



La influencia de la estructura del sistema internacional en la política exterior de los Estados

La política exterior de Ucrania en materia de seguridad¹

The Influence of the Structure of the International System on the Foreign Policy of States Ukraine's Foreign Security Policy

Campos Amoroso, Nicolás ²

Resumen

Dentro del estudio de las relaciones internacionales, es trascendental el principio de igualdad soberana de todos los Estados, el cual es ampliamente aceptado por la sociedad internacional y que las Naciones Unidas promueven de forma constante. No obstante, a través del tiempo se han observado diversas situaciones en las cuales el ejercicio de la soberanía de determinados países se ve perjudicado debido a la influencia de actores extranjeros en sus asuntos internos. A partir de esta situación, y considerando la guerra ruso-ucraniana que ha tenido lugar desde febrero de 2022, el presente artículo estudia el caso de Ucrania, en concreto, el desarrollo de la política exterior en materia de seguridad, con el propósito de analizar si su ejecución se vio influenciada de algún modo por la propia estructura del sistema internacional, en lugar de un Estado en particular.

Palabras claves: autonomía, política exterior, sistema internacional, Ucrania

Abstract

In the study of International Relations, the principle of sovereign equality of all States is transcendental, which is widely accepted by international society and is constantly promoted by the United Nations. However, over time, there have been several situations in which the exercise of sovereignty of certain countries is impaired due to the influence of foreign actors in their internal affairs. Based on this situation, and considering the Russian-Ukrainian war that has been taking place since February 2022, this research studies the case of Ukraine, specifically the development of its foreign policy in the field of security, in order to analyze whether the execution of it was influenced in any way, not by a particular State, but by the very structure of the international system.

Keywords: autonomy, foreign policy, international system, Ukraine

Relaciones Internacionales/ trabajo final

Citar: Campos Amoroso, N. (2025). "La influencia de la estructura del sistema internacional en la política exterior de los Estados. La política exterior de Ucrania en materia de seguridad". *Themis*, 1 (1), pp. 27-48.

¹ Universidad Católica de Salta

² Este artículo es una adaptación de la tesis presentada y aprobada para optar por el título de Lic. en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta en junio de 2024.

INTRODUCCIÓN

La Carta de las Naciones Unidas establece en el artículo 2 una serie de principios que se consideran esenciales para el cumplimiento de los propósitos de la organización. En este sentido, se determina que, a fin de mantener la paz y la seguridad internacional, entre otros objetivos, “la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros” (ONU, 1945). Dicho precepto, promovido por la ONU y aceptado por todos sus integrantes, se fundamenta en la noción de soberanía, la cual, en el orden internacional, hace referencia a “la facultad de decidir por sí mismo el propio destino y no verse sujeto a imposiciones extrañas” (Amadeo, 1979, p. 102).

Ahora bien, en la actualidad se pueden observar diversas situaciones en las cuales el ejercicio de la soberanía de determinados Estados pareciera verse perjudicado debido a la influencia de actores extranjeros en sus asuntos internos. Es por eso que el presente artículo busca comprender si realmente dicho principio, considerado primordial por Naciones Unidas, se respeta o si, al contrario, solo se estableció como un objetivo idealista que no siempre puede proyectarse en la realidad.

Se estudió el caso de Ucrania, en específico, el desarrollo de su política exterior en materia de seguridad, con el propósito de analizar si la ejecución de la misma se vio influenciada de algún modo por la propia estructura del sistema internacional, en lugar de un Estado en particular. Dicho objetivo se estableció luego de la invasión rusa en febrero del año 2022, en particular, a partir de la premisa defendida por diversos intelectuales, como Roberto Peña Guerrero (2022) o Clemente Herrero Fabregat (2022), que establece como causa principal de la guerra a la expansión de la Organización del Tratado del

Atlántico Norte (OTAN) hacia el este, tras el fin de la Guerra Fría.

Entonces, ante el hecho de que Ucrania no ha podido ingresar nunca a la organización, y al considerar el supuesto de que el objetivo ucraniano de ser un miembro de la Alianza Atlántica fue el causante de la invasión de sus territorios, se ha establecido como hipótesis que la estructura del sistema internacional impuso límites a la política exterior de Ucrania en materia de seguridad. Dicha hipótesis parte de la idea de que el “antiguo” enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, ahora la Federación de Rusia, impidió, desde un principio, que Ucrania se adhiriera a la OTAN, ante los riesgos que su adhesión acarrearía para los integrantes de la organización, debido a las eventuales represalias que podría haber tomado Rusia. Esta situación implicaría una clara restricción al ejercicio de su facultad soberana de decidir su propia política exterior.

A fin de realizar dicho análisis, en primer lugar se caracteriza a la estructura del sistema internacional vigente, luego se describe la expansión de la OTAN hacia el este y, por último, se analiza la política exterior de Ucrania en materia de seguridad y sus repercusiones en su relación con Rusia. En cuanto al marco teórico, el presente artículo se sustenta en dos importantes teorías. Por un lado, el eje central es el aporte de Carlos Escudé, cuyos postulados del realismo periférico guían en todo momento su desarrollo, al brindar conceptos e ideas fundamentales para la investigación. Por otro lado, la contribución de George F. Kennan, en lo que se conoce como la “doctrina de la contención”, ofrece los fundamentos básicos que explican la perspectiva desde la cual es abordada toda la investigación.

Por último, en lo que respecta al marco metodológico, la presente investigación es de tipo descriptiva-correlacional, ya que se busca, por

un lado, caracterizar tanto la actual estructura del sistema internacional como la política exterior de Ucrania en materia de seguridad. Por otro lado, se pretende establecer una relación entre ambas variables, a partir de la premisa de que la primera impuso ciertos límites en la planificación y el desenvolvimiento de la segunda.

Asimismo, la investigación cuenta con un diseño de tipo no experimental, ya que se realizó a partir de la observación y el análisis de las diversas situaciones que representan las dos variables planteadas, sin llevar a cabo ningún tipo de manipulación deliberada de las mismas. En concreto, se trata de un diseño no experimental transeccional correlacional-causal, debido a que busca, en un periodo de tiempo determinado (2008-2022), describir los fenómenos implicados y establecer la relación existente entre ambos. Por último, la presente investigación se llevó a cabo a partir del enfoque cuanti-cualitativo (triangulación metodológica), con la aplicación de dos técnicas principales: el análisis estadístico y el análisis documental.

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTERNACIONAL

La estructura del sistema internacional en la teoría

Con el propósito de analizar cualquier acontecimiento global, es fundamental comprender la configuración de la estructura del sistema internacional, ya que al distinguir quiénes son los principales actores y cuáles son las relaciones ellos, se puede determinar si existe un nexo entre el entramado de vinculaciones que integran la sociedad internacional y el desarrollo de un suceso determinado.

Según lo expuesto por Carlos Escudé (2012), se caracteriza a la estructura del sistema internacional vigente como una protojerarquía, en la que interactúan tres tipos de

Estados. En primer lugar, se encuentran los Estados forjadores de normas, es decir, aquellos que cuentan con el suficiente poder para intervenir en el proceso, formal e informal, del establecimiento de las reglas, tanto de las escritas como de las no escritas. En segundo lugar, los Estados tomadores de normas son aquellos que, al no ser lo bastante poderosos para establecer las normas, se ajustan a las reglas existentes, o se ven obligados a hacerlo. En tercer y último lugar, se encuentran los Estados rebeldes, los cuales, debido a que no son lo bastante poderosos para establecer las normas, se rebelan contra ellas. Con el objetivo de lograr una interpretación acertada de la configuración actual del sistema internacional, es crucial distinguir cuáles son los Estados forjadores de normas, y esto se consigue al indagar sobre la capacidad económica, militar y política de los diferentes actores de la escena global.

La dimensión económica

En lo que respecta al ámbito económico, se deben tener en cuenta dos aspectos fundamentales. Por un lado, al medir el tamaño de una economía por su volumen de PIB en dólares y al seguir los datos proporcionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el informe *Perspectivas de la economía global (World Economic Outlook)* de octubre del 2023, se puede determinar que las principales economías del mundo son Estados Unidos y la República Popular China, que se encuentran en primer y segundo lugar respectivamente y superan ampliamente a Japón, que se encuentra en la tercera posición.

