

EL CONFLICTO EN EUROPA Y EL IMPERATIVO DE LA CONVERGENCIA: AMÉRICA DEL SUR, BRASIL Y PERÚ EN LA NUEVA ETAPA DE LA GLOBALIZACIÓN

Lucas Pavan Lopes

ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE LA INVASIÓN RUSA A UCRANIA, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA CONSTRUCTIVISTA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Gustavo Palacio Urrutia

AMÉRICA LATINA FRENTE A LOS IMPACTOS DE LA GUERRA EN EUROPA. LA REGIONALIZACIÓN COMO RESPUESTA A LA CRISIS GLOBAL

Hernán Cejas y Silvio Fragoso

RIESGOS EN AMÉRICA LATINA POR LA PÉRDIDA DEL CONTROL DEL ESPACIO PÚBLICO. DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA VIOLENCIA A LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD

Marco Velarde Rodríguez

LA INVASIÓN RUSA A UCRANIA Y EL DEBILITAMIENTO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Bruno Castañeda Landí y Karen Maribel Rebaza Vilchez

LA ENERGÍA NO SE CREA NI SE DESTRUYE, SOLO SE HACE MÁS EQUITATIVA. LA SEGURIDAD, EQUIDAD Y POBREZA ENERGÉTICA EN AMÉRICA LATINA

Dafne Villagrán Ocádiz

LA GUERRA EN EUROPA Y LA SALUD MENTAL LATINOAMERICANA: DESAFÍOS Y PROPUESTAS

Sherly Tania Bustamante Maita

APUNTES SOBRE OPORTUNIDADES DE INTEGRACIÓN REGIONAL PARA LOS PAÍSES EN AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO ENTRE UCRANIA Y RUSIA

Giulliana Reggiardo Palacios

AMÉRICA LATINA Y LOS IMPACTOS DE LA GUERRA EN EUROPA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Catherine Margaret Navarro Acosta de Herrera

AMÉRICA LATINA FRENTE A LA GUERRA ENTRE RUSIA Y UCRANIA DE 2022: UNA PROPUESTA DE CATEGORIZACIÓN DE LAS POSTURAS DE POLÍTICA EXTERIOR

Daniel Olivier Hermoza Alarcón y Jimy Trujillo Chuquihuaccha

AMÉRICA LATINA
FRENTE A LOS
IMPACTOS DE
LA GUERRA EN
EUROPA

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

PLANTA ORGÁNICA:

Director

Embajador Gustavo Meza-Cuadra Velásquez

Director Adjunto

Ministro Raúl Hidalgo Gallegos

Subdirector de Estudios

Consejera Alexandra Tönsmann Fopianni

Subdirector de Investigación y Cooperación Internacional

Primer Secretario Manuel Gerardo Talavera Calonge

Subdirectora de Planes y Programas

Primera Secretaria Ana Lucía Carbajal Chávez

REVISTA POLÍTICA INTERNACIONAL

Consejo Editorial

Embajador Gustavo Meza-Cuadra

Embajador Harry Belevan

Ministro Raúl Hidalgo

Doctora Elsa del Castillo

Doctor Farid Kahhat

Doctor Luis García-Corrochano

Doctor Mirko Lauer

Magíster Carolina Trivelli

Primer Secretario Manuel Gerardo Talavera

Editor: Primer Secretario Manuel Gerardo Talavera

Corrección de estilo: Alejandra Visscher

Edición: Elka Saldarriaga

Diseño: María López

Revista Política Internacional

No 132 Julio - diciembre 2022

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar

Av. Pershing 335, Magdalena del Mar Lima - Perú

Teléfono: (51-1) 204-3500

www.adp.edu.pe

adp@rree.edu.pe

ISSN 2788-6921

Publicación semestral

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: Reg. 92-1545

Se autoriza la reproducción de las colaboraciones contenidas en PI siempre que se comunique previamente al correo (dsaldarriaga@rree.gob.pe), se haga referencia a su origen y se remita a la Revista un (1) ejemplar de la publicación o del medio en que se haya efectuado la transcripción.

Las opiniones expresadas en las colaboraciones publicadas en PI son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Índice

Prólogo

7

Artículos

9

El conflicto en Europa y el imperativo de la convergencia: América del Sur, Brasil y Perú en la nueva etapa de la globalización

Lucas Pavan Lopes

29

Ánalisis de las causas de la Invasión rusa a Ucrania desde la perspectiva de la teoría constructivista de las relaciones internacionales

Gustavo Palacio Urrutia

43

América Latina frente a los impactos de la guerra en Europa. La regionalización como respuesta a la crisis global

Hernán Cejas y Silvio Fragoso

60

Riesgos en América Latina por la pérdida del control del espacio público. De la privatización de la violencia a la privatización de la seguridad

Marco Velarde Rodríguez

82

La invasión rusa a Ucrania y el debilitamiento del proceso de integración latinoamericana

Bruno Castañeda Landívar

Karen Maribel Rebaza Vilchez

104

La energía no se crea ni se destruye, solo se hace más equitativa. La seguridad, equidad y pobreza energética en América Latina

Dafne Villagrán Ocáriz

125

La guerra en Europa y la salud mental latinoamericana: desafíos y propuestas

Sherly Tania Bustamante Maita

138

Apuntes sobre oportunidades de integración regional para los países en América Latina en el contexto del conflicto armado entre Ucrania y Rusia

Giulliana Reggiardo Palacios

157

América Latina y los impactos de la guerra en Europa en el ámbito de la seguridad alimentaria

Catherine Margaret Navarro Acosta de Herrera

178

América Latina frente a la guerra entre Rusia y Ucrania de 2022: una propuesta de categorización de las posturas de política exterior

Daniel Olivier Hermoza Alarcón y

Jimmy Trujillo Chuquihuaccha

Entrevista

197

América Latina frente a los impactos de la guerra en Europa

Diálogo entre el Director de la Academia Diplomática del Perú, embajador Gustavo Meza-Cuadra y el periodista inglés Michael Reid

Ponencias

203

Conferencia magistral “El impacto de la crisis económica global en los países en desarrollo”

Rebeca Grynspan, Secretaria General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

211

The impacts of the war in Europe and the global governance system

Doctor Garret J. Martin, Profesor Titular, School of International Service, American University

215

The impacts of the war in Europe on the hemisphere with an emphasis on the Latin American Region and the new challenges it is facing (political, food, social, development, economic, energy, etc.)

Doctor Farid Kahhat, Profesor de Teoría de las relaciones internacionales en la Academia Diplomática del Perú

Prólogo

"América Latina frente a los impactos de la Guerra en Europa"

Los acontecimientos que se iniciaron en la mañana del 24 de febrero del presente año con la invasión del ejército ruso a Ucrania, catalogada por el presidente Putin como una "operación militar especial", constituyen un punto de inflexión en las relaciones internacionales contemporáneas. Después de mucho tiempo, retornaba a Europa una guerra de proporciones considerables; con un número masivo de refugiados y fallecidos, así como la incertidumbre sobre los riesgos de escalamiento del conflicto, incluso de un eventual uso de armas de destrucción masiva.

Ha transcurrido mucho tiempo desde la caída del muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética, la cual dejó a los Estados Unidos como el único *hegemon* global. En la actualidad, si bien no en términos militares, el poder global se encuentra dividido, con potencias que empiezan a hacer sentir su influencia en el escenario internacional con mayor fuerza, especialmente en el plano económico. Inclusive en algunos casos actúan como contrapesos al poder proyectado por los Estados Unidos, particularmente en sus áreas de influencia a nivel regional.

En tal sentido, en un orden mundial en transición que se orienta a la multipolaridad, pero en el que destaca la rivalidad económica y tecnológica global entre Estados Unidos y China, las tensiones entre las tradicionales y emergentes potencias han venido incrementándose. Lo cual ha llevado a muchos analistas a señalar que la competencia geopolítica es la principal característica de las relaciones internacionales contemporáneas. No obstante, muy pocos analistas pudieron prever o incluso imaginar una guerra como la que estamos presenciando en Europa, incluida la anexión de Crimea por Rusia en el año 2014.

Porello, y a fin de reflexionar sobre lo que dichos acontecimientos significan, en particular para nuestra realidad regional, es que la edición 132º de la revista Política Internacional tiene como temática los impactos de la guerra en Europa sobre América Latina. Al respecto, en uno de los textos que se incluyen en la presente edición, el Dr. Farid Kahhat señala que "entre 1651 y 1950, el 81% de las guerras entre estados redistribuyeron el territorio entre ellos. Entre 1951 y 2000 eso ocurrió solo en el 27% de las guerras interestatales. Y desde 1946, solo ha habido 12 casos en todo el mundo de territorio redistribuido a través de la guerra." Por lo cual podemos entender cómo lo sucedido en Europa ha causado gran revuelo tanto en ese continente como en el resto del mundo.

La comunidad internacional y el sistema de gobernanza global se enfrentan actualmente a uno de sus mayores desafíos desde la Segunda Guerra Mundial. En el plano de la seguridad, muchos autores y políticos, señalan que se trata del momento más riesgoso desde la crisis de los misiles cubanos. En tanto que, en el ámbito económico y social, se vienen produciendo impactos que agravan las ya difíciles consecuencias derivadas de la pandemia

del COVID19, particularmente en los países en desarrollo donde se han producido muchas protestas y polarización. A todo ello se suman las crisis energética y alimentaria que a su vez tienen el potencial de generar aún más malestar social e inestabilidad política.

Al respecto, cabe destacar lo señalado por el reconocido periodista de *The Economist*, Michael Reid, en la entrevista que publicamos en la presente edición de la revista, en donde señaló que la polarización de los últimos años se ha visto reflejada en una “desconexión entre los políticos y la población”, la cual inevitablemente ha llevado a un rechazo de la clase política, al status quo y por consiguiente a los que detentan el poder. Lo cual, señala Reid, ha llevado a que los opositores al gobierno, sin importar su color político, hayan sido los ganadores de las elecciones que han tenido lugar en este contexto.

Dado que la guerra en Europa está en un estado dinámico, los hechos sobre el terreno cambian todos los días y, por lo tanto, sus impactos también pueden cambiar, ya sea en Europa, América Latina o en el mundo. Sobre ello, especial mención merece la Conferencia Magistral sobre “el Impacto de la crisis económica global en los países en desarrollo” de la Secretaría General de la UNCTAD, Rebecca Grynspan, transcrita para esta Revista y la cual explica con elocuencia muchos de los actuales efectos de la guerra sobre el costo de vida (energía, alimentos y financiamiento), especialmente en la región.

En esa línea, también cabe resaltar el artículo “El conflicto en Europa y el imperativo de la convergencia: América del Sur, Brasil y Perú en la nueva etapa de la globalización” escrito por el diplomático brasileño Lucas Pavan Lopes, funcionario de la embajada de Brasil en Lima. En dicho texto se analizan los impactos geopolíticos de la guerra, los cuales según el autor llevarían a una tendencia a la “desglobalización” o a una “crisis en la globalización” por los efectos que generan las restricciones al acceso de alimentos, energía así como la obstaculización de las cadenas de producción globales. Y como resultado, se podría impulsar una “regionalización de las cadenas productivas”.

De tal manera, se argumenta que el Perú y Brasil, como países claves en sus distintos procesos de integración regionales (Alianza del Pacífico, CAN, MERCOSUR) se encuentran en posiciones preponderantes para convertir la crisis en una oportunidad. Ello supone a su vez, el reflexionar sobre el rol de la región y como ella puede suscitar una integración productiva regional sobre nuevas bases a fin de promover complementariedades. Especialmente en sectores estratégicos que se han visto afectados por la actual guerra, como la energética, la industria de defensa militar, entre otras.

Por consiguiente, los retos a los que nos enfrentamos en nuestra condición de país de ingresos medios y mediana dimensión son muchos y deben abordarse con solidaridad, colaboración y creatividad. De igual manera, es necesario contar con una fe renovada en el multilateralismo y sus principales instituciones, especialmente a nivel regional. Confiamos en que los artículos de la presente edición servirán para enriquecer el debate y considerar acciones y estrategias que puedan servir para enfrentar los desafíos venideros tanto como país y como región.

Embajador Gustavo Meza-Cuadra Velásquez
Director de la Academia Diplomática del Perú

Artículos

Lucas Pavan Lopes

Diplomático brasileño, fue delegado en la Misión de Brasil en Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos, y actualmente es segundo secretario de la Embajada de Brasil en Lima, Perú.

El conflicto en Europa y el imperativo de la convergencia: América del Sur, Brasil y Perú en la nueva etapa de la globalización

RESUMEN

El conflicto armado en Ucrania tendrá impactos no solo económicos sino también geopolíticos en América del Sur, que demandan de una reflexión estratégica sobre el rol y modelo de inserción de la región en un contexto de crisis en la globalización. En un mundo con elevadas consideraciones de riesgo económico, político y militar, la región debe promover un esfuerzo de integración productiva que facilite la atracción y establecimiento de cadenas regionales de producción, así como enfocarse en sectores estratégicos, como energía y defensa, con miras a la constitución de una base industrial de defensa en la región. Como impulsores del primer movimiento de integración amplio en América del Sur, a partir de la firma del Acuerdo MERCOSUR-CAN, Brasil y Perú tienen un importante rol en la convergencia de las distintas iniciativas regionales. Ello con el objetivo de fortalecer la posición individual y colectiva de los países sudamericanos frente a las renovadas expectativas internacionales de alianza.

Palabras clave: América del Sur, conflicto en Ucrania, integración regional, integración productiva, relaciones Brasil-Perú.

ABSTRACT

The armed conflict in Ukraine will have not only economic but also geopolitical impacts over South America, which require strategic planning on the region's role in a context of crisis within globalization. In a world of increasing economic, political and military risks, there is a need to foster regional supply chains and focus on strategic sectors, such as energy and defense, with the aim of promoting a regional defense industrial base. As the main sponsors of the first integration effort in the region, materialized in the MERCOSUR-CAN Trade Agreement, Brazil and Peru have an important role to play in the convergence of the different regional initiatives, which should strengthen South American countries' individual and collective voice in a geopolitical context of renewed alliances and expectations.

Key words: South America, conflict in Ukraine, regional integration, productive integration, Brazil-Peru relationship.

1. Introducción

En artículo publicado en 1908, el patrono de la diplomacia brasileña, Barón de Río Branco, afirmó que, al superar las rivalidades y buscar construir relacionamientos duraderos con sus vecinos, “Brasil adentró resolutamente la esfera de las grandes amistades internacionales” (Santos, 2018, p. 483). La transformación de esta amistad en políticas concretas de integración solo se concretaría hacia finales del siglo XX, cuando América del Sur pasó de una fase romántica a una fase pragmática de la integración (Barbosa, 1996).

Concebidos originalmente para posicionar mejor la región, a inicios del proceso de globalización, e inspirados por concepciones de regionalismo abierto, los principales experimentos de integración en América del Sur —como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza del Pacífico (AP) y la Comunidad Andina (CAN)— han tenido considerables avances en las últimas décadas, ya sea en la consolidación interna o en el relacionamiento externo, lo que resultó en la conformación de una virtual —aunque imperfecta— área de libre comercio en la región a partir de 2019

(Pereira, 2019). Más recientemente, y como resultado de cambios políticos en la región y en el mundo, una considerable presión ha sido puesta sobre los modelos de integración regional establecidos, que algunos calificaron, con o sin razón, como un proceso de “desintegración”.

En el presente artículo se argumentará que las recientes tendencias del sistema económico internacional y los cambios en el contexto geopolítico —del cual el conflicto armado en Ucrania es a la vez causa y consecuencia— son al mismo tiempo un desafío y una gran oportunidad para el futuro de los procesos de integración en América del Sur. En un momento en que el modelo productivo —que triunfó al inicio de la globalización— da señales de crisis, y en el que la geopolítica vuelve a ejercer presión sobre la conformación de bloques y alianzas, la integración regional puede, una vez más, ser instrumento de fortalecimiento de la posición individual y colectiva de los países sudamericanos por medio de un enfoque en la construcción de cadenas regionales de producción y de la integración en sectores estratégicos, como los de Defensa y Energía. Aliados estratégicos y con un rol de liderazgo en los mecanismos de integración del que forman parte, Brasil y Perú tienen un papel importante a desempeñar en esta nueva etapa del proceso de integración regional.

El artículo inicia con la consideración de los impactos del conflicto en Ucrania sobre la región, que van desde los hechos concretos — como las restricciones de acceso a alimentos, combustibles y fertilizantes— hasta las consecuencias intangibles —como los reflejos geopolíticos y la consecuente formación de nuevas alianzas internacionales—. De forma abreviada se examinarán también los movimientos de crisis en la globalización, con las crecientes tendencias a la regionalización de las cadenas de producción, reforzadas por la pandemia del COVID-19.

En una segunda parte se hará un análisis del estado actual de la integración regional y se examinarán las áreas que deberían merecer atención en las próximas décadas, en base a una reflexión estratégica que posicione la región ante el nuevo contexto internacional. Se argumentará en favor de un proceso renovado de integración en América del Sur que priorice la integración productiva, la profundización de mecanismos de cooperación en defensa y energía, así como los acuerdos comerciales de nueva generación, con miras a la constitución de un polo de atracción de cadenas regionales de producción.

Al final, se argumentará que Brasil y Perú están bien posicionados para impulsar una nueva etapa de la integración, en base a un relacionamiento marcado por la vecindad amazónica, la convergencia de sus políticas exteriores, la afinidad de visión respecto del futuro de la región y las complementariedades económicas y comerciales. Si América del Sur,

quizás, no ha sido la principal beneficiaria de la primera etapa de la globalización, tiene las características necesarias para posicionarse estratégicamente con la finalidad de obtener mejores beneficios del actual momento de transformación del sistema.

2. Los impactos del conflicto en Ucrania sobre América del Sur

El inicio de la operación militar de Rusia en el territorio de Ucrania, en febrero de 2022, tuvo impactos directos en América del Sur, empezando por el campo económico y comercial. Conocidos como “el granero de Europa”, los dos países son responsables de más del 23% de las exportaciones globales totales de trigo y del 13% de las exportaciones de maíz¹. Igual de importante, Rusia es el segundo mayor exportador de petróleo del mundo y uno de los mayores exportadores de gas².

En una región que todavía no se había recuperado plenamente de los impactos económicos de la pandemia por el COVID-19, los efectos sobre los precios de los combustibles han sido inmediatos, con los consecuentes y esperados reflejos en términos de malestar social. En Brasil, por ejemplo, los precios medios de reventa de diésel, importante insumo de la cadena de transportes, se incrementaron más del 35% entre enero y julio de 2022; de R\$ 5,49 hasta R\$ 7,46. El conflicto reforzó la tendencia de alza de la inflación, que se veía desde 2021, y llevó a una inflación acumulada, en 12 meses, del 11,89% en junio, calculado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)³. En los grupos de alimentos y combustibles del hogar, ese valor fue de 13,93% y 26,82%, respectivamente.

Impactos de semejante dimensión se hicieron sentir también en la región. De acuerdo con las conclusiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022) el impacto económico del conflicto se hizo sentir de modo desigual, en función al grado de dependencia económica de cada país en los sectores más afectados. En términos generales, sin embargo, las proyecciones de crecimiento, que ya se estimaban hacia abajo en relación con 2021, han sido todavía menores, apuntando ahora a una tasa anual promedio del 1,8%. El impacto sobre los precios también ha sido significativo; la inflación anualizada en la región se incrementó a 8,1% en abril de 2022, con determinados efectos en el consumo de las clases sociales menos favorecidas.

Sin perjuicio de los niveles relativamente bajos de participación de Rusia y Ucrania en la balanza comercial regional (0,6% de las exportaciones y de las importaciones totales), la Organización Mundial del Comercio (2022) redujo de 4,7% a 3% su proyección de expansión del volumen del comercio mundial de bienes para 2022, lo que también tendrá impactos regionales.

