



ACADEMIA DE LAS CIENCIAS  
Y LAS ARTES MILITARES

Serie «La guerra en Ucrania»

Número 8

## La guerra en Ucrania: un fracaso diplomático

Antonio Núñez García-Saúco  
Academia de las Ciencias y las Artes Militares

9 de junio de 2022

### Introducción

Toda guerra implica un fracaso diplomático. «*We failed because we were unable to dissuade Russian President Vladimir Putin from starting his war*», escribía un periódico conservador, occidental y anglosajón.

¿Por qué?

La diplomacia se articula sobre dos ejes de doble convergencia: derecho y política; principios y consecuencias.

En el primer eje, el derecho aporta la obligatoriedad normativa, la política los criterios de prudencia y oportunidad.

Respecto de los principios y las consecuencias, debemos a Max Weber la atribución moral de los principios a los científicos y la de las consecuencias a los políticos. Los científicos sólo se deben a la verdad demostrada. Los políticos, en cambio, vienen obligados, ante todo y sobre todo, por las consecuencias y efectos de sus decisiones.

En la guerra de Ucrania el fracaso de la Diplomacia es el fracaso del Derecho y de la Política.



## El fracaso del Derecho

La guerra contra Ucrania ha violado los principios fundamentales de soberanía política e integridad territorial, usando la amenaza y la fuerza, sólo aceptable en caso de legítima defensa ante la agresión (art.2, 3 de la Carta ONU).

Rusia, además de violar los principios referidos y varios Tratados, como el Acta Final de Helsinki, ha incumplido las obligaciones de:

- a) No intervenir en los asuntos internos de los Estados (art.2.7), y
- b) Arreglar sus controversias por medios pacíficos para no poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. (art.2.3).

Para eludir responsabilidades, Putin ha tergiversado el Derecho, articulando un discurso de pretendida legítima defensa.

Así, ha invocado el concepto abstracto de «amenaza existencial», asociado a la expansión de la OTAN hasta sus mismas fronteras. Ante ella, Putin ha recurrido a la «guerra preventiva», que ya aplicó Washington, para impedir el eventual ingreso de Ucrania en la OTAN.

En línea con ello, ha acudido recientemente a la necesidad de prevenir una invasión de Crimea por parte de la OTAN.

Igualmente ha intentado apropiarse, sin más requisitos, de otro derecho que, según el Secretario General de la OTAN, representa un claro reto para la Organización: «el derecho a proteger», en este caso, a las minorías rusas en Ucrania, sometidas, según Moscú, a la constante e insoportable violación de sus derechos, individuales y colectivos, por parte del gobierno nazi y fascista de Ucrania.

Esta última acusación, ha encontrado respaldo en la iglesia ortodoxa rusa, que sufre la insumisión de la ucraniana, y que venía interpretando la oposición de Putin al ensanchamiento de la OTAN como barrera protectora ante la degradación moral de Occidente.

Todavía invocará Putin la falta de identidad y estatalidad ucranianas, tanto en su dimensión histórica como en su artificialidad actual, unida a la pretensión de devolver la población ucraniana al maternal regazo ruso.

Ninguna de estas alegaciones posee entidad suficiente para justificar el pretendido *jus ad bellum* contra Ucrania. Ni ésta ni la OTAN han amenazado ni provocado a Rusia en términos reales constatables.

Putin es culpable del delito de agresión contra Ucrania.

Además, podría estar inmerso en otro crimen continuado contra el *jus in bello*. Por su cruel conducción de la guerra y repetidos ataques a instalaciones no militares y a la población civil, podría ser inculcado por crímenes de lesa humanidad, conforme a la Convención de la Haya de 1907, los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977, a través de un Tribunal Penal *ad hoc*, dada la no pertenencia rusa al Estatuto de Roma.

Finalmente, Putin ha hecho amenazantes alusiones al eventual uso de armas nucleares.

Ante esta agresión, vuelve a sorprender la ineficacia de la ONU, como siempre que un Miembro Permanente del Consejo se encuentra en situación, incluso de flagrante ilegalidad, contraria a sus intereses.

La Asamblea ha condenado y aislado masivamente a Rusia, pero sus votos tienen más valor moral que legal. El apoyo generalizado occidental al pueblo y al gobierno ucraniano ha venido a suplir la inoperancia del mecanismo de legítima defensa colectiva.