Por otro lado, al analizar los datos sobre el volumen del comercio mundial del año 2022, proporcionados por el portal de estadísticas de la Organización Mundial del Comercio (WTO Stats), se destaca que, tomando en con-

sideración el comercio total, tanto de mercancías como de servicios, las principales potencias comerciales son otra vez China y Estados Unidos y, en la tercera posición, con mayor diferencia, se sitúa Alemania.

La dimensión militar

Otro de los ámbitos esenciales a considerar a fin de distinguir cuáles son los Estados forjadores de normas es el militar. Con el objetivo de llevar a cabo este análisis, se toma como referencia la clasificación realizada por el portal *Global FirePower*, una consultora especializada en temas de Defensa que cada año realiza un listado del poder militar de los diferentes países del mundo. Dicha clasificación se basa en la capacidad potencial de guerra de cada nación, combatida por medios convencionales, y utiliza más de sesenta factores individuales, con categorías que van desde la cantidad de unidades militares y la posición financiera hasta las capacidades logísticas, los recursos naturales y la geografía. Según la clasificación de fuerza militar del año 2024, y en línea con la tendencia de años anteriores, las tres principales potencias militares son los Estados Unidos, la Federación de Rusia y la República Popular China.

Dentro del área desarrollada, otro elemento que se valora cuando se hace referencia a una potencia militar es la cantidad de dinero que el país invierte en este sector. Al analizar la última información brindada por la base de datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, también conocido como SIPRI por sus siglas en inglés, se identifica que el mayor gasto militar del año 2022 lo realizó Estados Unidos, cuyo presupuesto por poco triplicó al de China, que ocupa la segunda posición. Por debajo de la potencia oriental, y con poco más de la cuarta parte de sus fondos, se encuentra la India, seguida

por Arabia Saudita y, en quinto lugar, Rusia, el cual mantiene la misma posición que tuvo en el año 2021, antes del inicio de la guerra con Ucrania, a pesar del incremento del 9,2 % de su gasto militar.

A su vez, al analizar las potencias militares, es fundamental considerar las estadísticas referentes al comercio de armas, ya que dicho mercado permitirá poner en evidencia la capacidad industrial de cada país o las prioridades de sus Gobiernos. De esta manera, según la base de datos de transferencias de armas del SIPRI, en el año 2022 el mayor exportador fue Estados Unidos, al representar casi el 50 % del volumen total, seguido por Francia, Rusia y China, con un porcentaje menor. Por otro lado, el análisis de las importaciones de armas es diferente, ya que la cuestión se encuentra relacionada con la existencia de conflictos armados o la presencia de tensiones entre las distintas naciones de forma directa. En este sentido, Ucrania alcanzó en 2022, tras la invasión rusa, la tercera posición, al importar armamento principalmente de Estados Unidos, Polonia, el Reino Unido, Alemania y Türkiye, todos miembros de la OTAN.

Asimismo, en un contexto en el cual la guerra nuclear es un temor constante, al referirse al poder militar, es imprescindible tener en cuenta cuáles son los Estados que poseen capacidad nuclear. Conforme lo expuesto por el SIPRI en el *Yearbook 2023* (Kristensen y Korda, 2023), a inicios de dicho año eran nueve los países que poseían armas nucleares. Sin embargo, más del 85 % del total de armas que se consideran potencialmente operativas están a disposición de Rusia y Estados Unidos. Los otros Estados que el SIPRI estima con capacidad nuclear, aunque muy por debajo de los anteriores, son China, Francia, el Reino Unido, Pakistán, India, Israel y la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte).

La dimensión política

Para concluir, el último ámbito que permitirá abordar una adecuada interpretación de la configuración actual del sistema internacional es el político. La noción de capacidad política es ambigua, por lo que su análisis se basa en dos cuestiones principales: por un lado, la observación de determinadas reglas escritas que reflejan cierto grado de superioridad de algunos actores y, por otro lado, la descripción de alianzas existentes.

El primer aspecto hace referencia a lo que Carlos Escudé (2012) define como “desigualdad jurídica”, un concepto que busca expresar la idea de que los Estados no son formalmente iguales, más allá de la evidente desigualdad estructural. Según el autor, dicho principio surge a partir de la creación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en particular, debido a la presencia de cinco miembros permanentes dotados de poder de veto. Esta situación le otorga a Estados Unidos, China, Rusia, Francia y al Reino Unido gran capacidad política, ya que cuentan con la posibilidad de detener cualquier accionar que le sea contrario a sus intereses, tal como se pudo observar con el veto ruso de la resolución que condenaba de la anexión de territorios ucranianos (ONU, 30 de septiembre de 2022), o las diversas resoluciones vinculadas con la cuestión palestina que tanto Estados Unidos (ONU, 8 de diciembre de 2023) como China y Rusia vetaron (ONU, 22 de marzo de 2024), cada uno con objetivos diferentes. Asimismo, dicha desigualdad jurídica se manifiesta en otros ámbitos, como en el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, donde se le permite poseer armas nucleares solo a cinco países. A pesar de que, como se pudo observar con anterioridad, otros actores también disponen de capacidad armamentística nuclear, estos no cuentan con la legitimación

de la sociedad internacional, lo que demuestra las ventajas políticas que tiene un grupo reducido de Estados.

Ahora bien, a fin de comprender la estructura del sistema internacional, no basta con analizar solo la capacidad individual de cada país, sino que se deben considerar quiénes son sus principales aliados y se debe valorar cuál es la relevancia que dicha unión tiene en el orden internacional imperante. Con el propósito de llevar a cabo el análisis en cuestión, se realizó una distinción entre aquellas alianzas compuestas por países que conforman lo que tradicionalmente se conoce como Occidente y aquellas otras desarrolladas entre los actores del sistema internacional que constituyen la oposición del bloque de poder occidental.

Alianzas en Occidente

En el entramado de alianzas occidentales, las principales son la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Grupo de los Siete (G7), cada una de las cuales persigue un objetivo distinto. La UE es una asociación política y económica conformada en la actualidad por veintisiete países europeos. La OTAN es una alianza militar que se asienta sobre el principio de defensa colectiva, integrada hasta el momento por treinta y dos naciones de Europa y Norteamérica. El G7 es un grupo compuesto por siete de las diez economías más avanzadas del mundo, por lo que, a pesar de no tener ningún poder teórico a fin de imponer decisiones, las medidas tomadas en este ámbito tienen gran impacto a nivel mundial. El G7, además de concentrar el núcleo de poder occidental, expone el hecho de que Occidente engloba una gran variedad de países procedentes de diferentes regiones del mundo, al integrarse por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido.

Asimismo, lo que en términos geopolíticos se denomina Occidente se conforma de otros países de la región del Asia-Pacífico. Esto se manifiesta en el hecho de que Australia, Nueva Zelanda y la República de Corea, junto con Japón, han participado en la Cumbre de la OTAN de Madrid, en 2022 e, incluso, forman parte de asociaciones de diversa índole, como la alianza estratégica militar AUKUS, entre Estados Unidos, el Reino Unido y Australia; el grupo de cooperación en inteligencia Five Eyes, integrado por los países mencionados anteriormente más Canadá y Nueva Zelanda, o el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (*Quad*), un mecanismo de intercambio que incluye entre sus participantes a Estados Unidos, Japón, Australia y la India.

Alianzas en Eurasia

Tras el fin de la Guerra Fría, la influencia predominante del bloque occidental era un hecho. Sin embargo, en la actualidad se está desarrollando una disputa de poder entre polos divergentes. Estados como China, Rusia e India buscan ampliar sus márgenes de manobra, al promocionar un sistema internacional multipolar, mediante la intensificación de la integración regional, principalmente en Eurasia, al incluir países de otras regiones que se consideran fundamentales para dicho fin.

