre un ataque internacional severo.
6. En el clima político creado bajo liderazgo comunicacional norteamericano a partir de la invasión rusa a Ucrania, la Unión Europea ha tomado un conjunto de decisiones comerciales, financieras, energéticas y mi-

gratorias en un muy corto plazo y sin la debida discusión interna ni la evaluación de los múltiples impactos de las mismas, que afectarán negativamente no sólo el nivel de vida de la región, sino sus capacidades productivas y competitivas internacionales. Luego de la propia Federación Rusa, las principales víctimas de las sanciones son los propios países europeos que las han decidido.

7. Estados Unidos está intentando aprovechar en términos estratégicos la guerra de Ucrania y el rechazo que provoca, para extender el descrédito hacia quienes no siguieron la postura norteamericana, asumiendo una activa ofensiva diplomática cuyo objetivo evidente es profundizar el aislamiento internacional de China. El propio Fondo Monetario Internacional ha advertido recientemente, en una declaración infrecuente, sobre el peligro de “fragmentación geo-estratégica”.

Por lo tanto, se podría pensar al conflicto en Ucrania como una suerte de “guerra terciarizada” de los Estados Unidos. Otros elementos que refuerzan la hipótesis son:

- La mayor parte del armamento que sostiene la resistencia ucraniana lo provee los Estados Unidos directamente o a través de sus aliados europeos. Las armas provienen, en su gran mayoría, del complejo industrial militar norteamericano, que ha visto notablemente incrementadas sus ventas actuales y futuras. El complejo industrial-militar ha ganado un lugar de absoluta preeminencia en el presupuesto de los Estados Unidos, pero también en la definición de la política exterior norteamericana, sesgándola hacia el conflicto en cualquier lugar de la tierra.
- La financiación del conflicto la realiza transitoriamente el Estado norteamericano con aportes de naciones europeas –sobre todo pertenecientes a la OTAN–, pero en futuro será la propia Ucrania quien deba pagar

por los ingentes recursos recibidos como préstamo en armamento. La cuenta final de una guerra provocada por la expansión de la OTAN la pagará el pueblo ucraniano.

- Las sanciones las diseñan los norteamericanos, y las aplican los Estados Unidos, los países europeos aliados, los organismos internacionales controlados por los aliados atlánticos. Económicamente, lo relevante es que sólo serán los europeos y la Federación Rusa los que están teniendo, y continuarán sufriendo, efectos económicos negativos.
- El peso total de la guerra, las bajas y los heridos, lo sostienen las tropas ucranianas. El escenario de conflicto está limitado al territorio ucraniano (ciudades, infraestructura, fábricas, puertos). La población civil que se ha visto obligada a desplazarse por millones es ucraniana. Toda la crudeza inhumana del conflicto armado recae sobre los civiles ucranianos.

Si bien no parece ser los Estados Unidos uno de los protagonistas directos del conflicto, su presencia activa y consciente en todos los aspectos del mismo lo transforman en un actor clave en este trágico episodio.

Sin embargo, y siguiendo una tendencia que se fue reforzando debido al efecto traumático que tuvo la Guerra de Vietnam sobre la sociedad y también la economía norteamericana, los Estados Unidos ha evitado un involucramiento directo que pueda poner en riesgo vidas de sus ciudadanos, el territorio y la infraestructura estadounidense, el prestigio y reputación de ese país y que pueda afectar negativamente sus principales intereses materiales. Este último punto, el efecto sobre su economía, es claramente discutible. Si bien en el corto plazo, los Estados Unidos sale mejor parado del conflicto que los rusos y los europeos, no es posible mensurar aún el impacto sobre la economía global, las desestabilizaciones políticas que pueden generarse y la retroalimentación negativa entre acciones militares y

conflictos civiles que puedan desatarse. La ya detectada tendencia a la baja del crecimiento mundial no va a ser favorable a los negocios de las firmas multinacionales en general.

Los Estados Unidos es el único país que ha logrado hasta el presente obtener beneficios netos en todos los campos involucrados en la confrontación, aún a costa de sus aliados del otro lado del atlántico. El desgaste y el cansancio que genera la prolongación de la guerra pueden crear escenarios inesperados en los próximos meses, entre los que se incluye la posibilidad de una mayor propensión entre los contendientes a llegar a un acuerdo provisorio de ceses del fuego, hasta la creación de nuevas desestabilizaciones y conflagraciones regionales. Puede ser que, en el gran tablero de decisiones norteamericanas, nuevas prioridades estratégicas y otras preocupaciones económicas y políticas, además del propio conflicto partidario interno, determinen también una mayor predisposición a concluir este ruinoso e innecesario conflicto.

## Referencias bibliográficas

- Amin, S. (2015). *Rusia en la larga duración*. Madrid: El viejo topo.
- Anderson, P. (2014). *Imperium et Consilium. La política exterior norteamericana y sus teóricos*. Madrid: AKAL.
- Anderson, P. (2012). *El Nuevo Viejo Mundo*. Madrid: AKAL.
- Aronskind, R. (2017). *Caso Wikileaks: Mirando bajo las faldas del imperio*. En S. Vilker (Comp.). *Papeles Secretos: Los cables de Wikileaks* (pp 69-84). Buenos Aires: EUDEBA.
- Art, R. y Jervis, R. (2013). *International Politics. Enduring Concepts and Contemporary Issues*. Nueva York: PEARSON.
- Bacevich, A. (2018). *Twilight of the American Century*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Bacevich, A. (2016). *America's War for the Greater Middle East. A military history*. Nueva York: Random House.

- Fingleton, E. (2008). *In the jaws of the dragon. America's fate in the coming era of chinese dominance*. Nueva York: Thomas Dunne Books.
- Fukuyama, F. (2007). *América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Gaddis, J. L. (2005). *Strategies of containment. A critical appraisal of American national security policy during the cold war*. Oxford: Oxford University Press.
- Gaddis, J. L. (2005). *The cold war. A new history*. Nueva York: Penguin Books.
- Gobierno de los Estados Unidos de América: *Interim National Security Strategic Guidance | The White House*. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- Gobierno de los Estados Unidos de América (2020). *United States Strategic Approach to The People's Republic of China*. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>
- Gobierno de los Estados Unidos de América (2015). *UN National Strategy 2015*. Disponible en: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)
- Gowan, P. (2010). *A calculus of power. Grand Strategy in the Twenty-First Century*. Londres: VERSO.
- Gowan, P. (2000). *La apuesta por la globalización. La geoeconomía y la geopolítica del imperialismo euro-estadounidense*. Madrid: AKAL.
- Gunder Frank, A. (2008). *Re-Orientar. La economía global en la era del predominio asiático*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Buenos Aires: Penguin Random House.
- Kissinger, H. (2012). *China, Random House Mondadori*. Buenos Aires: Colección Debate.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. Nueva York: Norton & Company.
- Rodríguez García, J. L. (2016). *El derrumbe del socialismo en Europa*. La Habana: Ruth Casa Editorial - Ciencias Sociales.
- Sodupe, K. y Moure, L. (Eds.). (2011). *Rusia en la era postsoviética*. País Vasco: Universidad del País Vasco.
- Waltz, K. N. (2007). *El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico*. México D. F.: CIDE - Colección Estudios Internacionales.
- Weiner, T. (2008). *Legado de Cenizas. La historia de la CIA*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Woodward, B. (2013). *La guerra de Obama*. Buenos Aires: Hojas del Sur.