En conclusión, la obligatoriedad del Derecho Internacional no ha impedido esta guerra.

## **El fracaso de la política**

Desestalinizada Rusia, Kruschov apelará a la «coexistencia pacífica». Willy Brand impulsará la apertura al Este, recibiendo el Premio Nobel por ello (1971). La espinosa «cuestión alemana» se iba resolviendo bien con acuerdos y tratados: entre ambas Alemanias y sus vecinos, el cuatripartito entre aliados (1971), el Tratado Básico interalemán (1972) que les abrió la ONU, etc.

La distensión militar aumentó: firma del Tratado SALT I, limitando armas estratégicas (1973) e inicio de conversaciones sobre reducción de fuerzas mutuas y equilibradas (1973).

La importante *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa* (CSCE) (1973) aprobará la todavía más importante *Acta Final de Helsinki* (1975). El *espíritu de Helsinki* impregnará el proceso diplomático hasta la desaparición del bloque comunista y la firma de la Carta de París (1990), el proyecto más ambicioso tras la Guerra Fría. Su lectura produce todavía hoy una admirativa emoción nostálgica y el sentimiento de gran ocasión perdida.

En vísperas de la Carta de París, Kohl lanzaba su Plan de 10 puntos (1989). La Comunidad Económica europea (CE) se abriría al Este (punto 7) y la CSCE, como nuevo marco de seguridad, podría substituir a la OTAN (punto 9).

Mitterrand, favorable a disolver los bloques y a recrear condiciones de seguridad comunes, proponía una Confederación Europea (1990).

Gorbachov, en el Consejo de Europa, invitaba a construir la «Casa Común Europea» (1990).

En resumen, el desarme y la desmilitarización, la superación de la división ideológica y el establecimiento de un nuevo marco de seguridad constituían aspiraciones de todos los líderes y pueblos europeos, así como de los países neutrales, sin excepción.

Pero, surgió el problema. Sin comunismo, disuelta la URSS, la OTAN carecía de enemigo y propósito. La CSCE aparecía como marco más natural e integrador. Kohl en su Plan de 10 puntos no mencionó la OTAN. Genscher sugirió que la RDA no tenía por qué integrarse en la Alianza. La propuesta de confederación europea de Mitterrand excluía a EEUU. La mayoría de los países del Este deseaban la disolución de los bloques y los neutrales encontraban más confort en la CSCE que en la OTAN.

A Washington no le satisfacía el giro de la situación y decidió impulsar la dimensión político-diplomática de la OTAN, también respecto de Rusia.

En 1991 se constituyó el *North Atlantic Cooperation Council*, primer marco de cooperación con Rusia, luego *Euro Atlantic Partnership Council*, con nuevos alcances tras el ingreso de aquella en el *Partnership for Peace* (1994).

En 1997, tras arduas negociaciones Solana-Primakov, se firmó el documento más próximo al espíritu de Helsinki: *The Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security* con un nuevo *Permanent Joint Council* OTAN-Rusia.

Dos años después, sin embargo, la Cumbre de Washington (1999) aprobó un nuevo concepto estratégico que desvinculaba las acciones OTAN del marco ONU. Además, la OTAN empezaría a no ser meramente defensiva y extenderá sus intervenciones más allá de su ámbito territorial propio. Los bombardeos sobre Yugoslavia ese año, considerados ilegales, rompieron los contactos Rusia-OTAN.

No obstante, en el 2000, Moscú se unió a la cooperación antiterrorista, estableciéndose (2002) un nuevo *NATO-Russia Council*, con Rusia como socio igualitario a los miembros OTAN.

Esta evolución no alteró el acuerdo global básico Este-Oeste que, desde el fin de la URSS, venía pivotando sobre un doble eje: respeto a los DDHH (Occidente) y a las fronteras (Rusia).

Washington venía proponiendo una OTAN político-diplomática como instrumento para impulsar las libertades y el desarrollo democrático. Rusia temía que este proyecto de expansión democrática desbordara las fronteras de soberanía política.

El problema ya había surgido, años antes, con la primera ampliación de la OTAN respecto de Alemania y, más en particular, de la RDA. La benevolencia de Gorbachov y una importante ayuda económica a Rusia facilitaron la solución. La OTAN había dado el primer paso hacia el Este.