Entre las alianzas que se crearon con el objetivo de reconfigurar la distribución del poder mundial, la principal es BRICS, un bloque de asociación política, económica y comercial conformado de forma oficial por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, con el ingreso de Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos como miembros nuevos. Dicha asociación, considerada como la oposición directa al poder occidental concentrado en el G7, busca transformar dos aspectos trascendentales del orden internacional: el comercio

y las instituciones financieras. A partir de este objetivo, los BRICS impulsan la utilización de sus propias divisas y la reducción de la dependencia del dólar estadounidense; buscan reconfigurar las rutas mercantiles regionales y globales, con proyectos tales como el Corredor Internacional Norte-Sur o la *Belt and Road Initiative* (BRI) y promocionan la reforma del sistema de Bretton Woods, a través de la creación de instituciones como el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) o el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (AIIB).

En paralelo a los BRICS, en Eurasia existe una alianza de igual manera relevante: la Organización de Cooperación de Shanghái. La OCS se compone de las tres mayores potencias de la región (China, Rusia y la India) y en los últimos años ha ido en aumento el número de países miembros de los Estados Observadores y de Socios de Diálogo, lo cual consolida la aspiración de Moscú y Pekín de contrarrestar el poder de Occidente, mediante la agrupación de un conjunto de naciones que, en su mayoría, no han condenado la invasión rusa a Ucrania, han cuestionado o ignorado las sanciones occidentales a Rusia y han promovido la multipolaridad del sistema internacional de forma colectiva.

La estructura del sistema internacional

La descripción realizada con anterioridad permitió identificar, según lo planteado por Carlos Escudé, la presencia de tres Estados forjadores de normas, los cuales han moldeado el conjunto de reglas vigentes, en particular, aquellas que se encuentran latentes en la sociedad internacional y condicionan el comportamiento de las demás naciones. De esta manera, al observar el ámbito económico, Estados Unidos y China son las potencias por excelencia. No obstante, al contemplar la dimensión militar, además del poderío norteamericano ya consolidado y la reciente expansión china, se

distingue a Rusia como una de las principales potencias. Lo señalado, sumado a su innegable influencia política y al sólido sistema de alianzas con el que disponen, contribuye a que el hecho de que los tres Estados mencionados sean quienes estructuran la configuración actual del orden mundial resulte indiscutible.

Asimismo, el análisis de las principales alianzas de cada potencia permite comprender cómo la estructura del sistema internacional actual se configuró, más allá de la capacidad individual de cada uno de los Estados forjadores de normas. En este sentido, se destaca la existencia de una disputa del poder global entre dos polos contrapuestos que discrepan en su percepción del sistema internacional y en las proyecciones que realizan de su evolución. De esta manera, el bloque occidental, que Estados Unidos lidera, se opone al centro de poder que se ha consolidado en la región de Eurasia, que China y Rusia encabezan. Cada parte busca equilibrar el escenario internacional a su favor, mediante la defensa de sus intereses geopolíticos y económicos en distintas partes del mundo. En este contexto, se puede afirmar que se han revalorizado las regiones como actores ligados a las zonas de influencia de las principales potencias (Serbin, 2022), lo que explica la relevancia que tiene el Indo-Pacífico para China y Estados Unidos, que buscan incrementar su presencia en la región o la importancia de los territorios exsoviéticos para Rusia, que pretende mantener su dominio, a través del fomento y el liderazgo de alianzas como la Comunidad de Estados Independientes (CEI) o de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC).

A partir de lo planteado, se puede deducir que, de cierta forma, aún persiste el supuesto de la existencia de áreas de influencia, premisa de la doctrina de la contención desarrollada por George Kennan. A pesar de que la realidad

actual no está definida por una bipolaridad tan marcada como la de la Guerra Fría, es evidente que existen ciertas zonas que son prioridad para las grandes potencias, en donde tratan de manera constante de evitar la expansión de la influencia de otro Estado. Entonces, según lo planteado, se puede afirmar que dichas circunstancias podrían condicionar el accionar de las demás naciones que se encuentran inmersas en la confrontación desarrollada entre los principales Estados forjadores de normas.

LA EXPANSIÓN DE LA INFLUENCIA OCCIDENTAL

La expansión de la OTAN

Entre las regiones que se han distinguido como prioridad para ciertos Estados, donde estos buscan mantener cierto grado de control, se encuentran los territorios exsoviéticos. Las naciones que en el pasado conformaban la URSS y aquellas que se consideraban Estados satélites, son prioridad absoluta para Rusia, que ha tratado de contrarrestar la expansión de la influencia occidental desde la caída misma de la Unión Soviética. De esta manera, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) fue la principal herramienta utilizada por Rusia a fin de mantener su dominio. Sin embargo, a lo largo de los años, su influencia en la región disminuyó de manera gradual, un proceso que se aceleró con el avance de Occidente.

El acercamiento a Occidente de las naciones que en el pasado se encontraban bajo la órbita soviética se manifestó, entre otras formas, con el ingreso de dichos Estados a organizaciones como la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte. No obstante, a fin de exponer el avance occidental hacia el este, resulta más significativo describir el proceso de expansión de la OTAN en particular, al ser este un actor predominante durante la Guerra

Fría, ya que tenía entre sus miembros a Estados Unidos e, incluso, los países del Bloque del Este habían creado una alianza militar similar con el objetivo de contrarrestar su amenaza, es decir, el Pacto de Varsovia.

Primera etapa de expansión Posguerra Fría (1999)

Tras la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, la disolución del Pacto de Varsovia en julio de 1991 y el colapso de la Unión Soviética en diciembre del mismo año, la Guerra Fría llegó a su fin. Las nuevas democracias que se habían instituido en Europa del Este a partir del colapso de los Gobiernos comunistas empezaron a mostrar interés en las instituciones occidentales con las cuales alguna vez habían rivalizado.

A partir de entonces, desde la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la cual estaba integrada en ese momento por dieciséis Estados, se empezó a analizar la posibilidad de incrementar el número de integrantes y, tras un estudio realizado en 1995, se llegó a la conclusión de que el fin de la Guerra Fría brindaba una oportunidad única para mejorar la seguridad de toda la zona euroatlántica y que la ampliación de la OTAN contribuiría a la estabilidad de la región. De esta forma, durante la Cumbre de la Alianza celebrada en Madrid en el año 1997, invitaron a tres Estados que habían sido parte del Bloque del Este, es decir, República Checa, Hungría y Polonia, a iniciar las conversaciones para su adhesión a la organización y en marzo de 1999 se convirtieron en los primeros exmiembros del Pacto de Varsovia en ser integrantes oficiales de la Alianza Atlántica (OTAN, 11 de marzo de 2024).

A partir de la experiencia adquirida durante dicho proceso, la OTAN puso en marcha, tras la Cumbre de Washington de 1999, el Plan de

Acción para la Adhesión, conocido como MAP, por sus siglas en inglés. Su importancia reside en el hecho de que se lo creó con el propósito de ayudar en los preparativos a aquellos países que aspiran a ser miembros de la organización, sin que esto implique una decisión alguna sobre su futura membresía (OTAN, 24 de marzo de 2024). Es por eso que participar del MAP supone expresar la intención de ser parte de la alianza, lo cual puede generar gran impacto en la política mundial.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el pasado los nuevos integrantes de la Alianza Atlántica habían sido parte del área de influencia soviética, es fundamental exponer la postura rusa, el Estado sucesor de la URSS, ante los hechos. Con el objetivo de evitar posibles represalias ante la ampliación de sus miembros, los líderes de la OTAN se encargaron, durante los años previos, de establecer relaciones diplomático-militares con Rusia. En este sentido, se destaca la implementación del programa Asociación para la Paz, la firma del acta fundacional entre la OTAN y Rusia, y la creación del Consejo Euroatlántico de Asociación. La colaboración desarrollada entre la OTAN y Rusia permitió que la primera expansión oriental de la alianza no cause más que una simple oposición por parte del presidente Borís Yeltsin, lo que dio lugar a que el resto de las naciones que alguna vez habían formado parte del Bloque del Este expresaran su intención de integrar la Organización del Tratado del Atlántico de manera oficial (Spenser, 1998).