Desde el inicio del conflicto, el gobierno brasileño manifestó su preocupación por la deflagración de operaciones militares por la Federación Rusa en el territorio de Ucrania y apeló a la suspensión inmediata de las hostilidades y al inicio de negociaciones conducentes a una solución diplomática (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2022a). En su discurso en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (MRE Brasil, 2022b) el 21 de febrero, el representante permanente de Brasil ante las Naciones Unidas llamó al inmediato cese al fuego con la retirada de tropas y equipamientos, para contribuir a la búsqueda de una solución sostenible a la crisis y a una salida que contemple las preocupaciones legítimas de seguridad de todos los actores. Brasil votó a favor de la resolución de la 11^a Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, condenando el conflicto y haciendo un llamado a su resolución pacífica inmediata (Naciones Unidas, 2022a), al paso que alertó, en su explicación de voto, que “esta resolución no debe ser vista como una autorización a la aplicación indiscriminada de sanciones o al suministro de armas” (Naciones Unidas, 2022b).

Al mismo tiempo, la diplomacia brasileña, desde siempre alertó sobre la necesidad de reducir los efectos del conflicto sobre el suministro global de combustibles y alimentos, y mantener abiertos, libres y accesibles los flujos en las cadenas de valor de la agricultura. En vista de los graves impactos del conflicto sobre los mercados de alimentos se presenta también un riesgo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular los relacionados con el fin de la pobreza (1), hambre cero (2) y salud y bienestar (3). La normalización de ese mercado no es únicamente una cuestión de naturaleza comercial, sino también humanitaria.

3. Consecuencias geopolíticas del conflicto y su importancia para América Latina

Más allá de los impactos económicos y comerciales en la región, se aprecian también importantes reflejos y consecuencias de naturaleza geopolítica a los cuales se debe atentar. En primer lugar, la emergencia del conflicto ha provocado un importante movimiento de aproximación entre China y Rusia, quienes el 4 de febrero firmaron una declaración de alcance inédito para la relación bilateral, que establece que los nuevos lazos son “superiores a las alianzas políticas y militares de la era de la Guerra Fría”, con base en una amistad “sin límites” (Kremlin, 2022).

De otra parte, el conflicto ha sido una fuente de inexorable aproximación entre Estados Unidos y la Unión Europea, empezando por la aprobación de un paquete de sanciones, sin precedentes en la historia económica, y por la firma de protocolos de acceso de Finlandia y Suecia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) el 5 de julio. Algunos analistas apuntarán incluso a la existencia de una tendencia de “congelamiento geopolítico del espacio europeo”, que se asemejaría a la reinante durante la Guerra Fría entre la OTAN y el Pacto de Varsovia (Loureiro, 2022).

En lo que respecta a América del Sur, la nueva polarización se inclina, en el mediano plazo, a ejercer funciones de atracción o repulsión con sus respectivas cobranzas por lealtad y apoyo, en desafío a las tradicionales líneas de independencia y de no alineamiento de la política exterior de la mayoría de los países de la región. Sobre este escenario, hay que agregar el actual déficit democrático del multilateralismo, que genera alertas sobre la posibilidad de conformación de un sistema internacional formado por zonas de influencia de potencias sin la capacidad o disposición de enfrentar de forma constructiva los desafíos comunes (Patriota, 2022, p. 27).

Mucho más allá de ser una consideración de orden teórica, semejantes movimientos deberán tener reflejos concretos en campos muy importantes de la vida nacional, como la industria de defensa, por ejemplo. Mientras más integrada y unida esté la región, tanto más fuerte será la voz individual de los países para hacer frente a llamados por alianzas incondicionales o que no tengan en cuenta sus intereses materiales y políticos.

Los impactos del conflicto, por cierto, no estarán limitados a la formación de bloques o alianzas, sino también a las dinámicas más profundas del funcionamiento del sistema político y económico internacional. Sobre un contexto, que ya algunos definirían como de “desglobalización” (Loureiro, 2022) o de crisis en la globalización y “globalización de riesgos” (Actis, 2022), el conflicto en Ucrania agregó un importante componente de incertidumbre política, con incontenibles reflejos en el plan económico.

En la base del proceso de globalización estaban las premisas de estabilidad política y económica, y de cooperación entre los actores estatales, ofreciendo condiciones para el libre tránsito de capitales e inversiones y la consolidación de las cadenas globales de producción. Sin embargo, en los años recientes se comprobó la elevación de la competencia entre los grandes países, ampliada por tendencias hacia el unilateralismo de más de un actor, lo que resultó en que los niveles de cooperación internacional hayan estado en sus grados más bajos en las últimas décadas (Belli y Nasser, 2019). Es el escenario que Walter Russell Mead (2014) definiría como del “retorno de la geopolítica”, para los que creen que ella haya dejado de existir algún día.

Si la característica del primer período de la globalización luego de la Guerra Fría ha sido la integración de las cadenas globales de valor —impulsadas por la reducción de los costos de transporte y comunicación— la actual crisis de la globalización, marcada por la incertidumbre y los cuestionamientos al orden multilateral y a la prohibición del uso de la fuerza, exigirá de los actores económicos la incorporación del factor de riesgo de conflictos en las decisiones económicas. Como dice Actis (idem, p. 99) “en cualquier hoja de ruta del mundo corporativo, además de intentar minimizar costos y alcanzar la eficiencia, se deben principalmente intentar minimizar riesgos”.

Parece plausible que el movimiento de desconcentración de la producción impulsado por la globalización ceda el paso a estrategias de internalización productiva y reducción de riesgos, con importantes consecuencias para los mecanismos de integración regional. En los últimos años se ha verificado de parte de las empresas transnacionales una tendencia al “reshoring” y un movimiento hacia cadenas de suministros más localizadas, con la consolidación de cadenas de producción en el nivel macrorregional (Pegoraro *et al.*, 2020). Este movimiento, posiblemente, se verá reforzado por el conjunto de sanciones de Occidente contra Rusia, con consecuentes estímulos a la segmentación de las cadenas productivas y a la localización de los procesos de producción para reducir la influencia de bloqueos sobre el suministro de insumos.

De acuerdo con la CEPAL (2022), el actual conflicto ha acentuado la tendencia a la regionalización del comercio y de la producción, con la

búsqueda por distintos países de una mayor autonomía estratégica en el abastecimiento de productos e insumos clave. La implicación para América del Sur es evidente: más que nunca son esenciales los esfuerzos de integración regional, direccionados a la regionalización de las cadenas de valor, la remoción de los obstáculos no tarifarios al comercio intrarregional, el fortalecimiento de los sectores industriales y la ampliación del potencial agrícola de la región, en beneficio de la oferta global de alimentos.

4. La importancia de la integración regional para hacer frente a los impactos de largo plazo del conflicto

Los procesos más ambiciosos de integración regional en América del Sur nacieron a la vez como resultado y como respuesta al movimiento inicial de la globalización, con el doble objetivo de facilitar la integración de las cadenas productivas y de fortalecer la voz de la región en las negociaciones comerciales, como uno de los polos de la emergente multipolaridad. Se trató de buscar, en paralelo, una integración de la infraestructura que buscara la reducción de los costos de transporte y producción.

Pasada la fase romántica de la integración regional (Bueno *et al.*, 2014), inspirada en los ideales de la CEPAL y en el ambicioso proceso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), los movimientos de integración en la región pasaron a una etapa pragmática, hacia finales de la década de los años 80, en el que la aproximación entre los vecinos pasó a ser identificada como un instrumento de fortalecimiento nacional. En el caso del Cono Sur, cuna del MERCOSUR, el más ambicioso proceso de integración regional en América Latina hasta el momento, ese “giro pragmático” se dio a partir de una renovada percepción de inserción internacional, dirigida por la concepción de “regionalismo abierto”. Establecido en un momento de profunda apertura comercial en el Brasil, en 1992, el MERCOSUR resultó, en sus primeros cinco años, en un crecimiento de doce veces en los intercambios comerciales entre los estados fundadores –Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay– (Fontes y Stella, 2017). De un flujo de comercio de US\$ 4,5 mil millones en 1992, se pasó a más de US\$ 50 mil millones hacia 2010, hasta llegar a valores

cercanos a US\$ 30 mil millones actualmente, resultado del turbulento contexto económico regional reciente.

Treinta años después de su creación, el MERCOSUR operó una verdadera transformación en el perfil económico y exportador de sus países miembros (desde 2015 Bolivia se encuentra en proceso de accesión). Los efectos económicos positivos sobre las economías han sido no solo directos sino también indirectos, dado el estímulo para la internacionalización de las empresas, componente estratégico de la primera etapa de la globalización, con la creación de externalidades positivas en la pauta de exportación (Loures *et al.*, 2019).

En su conjunto, el MERCOSUR es hoy la quinta economía del mundo, con una población de casi 300 millones de habitantes. En el ámbito de la ALADI, el bloque tiene acuerdos de libre comercio con todos los países de América del Sur, a excepción de Guyana y Surinam. Fuera de la región, existen acuerdos de libre comercio con Egipto, Israel, México y Palestina, además de acuerdos de preferencia parcial con la Unión Aduanera de África Austral (SACU) e India. También están avanzadas las negociaciones para los acuerdos con la Unión Europea, Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA) y Singapur, además de diálogos con Canadá, Corea del Sur y Líbano.

Si en la primera etapa del bloque predominaron las iniciativas de diseño económico y comercial, con los años se multiplicaron proyectos vinculados a temas sociales, institucionales, ambientales y culturales, consolidados en el Estatuto de la Ciudadanía, adoptado en 2021. Hoy, la agenda de modernización del bloque se viene desarrollando en cuatro ejes principales: de refuerzo del libre comercio y convergencia regulatoria; mayor competitividad e integración; agenda de resultados concretos a la población; y reforma institucional.

Nacidas en momentos distintos, la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina tienen también gran trascendencia en la región. Con un enfoque ligeramente distinto al del MERCOSUR, la Alianza del Pacífico —concebida en el 2012 y en la que también participa México, además de Chile, Colombia y Perú — al inicio priorizó los acuerdos comerciales con socios del mundo desarrollado (particularmente Estados Unidos y la Unión Europea) y regiones dinámicas de Asia, con el objetivo de construir un área de libre comercio como plataforma de cooperación económica y comercial. La Alianza estaba también orientada hacia un enfoque de “regionalismo abierto”, dirigido a la mayor internacionalización e integración con las cadenas de producción globales de sus miembros, que algunas interpretaron como un intento de contraponerse al MERCOSUR (Carvalho y Senhoras, 2020). Una vez definida por el entonces canciller del Perú Néstor Popolizio, como “nuestra estrategia regional”, la Alianza del

Pacífico nunca tuvo, sin embargo, las mismas aspiraciones en términos de integración física o institucional entre sus miembros.

A pesar de las relativas diferencias de enfoque, hubo ensayos de aproximación entre las distintas iniciativas de integración, que todavía tienen un amplio espacio para desarrollarse. El acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de 2004, tuvo un importante impacto no solo en términos concretos de liberalización comercial, sino también en materia simbólica teniendo en cuenta que marcó el inicio del movimiento de aproximación entre las mitades Sur y Norte del subcontinente (Amorim, 2022). Hoy, Chile, Colombia, Ecuador y Perú son estados asociados al MERCOSUR.

El diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico se inició formalmente en 2014, con la participación de cancilleres de ambos grupos. En 2015, en ocasión de la presidencia pro tempore brasileña del MERCOSUR, se elaboró un plan para profundizar el relacionamiento económico-comercial entre los dos bloques. El gesto más significativo registrado, hasta aquí, fue la adopción, en julio de 2018, del Plan de Acción de Puerto Vallarta que concreta los objetivos y metas de aproximación, y establece acciones efectivas a implementar.

A pesar de sus ambiciones, hasta el momento hay mucho por avanzar en la implementación del plan de acción. En el más reciente comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del MERCOSUR y Estados asociados, de julio de 2022, “reiteraron la intención de seguir trabajando en el Plan de Acción de Puerto Vallarta, con el objetivo de aproximar el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico en la búsqueda del propósito común de avanzar en la integración regional” (MERCOSUR, 2022).

Al mismo tiempo en que hubo límites en los movimientos de acercamiento, el avance de la liberalización comercial en el espacio regional ha sido significativo. En 2019, se estableció una virtual área de libre comercio en América del Sur, con la conclusión del cronograma de desgravación del acuerdo entre el MERCOSUR y Perú (ACE-58).

El área todavía no abarca el 100% de las tarifas, teniendo en cuenta que no resulta de un solo acuerdo sino de un conjunto de acuerdos bilaterales, y no incluye a Guyana y Surinam (Pereira, 2019). Sin embargo, su gran importancia concreta y simbólica quizás no haya sido adecuadamente apreciada y divulgada en toda la región. Con ese hito, que remite a los objetivos del antiguo proyecto del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) de 1993, la integración regional ingresó a una nueva etapa en la que las medidas no tarifarias y de facilitación del comercio adquieren importancia, como también la aproximación entre los sectores productivos.

El conflicto en Ucrania y sus impactos geopolíticos, ya debatidos anteriormente, exigen, al mismo tiempo, una reflexión renovada sobre la necesidad de una mayor integración, a la par que brindan una importante oportunidad para un acercamiento más decidido entre los países sudamericanos, en un movimiento que la CEPAL ha denominado como “convergencia en la diversidad” (CEPAL, 2014).

La actual crisis de la globalización ha llegado en un momento en que la integración regional ya presentaba desafíos en materia política y económica. Al mismo tiempo que el modelo que predominó en los años 2000, enfocado en la dimensión social e institucional, presenta señales de fatiga (Briceño-Ruiz, 2018), se acentuaron también las diferencias de orientación política entre los gobiernos con consecuentes cambios de enfoque sobre los objetivos de la integración regional. Algunos autores advierten tendencias de desarticulación o desintegración, en el peor de los casos, o de “regionalismo sobrepuerto”, en el que se verifica la profusión de procesos con raíces y finalidades distintas, con sobreposición de actuación y afiliación, de acuerdo con los objetivos más inmediatos (Mariano y Ribeiro, 2020). Además, las dificultades internas en la Unión Europea, iniciadas con la crisis del euro e intensificadas con el movimiento del Brexit, han reforzado las dudas respecto del grado de ambición deseado en los procesos de integración, con la idea de una federación de naciones perdiendo fuerza progresivamente.

Si el panorama de integración presenta algunos desafíos, cabe recordar que la historia ha demostrado que en los momentos más críticos es que toman cuerpo los movimientos de cambio más ambiciosos. Los problemas en el proceso hay que mirarlos también como oportunidades para avances con orientación pragmática, que partan de una evaluación precisa del escenario externo, para así sacar las decisiones que posicionarán a la región de una mejor forma en el futuro.

La pandemia del COVID-19 y el conflicto en Ucrania empiezan a poner en cuestión el sistema económico que, durante años, orientó los procesos de integración. Ahora que la globalización enfrenta una crisis y una nueva etapa se anuncia, se hace necesaria también una nueva visión de la integración en América del Sur, más profunda y más decididamente regional. Al mismo tiempo que sería importante tener señales políticas más claras de ambición en el avance de la integración regional, también se debería volver a mirar la integración no solo como un fin en sí misma, sino como un medio para posicionar adecuadamente a la región en este nuevo contexto geopolítico.

En primer lugar, sería importante superar una visión común de que pudiera existir rivalidad o antagonismo intrínsecos entre el MERCOSUR y la Alianza

del Pacífico o la Comunidad Andina. Si algún día pudo haber diferencias de concepción acerca de las estrategias de inserción internacional, las similitudes parecerían ser hoy más marcadas, en términos de convergencia hacia la constitución de cadenas productivas regionales e integración de la infraestructura. Como lo afirmó el entonces canciller de Brasil “la convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico puede significar el nacimiento de un nuevo polo dinámico de la economía mundial” (Ferreira, 2017).

Para que América Latina se transforme en un polo de atracción y establecimiento de cadenas regionales de valor, se hace particularmente importante el avance en la firma de acuerdos comerciales de nueva generación, que vayan más allá del aspecto tarifario –teniendo en cuenta el alto grado de liberalización intrarregional– y promuevan la remoción de los entrabes al comercio, la facilitación de las inversiones, la identificación y explotación de las complementariedades económicas entre los países, y el estímulo a la integración productiva.

En el plan regional, un buen ejemplo son los pactos de nueva generación como el Acuerdo de Libre Comercio Brasil-Chile, con importantes avances en materia de barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, compras gubernamentales, entre otros. El documento está en vigencia desde enero de 2022. Otro hito importante es el Acuerdo de Ampliación Económica entre Brasil y Perú, que tiene capítulos sobre contrataciones públicas, inversiones y servicios, y busca otorgar mayor previsibilidad y seguridad jurídica a las empresas e inversionistas, favoreciendo la mayor integración y mejor circulación de bienes y personas, para procurar aprovechar la totalidad del potencial económico-comercial. Aprobado por el Congreso de Brasil en julio de 2017, en la fecha de publicación de este artículo todavía no ha sido presentado al Parlamento peruano para su ratificación.

Más allá del comercio, la integración productiva va a exigir algún grado de flexibilización de leyes y normas nacionales en pro de los beneficios sistémicos. El tema está en la agenda de la integración hace algún tiempo, pero los avances no han sido significativos, en vista de los desafíos relacionados con la insuficiencia de la infraestructura y logística en la región, y la dificultad de consolidación de un enfoque regional para las políticas económicas nacionales (Arslanian e Yip, 2017). Una importante discusión en este campo es la de la acumulación de origen regional, mecanismo por el cual se articulan los régimenes de origen nacionales, que favorecen el aprovechamiento productivo de insumos producidos localmente. Existen medidas incipientes sobre este tema entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, que apuntan hacia la construcción de cadenas regionales de valor, no solo para el comercio intrarregional sino

también para habilitar las exportaciones hacia fuera de la región (Arslanian e Yip, 2017).

Las transformaciones en curso también exigen una mirada hacia sectores específicos, en los cuales se debería explorar avances más ambiciosos. El primero de estos sectores es el de la integración energética, todavía más importante a la luz del conflicto en Ucrania y de las restricciones en materia de exportación de energía. De acuerdo con datos de la CEPAL (2022, p.19), un número considerable de países de la región presenta déficit en su balanza energética, aunque las capacidades totales de producción y refinación de energía sean suficientes para abastecer a todos los países de crudo y de algunos de sus derivados. Según la CEPAL, “más allá del desafío que representa en los aspectos técnico, económico, de infraestructura e institucional, esto indica la necesidad de avanzar en una agenda regional de integración energética”.

Otro sector clave es el de la industria de defensa, en el que se presenta como urgente la discusión sobre la constitución de una base industrial de defensa sudamericana. El conflicto en Ucrania y sus consecuencias geopolíticas han revelado cómo las decisiones estratégicas del pasado, fatalmente, cobran su precio en el futuro. En diferentes países de la región, las decisiones de adquisición de armas tomadas con base en el contexto de la bipartición de la Guerra Fría hoy impactan al suministro de piezas de reposición, particularmente agravado por la imposición de las sanciones a Rusia, un gran productor de armas, y a las restricciones impuestas en el esfuerzo de guerra ucraniano.

En América del Sur, las discusiones sobre la integración industrial en defensa y la cooperación entre las fuerzas armadas tomaron cuerpo con la constitución del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), establecido en 2008 y originalmente vinculado a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que también tenía por objetivo el mapeo de los gastos de defensa en la región y, de forma indirecta, como un lastro de confianza mutua y un “seguro” contra temores de supuestas corridas armamentistas (Abdul-Hak, 2012). Con la crisis de la UNASUR, que resultó en la salida de la organización o suspensión de la participación de diversos de sus integrantes, los debates perdieron fuerza, pero no dejan de ser importantes, quizás aún más importantes hoy de lo que nunca han sido.

En una región unida por un futuro común y con perspectiva de menor riesgo de conflictos en el futuro, la construcción de una base regional de productos de defensa, con la integración de sectores de las cadenas productivas, tiene el doble rol de garantizar más estabilidad y previsibilidad a las fuerzas armadas en el suministro de piezas a largo plazo, así como de contribuir a la construcción de la paz en términos duraderos, dadas las relaciones de

mutua dependencia que se crearán como resultado –además de generar desarrollo tecnológico e industrial y empleos de calidad en nuestros propios países, en vez de producirlos en los países que tradicionalmente abastecen el mercado mundial de defensa—.