El problema volvió a surgir en 1999. Clinton, al calor de la guerra de Kósovo, abrió la OTAN a Chequia, Hungría y Polonia, exactamente lo que temía Rusia. Yeltsin protestó, lamentando la expansión «sin enemigo enfrente».

La ampliación OTAN hacia el antiguo Pacto de Varsovia continuó en 2004 (Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia) y en 2009 (Albania, Croacia). En 2017, Bosnia, Georgia y Macedonia fueron declaradas candidatas oficiales.

Putin observó que la expansión de la OTAN empezaba a correr paralela a «revoluciones democráticas» de orientación político-ideológica anti-Rusia.

En 2008, la Cumbre de Bucarest accedió a incluir Georgia. Putin asoció este propósito a la «Revolución Rosa» de hacía pocos años (2003) y respondió militarmente en Osetia del Sur y Abjasia.

Tras la «Revolución Naranja» y la disposición de la OTAN a incorporar Ucrania, Putin apoyó militarmente a los independentistas del Donbás, generando una guerra silenciada, y se anexionó Crimea (2014).

Ocho años después, Ucrania fue invadida

La diplomacia política también había fracasado.

## Conclusiones

La guerra en Ucrania ha pulverizado todos los principios jurídicos del vigente Orden Mundial: mantenimiento de la paz, respeto a la soberanía e integridad territorial, prohibición de la amenaza y la fuerza, solución pacífica de los conflictos, *jus in bello...*

Sin agresión o amenaza previa, no cabe legítima defensa. Tampoco la guerra preventiva ni el pretendido derecho incondicional a proteger son legales. Solo el Consejo de Seguridad determina la existencia de amenaza o agresión y decide cómo proceder (Capítulo VII de la Carta).

Putin debe ser condenado sin paliativos como único responsable de esta guerra, sin excusas ni atenuantes pretendidamente legales.

Una vez declarada la guerra, la Diplomacia ha quedado reducida a condenarla en nombre del Derecho y a impulsar la mediación y la negociación de una paz extraordinariamente incierta.

Pero, además de criminal, según el Derecho, la actuación de Putin ha sido políticamente torpe y autolesiva. Ha expuesto las debilidades táctico-estratégicas del ejército ruso, ha revivido la OTAN en su dimensión más militar, ha devaluado el concepto de neutralidad, ha generalizado un fuerte sentimiento antirruso y ha imposibilitado cualquier arreglo sobre seguridad en Europa.

Por parte occidental, la política de expansión continuada de la OTAN se ha regido más por criterios de principio que de resultado. Por principio, es ilegal e inaceptable que Rusia limite la soberanía o impida a Ucrania establecer las alianzas que desee. Pero, no existe correlación automática que obligue a contrarrestar o a prevenir amenazas ajenas asumiendo confrontacionalmente la legitimidad amenazada.

Se podría responsabilizar a Putin y a su régimen autocrático de imposibilitar lo deseable. Una buena Diplomacia sabe cómo ajustar modos y tiempos. No es el primer autócrata con el que se accede a mucho más.

Solo iniciada la guerra, ha apelado Occidente al prudente criterio de valorar las consecuencias, negándose a cerrar el espacio aéreo ucraniano para evitar un enfrentamiento directo con Rusia. ¿Por qué no se aplicó la misma prudencia antes de la guerra?

La continuada expansión de una OTAN defensiva y «contra nadie» debería haber considerado que, al otro lado, había una poderosa y peligrosa Rusia que resentía la ampliación como agresión provocadora, que estaba dispuesta a reaccionar, enviando mensajes cada vez más contundentes y claros.

Una amplia docena de los más preclaros y prestigiosos políticos y politólogos norteamericanos, encabezados por Kennan y Kissinger -¿han existido mentes americanas más lúcidas?- expresaron serias advertencias y duras críticas a la imprudencia de ignorar la previsible reacción rusa.

El riesgo de guerra era real y próximo. Pero, la política, ignorando las consecuencias previsibles de sus acciones, siguió actuando «por principio».

En resumen, el fin de la Guerra Fría debería haber evidenciado que el enemigo era el comunismo, no Rusia. Ni Occidente ni Rusia han logrado administrar

adecuadamente el postcomunismo. Un sistema de seguridad europea con Rusia hubiera sido preferible al de ahora -a raíz de la guerra de Ucrania- contra Rusia.

**Nota:** Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

© Academia de las Ciencias y las Artes Militares - 2022