Segunda etapa de expansión Posguerra Fría (2004)

Luego de la primera ronda de ampliación de la Posguerra Fría, en el seno de la OTAN se debatió a fondo acerca de los resultados de la cumbre de Washington, y se analizó el posible

ingreso de nuevos miembros y cómo debían ser los requisitos exigidos. Al comprender que la expansión de 1999 fue beneficiosa, en la Cumbre de Praga del año 2002 se invitó a Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia a iniciar conversaciones de adhesión, lo cual llevó a que, en marzo del 2004, se produzca la mayor ola de ampliación en la historia de la organización (OTAN, 11 de marzo de 2024).

La etapa de expansión en cuestión fue una de las más significativas, ya que involucró a Estados que durante el desarrollo de la Guerra Fría ocuparon roles diferentes, pero de igual manera relevantes. Por un lado, Eslovenia se había convertido en la primera nación de la antigua Yugoslavia en ingresar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, lo cual fue de gran importancia, ya que, a pesar de la distancia con el comunismo soviético, la federación yugoslava se encontraba bajo el sistema socialista y fue uno de los fundadores del Movimiento de Países No Alineados, por lo que su incorporación a la OTAN manifestaba de igual modo el avance occidental sobre una región que durante la Guerra Fría no se encontraba dentro de su esfera de influencia.

Por otro lado, la segunda ampliación en la posguerra fría incluía, además, a Estados que habían estado bajo la influencia soviética directa. De esta forma, no solo se unieron a la organización exmiembros del Pacto de Varsovia, como Eslovaquia, Bulgaria y Rumania, sino también a tres naciones que habían integrado la URSS, es decir, Lituania, Letonia y Estonia. Ante esta situación, las autoridades rusas manifestaron su descontento y expresaron sus preocupaciones, en particular, respecto al ingreso de los países bálticos, al exponer que estos aún mantenían relaciones problemáticas con Rusia y que su ingreso, junto con el de Eslovenia, implicaba una amenaza para

su seguridad. Se argumentó que dichos Estados no formaban parte del Tratado sobre las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), el cual buscaba reducir y regular el despliegue de este tipo de armamentos en el continente y así fomentar la confianza entre los países participantes.

Asimismo, el Gobierno ruso afirmaba que la ampliación de la Alianza Atlántica respondía a antiguas nociones relacionadas con la posibilidad de una nueva guerra en Europa, lo que dio a entender que entre los miembros de la OTAN aún persistían los preceptos de la Guerra Fría, mientras que para el Gobierno ruso las circunstancias eran otras. Sin embargo, cabe destacar que a pesar de que se había producido la mayor ola de ampliación en la historia de la OTAN, las relaciones con Rusia aún no se habían quebrantado por completo, ya que desde Moscú se afirmaba que estaban dispuestos a profundizar la cooperación con la Alianza. (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia [MID], 29 de marzo de 2004).

La situación de Georgia

Antes de continuar con la siguiente etapa de expansión de la organización, es necesario destacar que, en noviembre de 2003, se desata en Georgia, un antiguo miembro de la Unión Soviética, lo que se conoce como la Revolución de las Rosas, un movimiento-pacífico que derrocó a los mandatarios prorrusos a favor de un Gobierno prooccidental que abogaba por reformas democráticas. A partir de entonces, las autoridades georgianas manifestaron la intención de convertirse en un miembro oficial de la OTAN, lo cual la organización respaldó.

No obstante, Rusia rechazó dicho acercamiento de manera rotunda y expuso que, debido a la proximidad geográfica, el ingreso de Georgia a la OTAN iba en contra de los intereses políticos, militares y económicos de Rusia. Asi-

mismo, advirtió con firmeza que la expansión en cuestión empeoraría aún más la percepción de la opinión pública rusa respecto a la Alianza, ya que se consideraba que el objetivo de Georgia era delegar a la OTAN todos sus problemas relativos a Abjasia y Osetia del Sur, dos regiones separatistas del norte del país (MID, 22 de septiembre de 2006). A su vez, durante la Conferencia de Múnich sobre Política de Seguridad del año 2007, el presidente ruso, Vladímir Putin, afirmó que la expansión de la OTAN no tenía relación alguna con la modernización de la Alianza ni con la garantía de la seguridad en Europa y que, por el contrario, representaba una grave provocación que restringía el nivel de confianza mutua (President of Russia, 10 de febrero de 2007).

En este contexto, en el año 2008 se llevó a cabo la Cumbre de la OTAN en Bucarest, donde se trató el asunto de las futuras adhesiones a la organización. Por último, a pesar de la voluntad de una parte importante de los miembros de la OTAN, al concluir la cumbre no se aprobó el Plan de Acción para la Adhesión de Georgia, debido a los profundos desacuerdos que mantenía con Rusia y a la amenaza que implicaba la inestabilidad política consecuente de los movimientos independentistas de Osetia del Sur y Abjasia. Sin embargo, en la declaración final de la Cumbre de Bucarest se consolidó el respaldo a su adhesión, así como a la de Ucrania, e incluso de cierta forma, se aseguró que Georgia sería parte de la organización (OTAN, 3 de abril de 2008).

La declaración de la OTAN inquietó a los líderes separatistas de Abjasia y Osetia del Sur, quienes enviaron comunicados a Vladímir Putin expresando su preocupación ante la agresividad de la postura adoptada por el Gobierno de Georgia. Como respuesta, el presidente ruso afirmó que compartía la visión y aseguró que Rusia no sería indiferente ante la situación

(MID, 3 de abril de 2008). De esta manera, meses después de las declaraciones del presidente Putin, Rusia comenzó a apoyar de forma directa a los movimientos separatistas del norte de Georgia, lo que desembocó en la independencia *de facto* de ambas regiones, que en la actualidad cuentan con el reconocimiento y el respaldo del Gobierno ruso.

Tercera etapa de expansión Posguerra Fría (2009)

Además de la declaración apoyando la adhesión de Georgia y Ucrania, como resultado de la Cumbre de Bucarest del año 2008, Croacia y Albania firmaron los protocolos de adhesión, luego de haber sido parte del Plan de Acción para la Adhesión por años. Dicha expansión implicó que todos los Estados que al finalizar la Guerra Fría conformaban el Bloque del Este, junto con la URSS, estén ahora bajo la influencia occidental.

Sin embargo, la tercera expansión oriental de la organización no generó represalias por parte de Rusia, debido a que Croacia y Albania habían participado del proceso de adhesión por un largo periodo, por lo que condenaron la decisión de ser miembros de la OTAN en el momento en el que esta se manifestó por primera vez. Además, las autoridades rusas se encontraban inmersas en las consecuencias que la situación de Georgia había generado, debido al gran impacto que el asunto provocó en todo el ámbito internacional.

La expansión en la región de los Balcanes (2017 – 2020)

La siguiente ampliación de la OTAN se dio en el año 2017, cuando Montenegro se convirtió en miembro oficial de la Alianza, tras iniciar su acercamiento con Occidente en 2006, luego de que el país declarara la independencia de Serbia. Ante la adhesión de Montenegro, Rusia

expresó su descontento dada la estrecha relación económica y turística con el país y ha repudiado en reiteradas ocasiones el accionar de la OTAN. En este sentido, señaló que Estados Unidos promovía una postura antirusa, presionaba a las naciones del sudeste de Europa a que se adhieran a la Alianza Atlántica e interfería en los asuntos internos de los Balcanes (MID, 3 de agosto de 2017).

A pesar del energético rechazo de Rusia, la expansión de la OTAN en la región de los Balcanes avanzó y, en 2020, tras más de veinte años intentándolo, la nación conocida en la actualidad como Macedonia del Norte logró ingresar a la Alianza, al cambiar su nombre oficial luego de llegar a un acuerdo con Grecia, que vetaba la admisión de forma ininterrumpida.