5. Brasil y Perú: vecinos bien posicionados para servir de motor de una integración regional renovada

La aproximación entre Brasil y Perú ha sido determinante para el primer movimiento de convergencia entre los distintos proyectos de integración en América del Sur. Desde los orígenes en apoyo a la propuesta de un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA), lanzada en 1993, los dos vecinos capitanearon el movimiento que resultaría, en 2004, en el Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR -Perú (ACE-58) y el Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina (ACE-59).

Las discusiones que llevarían a la firma de estos dos importantes acuerdos se iniciaron en el encuentro entre los entonces presidentes Lula da Silva, de Brasil, y Alejandro Toledo, de Perú, en enero de 2003, en el marco de la ceremonia de transmisión de mando del presidente electo de Brasil. En aquella ocasión, el presidente Toledo habría manifestado su deseo de establecer una “relación más fuerte con el Brasil”, con enfoque en obras, inversiones y comercio (Amorim, 2022). Este deseo de aproximación se reflejaría, aún en agosto de 2003, en el lanzamiento de una alianza estratégica bilateral, que se asentó en:

Amplias coincidencias políticas, el enorme potencial de complementación e integración entre los dos países, la voluntad de profundizar la cooperación en el vasto espacio amazónico que comparten y en la visión coincidente y renovada sobre la creación y consolidación de un espacio sudamericano de paz, cooperación, desarrollo y justicia social que sienta las bases de una Comunidad Sudamericana. (CC de 25/8/2003)

Resultado del avance en el pilar comercial de la Alianza Estratégica, los acuerdos ACE-58 y ACE-59 serían la base económica del proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), posteriormente rebautizada como UNASUR (Amorim, 2022). Con ocasión de la protocolización del ACE-59, junto a la ALADI, en diciembre de 2004, el entonces canciller de Brasil Celso Amorim, registró en su discurso “la importancia histórica” de dicho acuerdo, que constitúa “un paso de la mayor importancia para hacer de América del Sur un área de libre comercio” y “culmina un esfuerzo de todos los países involucrados en demostrar las flexibilidades necesarias en pro de un proyecto mayor, nuestra integración” (Amorim, 2022, p. 289).

Pasados casi veinte años de ese proceso de aproximación bilateral, determinante para inducir la convergencia entre las mitades norte y sur del subcontinente, una vez más se presenta en el ámbito regional la proximidad de visiones políticas necesarias para avances más ambiciosos. Nuevamente, el acercamiento bilateral entre Brasil y Perú, por intermedio de un movimiento consciente de apertura de mercados, integración productiva, mejor aprovechamiento de la carretera interoceánica y enfoque en sectores estratégicos, podría tener importantes repercusiones en el plan regional.

En el plan comercial, las relaciones entre Brasil y Perú son de un peso importante, pero todavía con espacio para ampliarse. En 2021, la corriente de comercio bilateral alcanzó su mayor marca histórica, de US\$ 4,26 mil millones, de acuerdo con estadísticas oficiales brasileñas⁴. Perú fue el 19º mercado para las exportaciones brasileñas. De acuerdo con datos peruanos, Brasil ha sido el tercer mayor socio comercial individual peruano. La gama de productos intercambiados es amplia y variada, con las más importantes exportaciones brasileñas siendo el petróleo, vehículos y equipamientos de ingeniería; y las exportaciones peruanas concentradas en cobre, otros minerales, petróleo y fertilizantes.

En términos de inversiones, también existe espacio para su ampliación. Según los últimos datos disponibles, el stock de inversiones brasileñas en el Perú totalizaba US\$ 1,08 mil millones en 2018 —tan solo 0,29% de la inversión brasileña en el exterior—. Estas inversiones están concentradas en la construcción (47,8%) y la industria de manufactura (29,4%). El stock peruano de inversiones en Brasil totalizó US\$ 248 millones ese mismo año; solo el 0,03% del total de la inversión externa directa en Brasil.

La finalización de la carretera Interoceánica, que conecta al Perú con toda la malla carretera brasileña y que está en operación hace poco más de diez años, ha marcado un avance importante para la integración fronteriza y el incremento del comercio. El intercambio por la aduana de Assis Brasil–Iñapari creció 133% entre 2016 y 2020, incrementándose de US\$ 15 millones a US\$ 35 millones. Son números todavía muy reducidos frente al total de la

balanza comercial, pero las cifras en expansión denotan un creciente interés en la exploración, todavía subaprovechada, de las vías carreteras para la integración de la región andina y del Pacífico con las zonas interiores de América del Sur y el Atlántico.

No obstante los avances en materia de comercio e integración física desde el lanzamiento de la alianza estratégica bilateral, todavía se confirman entrabes en materia de acceso a mercados, sobre todo en el mercado agrícola, y un gran potencial no explotado en materia de integración productiva, comercio e inversiones. El Perú tiene un gran mercado vecino que explota aún en forma muy insuficiente.

Al respecto, un hito importante ha sido la firma, en 2016, del Acuerdo de Ampliación Económica entre Brasil y Perú, que tiene capítulos sobre contrataciones públicas, inversiones y servicios, y busca otorgar una mayor previsibilidad y seguridad jurídica a las empresas e inversionistas, favoreciendo una mayor integración y mejor circulación de bienes y personas para procurar aprovechar la totalidad del potencial económico-comercial. Como señalado arriba, habiendo sido aprobado por el Congreso de Brasil, en julio de 2017, todavía no ha sido enviado para su aprobación por el Parlamento peruano. Además de representar un gran avance para el comercio y las inversiones en el plan bilateral, la entrada en vigor del acuerdo sería una importante señal, a toda la región, en favor de avances más concretos y pragmáticos en la integración.

Otra área bilateral estratégica, también con posibilidad de beneficios sistémicos para el entorno, es la cooperación en defensa. Como se ha argumentado anteriormente, pareciera existir poco margen de dudas de que el conflicto en Europa provocará una reorganización del mercado internacional de productos de defensa y de que la región se beneficiaría de la maduración de una base local de productos e insumos, capaz de proveer estabilidad en el largo plazo.

Al mismo tiempo, en 2021, las exportaciones totales de productos de defensa de Brasil al Perú han sido de tan solo US\$ 6 millones, en un flujo de comercio total de más de US\$ 4 mil millones (entre 2020 y 2022, el monto total de las exportaciones brasileñas de productos de defensa no superó los US\$ 21 millones)⁵. Es digno de notar que, en el presente, no haya una sola aeronave civil, militar o ejecutiva de la mayor industria aeronáutica de la región y tercera del mundo, la EMBRAER, volando con la bandera del Perú.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo Marco de Cooperación en Defensa, en 2013, existe un diálogo fluido entre las Fuerzas Armadas de los dos países, en el que se debaten amplios temas de la agenda bilateral, en especial las nuevas amenazas en la región de frontera, y la gestión de crisis y desastres.

La Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), instituida en 2018, tiene un enfoque sobre el intercambio de informaciones de inteligencia y se viene reuniendo con frecuencia. Sin embargo, en el ámbito de la industria de defensa los debates son todavía incipientes. En 2019, se firmó el Memorando de Entendimiento de Asociación Estratégica en Materia de Defensa entre las Marinas de ambos países, que tiene un enfoque sobre la posible cooperación en el campo de submarinos y en la construcción de embarcaciones, aunque todavía es limitado, frente a la importancia de ese sector clave para el futuro de la integración.

6. Consideraciones finales

En este artículo se ha argumentado que el conflicto armado en Ucrania tendrá sobre la región sudamericana implicaciones no solo inmediatas, en términos de restricción de acceso a alimentos y energía, sino también de naturaleza sistémica con la conformación de bloques y alianzas, y las consecuentes expectativas de alineamiento y lealtad. En un momento en que la globalización —enfrentada ya a graves desafíos— con la desorganización de las cadenas de producción globales, la emergencia del conflicto tenderá a reforzar el movimiento de desglobalización o la crisis en la globalización, incentivando la regionalización de las cadenas productivas.

Este conjunto de cambios sistémicos exige de América del Sur una urgente reflexión estratégica sobre su papel y su modelo de inserción en el nuevo contexto económico y geopolítico que ya se hace presente. Si el modelo de integración regional, emprendido hasta el momento por el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico (por solo mencionar esos dos bloques), ha estado marcado por una estrategia de regionalismo abierto y diseñado para integrar mejor a la región en el primer momento de la globalización, ahora se trata de reflexionar sobre la mejor manera de integrarse a un mundo con tendencias centrífugas y con elevadas consideraciones de riesgo económico, político y militar.

Frente a estos cambios, se ha argumentado que no hay mejor forma de posicionar a América del Sur, en este nuevo contexto internacional, que trabajar por la profundización de la integración regional sobre nuevas bases. Siendo la región una virtual área de libre comercio desde 2019, se hace necesario un esfuerzo de integración productiva que facilite la atracción y establecimiento de cadenas regionales de producción, así como promover un

enfoque en sectores estratégicos, como el de energía y, sobre todo, el militar, con miras a la constitución de una base industrial de defensa en la región.

Al final, se argumentó sobre el importante rol que tienen que desempeñar Brasil y Perú en este contexto. Promotores, en 2004, del primer impulso de integración amplio en la región con la firma del Acuerdo MERCOSUR-CAN, entrañablemente unidos por su vecindad amazónica, con un enorme potencial y múltiples desafíos en común, los dos países tienen, una vez más, la oportunidad y la responsabilidad de liderar los esfuerzos de convergencia entre las dos mitades de América del Sur para hacer frente a un mundo que se hizo aún más complejo y lleno de incertidumbres.

REFERENCIAS

- Abdul-Hak, A. (2012). *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil*. FUNAG.
- Actis, E. (2022). La era de la globalización de riesgos. *CEBRIRevista*, Año 1, número 2, pp. 91-111.
- Amorim, C. (2022). *Laços de confiança: o Brasil na América do Sul*. Benvirá.
- Arslanian, M. y Yip, C. (2017). Integração econômica regional e negociações comerciais brasileiras: estado atual e desafios. *Cadernos de Política Exterior*, Ano III, número 5, pp. 205-228.
- Barbosa, R. (1996). O Brasil e a integração regional: a ALALC e a Aladi (1960-1990)". En: Alburquerque, J. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. v. II. *Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura/Nupri.
- Belli, B. y Nasser, F. (2019). Coupling Multipolarity with Multilateralism. En: *The Road Ahead: The 21st Century World Order in the Eyes of Policy Planners*. FUNAG.
- Briceño-Ruiz, J. (2018). Times of Change in Latin American Regionalism. *Contexto Internacional (PUC)*, vol. 40 (3). <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400300008>
- Bueno, C.; Ramanzini Júnior, H.; & Vigevani, T. (2014). Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. *Contexto Internacional (PUC)*, vol. 36 (2), pp. 549-583.
- Carvalho, P. y Senhoras, E. (2020). Crise do regionalismo sul-americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração. *Revista Tempo do Mundo*, n.23, pp. 61-92.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2014). La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37304-la-alianza-pacifico-mercosur-la-convergencia-la-diversidad>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL. (2022). Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf.

Ferreira, A. (5/4/2017). Parceria para o futuro. *Jornal o Globo*. <https://oglobo.globo.com/opiniao/parceria-para-futuro-21161298>

Fontes, L. y Stella, M. (2017). O Brasil no Mercosul: Integração Comercial Brasileira com o Bloco Sul-Americano. *Revista de Economia da Universidade Federal do Paraná*, v.38, nr. 65. <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/46651/38872>

Loureiro, F. (2022). A Guerra na Ucrânia: significados e perspectivas. *CEBRIRevista, Análises de Conjuntura*. <https://cebri.org/revista/br/artigo/27/a-guerra-na-ucrania-significados-e-perspectivas>

Loures, A.; Figueiredo, E.; y Mariano, L. (2019). Mercosul e o efeito 'spillover' na criação de comércio. *Economia Aplicada*, v. 23, n. 4, pp. 79-92.

Mariano, K. y Riberio, C. (2020). A pluralidade institucional como ferramenta política na américa do sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. *Revista Tempo do Mundo*, n.23, pp. 35-59.

Mead, W. (2014). The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs*, vol. 93, no. 3, pp. 69-79.

Mercosul (2022). Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados de 21 de julho de 2022. <https://www.mercosur.int/documento/comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-3/>

MRE Brasil. (2022a). Nota à imprensa do Ministério das Relações Exteriores do Brasil Nº 30, de 24 de febrero de 2022. Situação na Ucrânia. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-ucrania-2

MRE Brasil. (2022b). Nota à imprensa do Ministério das Relações Exteriores do Brasil Nº 28, de 24 de febrero de 2022. Situação na Ucrânia.: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-ucrania-1

Naciones Unidas (2022a). Resolución de la 11^a Sesión Especial de la Asamblea General: "Agresión contra Ucrania" (A/RES/ES-11/1), de 2 de marzo de 2022.

Naciones Unidas (2022b). Official Records, 11th Emergency Special Session, 5th plenary meeting, Wednesday, 2 March 2022, 10 a.m. A/ES-11/PV.5. <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/275/23/PDF/N2227523.pdf?OpenElement>

Organización Mundial del Comercio – OMC. (2022). El conflicto entre Rusia y Ucrania pone en peligro la frágil recuperación del comercio mundial. Nota del 12 de abril de 2022. https://www.wto.org/spanish/news_s/pres22_s/pr902_s.htm

Patriota, A. (2022). Democratizar as Relações Internacionais. *CEBRI/Revista*, Año 1, Número 3 (Jul-Set), pp.14-29.

Pereira, L. (2019). Área de livre comércio da América do Sul: desafios e oportunidades. *Conjuntura Econômica*. https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/lia-valls-conjuntura-econ_mica-2019-10-baixa.pdf.

Pegoraro, D., De Propris, L. y Chidlow, A. (2020). De-globalisation, value chains and reshoring". En: DE PROPRIS, L. y BAILEY, D. (org). *Industry 4.0 and Regional Transformations*. Routledge.

Kremlin – Presidency of Russia. Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, de 4 de febrero de 2022. <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

Santos, L. (2018). *Juca Paranhos, o Barão do Rio Branco*. Cia das Letras.

NOTAS

1 World Bank – WITS. Recuperado el 26/9/2022 de <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>.

2 International Energy Agency. Recuperado el 26/9/2022 de <https://www.iea.org/reports/russian-supplies-to-global-energy-markets/oil-market-and-russian-supply-2>.

3 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (agosto 2022)*. Recuperado el 26/9/2022 de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos.html>.

4 Comex Stat: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

5 Comex Stat: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

Gustavo Palacio Urrutia

*Diplomático de carrera del Servicio Exterior ecuatoriano desde 1989. Recibió la orden Honorato Vásquez al mejor egresado de la academia diplomática en 1991. Ha realizado estudios en economía, relaciones internacionales, ciencias políticas y sociología en Rusia (Moscú), Inglaterra (Oxford), Ecuador (FLACSO) y Estados Unidos (University of Kentucky), donde se desempeñó como profesor de Relaciones Internacionales. Autor de *La política exterior de la URSS, de Lenin a Brezhnev*.*

Ha cumplido funciones en el BID, como miembro del directorio y gerente de Relaciones Internacionales del Grupo Nobis en Ecuador y Estados Unidos. Actualmente se desempeña como Cónsul del Ecuador en Génova, Italia.

Análisis de las causas de la invasión rusa a Ucrania desde la perspectiva de la teoría constructivista de las relaciones internacionales¹

RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito responder a dos preguntas esenciales para entender la reciente invasión de Rusia a Ucrania: ¿por qué el presidente Putin hace una guerra, que a todas luces resulta no solo injusta, sino irracional, sin beneficio mayor para nadie, ni siquiera para él? y ¿por qué el pueblo ruso no ha reaccionado como se hubiera esperado ante la invasión a un pueblo hermano, con el que ha mantenido estrechos vínculos históricos y culturales?

La respuesta a estas preguntas se la plantea desde la perspectiva de la teoría de relaciones internacionales, en particular de la teoría

constructivista, que hace hincapié en el análisis de la construcción de la identidad nacional de los Estados y de los intereses que se derivan de dicha identidad.

En este contexto, en el trabajo se busca definir los rasgos esenciales e intereses principales de la identidad rusa, desde el punto de vista de su construcción histórica, desde sus orígenes hasta el presente. Para ello se exploran los episodios más importantes de la historia rusa en su interacción con Ucrania, así como con el resto de Europa y Occidente desarrollado. De manera especial se hace referencia al periodo zarista de Rusia, así como a la era stalinista y postsoviética.

ABSTRACT

The purpose of this article is to answer two essential questions to understand the recent Russian invasion of Ukraine: Why is President Putin waging a war, which is clearly not only unjust, but also irrational, with no greater benefit to anyone, nor even for him? And why hasn't the Russian people reacted as expected to the invasion of a brother nation, with which it has maintained close historical and cultural ties?

The answer to these questions is raised from the perspective of the Theory of International Relations, in particular from the Constructivist Theory, which emphasizes the analysis of the construction of the national identity of the States and the interests that derive from such identity.

In this context, the work seeks to define the essential features and main interests of Russian identity, from the point of view of its historical construction, from its origins to the present. For this, the most important episodes of Russian history are explored, in its interaction with Ukraine, as well as with the rest of Europe and the developed West. An special reference is made to the Tsarist period of Russia, as well as to the Stalinist and post-Soviet era.

Palabras clave:

constructivismo, identidad nacional, interés nacional, interés estratégico, Unión Soviética, Rusia, Ucrania, nacionalismo, putinismo.

Keywords:

Constructivism, national identity, national interest, strategic interest, Soviet Union, Russia, Ukraine, nationalism, Putinism.

La invasión de Rusia a Ucrania genera al menos dos interrogantes. La primera: ¿por qué Putin hace una guerra, que a todas luces resulta no solo injusta, sino insensata, sin beneficio mayor para nadie, ni siquiera y menos aún para él, para quien su temeraria decisión podría tener un alto costo personal?

La segunda: ¿por qué el pueblo ruso no ha reaccionado como se hubiera esperado ante la invasión a un pueblo hermano, como lo ha hecho la mayoría de los países, (incluido Ecuador) expresando su rechazo a la invasión, según varias resoluciones de las Naciones Unidas?

El enigma que plantea la insensata decisión de Putin, como la califica un buen número de analistas, trae a la memoria la célebre frase de Winston Churchill, primer ministro británico, quien el 1 de octubre de 1939 declaró, durante una alocución radial en la BBC que Rusia era “a riddle wrapped in a mystery, inside an enigma”. Así, Churchill se referiría a Rusia como ese “otro” inescrutable que, al tiempo que es objeto de admiración, por sus múltiples cualidades, genera temor por sus actitudes impredecibles, las que muchas veces no van de la mano con los valores de Occidente, pues más bien obedecen a sus propias reglas.

Coincidentemente, fue el propio primer ministro británico quien proporcionó una buena pista para responder a dicho enigma. La clave está en el interés nacional de Rusia, afirmó.

Lo señalado por Churchill remite directamente a lo planteado por la escuela constructivista de relaciones internacionales, que estudia precisamente la definición de “interés nacional” a partir de la identidad nacional. La teoría del constructivismo ayuda a entender la invasión a Ucrania desde la identidad nacional de Rusia y su interés nacional.

El constructivismo estudia la política exterior desde la perspectiva de la identidad nacional de los Estados y de los intereses que se derivan de dicha identidad. De manera análoga al realismo, el constructivismo considera a los Estados como los actores principales de las relaciones internacionales y brinda importancia fundamental al concepto de “interés” nacional, bajo una visión menos rígida y mecanicista. Por su parte, de acuerdo con el constructivismo, los Estados nacionales, al igual que los individuos, poseen identidades propias las cuales determinan los intereses nacionales, a partir de los cuales se formulan las políticas públicas, incluida la política exterior. A diferencia de los teóricos realistas, que consideran a los intereses como predeterminados por la realidad material del Estado unitario y racional, los constructivistas los perciben como el resultado de un proceso cognitivo y de la interacción entre los distintos actores que conforman el Estado

(individuos, grupos de poder, instituciones) dando paso a la construcción de la identidad nacional (Merke, 2007).