La expansión tras la invasión a Ucrania (2023 – 2024)

Luego de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, se produjo un hecho trascendental que cambiaría la historia de la Alianza Atlántica. En este sentido, en mayo de 2022, tres meses después del inicio de la guerra ruso-ucraniana, Finlandia y Suecia, dos naciones que hasta entonces se habían mantenido firmes en su tradicional postura de no alineación militar, presentaron cartas oficiales de solicitud para convertirse en aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

No obstante, el ingreso de ambas naciones a la organización se vio interrumpido por el bloqueo de Turquía, que el Gobierno de Hungría apoya, debido a diferencias políticas. Tras una serie de negociaciones, a principios del año 2023 el bloqueo de Finlandia se retiró. Más tarde, en marzo de 2024, Suecia fue aceptada y se convirtió en el último miembro en ingresar a la OTAN.

Como era de esperarse, Rusia condenó las nuevas adhesiones de la OTAN y se enfocó en

exponer la amenaza que representa para su país la incorporación de Finlandia. Además, afirmó que la línea de contacto entre la Alianza y la frontera de la Federación Rusa se duplicó y que su país se verá obligado a responder con medidas técnico-militares, o de otro tipo, ante las amenazas a la seguridad nacional derivadas de dicha adhesión (MID, 4 de abril de 2023).

La actitud final de Rusia ante la expansión de la OTAN

Como se pudo observar, a partir del fin de la Guerra Fría, diferentes Estados se acercaron a Occidente y a sus instituciones y, en este sentido, la expansión de la OTAN fue la más controversial. No solo surgieron nuevos movimientos prooccidentales en países que habían sido parte del Bloque del Este, como Polonia, Hungría o Bulgaria, sino que, además, dicha tendencia se desarrolló en naciones que alguna vez habían conformado la Unión Soviética, como los países bálticos o Ucrania y Georgia.

El surgimiento de estas nuevas convicciones llevó a que, en distintos momentos, diferentes Gobiernos aspiraran a ser miembros de la OTAN y, a medida en que se incrementaba el número de integrantes provenientes de Europa Central y Oriental, la actitud rusa respecto a los aspirantes y a la organización en sí misma cambiaba. En un principio, Rusia se oponía a la expansión y reprochaba el accionar de la Alianza, al denunciar promesas incumplidas por parte de Occidente. Luego empezó a cuestionar las decisiones de Gobiernos soberanos e, incluso, comenzó a advertir respecto a las posibles consecuencias. De esta manera, se destaca que Moscú adquirió, ante cada ampliación de la Alianza Atlántica, una actitud cada vez más confrontativa, lo que pone en evidencia el desinterés ante la decisión de un Estado soberano de decidir por sí mismo el destino de su propia política exterior. Esta situación lleva

a que surja la interrogante sobre cuál es el alcance real de la autonomía de un país cuando sus aspiraciones se enfrentan a los intereses de una potencia.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD DE UCRAINA Y SU RELACIÓN CON RUSIA

A partir de lo expuesto respecto a la expansión de la OTAN y a la consecuente actitud confrontativa de Rusia con los países que aspiran a ser miembros de la Alianza y en consideración a la guerra que se desarrolla en la actualidad a causa de la invasión rusa a territorios ucranianos, se busca analizar la política exterior que Ucrania implementó desde el año 2008 hasta el inicio de los enfrentamientos en 2022. El objetivo se basa en identificar si existe alguna relación entre las decisiones que se tomaron en Kiev y el conflicto en cuestión.

Ucrania y sus vínculos con Rusia

A fin de comprender los fundamentos de la política exterior que se desarrollaron en Kiev y la repercusión que tuvo en su relación con Moscú, es necesario tener en cuenta el vínculo existente entre ambas naciones. La historia de Ucrania y Rusia está entrelazada y se remonta al menos hasta la Edad Media, cuando, en lo que hoy constituyen los territorios de estos países, se fundó la Rus de Kiev. Sin embargo, a través del tiempo ambas naciones evolucionaron de manera independiente y cada una desarrolló su propio idioma y cultura a partir de una raíz común. Para el siglo XVII, grandes áreas de la actual Ucrania formaban parte del Imperio ruso y, tras la Revolución rusa de 1917, Ucrania se incorporó a la Unión Soviética. A partir de entonces, durante el periodo de Stalin en el poder, se llevó a cabo una profunda campaña de rusificación con el propósito de desalentar

la identidad nacional ucraniana (Zabala, 2022).

Tras el declive del bloque comunista y los problemas internos que se acrecentaban dentro de la URSS, a fines de 1991, tras la realización de un referéndum aprobado por más del 90 % de los ciudadanos, Ucrania declaró de manera oficial su independencia de la Unión Soviética. A partir de entonces, la elección de los gobernantes de Ucrania estuvo marcada por la división existente dentro de la población, ya que “las regiones del oriente que son rusófilas siempre han entrado en tensión con los habitantes del occidente que se reconocen más cercanos a Europa y sus costumbres” (Otálora Sechague, 2019). Dicha fragmentación ideológica llevó a la alternancia entre Gobiernos prorrusos y prooccidentales, respaldados respectivamente por la población ucraniana oriental y occidental.

Tras las elecciones presidenciales de 2004, se produjo en Ucrania lo que se conoce como la Revolución Naranja, una serie de movilizaciones populares en contra del presunto fraude electoral que favorecía al candidato respaldado por Rusia, en detrimento del representante del bloque prooccidental. Las protestas tuvieron gran repercusión a nivel mundial, y la presión internacional, sumada a la compleja situación interna, llevó a que se declarara la invalidez de los resultados. De esta forma, se realizaron una vez más las elecciones, y el triunfo de Viktor Yuschenko implicó el inicio de un Gobierno que enfocaría el futuro de Ucrania en su integración con Occidente (Otálora Sechague, 2019).

El acercamiento de Ucrania a la OTAN

Luego del giro prooccidental que experimentó Ucrania tras la Revolución Naranja, el Gobierno de Yuschenko profundizó el vínculo del país con la OTAN, el cual se había iniciado con anterioridad, cuando, en 1991, se adhirió

al Consejo Euroatlántico de Asociación. Asimismo, en 1994 Ucrania se incorporó al programa Asociación para la Paz y, en 1997, firmó la Carta sobre una Asociación Distintiva, la cual le otorgaba al país un estatus diferenciado, además de establecer a la Comisión OTAN-Ucrania a fin de promover sus relaciones (OTAN, 7 de marzo de 2024). Sin embargo, fue recién a inicios del año 2008 cuando el país solicitó de manera formal la incorporación al Plan de Acción para la Adhesión, lo cual diversos miembros de la organización respaldaron, al destacar el apoyo contundente de los Estados Unidos (Bonet y Martínez de Rituerto, 2008).

En este sentido, la Cumbre de la OTAN celebrada en Bucarest en el año 2008 fue significativa para la política exterior de Ucrania. Si bien el Gobierno ucraniano esperaba la incorporación al MAP, la oposición de ciertos miembros de la Alianza, liderados por Alemania y Francia, logró evitar que esto sucediera, al argumentar que la compleja relación de Ucrania con Rusia y la fragmentación ideológica del país entre las regiones de Occidente y Oriente, con una tendencia prorrusa, significaban un riesgo para la organización y para sus integrantes (Del Pozo, 2008). No obstante, a pesar de dicha negativa, los resultados del encuentro fueron trascendentales para el país, ya que, a través de la declaración final de la Cumbre de Bucarest, se aseguró la futura adhesión de Ucrania a la Alianza (OTAN, 3 de abril de 2008).

A partir de lo acordado en Bucarest, en 2009, se firmó la Declaración complementaria de la Carta sobre una Asociación Distintiva, lo que reafirmó la decisión de que Ucrania integraría la Alianza. A su vez, el mismo año se introdujo el Programa Nacional Anual con el objetivo de impulsar las reformas políticas, económicas, legales, de defensa, de recursos y de seguridad, que la organización exige a los países aspirantes.

Frente al acercamiento de Ucrania con la OTAN, el Gobierno ruso expresó su oposición al respecto, al alegar que la situación iba en contra tanto de los intereses de seguridad rusos como de los deseos de la población ucraniana. Asimismo, afirmó que los líderes ucranianos llevaban a cabo una campaña de difamación contra su país, debido a que buscaba desprestigiar su cultura y su idioma, al sostener, incluso, que violaban los derechos de la población rusohablante de Ucrania. A partir de esto, Rusia advertía que tal política impulsada por Kiev provocaba un empeoramiento de las relaciones bilaterales entre ambas naciones. (MID, 11 de septiembre de 2008).

La política de no alineación militar y el Euromaidán

Finalizado el mandato de Yushenko, en el año 2010 se impuso en las elecciones presidenciales Víktor Yanukóvich, el candidato heredero de la vieja élite soviética y protagonista de las controversias electorales de 2004. A partir de entonces, se generó, una vez más, una transformación de los lineamientos de la política exterior, que llevó al nuevo presidente prorruso a impulsar una ley que establecía la renuncia de Ucrania a su objetivo de integrar la OTAN y consolidaba el estatus como un país no alineado en términos militares.

Más tarde, a pesar de que en un principio había asegurado lo contrario, a fines del año 2013 el presidente Yanukóvich anunció la suspensión de la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, con el fin de promover, en su lugar, un convenio económico, comercial y energético con Moscú. Dicha decisión, sumada a la desfavorable situación política y socioeconómica, generó el inicio de lo que se conocería como el Euromaidán, una serie de manifestaciones que exigían la renuncia inmediata del líder prorruso. Durante el transcurso

de las protestas, se enfrentaron ideológicamente dos grupos principales, por un lado, los manifestantes que estaban a favor del ingreso a la UE y del acercamiento con Occidente en general y, por el otro, parte de la población, en su mayoría de la región del este y de Crimea, que defendía al Gobierno y que promovía el fortalecimiento de las relaciones con Rusia.

Como resultado de las protestas y tras una serie de negociaciones entre el presidente ucraniano y los líderes de la oposición, con la intervención de políticos europeos y del presidente ruso, a inicios del año 2014 se acordó que se realizarían elecciones en diciembre de ese mismo año. Sin embargo, lo pactado no fue satisfactorio para los manifestantes, por lo que los disturbios continuaron y, por último, Yanukóvich dimitió. Es por eso que se estableció un nuevo Gobierno transitorio y se adelantaron las elecciones.

La anexión de Crimea

Tras lo acontecido en Ucrania, se desencadenó en la península de Crimea una serie de manifestaciones encabezadas por aquella parte de la población que respaldaba la integración con Rusia. Ante dicha situación, el parlamento de Crimea convocó un referéndum para el mes de mayo y dispersó el Gobierno, lo que llevó a que líderes prorrusos tomaran el poder.

El nuevo Gobierno adelantó la fecha establecida y, a mediados de marzo, se realizó un referéndum donde se le preguntaba a la población si apoyaba la anexión de Crimea a Rusia. El resultado del mismo fue contundente, ya que, según los datos oficiales proporcionados por los medios de comunicación rusos, más del 96 % de los habitantes votó a favor de que se formaran dos nuevas entidades constituyentes

dentro de la Federación de Rusia, la República de Crimea y la Ciudad Federal de Sebastopol. Sin embargo, ni el Gobierno ucraniano ni Occidente reconocieron el referéndum, y condenaron el accionar de Rusia. En este sentido, se debe destacar que desde el mes de febrero, diversas fuerzas rusas, militares y paramilitares, habían ingresado a Crimea y lograron controlar todo el territorio de la península. El uso de la fuerza militar se justificaba a partir del objetivo de salvaguardar los derechos y la integridad física de los ciudadanos rusohablantes en el territorio (Kulyk, 2019).

Las consecuencias internas de la anexión de Crimea

Luego de la anexión de Crimea, las facciones prorrusas de las regiones del este de Ucrania comenzaron a manifestarse, lo que llevó a que se produjera una escala de las hostilidades entre el Gobierno ucraniano y los grupos separatistas del Dombás.³ Más tarde, las autoridades de las autoproclamadas República Popular de Donetsk y República Popular de Luhansk realizaron un referéndum, a través del cual declararon su independencia de Ucrania, situación que intensificó aún más los enfrentamientos con las fuerzas militares del país.

Tras meses de enfrentamientos, se buscó desarrollar un plan de paz que lograra poner fin a las hostilidades. De esta manera, surgió lo que se conoce como el Protocolo de Minsk, como resultado del trabajo realizado por el Grupo de Contacto Trilateral, con delegados de Ucrania, Rusia y la OSCE. No obstante, durante las semanas posteriores, ambas partes violaron el alto al fuego, por lo que el plan de paz fracasó. Ante dicha situación, se estableció el Cuarteto de Normandía, formado por Rusia,

³ El Dombás es una región del este de Ucrania, en la frontera con Rusia, que incluye las provincias rusohablantes de Donetsk y Luhansk.

Ucrania, Francia y Alemania. Por último, el trabajo diplomático condujo a la firma del Segundo Protocolo de Minsk, en febrero de 2015, que establecía, además del alto al fuego, la concesión de un estatus especial a las regiones de Donetsk y Luhansk y la retirada de las tropas y del armamento ruso. Sin embargo, a pesar de que su aprobación logró contener los combates, las discrepancias en las interpretaciones del acuerdo dificultarían su cumplimiento, lo que generaría que, desde entonces, se liberasen batallas de menor intensidad en todos los frentes (Gómez, 2022).

Las consecuencias externas de la anexión de Crimea

A partir de la anexión de Crimea y el conflicto consecuente que se desarrolló en la región del Dombás, el vínculo de Ucrania, tanto con Rusia como con la OTAN, experimentó un cambio trascendental. En cuanto a su relación con Moscú, Ucrania condenó en reiteradas ocasiones la anexión ilegal de Crimea, anunció que abandonaría la Comunidad de Estados Independientes y denunció el rol de Rusia en los conflictos de la región del este. De la misma manera, el Gobierno ruso acusó a Kiev de no cumplir lo establecido en los Acuerdos de Minsk, por lo que las relaciones entre ambos Estados se desgastaron cada vez más.

Al mismo tiempo, la anexión de Crimea y el apoyo ruso a los grupos separatistas llevaron a un enfrentamiento entre Moscú y Occidente. En este sentido, los Gobiernos occidentales denunciaron la violación por parte de Rusia de los compromisos del Memorándum de Budapest, el cual establecía la adhesión de Kiev al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y la eliminación de su arsenal nuclear a cambio de que su soberanía e integridad territorial sean respetadas. Asimismo, se suspendió toda colaboración entre la Alianza Atlántica

y Moscú, mediante la restricción de todos los canales políticos de comunicación y diálogo entre ambas partes, lo que limitó cualquier oportunidad de resolver por medio de la diplomacia el conflicto que se desataría a partir de la invasión rusa a los territorios ucranianos en febrero de 2022.

Por último, cabe destacar que, a partir de las declaraciones que Putin realizó, se puede identificar de forma notoria el rol que ocupa la confrontación de Rusia y Occidente en el conflicto de Ucrania. El presidente ruso acusó a las autoridades occidentales de intervenir en la política ucraniana, afirmó que las acciones llevadas a cabo por los Gobiernos extranjeros estaban dirigidas de manera exclusiva en contra de los intereses rusos, aseguró que la política de contención desarrollada durante la Guerra Fría seguía aún vigente, al advertir que Ucrania era el límite, y se opuso al posible ingreso de Kiev a la OTAN, al afirmar que dicha situación implicaba la presencia de la armada occidental en “territorio histórico” de Rusia (President of Russia, 18 de marzo de 2014).

Ucrania y la OTAN a partir de la anexión de Crimea

Por otro lado, tras la anexión de Crimea y la intervención militar rusa en el este del país, la colaboración entre Ucrania y la OTAN se intensificó, en especial a partir del apoyo práctico, lo que llevó al fortalecimiento de programas de cooperación existentes o al desarrollo de otros proyectos. Asimismo, el nuevo Gobierno ucraniano hizo de la adhesión a la OTAN una prioridad, mediante la renuncia al estatus de país no alineado en términos militares, ante la necesidad de buscar garantías más eficaces de independencia, soberanía, seguridad e integridad territorial. Ante dicho suceso, desde Moscú se afirmó de manera abierta que la renuncia al no alineamiento implicaba una solicitud de

ingreso en la OTAN, lo que convertía a Ucrania en un enemigo potencial de Rusia (Fernández y Abellán, 23 de diciembre de 2014).