En el marco de este enfoque teórico cabe formular la siguiente pregunta: ¿se puede considerar a Ucrania como objeto de interés nacional de Rusia, como se extrae del análisis del discurso oficial del gobierno ruso?

Uno de los académicos que ha reflexionado sobre el concepto de “interés estratégico vital” de Rusia, desde una perspectiva geopolítica realista a favor de este país, es el conocido profesor de la escuela realista, John Mearsheimer. Del análisis de sus exposiciones se deduce, sin embargo, que “algo no calza”. De acuerdo con Mearsheimer, Rusia es una potencia en declive, con un PIB inferior al de varios países de Europa, que perdió la Guerra Fría. Por estas razones, afirmaba hasta hace poco el profesor Mearsheimer, sería una locura que Putin, a quien califica de demasiado inteligente, invada Ucrania. Lo peor que se le puede aconsejar a Rusia, para hacerle daño, es que invada Ucrania, pues “sería un fracaso total”, decía en una de sus conferencias en 2015 (Mearsheimer, 2015). Con este razonamiento, el profesor Mearsheimer sugirió que Ucrania no es asunto de interés estratégico vital para Rusia, opinión compartida por varios expertos, como es el caso del profesor Stephen Kotkin, autor de varios libros sobre la historia rusa, quien, por el contrario, estima que Rusia representa una amenaza para la seguridad de Ucrania, así como para las otras exrepúblicas soviéticas de Europa del Este (Kotkin, 2022).

Esta importante aclaración, sin embargo, no es suficiente para responder la pregunta de si existe o no relación entre la invasión a Ucrania y la identidad nacional rusa; o expresado de otra manera: ¿se puede catalogar a Ucrania de interés nacional de Rusia desde la perspectiva de su identidad nacional? ¿Es Ucrania tan importante para la identidad nacional rusa como para invadir su territorio, con un saldo de miles de civiles y soldados muertos, ciudades enteras destruidas y millones de refugiados?

La contestación a estas preguntas fue afirmativa y fue producto de un análisis de los rasgos de la identidad rusa y de sus períodos históricos más importantes, formadores de las identidades rusa y ucraniana.

1. Rasgos de la identidad rusa

De la literatura académica, revisión histórica, algunas entrevistas a conocedores de la realidad rusa, análisis del discurso oficial, artículos y notas de prensa se pueden identificar los siguientes rasgos importantes de la identidad rusa:

Primero, el excepcionalismo ruso que hace referencia al carácter único de la nación respecto del resto de naciones, por contar con un acervo o patrimonio cultural y material cualitativamente distinto e incluso superior al de los otros países. La noción de que por razones del destino o de la providencia el país está llamado a cumplir un rol relevante en la historia.

El excepcionalismo ruso es similar al norteamericano y al de otros países —como Francia, China, Alemania— aunque legitimado bajo otra narrativa. En el caso de Estados Unidos, cabe recordar que la idea de excepcionalismo se remonta al pensamiento del filósofo Alexis de Tocqueville, quien tras su visita a ese país subrayó que “La situación de los norteamericanos es, por lo tanto, bastante excepcional, y se puede creer que ningún otro pueblo democrático tendrá jamás una situación similar” (Tocqueville, 2020, p. 515). La narrativa del excepcionalismo ruso guarda relación, al igual que Estados Unidos y China, con su tamaño territorial; el país más grande del mundo que une Europa y Asia, pero también con su identificación como país euroasiático, característica única de Rusia. Dicha identificación está planteada desde el plano geográfico, e incluye lo cultural, religioso, espiritual. El concepto construido del “alma rusa” parte de la conciencia colectiva rusa, del movimiento paneslavo surgido en el siglo XIX, imbuido por su idiosincrasia euroasiática y visión del mundo. El excepcionalismo ruso también radica en la idea de nación defensora de causas justas y hazañas históricas, como la expulsión de los tártaros de su territorio, cuando tras la caída de Constantinopla, Iván el Terrible reclamó considerar a Moscú como la tercera Roma por su defensa de la fe cristiana; en la guerra contra Napoleón y su ejército revolucionario temido en toda Europa; en su victoria sobre el nazismo durante la Segunda Guerra Mundial, con el sacrificio de millones de vidas, lo que permitió salvar a la humanidad de dicha terrible amenaza; en la tarea titánica de construir una sociedad ideal, sin clases y un “hombre nuevo”, con Yuri Gagarin, primer hombre que viajó al espacio, por citar algunos ejemplos.

Segundo, la importancia del Estado burocrático para la identidad rusa, el cual hace referencia al orgullo de pertenecer y ser parte de un Estado

imperial poderoso a lo largo de la historia. Un Estado burocrático y autocrático, representado por un líder todopoderoso.

Tercero, la noción de “colectivismo” como parte esencial de la identidad rusa. La reivindicación del trabajo comunal, en nombre del bien común y la patria, en oposición al individualismo, considerado como un rasgo negativo de Occidente.

Cuarto, la conflictiva relación de Rusia con Occidente, atributo clave de la identidad rusa que sitúa a esta nación como una civilización alternativa frente a Occidente, considerado en decadencia. En este rasgo se observan sentimientos ambivalentes, de admiración y recelo, de simpatía y resentimiento, que gravitan sobre la autoestima y se expresan en un exceso de confianza o gran inseguridad. Sobre esta característica, el historiador Orlando Figes de la Universidad de Birkbeck College, Londres, reflexiona: “Los occidentalistas de Rusia se identificaban como 'rusos europeos', buscaban siempre la aprobación de Europa y deseaban ser reconocidos como iguales por ella. Por tal motivo, sentían cierto orgullo de las hazañas del Estado imperial, más grande y poderoso que ningún otro imperio europeo, y de la civilización petrina y su misión de conducir a Rusia hacia la modernidad. Sin embargo, al mismo tiempo eran plenamente conscientes de que Rusia no era “Europa” –jamás se aproximaba a tan alto ideal– y tal vez nunca llegara a ser parte de ella” (Figes, 2015). Textos de intelectuales y escritores del siglo XIX, como Peter Chadaev, Alexander Herzen y Dostoievski, confirman lo señalado por Figes. En opinión de la profesora Angela Stent (2019), Rusia siempre se ha visto a sí misma como una víctima de Europa y Occidente, percepción que le ha servido para justificar su política expansionista.

De esta parte del análisis, se deduce que sí existe una correlación entre la invasión a Ucrania y la identidad nacional rusa.

Por tanto, la invasión a Ucrania sí sería de interés nacional para Rusia, pero, como se deduce de la explicación del profesor John Mearsheimer (2015), no de vital interés estratégico. Sobre este punto, algunos autores hacen notar que el interés estratégico puede ser el resultado de apreciaciones tanto objetivas como subjetivas. Las primeras se enmarcan en la esfera de la realidad física, las segundas son el resultado de una construcción a partir de las identidades (Jepperson, 1996). Es pertinente recordar que, a diferencia de Rusia que cuenta con uno de los mayores arsenales nucleares del planeta, desarrollado luego de la Independencia de 1991, Ucrania se desnuclearizó e incluso entregó su arsenal a este país.

Algunos estudiosos han observado que la percepción de seguridad varía, ya se trate de un gobierno democrático o autoritario, o de si en ese país está arraigada o no la idea del “excepcionalismo” (Morales, 2006).

2. Episodios de la historia de Rusia y Ucrania que moldearon su identidad

Luego de establecida la existencia de una correlación entre la identidad nacional rusa, con los rasgos descritos, y la invasión a Ucrania, surge una nueva interrogante en un sentido inverso al anterior: ¿Es posible considerar a Ucrania como objeto de interés nacional, construido y derivado de la identidad nacional rusa, al punto de llegar a provocar la invasión?

De manera intuitiva es posible plantearse la hipótesis de que, efectivamente, Ucrania es de interés nacional de Rusia, pero como se ha destacado, en base a lo expuesto por John Mersheimer, no de interés estratégico vital “objetivo” sino de interés nacional “subjetivo” o identitario.

Para responder a dicha inquietud de lógica dialéctica, desde la óptica constructivista adoptada inicialmente, es necesario examinar el proceso histórico de interacción y construcción social de los rasgos de la identidad rusa y ucraniana descritos.

Del análisis histórico de la construcción de la identidad nacional, se advierte la existencia de un patrón que se presenta en diversos períodos: la relación de dominación de Rusia —identificada como potencia europea— sobre Ucrania, resultado de lo cual Ucrania adquiere significación simbólica como objeto de interés nacional de Rusia. En dicha relación de dominación se vislumbra, además, una relación conflictiva, de resentimiento y de admiración, entre Rusia y Occidente, con Ucrania de por medio. La primera etapa relevante de este vínculo corresponde al período zarista, el cual abarca desde la anexión de Ucrania con el zar Alexi en 1654, hasta la revolución rusa de 1917. Este período es importante para el estudio de la construcción de la identidad nacional de ambas naciones, ante todo por el carácter absolutista y represivo de la dominación del Imperio Ruso sobre Ucrania. En opinión del historiador Paul Kubicek, el dominio ruso

de represión y servidumbre minó el desarrollo social y cultural de dicha nación (Kubicek, 2008).

El periodo de dominio despótico del zarismo dejó una profunda huella en la conciencia social y memoria del pueblo ucraniano, que ha sido recogido por la literatura. Sobre las heridas causadas durante esta era escribió el célebre poeta ucraniano Taras Shevchenko, quien recogió en sus versos las leyendas de los cosacos que poblaban las estepas ucranianas. Kubicek incluye el siguiente poema en su libro sobre Ucrania:

Rue rue ha crecido y ahogado nuestra libertad... que la gloria revivirá. La gloria de Ucrania. Y una luz clara, no un crepúsculo, brillará de nuevo. Fue [Pedro] el Primero quien crucificó Ucrania desafortunada. Y [Catherine] la Segunda, la que terminó lo que aún quedaba. (Kubicek, 2008)

El poema de Shevchenko hace alusión al zar Pedro el Grande y a la zarina Catalina la Grande, ambos conocidos por la admiración que profesaban a Europa, pero cuyos regímenes dieron continuidad al Estado autocrático imperial y expansionista, iniciado por Iván el Terrible. De Catalina la Grande, es recordada su frase en la que expresa su deseo de expandir el imperio ruso: “Lo que para de crecer se pudre... tengo que expandir mis límites para mantener mi país seguro” (Stent, 2019, p. 36).

Un segundo período, aún más traumático que el anterior y decisivo para la construcción identitaria de ambas naciones, fue el período soviético, que se inicia con la Revolución Rusa de 1917 y termina con la disolución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS).

Como señalan varios historiadores, desde inicios de la revolución se produjeron serias desavenencias entre los comunistas rusos y los dirigentes ucranianos, en particular sobre la política agraria. Los comunistas rusos, liderados por Lenin, estaban convencidos de la necesidad urgente de llevar la revolución al campo y convertir a los campesinos en obreros. En ese sentido, consideraban que el campesinado ucraniano por sus tradiciones y apego a la propiedad de la tierra, a diferencia del campesinado ruso más proclive a la vida y trabajo comunal, constituyía una amenaza para la estabilidad del poder soviético. La colectivización, acompañada de la mecanización del campo, era necesaria además para alimentar al ejército rojo—defensor de la revolución ante la amenaza de Occidente— y para asegurar el éxito del proceso de industrialización.

El periodo soviético se caracterizó por la implementación del sistema totalitario estalinista, durante el cual se produjo la llamada colectivización forzosa, con resultados económicos desastrosos, que en el caso de Ucrania —donde paradójicamente la productividad antes de la colectivización era una de las más altas de la URSS— provocó la muerte por hambre de más de 4 millones de personas. Dicha etapa de la historia, conocida como *holodomor* (“holod” en ruso, hambre; “holodomor”, hambruna) y catalogada como una política de genocidio, fue seguida por un periodo de terror y represión que marcó la conciencia social y predispuso a las futuras generaciones del pueblo ucraniano contra el dominio del Estado Imperial ruso.

El *holodomor* en Ucrania fue denunciado por primera vez por el periodista galés Gareth Jones en 1933. Las revelaciones de Jones sobre la tragedia de lo que ocurría en Ucrania sirvieron de inspiración al escritor George Orwell para escribir su conocida novela de sátira política y crítica al régimen estalinista *Rebelión en la Granja*. Recientemente, la periodista Anne Applebaum ha publicado un revelador libro, *Hambruna roja* (2019) en base a una investigación histórica de los archivos que se hicieron públicos a partir de la década de los años 90 en Rusia y Ucrania. En las páginas finales de su libro, Applebaum (2019) subraya lo siguiente:

Está cada vez más aceptado, tanto en Ucrania, como en Occidente, que la hambruna fue algo real y deliberado, y formó parte de un plan político para minar la identidad ucraniana... No cabe duda de que la aniquilación de la élite ucraniana en la década de 1930 — los mejores académicos, escritores y líderes políticos de la nación, así como sus granjeros más activos— sigue siendo importante. Aunque hayan pasado tres generaciones, el origen de muchos de los problemas políticos actuales de Ucrania, entre ellos la amplia desconfianza hacia el Estado, las débiles instituciones nacionales y una clase política corrupta, se remonta directamente a la pérdida de esa primera élite patriótica y posrevolucionaria... La rusificación que siguió a la hambruna también dejó su huella. De resultas de que la Unión Soviética destruyera sistemáticamente la cultura y la memoria ucranianas, muchos rusos no tratan a Ucrania como una nación diferente con una historia diferente. (pp. 624-626)

Es importante recordar el accidente de la planta nuclear de Chernóbil, ocurrido el 26 de abril de 1986, ubicada a solo 50 millas de Kiev, que produjo alrededor de 10 000 víctimas. Este lamentable accidente nuclear —ocurrido en la etapa soviética— dejó al descubierto la decadencia e ineficiencia del sistema totalitario de la URSS, de administración y economía centralizada. La negligencia y poca transparencia del Kremlin en el manejo de este accidente dejó una herida profunda de resentimiento y desconfianza en la conciencia del pueblo ucraniano, respecto del poder centralizado del Kremlin.

Un tercer y último periodo clave para la construcción identitaria de dominación rusa sobre Ucrania y que define su condición de “objeto de interés nacional” en la actualidad es el correspondiente a la disolución de la URSS y la creación de la Federación Rusa y de Ucrania en 1991. El 9 de noviembre de 1989 cayó el muro de Berlín, lo que dio paso a la unificación de Alemania y al fin del sistema comunista impuesto en Europa del Este. La caída de la URSS provocó un cisma sin precedentes en la sociedad soviética y marcó el inicio de un nuevo proceso de búsqueda y reconstrucción de la identidad nacional, tanto rusa como ucraniana.

En ambos casos, desde el inicio se presentaron dificultades pues, tanto el proceso de apertura política hacia la democracia y de liberalización económica, fue manejado por los propios jerarcas de la burocracia del partido comunista; dirigentes del sistema totalitario soviético caracterizado por corrupción, ineficiencia y falta de transparencia.

En los dos países se llevó a cabo un proceso de privatización que en lugar de brindar igualdad de oportunidades y generar una nueva gran clase media de emprendedores, concentró la vasta riqueza estatal existente en muy pocas manos, constituyéndose la llamada clase de los “oligarcas”, gente muy rica que se había mantenido en el poder durante el régimen soviético, convirtiéndose en los nuevos magnates capitalistas con enormes fortunas. En Rusia, el representante de este proceso fue Yeltsin, en Ucrania, el presidente Kuchma.

Si bien el proceso de privatización fue similar en ambos casos, poco transparente y plagado de corrupción, el rol que jugó el Estado fue diverso. En Rusia, el rol que continuó ejerciendo el Estado fue mucho más significativo que en Ucrania, lo cual generó diferencias importantes en el control político. Los exjerarcas soviéticos se convirtieron en la nueva élite supuestamente “democrática”, pero por su formación, albergaron siempre la idea de continuidad de Rusia como un gran Estado Imperial, aunque con un nuevo formato, con derecho a contar con una esfera de influencia similar a la de la época soviética de la cual Ucrania era parte esencial.

En Ucrania, la vieja nomenclatura estuvo más preocupada por la repartición del botín de las empresas e industrias, que, del manejo político y control del Estado, lo cual se vio acompañado de una gran fragmentación entre los actores políticos. Las pugnas por el poder político, agravada por la crisis económica y social, dio lugar a movilizaciones de la población que demandaba cambios orientados a profundizar la democracia y la economía de mercado, para mejorar el nivel de vida de la población empobrecida. El incremento de la lucha de la sociedad civil contra la corrupción política y la apropiación ilegítima de la riqueza generó lo que se conoce como la Revolución Naranja, con grandes manifestaciones en la Plaza de la Independencia de Kiev durante casi dos décadas. Desde su inicio, dicha revolución estuvo vinculada a la idea de que Ucrania sea parte de la Unión Europea, tal como había sucedido en la mayoría de los países que formaron parte del yugo soviético, lo cual nunca fue del agrado del Kremlin que buscaba intervenir en los asuntos internos de Ucrania. Esta fue precisamente la causa que provocó las masivas protestas del año 2013 que provocaron la destitución del presidente prorruso Viktor Yanukovich, quien se exilió en Moscú y que, posteriormente, conducirían al poder al actual presidente Volodímir Zelenski.

En Rusia también existieron luchas internas por el poder, vinculadas al proceso de privatización. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Ucrania, los nuevos oligarcas rusos —conscientes de la importancia del Estado para preservar sus intereses— brindaron apoyo al gobierno de Yeltsin, del que se habían estado beneficiando. Poco antes de concluir su segundo mandato, a fines de la década de los años 90, se tornó imprescindible buscar un heredero a la presidencia —que fuera leal, que no persiguiera al clan de Yeltsin y a los oligarcas rusos, pero que pusiera orden, en medio del malestar provocado por el mal manejo político y económico—. Varios miembros del círculo de Yeltsin promovieron a Vladimir Putin, un exagente de la KGB casi desconocido, que había servido al alcalde de San Petersburgo, Anatoly Sobchak. Para algunos estudiosos, Putin representaba una suerte de figura bonapartista que permitiría poner orden, en medio del caos político y del capitalismo salvaje que se había generado tras la caída de la Unión Soviética. La subida de Putin al poder permitiría contar con un Estado fuerte y autoritario, que velaría por los privilegios de la nueva clase dominante, que pondría orden y restablecería la estabilidad social, “venida a menos” durante el gobierno caótico de Yeltsin.

Este fenómeno se conoció como el putinismo, caracterizado por la abolición de la libertad de expresión, supresión de la sociedad civil, la eliminación de la oposición política —incluso físicamente— y el uso de los medios de comunicación como instrumento de propaganda con un discurso de odio hacia los enemigos de Rusia, representados sobre todo por Occidente desarrollado (Taylor, 2018).

En el plano internacional, el gobierno poderoso de Putin dio inicio a una serie de incursiones militares orientadas a recuperar la imagen de Estado Imperial de la época soviética. A fines de los años 90, con Putin como primer ministro de Yeltsin, se produjo la guerra con Chechenia, posteriormente en 2008 se dio inicio a la guerra con Georgia, luego la anexión de Crimea en 2014, en el 2015 la guerra en Siria, hasta llegar a la actual invasión a Ucrania iniciada en febrero del presente año. Durante este período se ha venido observando cómo Ucrania es vista como un territorio que debe someterse a los intereses geopolíticos de Rusia. Desde la perspectiva de la identidad se fortalece la idea de Ucrania como objeto de “interés nacional” que representa, en el plano simbólico, el prestigio de Rusia, que debe ser defendido de la amenaza de Occidente.

3. Conclusiones

Los resultados obtenidos del análisis histórico evidencian que la identidad de Ucrania está directamente relacionada con la lucha del pueblo ucraniano por la libertad; por su derecho a decidir su destino y constituirse como Estado independiente. En el caso de Rusia, se trata de una identidad nacional construida verticalmente por Estados autocráticos, con aspiraciones de carácter imperial, que rivaliza de forma permanente con Occidente y que se considera con derecho a imponer su voluntad al resto de países que no son considerados como iguales.