En los años siguientes, las modificaciones normativas destinadas a avanzar con el ingreso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte continuaron. En 2017, el Gobierno restableció la adhesión a la OTAN como una meta estratégica de política exterior y de seguridad y buscó iniciar las negociaciones para la implementación del MAP. Esto no se logró; sin embargo, en el año 2018 se le otorgó a Ucrania el estatus de país candidato. Asimismo, en 2019 se realizó una enmienda constitucional, lo que estableció la incorporación del país a la OTAN y a la Unión Europea como el principal objetivo de política exterior de la nación ucraniana (MAE Ucrania, 21 de febrero de 2024).

En 2020, durante el Gobierno de Volodímir Zelenski, la Alianza le otorgó a Ucrania el estatus de socio de la OTAN con oportunidades mejoradas, con el objetivo de mantener y profundizar aún más la cooperación entre ambas partes, sin embargo, en la declaración oficial donde lo anuncian se precisa que dicho estatus no prejuzga ninguna decisión sobre la membresía en la Alianza (OTAN, 12 de junio de 2020). Ese mismo año, el presidente ucraniano promovió una nueva estrategia de seguridad nacional, en la cual la incorporación a la Alianza Atlántica era el eje principal, en un contexto en el cual las tensiones con Rusia se incrementaban (MAE Ucrania, 21 de febrero de 2024).

Al año siguiente, durante la Cumbre de Bruselas, los líderes de la Alianza confirmaron el compromiso establecido con Ucrania e hicieron hincapié en el derecho de decidir el curso de su política exterior sin injerencias externas (OTAN, 14 de junio de 2021). Tras la invasión rusa de febrero de 2022, el Gobierno ucraniano reiteró la solicitud, y los aliados reafirmaron,

una vez más, su compromiso con el ingreso de Kiev a la organización; sin embargo, a pesar del largo recorrido de Ucrania, el país aún no ha conseguido ser parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

CONCLUSIONES

Para concluir, resulta pertinente analizar la política exterior de Ucrania en materia de seguridad a partir de la noción de autonomía desarrollada por Carlos Escudé. El autor entiende que la misma no debe definirse en términos de la “libertad de maniobra” con la que cuenta un país, sino que debe comprenderse como “una cualidad vinculada a los costes de usar esa libertad de maniobra casi ilimitada” (Escudé, 2012, p. 37). De esta manera, al centrarse en específico en los Estados periféricos, Escudé define a la autonomía en términos del coste relativo que conlleva para una nación elegir confrontar a ciertas potencias o a determinadas reglas preestablecidas, al entender que, si en el momento en el que se toman las decisiones se ignoran las posibles consecuencias que estas podrían acarrear, la capacidad de confrontación en sí misma puede ser muy grande en el corto plazo, por lo que son las repercusiones las que deben considerarse (p. 104). Asimismo, el autor realiza una distinción entre lo que es el grado de autonomía y el uso que se le da a la misma, al plantear que existen dos posibles usos: el consumo de autonomía (cuando se apunta a una demostración exhibicionista de cierto estatus) y, la inversión de autonomía (cuando el objetivo es incrementar la base de poder y/o bienestar del país) (p. 101).

En este sentido, el acercamiento con la OTAN podría significar, en principio, una inversión de autonomía, al asumir que se pertenecería a una alianza militar que tiene el objetivo

de garantizar la libertad y la seguridad de los Estados miembros. No obstante, al considerar la situación particular de Ucrania, dicha política puede entenderse como un consumo de autonomía, ya que, según los argumentos del autor, el acercamiento con la Alianza Atlántica implicaba de forma indiscutible una confrontación con Rusia, debido al hecho de que, desde la perspectiva de Moscú, el Estado ucraniano se ha encontrado históricamente dentro de su área de influencia, y sus territorios son un factor clave para la seguridad, tal como se manifiesta en las diferentes declaraciones que Rusia ha realizado al respecto.

El confrontar los intereses rusos, junto con el hecho de que no se habían producido avances significativos en el proceso de adhesión del país a la OTAN y, por lo tanto, no existía ninguna garantía de seguridad por parte de la Alianza Atlántica, generó que la búsqueda de la membresía a la organización implicara ciertos riesgos, es decir, en términos del realismo periférico, costes eventuales, más aún en relación con la intervención militar que llevó adelante Rusia en Georgia en el año 2008, la cual, más allá de las razones expresadas desde Moscú, coincidió con el acercamiento de la antigua nación soviética a Occidente y a la OTAN.

En cuanto a la circunstancia en la que se encontraba Ucrania y según la "hipótesis de la contradicción entre consumo y desarrollo de autonomía" elaborada por Escudé (2012, p. 102), a partir de la cual el autor afirma que los Estados periféricos deben evitar las confrontaciones políticas con los Estados centrales, en cuestiones que no se relacionen de manera directa con sus intereses tangibles, se puede sostener que habría sido conveniente para el Gobierno ucraniano evitar el acercamiento con la OTAN, ya que su admisión a la organización no era segura, y sus consecuencias eran evidentes. Dicha afirmación se basa en

el enfoque ciudadano-céntrico defendido por Escudé, al comprender que el objetivo principal de la política exterior de un Estado debe ser el bienestar de la población. No obstante, es innegable el hecho de que cada Gobierno cuenta con soberanía para decidir su propio camino, sin verse sujeto a imposiciones externas, por lo que de ninguna manera lo expuesto podría justificar la invasión rusa a los territorios ucranianos.

A partir del análisis realizado, se puede afirmar que existe relación entre la guerra ruso-ucraniana y la política exterior en materia de seguridad que Ucrania llevó adelante a partir del año 2008. El Gobierno ruso anunció que "la operación militar especial" en los territorios ucranianos tenía el fin de proteger a la población de la región del Dombás, en donde grupos separatistas, respaldados por Rusia, se enfrentaron con las fuerzas de Ucrania desde el año 2014. Como se pudo observar, los conflictos en dicha región han surgido a partir de lo sucedido durante el Euromaidán, las manifestaciones que llevaron a la renuncia del líder prorruso que había suspendido el acercamiento con la Unión Europea. Dichos sucesos provocaron la llegada al Gobierno de líderes prooccidentales. Sin embargo, generaron, además, la anexión de Crimea por parte de Rusia, que promovía y respaldaba las protestas de los grupos prorrusos. Entonces, a pesar de que los acontecimientos del Euromaidán, que podrían considerarse el origen de todo lo sucedido, surgieron con el objetivo específico de defender los vínculos de Ucrania con la Unión Europea. El trasfondo era más amplio, y se podría afirmar que las protestas defendían en general el alineamiento ideológico del país con Occidente. A lo mencionado se le suma el hecho de que Rusia había advertido en reiteradas ocasiones su contundente oposición al eventual ingreso de Ucrania a la OTAN. Incluso,

en diciembre de 2021, Rusia presentó a los Estados Unidos una “propuesta” a fin de establecer garantías de seguridad, donde se exigía la renuncia a una mayor expansión de la OTAN y se demandaba la revocación de la “fórmula de Bucarest” sobre la posible adhesión de Ucrania y Georgia a la organización (MID, 10 de diciembre de 2021).

Asimismo, una semana antes de la invasión, Rusia afirmó que la potencia norteamericana no había dado una respuesta constructiva a los elementos básicos de su propuesta y manifestó que si aceptaban a Ucrania en la OTAN, surgiría la amenaza de que el régimen de Kiev intentara recuperar Crimea, al utilizar la fuerza y al arrastrar a Estados Unidos y a sus aliados, en virtud del artículo 5 del Tratado de Washington, a un conflicto armado directo con Rusia (MID, 17 de febrero de 2022). Dicha afirmación y todas las declaraciones que ha realizado el gobierno ruso, dejan en claro que para Moscú no era una opción el ingreso de Ucrania a la Alianza, ya que, desde su punto de vista, implicaba una verdadera amenaza para la seguridad nacional. De esta forma, sin caer en la falacia de factor único, es posible afirmar que la invasión de Rusia a los territorios ucranianos es el resultado del acercamiento de Ucrania con Occidente en general y con la Organización del Tratado del Atlántico Norte en particular.

Por último, más allá de las razones por las cuales Rusia ha invadido los territorios ucranianos, el objetivo del presente artículo era identificar la influencia de la estructura del sistema internacional en la política exterior de Ucrania en materia de seguridad, a partir de la hipótesis de que la primera ha impuesto límites sobre la segunda. En virtud de lo desarrollado, se puede corroborar dicha hipótesis, ya que, a pesar de las diversas declaraciones realizadas por la OTAN que apoyaban el ingreso de Ucrania a la organización, la admisión nunca se

ha concretado, y el país ni siquiera ha logrado ser parte del Plan de Acción para la Adhesión, en el cual han participado desde un principio aquellos Estados cuyo proceso de aceptación ha sido prolongado, como es el caso de Macedonia del Norte o Albania. Dicha situación es el resultado de la amenaza que implica para los miembros de la Alianza Atlántica admitir a una nación que se encuentra en los territorios que Rusia pretende mantener bajo su área de influencia. De esta manera, se puede afirmar que la disputa de poder que caracteriza en la actualidad a la estructura del sistema internacional ha impedido el ingreso de Ucrania a la OTAN y, por lo tanto, ha impuesto límites en la ejecución de la política exterior que el país ha desarrollado desde el año 2008, cuando expresó con determinación el objetivo de ser parte de la Alianza Atlántica, lo que implica una clara restricción al ejercicio de su facultad soberana de decidir su propio destino.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amadeo, M. (1979). *Manual de Política Internacional. Los principios y los hechos*. Abeledo-Perrot.
- Bonet, P. y Martínez de Rituerto, R. (1 de abril de 2008). Bush presiona para ampliar la OTAN. *El País*. https://elpais.com/diario/2008/04/02/internacional/1207087201_850215.html
- Del Pozo, F. (2008). Tras la Cumbre de la OTAN en Bucarest. *Real Instituto Elcano*, (60). <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/tras-la-cumbre-de-la-otan-en-bucarest-ari/>
- Escudé, C. (2012). *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Lumiere.
- Fernández, R. y Abellán, L. (23 de diciembre de 2014). Ucrania da el primer paso para solicitar el ingreso en la OTAN. *El País*. <https://>

- elpais.com/internacional/2014/12/23/actualidad/1419334794_806921.html
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (n.d.). *World Economic Outlook Database*. <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>
- Global FirePower. (n.d.). *Comparative military strength*. <https://www.globalfirepower.com/>
- Gómez, D. (2022). ¿Qué son los acuerdos de Minsk? *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/que-son-acuerdos-minsk-paz-ucraniana/>
- Herrero Fabregat, C. (2022). Panorama geopolítico del mundo actual: El avance oriental de la OTAN y la guerra de Ucrania. *Didácticas Específicas*, 26, 139–146. <https://revistas.uam.es/didacticasespecificas/article/view/15624>
- Kristensen, H. M., y Korda, M. (2023). World nuclear forces. *SIPRI Yearbook 2023: Armaments, Disarmament and International Security*. <https://www.sipri.org/yearbook/2023>
- Kulyk, H. (2019). Euromaidán y la crisis política de Ucrania: antecedentes y perspectivas. *Anuario Del Conflicto Social*, (8). <https://doi.org/10.1344/ACS2019.8.3>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia (MID). (29 de marzo de 2004). Statement by Alexander Yakovenko, the spokesman of Russia's Ministry of Foreign Affairs. Concerning the NATO Expansion. https://mid.ru/es/press_service/spokesman/official_statement/1704373/?lang=en
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia (MID). (22 de septiembre de 2006). Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Regarding NATO Council Decision to Start "Intensive Dialogue" with Georgia. https://mid.ru/es/foreign_policy/news/1620270/?lang=en
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia (MID). (3 de abril de 2008). On the Reply of President of the Russia Vladimir Putin to the Messages of President of Abkhazia Sergey Bagapsh and President of South Ossetia Eduard Kokoity. https://mid.ru/es/foreign_policy/rso/nato/1691034/?lang=en
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia (MID). (11 de septiembre de 2008). Statement of the Russian Ministry of Foreign Affairs on Russian-Ukrainian Relations. https://mid.ru/es/press_service/spokesman/official_statement/1605500/?lang=en
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia (MID). (3 de agosto de 2017). Comment by the Information and Press Department on statements made by the US Vice President in Podgorica. https://mid.ru/es/foreign_policy/rso/nato/1550302/?lang=en
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia (MID). (10 de diciembre de 2021). Foreign Ministry statement on dialogue with the United States and other Western countries regarding security guarantees. https://mid.ru/es/foreign_policy/news/1789855/?lang=en
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia (MID). (17 de febrero de 2022). Press release on submitting a written reaction to the US response concerning security guarantees. https://mid.ru/es/foreign_policy/news/1799157/?lang=en
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia (MID). (4 de abril de 2023). Foreign Ministry Statement on Finland completing the process to join NATO. https://mid.ru/es/foreign_policy/rso/nato/1861613/?lang=en
- MAE Ucrania. (21 de febrero de 2024). Relaciones Exteriores. OTAN. <https://mfa.gov.ua/es/relaciones-exteriores/otan-es>
- Naciones Unidas (ONU). (1945). *Carta de Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Naciones Unidas (ONU). (30 de septiembre 2022). Security Council Fails to Adopt Re-

- solution Condemning Moscow's Referenda in Ukraine's Occupied Territories, as Permanent Member Employs Veto. *United Nations*. <https://press.un.org/en/2022/sc15046.doc.htm>
- Naciones Unidas (ONU). (8 de diciembre de 2023). Security Council Fails to Adopt Resolution Demanding Immediate Humanitarian Ceasefire in Gaza on Account of Veto by United States. *United Nations*. <https://press.un.org/en/2023/sc15519.doc.htm>
- Naciones Unidas (ONU). (22 de marzo de 2024). Security Council Fails to Adopt Resolution on Imperative of Immediate, Sustained Ceasefire in Gaza, Owing to Vetoes Cast by China, Russian Federation. *United Nations*. <https://press.un.org/en/2024/sc15637.doc.htm>
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (n.d.). *WTO statistics database*. <https://stats.wto.org/Otálora> Sechague, J. D. La Ucrania post-soviética a la luz de la geopolítica crítica. *Estudios Internacionales*, 51(193), 131-158. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692019000200131
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). (3 de abril de 2008). Bucharest Summit Declaration. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). (12 de junio de 2020). NATO recognises Ukraine as Enhanced Opportunities Partner. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). 14 de junio de 2021. Brussels Summit Communiqué. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). (7 de marzo de 2024). Relations with Ukraine. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (11 de marzo de 2024). NATO member countries. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52044.htm#coldwar
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (24 de marzo de 2024). Membership Action Plan (MAP). https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37356.htm
- Peña Guerrero, R. (2022). La rivalidad estratégica entre Estados Unidos (OTAN) y Rusia: la guerra en Ucrania. *Anuario Mexicano de Asuntos Globales*, 1(1), 435-462. <https://anuarioasuntosglobalesumar.com/ojs/index.php/AMAG/article/view/26>
- President of Russia. (10 de febrero de 2007). Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/page/1074>
- President of Russia. (18 de marzo de 2014). Address by President of the Russian Federation. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>
- Serbin, A. (26 de junio de 2022). El nuevo orden global. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/domingo/el-nuevo-orden-global.phtml>
- Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) . *Military Expenditure Database*. <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI). *Arms Transfers*. <https://armstransfers.sipri.org/ArmsTransfer/>
- Spenser, D. (1998). Los dilemas de la Europa poscomunista frente a la expansión de la OTAN. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, 43(173), 67-87. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1998.173.49159>
- Zabala, J. P. (2022). Rusia y Ucrania: algunas claves históricas, identitarias y geopolíticas para entender la guerra. *Perspectivas*, (7), 7-22. <https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/249>

Campos Amoroso, Nicolás

Perfil Académico y Profesional: Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Salta (UCASAL). Miembro del Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Salta.

nicolascampos12.2001@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2882-505X>.