Podemos concluir que Ucrania es, efectivamente, objeto de interés nacional para Rusia. Se trata de un valor simbólico, de tipo subjetivo, dada la percepción que tiene Rusia de Ucrania como amenaza a su seguridad y por encarnar los valores occidentales de libertad y democracia, por su cercanía a Europa; amenaza simbólica que atenta contra el prestigio del Estado Imperial, que cuestiona el carácter excepcional de la nación rusa, que afecta su amor propio y orgullo heridos tras el colapso político y económico de la URSS.

Las conclusiones —señaladas desde la perspectiva del constructivismo, de la identidad nacional— nos sirven para entender y explicar la injustificable y absurda invasión de Putin a Ucrania y, de alguna manera, el silencio parcial de un pueblo ruso sometido, tal como ocurrió en la época estalinista frente a un Estado totalitario que califica de traidor a quien no está de acuerdo con el discurso oficial. Por sus características, la guerra en Ucrania hace recordar el llamado Diálogo de Melos citado por Tucídides en su libro *Historia de la*

Guerra del Peloponeso. En dicho diálogo, los militares atenienses expresan la necesidad de cuidar el prestigio de la Atenas Imperial como una de las razones principales para no permitir a los pobladores de Melos mantenerse al margen de la guerra.

En sus reflexiones sobre por qué los hombres van a la guerra, el militar e historiador griego destaca: unos van por ambición de riqueza, por fama, pero también los hay quienes van por la libertad, por honor e incluso por venganza. (Tucídides, 1986).

REFERENCIAS

- Applebaum, A. (2019). *Hambruna Roja, la guerra de Stalin contra Ucrania*, Penguin Random House.
- Figes, O. (2015). *Rusia y Europa, en la búsqueda de Europa. Visiones en contraste*. Madrid. BBVA.
- Jepperson, R, et al. (1996). *Norms, Identity, Culture in National Security*. In P. Katzenstein (Ed), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (p. 33-78). New York: Columbia University Press
[https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Jepperson%2C+R%2C+et+al.+\(1996\).+Norms%2C+Identity%2C+Culture+in+National+Security.+In+P.+Katzenstein+\(Ed\)%2C+The+Culture+of+National+Security%3A+Norms+and+Identity+in+World+Politics+\(p.+33-78\).+New+York%3A+-Columbia+University+Press.&ie=UTF-8&oe=UTF-8](https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Jepperson%2C+R%2C+et+al.+(1996).+Norms%2C+Identity%2C+Culture+in+National+Security.+In+P.+Katzenstein+(Ed)%2C+The+Culture+of+National+Security%3A+Norms+and+Identity+in+World+Politics+(p.+33-78).+New+York%3A+-Columbia+University+Press.&ie=UTF-8&oe=UTF-8)
- Kotkin, S. Hoover Institution. (4 de marzo de 2022). *5 More Questions For Stephen Kotkin: Ukraine Edition*. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://youtu.be/ylaCoMULEZs>
- Kubicek, P. (2008). *The history of Ukraine*. Greenwood Press.
- Merke, F. (2007). *Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones internacionales*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.
- Mersheimer, J. The University of Chicago, (25 de septiembre de 2015). *Why is Ukraine the West's Fault?* [Archivo de Vídeo]. Yoututbe. <https://www.youtube.com/watch?v=JrMiSQAGOS4&t=1781s>
- Morales Hernández, J. (22-25 de marzo de 2006). *The influence of Identities on National Interests: The case of Russia's Security Policy*. Paper for the 47th International Studies Association (ISA) Annual Convention San Diego, California, USA.
<https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=oCAQQw7AjahcKEwjQueHt2dH7AhUAAAAHQAAAAAQA->

w&url=https%3A%2F%2Fprints.ucm.es%2F6366%2F1%2FISA_2006_Javier_Morales.pdf&psig=AOvVaw1oviaUCfcjBOuSlsDnw5Qu&ust=1669753286103934

Stent, A. (2019). *Putin's World, Russia Against the West, and with the rest*. Twelve Hachette Book Group.

Taylor, B. D. (2018). *The Code of Putinism*. Oxford University Press.

Tocqueville, A. D. (2020). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.

Tucídides (1986). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Ediciones Orbis. (Obra original escrita en Atenas, 460-396 a.C)

NOTA

1 El contenido del presente artículo fue presentado por el autor con ocasión del Foro Académico “Marcelo Fernández de Córdova” realizado el 18 de marzo de 2022 en la ciudad de Guayaquil.

Hernán Cejas

Diplomático argentino egresado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) y Economista por la Universidad Nacional del Nordeste. Cónsul Adjunto en el Consulado General de la República Argentina en Porto Alegre, Brasil.

Silvio Fragoso

*Doctorando en Derecho por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil (UFRGS). Magíster en Derecho y Especialista en Derecho Internacional y Derecho de la Integración por la UFRGS. Actúa en la Sección Económico Comercial del Consulado General de la República Argentina en Porto Alegre, Brasil. Autor del libro *Ordem Pública no Mercosul e na União Europeia – critérios de aplicação**

América Latina frente a los impactos de la guerra en Europa.

La regionalización como respuesta a la crisis global

RESUMEN

El objetivo de este artículo es examinar las consecuencias para los países latinoamericanos del actual conflicto entre la Federación Rusa y Ucrania y proponer alternativas para mantener y profundizar la integración a nivel regional. El análisis se realiza a partir de una comparación entre el período posterior al fin de la II Guerra Mundial y el momento actual. Como ejemplo de estrategia regional de integración serán examinadas las recientes uniones de actividades empresariales entre Argentina y Brasil.

Palabras clave:

Latinoamérica, MERCOSUR, Integración Regional, Argentina, Brasil, Rusia, Ucrania, Actividades Empresariales.

ABSTRACT

The aim of this article is to examine the consequences of the current conflict between the Russian Federation and Ukraine for Latin-American countries and propose alternatives to maintain and deepen integration on a regional level. The analysis is based on comparison between the period after the end of the Second World War and the present moment. As an example of a strategy of regional integration, the recent union of business activities between Argentina and Brazil is examined.

Key words:

Latin America, MERCOSUR, Regional Integration, Argentina, Brazil, Russia, Ukraine, Business Activities.

1. Introducción

El presente artículo presenta una reflexión acerca de los desafíos actuales enfrentados por los países latinoamericanos ante un complejo contexto internacional. Los obstáculos planteados por las consecuencias económicas y sociales de las medidas tomadas en el marco de la pandemia de COVID-19, sumados a los problemas generados por el conflicto militar entre Rusia y Ucrania, demandan de los tomadores de decisiones políticas de la región la elaboración de estrategias para paliar los efectos negativos en el actual escenario global y generar nuevas posibilidades de integración y desarrollo.

Este inicio de la segunda década del siglo XXI presenta a América Latina un escenario que incluye nuevos retos en los aspectos económicos, políticos y sociales. Desde marzo del año 2020, los efectos de la pandemia de COVID-19 impactaron a la economía global, cuyo ritmo de crecimiento se ralentizó, perjudicando el nivel de actividad. Dicha situación se complicó con el advenimiento del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania iniciado en febrero de 2022, que plantea modificaciones en la forma de encarar los procesos de integración regional en un futuro próximo.

A fin de proponer elementos para facilitar la toma de decisiones relativas a las estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos en este intrincado panorama, el presente artículo parte de una comparación de la actualidad con el momento inmediatamente posterior al cierre de hostilidades tras la II Guerra Mundial (IIGM), el conflicto bélico más representativo del siglo XX, y presenta un ejemplo de cómo se pueden

encontrar espacios para desarrollar la regionalización en medio de las incertidumbres hoy existentes en el marco de este nuevo conflicto internacional con características propias en sus consecuencias que lo diferencian de los del siglo pasado.

Inicialmente, se hace necesario resaltar que, ya poco antes del inicio de la IIGM, tuvo lugar en América Latina un repunte manufacturero, el cual se aceleró con el conflicto y generó una fuerte alteración de la matriz productiva de la región. Las exportaciones de materias primas se incrementaron desde la región hacia países más desarrollados y se agilizó una industrialización ligada al mercado interno y ocasionada por la merma de las importaciones de productos manufacturados.

En países como Argentina y Brasil, la referida sustitución de las importaciones se propagó por algunas décadas; pero, al estar la producción principalmente volcada hacia al mercado interno y depender fuertemente de insumos externos, con el paso del tiempo la producción local fue perdiendo competitividad en el marco de la expansión de la economía global observada en el último cuarto del siglo XX.

Diferentemente, el actual conflicto internacional entre Rusia y Ucrania se presenta en un mundo globalizado, con características particulares que lo diferencian del escenario visto hace casi ochenta años. En la actualidad, América Latina enfrenta los impactos del conflicto en el este de Europa con sus mercados ya integrados a nivel regional y global. Ante el referido cuadro, este trabajo académico sugiere encarar el presente momento fortaleciendo y perfeccionando la integración regional ya existente, lo que brindará a la región mejores herramientas para enfrentar la crisis global.

En ese sentido, el reciente fenómeno de la integración de actividades empresariales en el ámbito del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) servirá de ejemplo de una nueva forma de profundizar los lazos económicos entre los países, ampliando sus mercados y generando las condiciones para mejorar la calidad de vida de sus poblaciones.

Se entiende que se debe seguir apostando por la integración regional para superar las dificultades y convertir la actual crisis en oportunidad, pero se debe actuar de forma creativa y flexible con el objetivo de minimizar los riesgos inherentes a una situación internacional marcada por el renacimiento del uso de la fuerza como instrumento para la resolución de controversias.

2. América Latina y las consecuencias del conflicto entre Rusia y Ucrania

Los resultados de la IIGM generaron significativos cambios en el orden mundial. Como principal consecuencia, se articularon dos bloques antagónicos de influencia, generando un choque permanente entre dos concepciones acerca de cómo organizar política y económicamente las naciones. El principal desafío de América Latina fue definir bajo qué esfera de influencia estaría y cómo enfrentaría las consecuencias de ese posicionamiento.

Cabe señalar que el desarrollo económico latinoamericano fue durante casi todo el siglo XX la principal preocupación de las sociedades y de los gobernantes. Iniciativas para llevar a cabo estrategias de crecimiento fueron tomadas en la región, como la creación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio). Específicamente en el ámbito sudamericano, la aproximación entre Argentina y Brasil, dos de las principales economías de la región, registró un impulso fundamental durante la década de 1980, siendo el origen remoto del MERCOSUR¹. Desde entonces, el objetivo de ampliar y conectar mercados se mantiene, aunque abunden obstáculos que perjudican el proceso de integración.

Con la caída del Muro de Berlín, el modelo político y económico representado por el bloque occidental dominó casi la integridad del mundo. A partir de entonces, se crearon, extendieron y fortalecieron bloques económicos regionales basados en la integración económica. El caso más emblemático fue el desarrollo de la Unión Europea, que avanzó desde un mercado común hacia una unión monetaria. Ahora bien, al contrario de Europa, los países latinoamericanos iniciaron el siglo XXI en medio a lo que podemos llamar “procesos de integración incompletos”.

En febrero de 2022, cuando el mundo y la región iniciaban una recuperación luego de la pandemia de COVID-19, tuvo inicio el conflicto entre Rusia y Ucrania, generando nuevos desafíos, directos e indirectos. En América Latina, dicha situación afectó la estructura económica de la región, particularmente el desarrollo de la inversión, de los recursos humanos y tecnológicos con sus consecuencias sobre el nivel de productividad y la producción final resultante. De esta manera, los efectos del conflicto en cada país varían en función de los rasgos particulares de los mismos.

Acerca del impacto sobre el comercio entre América Latina y las naciones en guerra, se puede afirmar que el mismo es reducido, dado que los volúmenes de intercambio e inversiones son poco significativos. Rusia exporta más a la región de lo que importa; principalmente, fertilizantes, acero, petróleo refinado y, más recientemente, las vacunas Sputnik². Entre los productos importados por ese país desde nuestra región, se destacan los alimentos; mayormente, frutas, verduras, carnes y pescado. Por su parte, la relación comercial entre Ucrania y Latinoamérica no presenta datos estadísticos significativos.

De esta manera, los principales desafíos generados por el conflicto entre Rusia y Ucrania a América Latina se vinculan principalmente a los efectos indirectos de distintas naturalezas: económica, social, geopolítica, entre otras.

En lo económico, la actual incertidumbre genera aversión al riesgo y volatilidad financiera, perjudicando el flujo de capitales a países emergentes, como los latinoamericanos. Esta tendencia se puede profundizar a medida que las economías desarrolladas apliquen políticas monetarias restrictivas, elevando sus tasas de interés a fin de contraer la oferta monetaria y reducir la inflación. Dichas políticas afectarán negativamente a los países endeudados de la región al limitar su acceso al financiamiento para renovar la deuda anterior o incrementarla en términos netos.

En ese sentido, el menor ingreso de capitales generará mayor incertidumbre y podría disminuir los niveles de reservas, afectando las monedas locales, generando depreciaciones y reforzando el aumento del nivel general de precios. Por lo tanto, para tener una idea clara del grado de vulnerabilidad de cada país, se debe evaluar el saldo de comercio exterior, el nivel de deuda y la política monetaria aplicada.

Por su parte, la inflación afecta la economía al impactar los niveles macroagregados de: consumo (C), el ahorro (S) y la inversión (I), gasto público (G), exportaciones (X) e importaciones (M).

En el caso del consumo (C), al producirse una devaluación de la moneda, ocasionada por el aumento general de los precios, se produciría una pérdida del poder adquisitivo, afectando el nivel agregado de consumo, ya que este se reduce tanto por la subida de precios como por la caída del salario real. Ante tal situación, aunque perciban los mismos ingresos, los trabajadores adquirirán menos productos. Además, al aumentar los precios de las materias primas, los proveedores también se ven perjudicados y es previsible que eso genere incrementos de precios.

Respecto al ahorro (S) y la inversión (I), al dedicarse al estudio del tema en su clásica obra *Tratado de Reforma Monetaria*, John Maynard Keynes presentó a la inflación como un impuesto conformado por la base imponible, es decir, el resultado de la medición del hecho imponible, por ejemplo, las ganancias obtenidas y la alícuota impositiva, o sea, el porcentaje aplicado sobre la base imponible para la determinación del impuesto. Así, en el impuesto inflacionario se hace referencia a que la base imponible está compuesta por la cantidad de dinero que tiene el país y la alícuota impositiva por la tasa de inflación. Como en todo impuesto, a medida que aumenta la alícuota impositiva se contrae la base imponible. En el impuesto inflacionario se reproduce tal situación. De tal forma, la liquidez del Estado aumenta mediante un retroceso de los ahorros de los ciudadanos.

De esta manera, la inflación trae consecuencias para el consumo, el ahorro y la inversión. Los efectos de la inflación se hacen efectivos cuando, al momento de adquirir un mismo producto, se debe pagar más. El nivel agregado de ahorro afecta a la inversión dado la incertidumbre reinante por la inflación como las medidas que aplican los gobiernos (como aumentar la tasa de interés para absorber dinero) que, luego de cierto nivel, desalientan la inversión.

Respecto al gasto público (G), específicamente en los países latinoamericanos que presentan un alto nivel de endeudamiento, la inflación incrementa el costo de la deuda en dólares respecto a la moneda local, ya que, al cambiar el precio relativo de la moneda nacional el Estado necesitará recaudar más para obtener la misma cantidad de moneda extranjera y poder honrar los compromisos asumidos, generando la necesidad de disminuir el gasto interno para afrontar los compromisos de deuda.

Respecto a las exportaciones (X) e importaciones (M), en un primer momento la depreciación de una moneda relativa a otra genera competitividad notoria en el corto plazo. Pero, siendo que los precios de los *commodities* y de los insumos para producirlos tienen un precio de referencia, es de esperar que en el mediano plazo se diluyan las ganancias por el incremento del precio final dado el incremento de los costos de los insumos importados. Este caso es notorio en el sector industrial latinoamericano, que tiene cierto grado de dependencia de insumos extranjeros.

Examinando los efectos sociales del conflicto en Latinoamérica, se observa que, desde el inicio de las hostilidades, los precios de las materias primas aumentaron, especialmente del petróleo, de los productos agrícolas y de los metales. Si bien en un primer análisis este podría favorecer a los principales países productores, algunos de ellos latinoamericanos, al generar inflación de costos ese aumento de precios ocasiona el retroceso en nivel de actividad económica global.

Dado que los *commodities* afectados se utilizan, principalmente, como insumos en las cadenas globales de valor, el aumento de los precios afecta el costo final de los productos terminados. Así también muchos productos importados, vitales para el desarrollo productivo, tienen sus precios aumentados. De tal forma, ante un incremento generalizado de costos, podría generarse desabastecimiento, afectando a los sectores de menores ingresos.

Adicionalmente, el aumento de la inflación mundial se debe en gran parte al incremento de los precios de la energía, sobre todo del petróleo y del gas natural, a causa de las sanciones económicas que se están aplicando a Rusia. Esta subida de los precios de la energía ha derivado en un aumento de los precios de las materias primas y de los alimentos de primera necesidad. La distorsión de precios en alimentos y energía podría afectar de manera desproporcionada a los hogares latinoamericanos más pobres.

Especificamente en el caso de los países de bajos ingresos, las interrupciones en los suministros, así como el alza de los precios, podrían provocar el aumento de la inseguridad alimentaria. Además, las alteraciones en las cadenas de suministro podrían intensificar las presiones inflacionarias. Ante un posible fuerte descontento social, ocasionado por la pérdida de poder adquisitivo de los ciudadanos, se podrían generar protestas a gran escala, afectando la toma de decisiones de corto plazo.

Por otro lado, deben priorizarse las políticas de protección social específicas, como transferencias monetarias y de alimentos, programas de alimentación escolar y de obras públicas. Para realizar estos objetivos, son necesarios acuerdos en el marco de los bloques regionales ya existentes y la creación de grupos de integración estratégicos que desarrollen productos como el litio, el gas natural y la soja. Adicionalmente, en la actualidad se muestra necesario invertir en energía e infraestructura en la región para ganar espacio y convertirse en un actor de peso en un incierto escenario global.

Desde el punto de vista geopolítico, y a diferencia de lo ocurrido luego de la IIIGM, el actual escenario no surgió como consecuencia de acuerdos entre las partes ni de una división global definida. Hoy, las naciones mantienen intensas relaciones económicas mediante las cadenas globales de valor, el comercio internacional y los bloques regionales.

Esto se enmarca en un proceso que tuvo inicio a partir de la segunda mitad del siglo XX, al generarse el fenómeno de la economía posindustrial. Desde entonces, se observa que, comparada al inicio del siglo pasado, la riqueza actual se presenta de forma invisible e intangible. Empresas como Apple y Microsoft son un claro ejemplo de lo afirmado³.

Ante dicha realidad, los responsables de las políticas públicas deberían enfocarse en fortalecer los procesos de integración económica regional. Al igual que la industrialización por sustitución de importaciones post IIGM, ahora se debe tener en cuenta la integración regional ya existente, reforzando el desarrollo planeado para lograr que sea completa y que abra la posibilidad de obtener los beneficios de las economías de escala y mejora en la productividad con la consecuente competitividad intrazona.

Tras presentar un panorama de la actual situación y compararlo con el mundo post IIGM, a continuación, se presentará el fenómeno de la integración de las actividades empresariales en el ámbito del MERCOSUR como ejemplo de fenómeno de cooperación que podría intensificarse y utilizarse por los demás países de la región para reforzar los lazos regionales.

3. La integración de actividades empresariales como instrumento de cooperación regional

Considerando la necesidad de buscar estrategias para apalancar el desarrollo económico de América Latina, la presente sección de este trabajo pondrá énfasis en las consecuencias de los ya citados hechos ocurridos a nivel mundial a lo largo de los últimos meses sobre las economías de Argentina y Brasil.

Preliminarmente, cabe señalar que el conflicto entre Rusia y Ucrania afecta de manera dispar a las dos economías más emblemáticas de Sudamérica. En el caso de Argentina, se mantiene una permanente balanza comercial positiva con las dos naciones en guerra, habiéndose observado una disminución de las exportaciones argentinas hacia Ucrania (lideradas por limones, merluza y maní)⁴ y de las importaciones desde ese país (principalmente ferro-sílico-manganeso y minerales de titanio y sus concentrados, excluida ilmenita). Acerca del comercio argentino con Rusia, la balanza comercial pasó a ser deficitaria para el país del sur, dado que el nivel de las importaciones, principalmente gasoil, superó las exportaciones (mayormente vinculadas a frutas como peras)⁵.

Para Brasil, el impacto directo tampoco es significativo. El país comercializa mayormente con Ucrania los siguientes productos: vehículos de motor de propósito especial, extractos de café y té, y nueces de tierra⁶. Las importaciones brasileñas desde Ucrania incluyen polímeros de cloruro de vinilo, malta y medicamentos envasados. En relación con Rusia, Brasil mantiene un saldo comercial favorable, exportando principalmente productos agroalimentarios (soja, azúcar en bruto, carne bovina congelada, café y nueces de tierra)⁷, mientras que importa fertilizantes nitrogenados, fertilizantes potásicos y fertilizantes minerales o químicos mixtos.

Tanto para Argentina como para Brasil, el principal impacto económico directo del conflicto viene aparejado por la mano de los cambios en el mercado de fertilizantes, dado que ambos países se ubican entre los principales productores de alimentos del mundo. Ante dicho escenario, se hace necesario revisar las estrategias de producción en los próximos años y crear escenarios de colaboración conjunta y con otros países de la región.

La principal consecuencia económica indirecta para ambos países, como ya ha sido mencionada, es la aceleración en el incremento general de los precios. La inflación, desde el inicio del conflicto, impactó de manera distinta la economía regional.

En Brasil, la producción se encuentra fuertemente vinculada al consumo interno; por lo tanto, la inflación se vio focalizada en determinados bienes transables (entre ellos el principal es el combustible) en los cuales se pudo aminorar su impacto en la economía nacional mediante políticas de disminución de impuestos para lograr la reducción de los precios finales y con resultados favorables, observándose una inflación moderada. Ya en el caso de Argentina, la inflación mantiene su propia dinámica y el impacto del conflicto la aceleró, considerando la gran cantidad de bienes transables que tienen un nivel de alto consumo en el mercado interno.

A nivel latinoamericano, el incremento generalizado de los precios de los bienes primarios en los mercados internacionales afecta los términos de intercambio en función del peso relativo de esos productos en las canastas de exportación e importación nacionales⁸. La Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) diferencia los exportadores netos de productos energéticos como Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Trinidad y Tobago, donde el impacto sería positivo, de los exportadores de hidrocarburos que importan sus derivados, principalmente gasolina, en los cuales es complejo determinar las consecuencias.

En el caso de Centroamérica y del Caribe, importadores netos de energía, el impacto sobre la economía local será claramente negativo; bien para los exportadores o importadores de minerales. Los exportadores netos,

como Chile, necesitarán utilizar energía más cara para su producción, lo que perjudicará la producción final. En el mismo sentido, exportadores de productos agroindustriales se verán afectados por el aumento de los costos de insumos como fertilizantes y energía. Sobre el particular, a pesar de que Latinoamérica es principalmente superavitaria en lo que respecta al comercio exterior de alimentos, con excepciones como el Caribe, a su vez presenta déficits relativos a la importación de fertilizantes.

Tras haberse presentado un breve análisis de las consecuencias del conflicto sobre Latinoamérica y, especialmente, sobre algunas de las principales economías sudamericanas, a lo largo de los próximos párrafos se examinará la relevancia del fenómeno de la integración de las actividades empresariales como elemento de cooperación regional en el ámbito del MERCOSUR.

En ese sentido, en el ámbito de las relaciones empresariales entre Argentina y Brasil, se sabe que los empresarios brasileños suelen valorar la posibilidad de contar con productos nacionalizados. La afirmación de que el tamaño del mercado interno de Brasil sería el elemento determinante de dicho fenómeno no resiste a un análisis más detallado⁹. Otro aspecto relevante que, seguramente, influencia dicho comportamiento es la complejidad del sistema tributario del país, especialmente el hecho de que incide sobre la importación una variedad de tributos.

Independientemente del origen del fenómeno, tema que no se encuentra dentro del objetivo de este artículo, el hecho es que, más allá de los avances observados a lo largo de los últimos años, el empresario brasileño generalmente prefiere evitar las operaciones de comercio exterior y opta por manejarse en moneda local.

Dicha característica viene contribuyendo a la promoción del fenómeno de la integración de actividades empresariales entre Argentina y Brasil. Cabe señalar que el referido proceso se genera en el marco de los beneficios otorgados a raíz de la residencia para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR¹⁰.

A partir de la vigencia de la reglamentación para alterar la condición migratoria de los ciudadanos de los países miembros del MERCOSUR, otorgándoles visas de residencia, varios ciudadanos argentinos se radicaron en Brasil con el objetivo de desarrollar actividades empresariales, lo cual se observó también al otro lado de la frontera. En Brasil, el referido fenómeno derivó en la publicación de la Instrucción Normativa 34 del Departamento de Registro Empresarial e Integración, vinculado al entonces Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil (MDIC), incorporado al Ministerio de Economía desde 2019¹¹. Sobre la referida norma, cabe

señalar especialmente su artículo 7, que permite a los extranjeros residentes temporarios oriundos de los países del MERCOSUR ejercer actividades empresariales en el carácter de titulares y/o administradores de sociedades.

Tras la sanción de dicha normativa, tuvo inicio una nueva etapa del proceso de integración regional al crearse una zona gris entre la definición de empresas argentinas y brasileñas¹². En ese sentido, se observa que sociedades constituidas en Brasil cuentan con capital y administración argentina; igualmente el sentido inverso. El referido fenómeno contribuye con el proceso de integración regional, superando la visión nacional, disolviendo la noción clásica de soberanía y creando una eficiente coordinación entre los sectores privado y público.

Cabe señalar que la relevancia de las actividades empresariales como elemento de integración en el ámbito del MERCOSUR estuvo presente en las consideraciones de las autoridades desde principios de la constitución del bloque. De tal manera, se recuerda el Decreto 619 del 29 de julio de 1992, que promulgó en Brasil el Tratado para el Establecimiento de un Estatuto de las Empresas Binacionales Brasileño-Argentinas¹³. La referida norma tuvo importancia para el orden jurídico brasileño al generar la derogación del artículo 171 de la constitución, que consideraba empresa brasileña la sociedad constituida en Brasil, y cuya sede y administración también estuvieran en ese país. Asimismo, dada la situación particular de Argentina y las características de su economía, empresas de Brasil también vienen integrando una etapa de su proceso productivo en el vecino país.

Respecto a la constitución de empresas binacionales, se observa que la dinámica del proceso de integración se dio de manera espontánea y descentralizada, teniendo como principales agentes las personas físicas y jurídicas. Posteriormente, el Estado disciplinó esa conducta. Por su parte, la iniciativa gubernamental de establecer un estatuto para la creación de empresas con esas características no alcanzó el objetivo propuesto, siendo su aplicación prácticamente desconocida.

Ante una coyuntura internacional plagada de incertidumbres, el ejemplo presentado en este punto de la presente investigación tiene como principal objetivo llamar la atención de los actores del sector privado y público para que, mancomunadamente, busquen las condiciones de avanzar en la cooperación regional.

Respetando las características de cada país y subregión de Latinoamérica, la experiencia de Argentina y Brasil relativa a la integración de las actividades empresariales debe servir como estímulo del desarrollo de la desafiadora tarea de crear alternativas eficientes para sortear los desafíos planteados por las dificultades en el actual escenario internacional.

3. Conclusión

El presente estudio tuvo como objetivo brindar elementos para la toma de decisiones por parte de los responsables de la elaboración de las políticas externas de los países latinoamericanos ante una realidad nueva e indefinida.

Partiendo del examen del periodo tras el fin de la IIGM, se observa que, entre el inicio de los años 1950 y el presente momento, se generó un significativo aumento de la integración económica global acompañado por la creación de un complejo marco jurídico. En tal contexto, los procesos de integración regional florecieron a nivel mundial, borrando fronteras para el sector privado y acercando a las personas.

Actualmente, se observa un agotamiento del modelo vigente y posibilidades hasta hace poco inimaginables, como el uso de la fuerza para solucionar controversias, el cierre de fronteras por tiempo indeterminado y la imposición de embargos económicos en larga escala, deben ser contempladas por los actores económicos y políticos. Ante la actual situación, se recomienda priorizar las acciones de alcance regional, profundizando las relaciones entre socios cultural y geográficamente cercanos.

Tras haberse examinado esta realidad, el ejemplo del fenómeno de la integración de actividades empresariales entre Argentina y Brasil ilustró la posibilidad de ampliar la integración, permitiendo que los individuos actúen con la flexibilidad necesaria para buscar la realización de sus actividades económicas en función de las características propias del mercado a desarrollarse.

Se trata de un caso en el cual se observa la sinergia entre el Estado y la clase empresarial, pues el primero ofrece las condiciones para ir más allá de una integración comercial basada únicamente en el incremento de las exportaciones e importaciones, generándose relaciones bilaterales que promueven otras fuentes de desarrollo económico.

Respetando las particularidades de cada país, el referido ejemplo podría inspirar iniciativas de esta naturaleza en toda América Latina, contribuyendo a ampliar la integración regional y generar mejores niveles de vida para la población.

Desde el punto de vista político, como ya fuera señalado, en el orden internacional creado a partir de la década de 1950 los vencedores de la IIIGM fueron los mayores protagonistas; de tal forma, los responsables de elaborar e implementar las políticas externas nacionales en Latinoamérica contaban con un margen relativamente acotado considerando la magnitud de la influencia de Estados Unidos en el hemisferio occidental. En paralelo, se generaron en la región iniciativas de integración basadas mayormente en la necesidad de promocionar el crecimiento económico. Actualmente, se hace necesario priorizar el desarrollo económico regional.

Tras un período aproximado de tres décadas durante el cual el comercio se convirtió en el principal eje de la globalización y el liderazgo estadounidense fue incontestable, se observa un visible proceso de reordenamiento mundial. Por un lado, la integración comercial dejó de ser un valor absoluto al aumentarse la relevancia del elemento seguridad. Por otro lado, en el mundo de hoy conviven diferentes potencias de similar influencia y poder que definen sus políticas de acción en función de las necesidades internas.

Respecto a la seguridad, América Latina debe reconocer las características que convierten a la región en un lugar privilegiado ante la posibilidad de que el actual conflicto militar se extienda en el tiempo y sume a nuevos actores. En ese sentido, la capacidad de producir alimentos y la abundancia de recursos naturales se convertirían en un valioso activo ante la confirmación de dicha hipótesis. De tal forma, los países de la región deberían encarar la seguridad latinoamericana como un tema de interés conjunto.

En el corto plazo, ante un liderazgo internacional heterogéneo, cabe a los responsables de desarrollar las políticas externas de los países latinoamericanos, buscar la forma de obtener beneficios que generen una mayor independencia a nivel regional. Dicha tarea deberá llevarse a cabo incorporando las necesidades del sector privado, priorizando avanzar en el proceso de desarrollo económico.

REFERENCIAS

- Alegría, Héctor (2008) *Reglas y Principios del Derecho Comercial*. La Ley.
- Ancel, Marc (1980) *Utilidade e Métodos do Direito Comparado*. Sergio Antonio Fabris Editor.
- Bárcena Ibarra, Alicia (2022) Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania. *Repositorio Digital CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe* <https://hdl.handle.net/11362/47831>

Basaldúa, Ricardo Xavier (2007) *La Organización Mundial del Comercio y La Regulación del Comercio Internacional*. LexisNexis.

Bremmer, Ian (Octubre 2022) Globalization Isn't Dead. The world is more fragmented, but interdependence still rules. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/world/globalization-isnt-dead>

CAC - Câmara Argentina de Comércio e Serviços. Unidad de Estudios y Proyectos Especiales. (2018) *Historia de la inflación en Argentina*. www.cac.com.ar/data/documentos/10_Historia%20de%20la%20inflaci%C3%B3n%20en%20Argentina.pdf

Canuto, Otaviano; Fleischhaker, Cornelius; Schellekens, Philip (2015) O Curioso caso da falta de abertura do Brasil ao comércio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior - RBCE* – Funcex. Nº 122. http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/122_OCCFPS.pdf

Cimoli, Mario. (2022) Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis? *Repositorio Digital CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf

COMEX STAT. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil. <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

Constantinesco, Leontin-Jean (1998) *Tratado de Direito Comparado: introdução ao Direito Comparado*. Renovar.

Costa, José Augusto Fontoura (2013) A Autonomia da Nova *Lex Mercatoria e a Estabilização de Relações Comerciais Internacionais*. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5061133/mod_resource/content/2/lex%20mercatoria.pdf

David, René (2002) *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. Martins Fontes.

Fausto, Boris; Devoto, Fernando (2004) *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. Editora 34.

Galgano, Francesco (2005) *La Globalización en el Espejo del Derecho*. RubinZal-Culzoni.

Galgano, Francesco (2001) *Lex Mercatoria*. Società editrice il Mulino.

Garrone, José Alberto (2008) *Derecho Comercial*. Abeledo-Perrot.

- Goldman, Berthold (1986) *The Applicable Law. General Principles of Law. Contemporary Problems in International Arbitration.* <https://www.trans-lex.org/112400>.
- Insanti, Horacio (1999) *Derecho y Posmodernidad: el ius y la superación de la metafísica.* Abeledo-Perrot.
- Marques, Cláudia Lima (2001) O “Direito do Mercosul”: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional Clássico e Novos Caminhos de Integração. *Revista da Faculdade de Direito UFPR.* <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1809/1505>.
- Martorell, Ernesto Eduardo (2010) *Tratado de Derecho Comercial – Parte General.* La Ley.
- Miragem, Bruno (2019) A contribuição essencial do direito comparado para a formação e o desenvolvimento do direito privado brasileiro. *Revista dos Tribunais.* Vol. 1000.
- Minsburg, N.; Shilling, P.R.; Monte Domecq, R.F.; Couriel, A. (1993) *El Mercosur: un problema complejo.* Centro Editor de América Latina S.A.
- Abreu, Marcelo de Paiva (1990) *A Ordem do Progresso – Cem anos de política econômica republicana – 1889-1989.* Elsevier.
- Rocco, Alfredo (2003) *Princípios de Direito Comercial.* LZN Editora.
- Sábato, Jorge; Schvarzer, Jorge (1984) Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies.* <https://www.iberoamericana.se/articles/abstract/10.16993/iberoamericana.318/>
- Lessa, Antônio Carlos; Oliveira, Henrique Altemani de (2013) *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais.* Fino Traço.
- Sgarbossa, Luís Fernando; Jensen, Geziela (2008) *Elementos de Direito Comparado.* Sergio Antonio Fabris Editor.
- Vauthier Borges de Macedo, P.E. (2013) O Estado, segundo o Direito Internacional. *Revista de Direito Cosmopolita. Universidade Federal do Rio de Janeiro.* <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdcuerj/article/view/8541>.
- Vauthier Borges de Macedo, P.E. (2019). The Foundational Myth of Mercosur and the European Union Analogy. *German Law Journal.* <https://doi.org/10.1017/glj.2019.58>.
- Zweigert, Konrad; Kötz, Hein (2002) *Introducción al derecho comparado.* Oxford University Press.

NOTAS

1 José Alberto Garrone resume ese proceso al afirmar que: “La integración argentino-brasileña fue el germen del MERCOSUR y se delineó con diversos documentos: la Declaración de Iguazú de 30/11/1985, el Acta para la Integración Argentino Brasileña del 29/06/1986, el Acta de Alvorada de 1988 y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo del 29/11/1988. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo tenía como objetivo último la formación de un mercado común. El 06/07/1990 se firmó el Acta de Buenos Aires mediante la cual ambos Estados se comprometieron a tener establecido el mercado común el 31/12/1994, firmándose el 20/12/1990 y en el marco de la ALADI, el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica 14. Asimismo, debe mencionarse el Tratado para el establecimiento de un estatuto de empresas binacionales argentino-brasileñas, firmado el 06/06/1990. GARRONE, José Alberto. *Derecho Comercial*. 2^a Ed. Buenos Aires. Abeledo-Perrot. 2008. p. 937.

2 <https://oec.world/es/profile/country/rus>

3 Al examinar la economía posindustrial, afirma Francesco Galgano: “Además de la economía del tercero que provee servicios aparece la economía financiera. Lo nuevo no sólo es cómo se produce, sino también qué se produce, y en esta circunstancia particular el productor es, al mismo tiempo, sujeto y objeto de la economía. Él mismo es mercadería de intercambio. En el nuevo post resultante existen por cierto, gracias a la electrónica, productos de la informática y de las comunicaciones que originaron la *new economy*. Esta industria, en tanto, asume dimensiones colosales, al extremo que Microsoft se ubica en términos de valor entre las tres primeras empresas del mundo, y es a tal extremo singular que alimenta por sí misma un mercado financiero, con desarrollo de negocios absolutamente diversificados. He aquí las creaciones financieras, expresión que nació para designar bienes materiales y se ha transformado en metáfora, desmaterializándose ya que se la emplea para designar “productos financieros”. A esta altura es pertinente observar que la riqueza para internacionalizarse ha tenido que desmaterializarse. Si el mercado es la mano invisible que rige la vida económica, la riqueza desmaterializada representa su expresión sublime. Es riqueza invisible e intangible; es la riqueza elevada a puro concepto”. GALGANO, Francesco. *La Globalización en el Espejo del Derecho*. Santa Fe. Rubinzal-Culzoni. 2005. p. 23.

4 <https://oec.world/es/visualize/stacked/hs92/export/arg/ukr/show/2019.2020/>

5 <https://oec.world/es/profile/bilateral-country/arg/partner/rus>

6 <https://oec.world/es/profile/bilateral-country/bra/partner/ukr>

7 <https://oec.world/es/profile/bilateral-country/bra/partner/rus>

8 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf

9 “El tamaño de Brasil muchas veces es usado para explicar el escaso grado de apertura del país. Como la comparación con otras grandes economías ya indica, dicho argumento no se sostiene ante un examen más criterioso. Aunque sea verdad que las grandes economías tienden a presentar menores coeficientes de exportación e importación con relación al PBI, esto no explica los niveles excepcionalmente bajos de penetración comercial observados en Brasil.” CANUTO, Otaviano; Fleischhaker, Cornelius; Schellekens, Philip. O Curioso caso da falta de abertura do Brasil ao comércio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior - RBCE* – Funcex. N° 122. 2015. p. 20.

10 Decreto 6.964 de la Presidencia de la República, de 29 de septiembre de 2009 - Promulga el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206964&text=DECRETO%20N%C2%BA%206.964%2C%20DE%2029,6%20de%20dezembro%20de%202000https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/legislacao/arquivos/legislacoes-federais/indrei342017alteradapelain75.pdf

11 <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/legislacao/arquivos/legislacoes-federais/indrei342017alteradapelain75.pdf>

12 Cabe señalar que la estructura administrativa de los Registros de Comercio, organismos responsables por la matrícula de las sociedades empresariales en Brasil, no permite identificar con claridad las empresas que presentan esas características. En el mismo sentido, los registros de la Policía Federal Brasileña, órgano de registro de extranjeros residentes, y de los Consulados Argentinos en Brasil tampoco ofrecen la posibilidad de observar con exactitud la magnitud de dicho fenómeno.

13 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/Do619.htm#:~:text=DECRETO%20No%20619%2C%20DE,0%20Governo%20da%20Rep%C3%BAblica%20Argentina.

Marco Velarde Rodríguez

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Asuntos Públicos y Relaciones Internacionales, con especialidad en Estudios de Seguridad e Inteligencia Estratégica (SIS) por la Universidad de Pittsburgh, Pensilvania, Estados Unidos. Ha sido investigador del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE) y excomisionado de la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad en la Defensoría del Pueblo. Docente de posgrado en la Academia Diplomática del Perú-Javier Pérez de Cuéllar, Universidad de San Martín de Porres (USMP)-Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) y Escuela Nacional de Inteligencia (ENI).

Riesgos en América Latina por la pérdida del control del espacio público. De la privatización de la violencia a la privatización de la seguridad

“La misión del soberano, sea un monarca o una asamblea, consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo”.

Thomas Hobbes

RESUMEN

El conflicto armado entre Rusia y Ucrania generó preocupación entre los Estados y la comunidad internacional, no solo por el peligro

que representa la invasión territorial de un Estado en contra de otro, sino también por las trágicas consecuencias humanitarias, principalmente sobre la población civil (es decir, desplazamientos, crímenes de guerra, entre otros). Un aspecto fundamental constituye el hecho de que el Estado cumple el doble rol de proveer seguridad hacia el país (seguridad nacional) y también hacia sus ciudadanos (seguridad pública). Por ello, la seguridad es considerada como una obligación jurídica que tienen los Estados y un derecho que tienen los ciudadanos.

A pesar de ello, en el caso de América Latina, actualmente el principal riesgo no proviene de la amenaza de agresión armada de un Estado contra el territorio de su vecino, sino que proviene de la gradual pérdida de control del espacio público por la creciente presencia de actores no estatales, tanto nacionales como transnacionales, que tienen la intención y capacidad de emplear la violencia al interior de un Estado. Estos actores armados pueden ser personas, grupos, organizaciones y corporaciones que utilizan la fuerza o violencia para perseguir el logro de sus intereses ilegales.

Cuando un Estado no controla la actuación de actores no estatales, por diversas causas, se pone en riesgo no solo la seguridad ciudadana, sino que puede constituirse en una amenaza o peligro a la propia gobernabilidad y estabilidad de los países de la región latinoamericana. Al respecto, se observa una variación de la Matriz de la violencia y la seguridad, en donde actores no estatales han logrado consolidar la privatización de la violencia. Frente a ello, la respuesta estatal ha sido limitada y, debido a la gradual pérdida del control del espacio público, hoy distintos gobiernos latinoamericanos confrontan también el riesgo de la privatización de la seguridad, con creciente inseguridad pública, en desmedro de la seguridad de los Estados y principalmente de sus ciudadanos.

Palabras clave: Estado, seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana, América Latina, crimen organizado, actores armados, privatización de la seguridad.

ABSTRACT

The armed conflict between Russia and Ukraine (2022) generated concern among States and the international community, not only because of the dangers that the territorial invasion of one State against another represents, but also for the tragic humanitarian consequences, mostly over the civilian population (displacements, war crimes, and others). An essential aspect constitutes the fact that a State accomplishes a double role related to the provision of security, first towards the country (national security), and secondly to its own citizens (public security). Therefore, security is considered a legal obligation of States and a constitutional right that all citizens have.

Despite this, in the case of Latin America, currently the main risks to security do not come from the threat of an armed aggression from one State against the territory of its neighbor, but from the gradual loss of control of public space by the growing presence of non-state actors, both national and transnational, that have the intention and capacity to use acts of violence inside the State. These armed actors could be individuals, groups, organizations, and corporations that utilize force or violence to pursue the achievement of illegal interests.

When a State does not control the behavior of non-state actors, for different reasons, it has put on risk not only civil security, but said situation could also constitute a threat or danger to the own governability and stability of other surrounding countries, particularly in the Latin American region. In this sense, a variation of a Security and violence matrix will appear, in which non-state actors have achieved the consolidation of the privatization of violence. Facing this, the State response has been limited. Due to a gradual loss of public space control, nowadays different Latin American governments face the risk of privatization of security, along with growing public insecurity, in detriment of national security and mainly of its citizens.

Key words: State, national security, public security, civil security, Latin America, organized crime, armed actors, privatization of security.

1. El impacto de la guerra en Europa para la seguridad internacional

La delicada situación del conflicto armado internacional que actualmente tiene lugar entre la Federación de Rusia y la República de Ucrania, en la región de Europa Oriental, y su agravamiento por el incremento del número de víctimas principalmente civiles y la posible utilización de armas tácticas nucleares, han obligado a los investigadores sociales y académicos a repensar acerca de la importancia de la seguridad nacional para el Estado, pero también sobre la seguridad de la persona humana, que constituye uno de los fines esenciales del Estado.

La invasión de Rusia a Ucrania tuvo lugar con el inicio de su ataque armado en la región ucraniana del Donbás¹, el 24 de febrero de 2022. Sin embargo, los analistas internacionales consideran que en realidad el intervencionismo ruso del presidente Vladimir Putin, de manera directa contra la soberanía ucraniana, empezó en febrero de 2014, con la intervención de fuerzas militares prorrusas en la región de Crimea (Ucrania), que fue posteriormente incorporada a Rusia por referéndum en marzo de ese año y considerado nulo internacionalmente.

Inclusive la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha pronunciado en contra de la agresión armada en contra de Ucrania, a través de dos resoluciones de su Asamblea General, la primera, aprobada el 2 de marzo² desplora la agresión rusa y le exige que ponga fin al uso de la fuerza contra Ucrania instándole al retiro de sus fuerzas militares y, además, reafirma la soberanía, independencia e integridad territorial ucranianas. La segunda, aprobada el 24 de marzo³ adopta una resolución humanitaria que expresa grave preocupación por el deterioro de la situación humanitaria en Ucrania, en particular por el elevado número de bajas civiles, que incluyen a mujeres y niños, y el número creciente de desplazados internos y refugiados; por lo que pide a Rusia detener la agresión contra personas y objetivos civiles, así como poner fin al asedio de la ciudad portuaria ucraniana de Mariúpol.

A pesar de que ambas resoluciones no son vinculantes, como las expedidas por el Consejo de Seguridad de la ONU, sí sientan un precedente respecto al creciente aislamiento internacional de Rusia y el rechazo por el uso de la fuerza armada contra un Estado miembro sin justificación alguna. Más importante aún, es la preocupación de la comunidad y los organismos

internacionales por el derecho internacional humanitario (*Ius in bello*) y la situación de la seguridad de las personas, ya sean víctimas o afectadas por el conflicto armado; un ejemplo es la referencia al interés por la inseguridad alimentaria de las poblaciones en la segunda resolución.

En consecuencia, puede afirmarse que, sin desmerecer la seguridad nacional, el tema de la seguridad de las personas constituye un aspecto esencial en la preocupación y las obligaciones que tienen todos los Estados, tanto en tiempo de conflictos armados como en períodos de paz. En el artículo centraremos nuestro análisis en la seguridad para el Estado con interés en el ciudadano.

2. El rol del Estado y la función de la seguridad pública

Según diversos historiadores, el establecimiento del Estado independiente como organización sociopolítica se consolidó en virtud de la Paz de Westfalia, en 1648, que puso fin a las guerras religiosas en Europa de la Edad Moderna (1453-1789). De esta forma, se afianzó el Estado soberano donde la esfera política (poder temporal) claramente se separa de la influencia religiosa (poder espiritual). Desde entonces hasta el presente, el Estado ha sufrido grandes cambios en virtud de procesos históricos que marcaron la historia, como: la caída de diversas monarquías absolutistas; la industrialización, auge y declinación de los imperios centrales⁴; la descolonización e independencia de los países americanos, asiáticos y africanos; las dos Guerras Mundiales; la Guerra Fría; la extinción de la ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS); la expansión de la democracia liberal; el proceso de globalización; y la irrupción de la actual Era de la Información, entre otros.

En este contexto de cambios, el Estado como principal institución política sigue estando presente en la sociedad internacional, aunque actualmente comparte su participación con otros sujetos con cierto reconocimiento internacional, ya sean creados o surgidos desde el siglo XX, como las organizaciones internacionales, ONG internacionales, empresas multinacionales, entre otros. Hoy inclusive se discute si los pueblos indígenas u originarios deberían ser considerados sujetos de derecho autónomos, representando una riesgosa dicotomía a la autoridad soberana de los Estados y la jurisdicción exclusiva sobre su población.

Como parte de sus competencias soberanas, el Estado cumple diversas funciones públicas: seguridad, educación, justicia, salud, entre otras. Respecto a la primera de ellas, la seguridad es considerada como un derecho y una obligación jurídica que el Estado tiene con todos sus ciudadanos. En tal sentido, el Estado ejerce legítimamente el monopolio del uso legal de la violencia en concordancia con los fines superiores del Estado: el bienestar general y la seguridad nacional. A ello se suma la defensa de la persona humana y el respeto de sus derechos como fin supremo del Estado, según se establece en la constitución o carta magna.

Como parte de la seguridad nacional, en el caso de Perú, y a nivel del gobierno nacional, se organiza y gestiona la defensa nacional a través del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA), regulado y con las limitaciones que la Constitución política y las leyes señalan. Precisamente, uno de los deberes primordiales del Estado comprende: “proteger a la población de las amenazas contra su seguridad” (Artículo 44º). Por lo tanto, la seguridad también es un derecho de la persona y una obligación del Estado. A pesar de su esencial importancia y demanda ciudadana, en Perú no existe una definición constitucional, ni una ley de seguridad nacional, a diferencia de otros países.

No obstante, sí se tiene establecido el concepto de “orden interno”, entendido como aquella situación de normalidad ciudadana cuyo aseguramiento y preservación permite el logro de los fines más elementales del Estado y la sociedad, que comprende tres aspectos: la seguridad ciudadana, la estabilidad de la organización política (resguardo de la tranquilidad pública y respeto de la autoridad pública), y resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad). (Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0017-2003-AI/TC, foja 8).

Esta noción de orden interno se asocia directamente con la noción de “orden público”, debido a que hace referencia a la situación de tranquilidad, sosiego y paz dentro del territorio nacional, la cual debe ser asegurada y preservada por el Estado para que se materialice y se afirme la defensa nacional. En consecuencia, la seguridad pública implica el bien público de proteger la seguridad del ciudadano, en el campo y la ciudad, respecto a la situación de inseguridad y de la delincuencia criminal. Por esta razón, la seguridad pública o seguridad ciudadana es un tema de interés público para el Estado y la sociedad. Debido a ello, el Estado tiene la obligación y debe proteger a sus ciudadanos mediante la seguridad ciudadana como bien jurídico protegido, a través de la función de seguridad pública que ejerce la Policía Nacional del Perú, entidad dependiente del Ministerio del Interior, como entidad responsable políticamente. En consecuencia,

es válido afirmar que el orden interno se materializa en la práctica a través de la seguridad ciudadana.

3. La pérdida gradual de control del espacio público por el Estado

A nivel internacional, se reconoce a todo Estado el ejercicio de sus competencias soberanas que se expresa en la decisión de la forma de gobierno que adopte y en la defensa de sus intereses nacionales. Como parte de ello, existen las normas jurídicas y el control del espacio público, como esfera de libre ejercicio de derechos ciudadanos, expresada mediante la aplicación del principio del ejercicio de la autoridad legítima (por el gobernante) y del principio de control sobre la población y el territorio nacional (sobre los gobernados). En este contexto, el Estado ejerce el monopolio legítimo y legal de la violencia, a través del uso de la fuerza, basado en el imperio del estado de derecho y con el fin supremo de proteger a la persona humana. Como ejemplo de ello, el Estado peruano por la autoridad investida —a través de la presencia y participación de las Fuerzas Armadas en el control territorial— asume el control y la defensa del espacio aéreo nacional por parte del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú, especialmente frente a amenazas o escenarios de riesgo a la seguridad y defensa nacional, como la respuesta por el Estado frente a una violación a su soberanía territorial o una situación de respuesta por emergencias y desastres naturales (como los casos de pandemias, sismos, entre otros).

En el primer cuarto del siglo XXI, los Estados desarrollados y en desarrollo confrontan un complejo escenario internacional y doméstico (interméstico), en donde se observan cambios y continuidades que presenta el actual proceso de globalización, entendido como el aumento en el flujo de intercambio de personas, informaciones, bienes y productos, al interior de las fronteras nacionales de los Estados. Inclusive se produce una globalización cultural, donde una tendencia global puede entrar en contacto con lo local (glocal) modificando patrones de conducta. En el escenario de la seguridad de los Estados, en anterior oportunidad señalamos que en el actual sistema internacional se percibe también una globalización de la inseguridad⁵, con fuerzas centrípetas y centrífugas que representan nuevos

desafíos a los Estados y un nuevo período de incertidumbre y violencia, ejercido principalmente por actores no estatales⁶ (actores particulares) al interior o exterior de las fronteras nacionales (transnacionales).

De acuerdo con dos estudios de inteligencia estratégica del Consejo Nacional de Inteligencia (NIC), de Estados Unidos, para el período 2020-2025 se pronosticó como característicos del nuevo escenario global, el surgimiento de “áreas sin ley” como espacios no controlados por gobiernos nacionales y una situación de permanente inseguridad para los Estados⁷. En este contexto, se identificó que América Latina tendrá un crecimiento económico moderado pero que, al mismo tiempo, la violencia urbana continuará. De esta manera, distintas partes de América Latina serían consideradas entre las áreas más violentas del mundo. Consecuentemente, las organizaciones de narcotráfico —sostenidos en parte por el creciente consumo de drogas—, cárteles criminales transnacionales, así como bandas criminales locales y pandillas, continuarán debilitando la seguridad pública en diferentes países de la región⁸.

4. Violencia urbana y actores armados en el espacio público de la región de América Latina

Conforme a una tendencia global presente desde el siglo XX, en América Latina la mayor parte de la población vive hoy en ciudades, grandes o intermedias, que en realidad son espacios urbanos creados políticamente con criterio de manejo administrativo, ya sea por el tamaño de su población (50 mil habitantes a más) o por la densidad poblacional, su actividad económica o infraestructura urbana.

Sin embargo, no todos los habitantes de una ciudad viven en condiciones similares y con el mismo acceso a servicios básicos esenciales (agua, desagüe, gas y electricidad). En América Latina, aproximadamente el 75% de la población habita en las ciudades; al mismo tiempo, el 64% de los habitantes pobres viven en áreas urbanas denominadas: “barriada”, “asentamiento humano”, “villa miseria” o “favela” (denominado en inglés como *slum*).

Precisamente, la “barriada”, es un asentamiento ilegal o informal ubicada dentro o alrededor de las ciudades, que posee una comunidad y cultura propia, en donde viven los habitantes más pobres de la sociedad en áreas insalubres e inseguras y subprotegidas por el Estado. Por lo tanto, dichas áreas son también espacios públicos, pero en donde no se ejerce un control efectivo de las autoridades nacionales, regionales o locales. En este contexto, en las barriadas predomina no solo la informalidad y la ausencia de control, sino esencialmente la exclusión, violencia y criminalidad en diferentes formas.

De acuerdo con dos investigadores sociales de la Universidad de Utrecht, Países Bajos, Dirk Kruijt y Kees Koonings, en el escenario actual de inseguridad y falta de control del espacio público, la violencia urbana es una característica en diversas sociedades de países en América Latina. Por ello, la violencia urbana es una manifestación típica de la inseguridad ciudadana porque el ejercicio de la ciudadanía, la gobernabilidad democrática y el estado de derecho son ignorados o no están presentes para una importante proporción de la población urbana. Esto demuestra el fracaso parcial del Estado al no haber podido incorporar estas zonas bajo su dominio y por la fragmentación en el ejercicio de los derechos ciudadanos en dichos espacios. Pero esta situación también refleja las prácticas y percepciones de quienes viven en áreas urbanas peligrosas como: restricciones a la libertad de movimiento y de reunión social, sentimiento de discriminación, sensación de peligro o inclusive victimización por parte de las fuerzas de seguridad y actores armados “fuera de la ley”⁹.

En nuestra opinión, la situación descrita de ausencia o pérdida de control del espacio público por autoridades del Estado puede resumirse en las siguientes preguntas: ¿Quién controla la noche en la ciudad? Y más específicamente, ¿Quién controla la noche en la periferia y las barriadas de la ciudad? Por ejemplo, en distritos con altos índices de violencia y criminalidad como el Cercado del Callao, en el principal puerto de Perú, o San Juan de Lurigancho, considerado el distrito más poblado de Lima.

La violencia urbana se expresa más crudamente a través de diversos hechos que afectan a la población, principalmente llevados a cabo por actores con capacidad armada. Para Kruijt y Koonings (2004), estos actores armados son personas, grupos, organizaciones y corporaciones que utilizan la fuerza y/o violencia para perseguir sus intereses; pueden estar directa o indirectamente relacionados con el Estado o, por otro lado, estar vinculados con la oposición política o a intereses criminales y económicos¹⁰.

Puede establecerse por ello que en la sociedad latinoamericana contemporánea existen actores armados legales, informales e ilegales. Por lo tanto, según los autores citados, cuando existe una situación donde

hay fallas estructurales en el Estado, una presencia de una “sociedad incivil”¹¹ y un auge de mayor violencia, entonces prolifera la existencia de actores armados. Este es un fenómeno que se presenta en diversos grados en países como El Salvador, Guatemala, Colombia y diferentes zonas de Brasil.

Kruijt y Koonings inclusive distinguen claramente hasta cuatro tipos de actores armados, legales o no, con presencia en América Latina, que forman parte del Estado o representan una amenaza o peligro a la gobernabilidad y estabilidad en los países de la región. Estos son:¹²

- 1) Los actores armados formales dentro del dominio público: como las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad, los servicios de inteligencia y las fuerzas policiales. Todos ellos bajo el control directo del Estado y basado en un estado de derecho.
- 2) Los actores que aplican la violencia extralegal en nombre de la ley y el orden: como la simbiosis entre las fuerzas de seguridad pública y las fuerzas de vigilancia o policías privadas. Por ejemplo: la presencia de escuadrones de la muerte y parapolicías.
- 3) Las viejas y nuevas formas de guerrillas: como los grupos subversivos y las organizaciones terroristas quienes emplean la violencia para la negociación y lucha contra el Estado. Por ejemplo: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México (1994) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), cuya dirigencia llevó a cabo su “lucha armada” contra el Estado colombiano antes del proceso de paz.
- 4) Los movimientos sociales y políticos radicales: como son las manifestaciones de la “sociedad incivil” contemporánea que ejercen, mediante protestas y movilizaciones, una gran presión colectiva contra el Estado y sus instituciones. Por ejemplo: los movimientos indígenas en Ecuador (1990) y contra el gobierno del presidente Lenin Moreno (2019), el movimiento de Los Sin Tierra en Brasil (2010), entre otros.

En este contexto de presencia de actores armados principalmente ilegales, en diversos países latinoamericanos, actualmente se observa el desarrollo de nuevas formas de violencia en las ciudades. Estas pueden ser clasificadas empleando una interesante tipología de la violencia urbana, utilizadas por las organizaciones canadienses Canadian Consortium on Human Security (CCHS) y Division at Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT), que estudian este fenómeno social basado en un criterio de seguridad humana.

De esta manera, la violencia urbana puede clasificarse en función de dos variables conexas; por el grado de organización que tiene el actor armado, y por el nivel de intensidad e impacto (daño) que puede causar en la sociedad¹³ (Tabla 1). La citada tipología establece cuatro clases de violencia urbana aplicable a nivel global en países con problemas de inseguridad.

Tabla 1
Clasificación de la violencia urbana

a. Crimen organizado ¹⁴ : (Mayor grado de organización / menor o mediano impacto)	b. Conflicto armado abierto: (Mayor grado de organización / mayor impacto)	c. Crimen anómico ¹⁵ : (Menor grado de organización / menor o mediano impacto)	d. Violencia comunitaria endémica: (Menor grado de organización / mayor impacto)
<ul style="list-style-type: none"> - Actores principales: carteles de drogas, redes de tráfico de personas, contrabandistas de armas frente a fuerzas de seguridad estatal (inteligencia) y agentes de la policía contra el crimen organizado. - Características organizacionales: tiene estructura de mando central, a menudo transnacional, control territorial limitado y principalmente motivado por ganancias económicas. - Impactos / resultados: asesinatos selectivos, secuestros, extorsión, abuso sexual sistemático, trata de personas y esclavitud, y tráfico de armas cortas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Actores principales: grupos rebeldes, paramilitares (como fue las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC), fuerzas armadas del Estado. - Características organizacionales: lucha por el territorio en contexto de guerra civil o interestatal, localizado en ciudades, generalmente a gran escala y motivado por temas de identidades, políticos o ideológicos. - Impactos / resultados: grandes bajas civiles, desplazamiento masivo de poblaciones, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, genocidio, terrorismo, crisis humanitaria, violencia de género, reclutamiento de “niños-soldado”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Actores principales: individuos criminales, fuerzas policiales y de seguridad corrompidas por el crimen organizado. - Características organizacionales: actos específicos de crímenes violentos y delincuenciales, generalmente motivado por ganancias económicas ilegales. - Impactos / resultados: asesinatos esporádicos, asaltos, violencia de género, robos, violación y robos a la propiedad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Actores principales: pandillas urbanas, grupos de vigilancia y organizaciones de defensa comunitaria, milicias étnicas, fuerzas policiales y de seguridad estatal. - Características organizacionales: crímenes violentos comunes en el contexto de seguridad pública fallida, tiene estructura de mando y control territorial limitado, principalmente motivado por ganancias económicas ilegales. - Impactos / resultados: alto índice de víctimas civiles, policías y pandilleros, asesinatos, reclutamiento de “niños soldados”, limpieza social, violencia de género, guerra entre pandillas y tiroteos policiales, secuestros, robos.

Como consecuencia de lo anterior puede afirmarse que la constante presencia de la violencia urbana por diversos actores armados en el espacio público, principalmente organizaciones ilegales y criminales nacionales y transnacionales, constituyen una verdadera amenaza no solo a la gobernabilidad democrática de las sociedades, sino a la seguridad nacional de los Estados.

5. De la privatización de la violencia a la privatización de la seguridad en América Latina

Se ha señalado que, a través de distintas modalidades, la institucionalidad del Estado en América Latina confronta, en la segunda década del siglo XXI, el fenómeno de la pérdida gradual del control del espacio público, en porciones de su territorio o en zonas periféricas de las ciudades, por parte de actores no estatales, principalmente organizaciones criminales, subversivas y movimientos sociales y políticos radicales quienes promueven, según sea el caso: la violencia criminal o subversiva, la conflictividad social y las protestas antisistema. Inclusive estos actores pueden coincidir en sus actividades contra una autoridad local, regional o nacional; por ejemplo, en las protestas contra el proyecto minero Tía María, en el valle de Tambo, región Arequipa se encontró evidencia de elementos criminales junto a comuneros y alcaldes distritales que protestaban contra su ejecución por la empresa minera Southern Copper Corporation.

Esta compleja situación al interior del Estado se constituye en una amenaza a la gobernabilidad democrática y claramente en un desafío a la autoridad política del gobierno nacional. La temporal, escasa o nula presencia del Estado en partes de su territorio (áreas grises), como en zonas de presencia de actividades del tráfico ilícito de drogas o de actividad criminal fronteriza, y la continua ausencia de instituciones públicas y desarrollo en las mismas, es aprovechada por organizaciones criminales, subversivas y políticos radicales, quienes buscan ejercer control mediante la violencia y actividades delictivas. Por lo tanto, el espacio que no es ocupado por el Estado, en la práctica es cubierto por dichos actores armados contrarios a la ley y el orden. Un ejemplo en nuestro país es el caso de la región especial del VRAEM (Valle del río Apurímac, Ene y Mantaro), extensa región cocalera creada por el Estado por razones de seguridad nacional, en distritos y provincias de distintas

zonas andinas y amazónicas donde existe presencia de remanentes de la organización terrorista Sendero Luminoso y donde operan clanes del narcotráfico.

Considerando esta realidad contraria a la seguridad nacional, creemos pertinente explicar cómo se ha ido perdiendo el control del espacio público en el Perú, a través de la propuesta de Matriz de la violencia y la seguridad, tomando en cuenta el complejo escenario actual, en donde actúan actores armados, estatales y no estatales, considerando la interrelación de cuatro variables claves presentadas en dos ejes transversales: Por un lado, determinando el eje de la violencia y la seguridad; y, por otro lado, determinando el eje de la esfera pública o privada (Tabla 2).

Tabla 2
Violencia y seguridad en el Perú, 2019

Matriz de la violencia y la seguridad	
	Esfera Pública (Proveedor: ESTADO)
VIOLENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Bien público: "Seguridad" - Bien público: "Orden Interno" - Monopolio de la violencia legítima - "Law enforcement"
	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad Nacional - Seguridad Pública / Seguridad Ciudadana - Actores: Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Policía Municipal, Serenazgos
	SEGURIDAD
<ul style="list-style-type: none"> - "Privatización de la violencia" (Jenkins) - Criminalidad y delincuencia - Violencia urbana - Terrorismo - Actores: Grupos criminales, subversivos y redes terroristas 	<ul style="list-style-type: none"> - "Privatización de la seguridad" - Servicios policiales extraordinarios (legal) - Seguridad privada (legal) - Sociedad del miedo (ilegal) - CAD y rondas campesinas - Actores: Empresas de seguridad, agentes particulares, vigilantes, ronderos
<p>Autor: Marco Velarde R.</p> <p>Esfera Privada (Proveedor: PARTICULARES)</p>	

Considerando un análisis de interconexión entre las cuatro variables de ambos ejes tenemos:

1) El eje vertical de la esfera pública con el eje horizontal de violencia:

Comprende al sector público, en sus distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), que a través de sus instituciones y operadores de justicia ejerce el monopolio legítimo y legal de la violencia para garantizar y restablecer tanto el orden interno, como el orden público. Se aplica la coerción a los infractores para el cumplimiento de la ley, recurriendo inclusive a la violencia para

someterlos a la justicia (*law enforcement*). El único proveedor es el Estado. Cuando se creó una de sus primeras funciones fue establecer instituciones encargadas de administrar justicia y controlar el recurso a la violencia por los propios ciudadanos.

a. El eje vertical de la esfera privada con el eje horizontal de violencia:

Referido al campo de actuación de particulares, sean personas, grupos u organizaciones privadas, que actúan de manera informal, ilegal o criminal defendiendo sus intereses. Este es el escenario donde actúan y se desarrollan grupos asociados a la criminalidad y delincuencia, principalmente en las zonas periféricas de las ciudades y/o en áreas de débil presencia del Estado, como las zonas fronterizas (“áreas grises”). También operan en este contexto las organizaciones subversivas y redes terroristas —locales, nacionales o transnacionales—. El proveedor es un particular. Se aplica el miedo, la intimidación y la violencia a aquellos que comparten el mismo espacio territorial y desafían a la autoridad política y el poder soberano del Estado.

2) El eje horizontal de la esfera pública con el eje horizontal de seguridad:

Comprende al amplio sector del Estado, en sus distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), como principal institución proveedora de bienes y servicios públicos, entre ellos, el más importante: proporcionar el bien público “seguridad nacional”, que comprende el derecho de los ciudadanos a vivir sin temor o violencia dentro de un Estado donde se garantice un entorno de seguridad, paz y desarrollo nacional e internacional. En este caso, el Estado cuenta con fuerzas de seguridad profesionalizadas, Fuerzas Armadas que garantizan su existencia, su soberanía e integridad territorial. El único proveedor es el Estado.

También comprende el bien público “seguridad pública o seguridad ciudadana”, aplicable a nivel de personas y comunidades en los espacios urbanos y rurales. En este entorno, los ciudadanos pueden desarrollar sus actividades sin temor a ser víctimas de la delincuencia y la violencia urbana. Para ello el Estado mantiene un cuerpo profesional, la Policía Nacional, especializado en el tratamiento del delito que combate a las organizaciones delincuenciales y criminales. Aquí también operan otras fuerzas de seguridad local, no profesionalizadas, como los serenazgos y la policía municipal, cuya preparación, recursos y capacidad de respuesta es ineficaz y muy limitada, principalmente en zonas periféricas de las ciudades.

3) El eje horizontal de la esfera privada con el eje horizontal de seguridad:

Relacionado a la esfera de actuación de particulares (o agentes públicos contratados), sean personas, grupos u organizaciones privadas (excepcionalmente públicas), que actúan de manera legal o informal, defendiendo intereses privados. En el primer caso, este es el campo donde actúan, emplean o se desarrollan, los “servicios policiales extraordinarios” y de empresas de seguridad privada que, ante la anuencia o ineficiencia del Estado para garantizar el orden público a intereses privados, prestan los servicios de “seguridad privada”, frente a la delincuencia, criminalidad o la subversión, ciertamente con amparo legal. En el segundo caso, la actuación de los Comités de Autodefensa (CAD), creados en los años noventa para combatir a la subversión, y las rondas campesinas, institución campesina que imparte justicia comunal con capacidad de autodefensa local, no son controladas efectivamente por los órganos del Estado, constituyendo un riesgo a la seguridad nacional si son utilizados como instrumento para fines políticos contrarios al estado de derecho.

Pero también coexisten otras personas, grupos u organizaciones privadas quienes actúan contra la ley y de forma criminal, protegiendo intereses privados de empresas criminales, basadas en una “sociedad del miedo”, principalmente en zonas periféricas de las ciudades y/o en áreas de débil presencia del Estado, como las zonas fronterizas (“áreas grises”).

En suma, los proveedores son particulares (o agentes públicos contratados), a través del empleo de fuerzas policiales, empresas de seguridad y organizaciones legales e ilegales.

– El fenómeno de la privatización de la violencia

Anteriormente se ha señalado que en la actualidad en diversas regiones del mundo coexisten los Estados con la globalización de la inseguridad, por la presencia de actores no estatales que representan una amenaza o riesgo a su seguridad nacional y la de sus ciudadanos. Por lo tanto, es el temor al recurso de la violencia y la capacidad que tienen los actores armados no estatales lo que lleva a los Estados a considerar este nuevo escenario y a preocuparse por su propia seguridad, cuyo riesgo es aún mayor en aquellos que no ejercen un control efectivo sobre su población y territorio, como es el caso de diversos países latinoamericanos con problemas de inseguridad pública.

En este contexto, se observa desde el fin de la Guerra Fría, a mediados de los años 90, la irrupción y expansión de la “privatización de la violencia”¹⁶, entendida como un fenómeno social en donde un Estado no ejerce de manera exclusiva, sino compartida con otros actores armados pero ilegales, el monopolio de la violencia, sobre una parte de la población nacional; principalmente en áreas sin presencia o control estatal, y en porciones de su territorio como las zonas periféricas de las ciudades o alejadas zonas fronterizas.

Para el investigador español Mario Laborie (2013), la privatización de la violencia se presenta debido a la aceleración de la globalización, los grupos subnacionales, o incluso transnacionales, quienes comenzaron a pugnar por su propia autonomía y por mayor influencia, convirtiéndose en competidores de los Estados como proveedores de seguridad, representando al mismo tiempo nuevos tipos de amenazas que no pueden ser gestionadas a través de la defensa tradicional. En esta línea, tenemos a los vigilantes, grupos sectarios, empresas privadas de seguridad, bandas criminales, milicias, guerrilleros o insurgentes¹⁷.

– El fenómeno de la privatización de la seguridad

Posteriormente, como consecuencia de la privatización de la violencia que comporta la presencia de actores no estatales en el espacio público, desafiando la soberanía del Estado y sus instituciones, de forma organizada o no, observamos que surge otro fenómeno social contemporáneo que podemos denominarlo como la “privatización de la seguridad”.

De esta manera, en la sociedad actual aparecen nuevos actores privados (actores no estatales legales e ilegales) quienes ejercen en la práctica su propia esfera de influencia y desarrollan actividades lícitas o ilícitas, de manera paralela o superpuesta al Estado, creando su propio orden particular en el espacio público y logrando la desprotección de los derechos ciudadanos reconocidos por la constitución y las leyes. Este nuevo fenómeno protege específicamente a intereses privados y, por ello, en su esencia es contrario al concepto de bien público. Existe por ello el riesgo de que, frente a un conflicto de intereses, se afecte no solo el ejercicio del poder político, sino la legitimidad del Estado ante sus ciudadanos. Por lo tanto, la privatización de la seguridad constituye el predominio del interés privado sobre el interés público afectando también el control del espacio público por el Estado.

De manera legal, la privatización de la seguridad en organismos del Estado puede verse claramente mediante la creación de los “servicios policiales extraordinarios”. Efectivamente, en 2006 el régimen del

expresidente Alejandro Toledo modificó la Ley de la Policía Nacional del Perú (ley 27238), autorizando los Servicios Policiales Extraordinarios, que comprende servicios de seguridad privados que el Estado ofrece a favor de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, a cambio de una retribución económica. Consecuentemente, se autorizó a la PNP a celebrar convenios legales entre privados con la Policía Nacional. Para algunos existen objeciones a la tipificación de estos Servicios Policiales Extraordinarios de la PNP, reconocidos actualmente en la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1257.

Por ello lo preocupante es que en la práctica se estaría “privatizando” el servicio de seguridad policial, utilizando sus recursos humanos y económicos, la logística, el armamento, el transporte y, en suma, la propia organización policial para ponerla al servicio de intereses privados, que en algunos casos están o pueden estar comprometidos en conflictos socioambientales con comunidades locales por actividades extractivas mineras o petroleras.

De manera ilegal, se ha señalado anteriormente la presencia de actores no estatales ilegales que tienen la capacidad de prestar servicios de seguridad mediante el recurso de la violencia criminal a cargo de actores armados privados. Como ejemplo de actores no estatales ilegales que prestan servicios de protección tenemos a las actividades de asesinos y sicarios de cárteles mexicanos del tráfico ilícito de drogas o de minería ilegal que operan en la cuenca del río Putumayo (Loreto), fronterizo con Colombia.

6. Conclusiones

El estallido del conflicto armado entre Rusia y Ucrania ha implicado una mayor preocupación por los Estados y organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, sobre los temas de seguridad nacional y el creciente impacto que ello tiene sobre la seguridad de sus propios ciudadanos. Hoy la preocupación e interés sobre un conflicto internacional no es solamente sobre los Estados, sino también sobre las poblaciones afectadas.

Respecto a los países de América Latina, se observa que en materia de amenazas a la seguridad nacional no están referidas principalmente al temor de una invasión militar o un ataque armado de un país de la región contra otro, sino que se encuentran referidas a la presencia de actores armados en

contextos de violencia urbana, sean nacionales o transnacionales, y a los espacios donde los gobiernos nacionales no ejercen un control efectivo sobre parte de su población y territorio. Por lo tanto, los principales escenarios de riesgo se configuran al interior de los escenarios nacionales donde distintos grupos (cárteles de drogas, pandillas, guerrillas, entre otros) representan un peligro claro y presente al estado de derecho del Estado y a la seguridad de los ciudadanos. En consecuencia, la violencia urbana en diferentes países de América Latina es hoy el principal peligro a la seguridad pública.

Respecto a la propuesta de la Matriz de la violencia y la seguridad, consideramos que un análisis de la interconexión entre las cuatro variables (esfera pública, esfera privada, seguridad y violencia) en los dos ejes, arroja como resultado que, en el caso de Perú, el Estado y sus instituciones confrontan el riesgo del avance de diversas amenazas de actores no estatales, como actores armados ilegales con capacidad de recurrir a la violencia.

Actualmente, puede señalarse que en materia de seguridad nacional la principal amenaza a las instituciones y a los ciudadanos que confrontan hoy diversos países y —especialmente en el caso de Perú— es la inseguridad ciudadana. Esta situación, que se ha venido agravando en la última década, viene afectando directa o indirectamente a la mayoría de los habitantes de las principales ciudades del país, principalmente en zonas periféricas o de ausencia de presencia estatal, minando el derecho a la seguridad de los ciudadanos.

Frente a esta situación en donde se vulnera los derechos ciudadanos, se afecta a las actividades económicas del sector público y privado, y representa un riesgo al establecimiento de la ley y el orden público al desafiar a la autoridad estatal, tanto del gobierno nacional como regional y local. Por lo tanto, resulta indispensable que la máxima autoridad del Estado, a través de sus instituciones y funcionarios competentes considere asumir, más temprano que tarde, el liderazgo para la gestión de una Estrategia Nacional en Seguridad Ciudadana y una adecuada política de seguridad ciudadana, para que el país pueda recuperar el principio de autoridad en los espacios públicos ocupados y usurpados actualmente por la delincuencia, las bandas criminales y las organizaciones criminales transnacionales. El riesgo de no tomar en cuenta esta situación oportunamente podría llevar al agravamiento de la inseguridad ciudadana aproximándonos más hacia un escenario de Estado frágil.

REFERENCIAS

- Arquilla, J. y Ronfeldt, D. (2003). *Redes y guerras en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. RAND/Alianza Editorial.
- Benítez Manaut, R. (2004). México: seguridad ciudadana, conflictos y orden público. *Nueva Sociedad*, Número 191, pp. 103-116.
- Canadian Consortium on Human Security (CCHS) y Division at Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT). (2006). *Human security for an urban century. Local challenges, global perspectives*. DOI: <https://www.alnap.org/help-library/human-security-for-an-urban-century-local-challenges-global-perspectives>
- Jenkins, B. (2006). The new age of terrorism. *McGraw-Hill Homeland Security handbook*. Chapter 8, pp. 117-130. McGraw-Hill.
- Kruijt, D. y Koonings, K. (Ed.). (2004). *Armed actors. Organised violence and state failure in Latin America*. Zed Books.
- Kruijt, D. y Koonings, K. (Ed.). (2007). *Fractured cities. Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. Zed Books.
- Lowenthal, M. (2012). *Intelligence. From secrets to policy*. Fifth edition. CQ Press & SAGE.
- Laborie, M. (Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos-IEEE). (2013). *La privatización de la seguridad. Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*. Ministerio de Defensa de España.
- Matos Mar, J. (2012). *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Universidad Ricardo Palma / Editorial Universitaria.
- Naím, M. (2013). *El fin del poder*. Editorial Debate.
- Office of the Director of National Intelligence. (2004). *Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*. National Intelligence Council (NIC). DOI: https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf
- Office of the Director of National Intelligence. (2008). *Global Trends 2025: A Transformed World*. National Intelligence Council (NIC). DOI: https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf
- Office of the Director of National Intelligence. (2012). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. National Intelligence Council (NIC). DOI: <https://www.dni.gov/index.php>

[who-we-are/organizations/mission-integration/nic/nic-related-menus/nic-related-content/global-trends-2030](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/Globalization_of_Crime-ExSum-Spanish.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogen y el Delito (UNODC). (2010). *La globalización del crimen. Resumen ejecutivo*, pp. 1-28. DOI: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/Globalization_of_Crime-ExSum-Spanish.pdf

Saavedra, B. (2015). Inteligencia Estratégica en un mundo globalizado en Latinoamérica: Retos y desafíos en el siglo XXI. *Revista Policía y Seguridad Pública*. Año 5, Vol. 2, pp. 75-105. DOI: <https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2326>

Sampó, C. y Alda, S. (Compiladoras). (2019). *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. (2019). Real Instituto Elcano y Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. DOI: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/73d4b827-9e67-43d7-a9ec-boa3a5823e41/Transformacion-Fuerzas-Armadas-America-Latina-crimen-organizado.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=73d4b827-9e67-43d7-a9ec-boa3a5823e41>

Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA). (2015). *Doctrina de seguridad y defensa nacional*. Dirección General de Investigación y Doctrina.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2002). *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*. Global programme against transnational organized crime.

Velarde, M. (2007). La amenaza del terrorismo global. *El Perú en el entorno global*, pp. 151-161. Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).

Velarde, M. (2007). La conexión mexicana: Poniendo al descubierto los vínculos de los carteles de la droga en la Región Andina. *Security and Defense Studies Review*, Vol. 7, No 2. National Defense University-Center for Hemispheric Defense Studies.

NOTAS

1 Según la versión oficial, Rusia actuó en respuesta a una petición de ayuda de líderes de los territorios separatistas, por ello autorizó una “operación militar especial para la desmilitarización y desnazificación” de Ucrania. Sin embargo, la mayoría de los países europeos y la comunidad internacional no acepta esta justificación y la consideran como una acción contraria a la Carta de las Naciones Unidas.

2 La Resolución A/ES-11/L.1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas fue aprobada por 141 votos favorables, 5 en contra y 35 abstenciones.

3 La Resolución A/RES/ES-11/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas fue aprobada por 140 votos favorables, 5 en contra y 38 abstenciones.

4 Según el historiador británico Eric Hobsbawm, en el desarrollo y cambio de la civilización humana el mundo atravesó, desde fines del siglo XVIII al XX, cuatro eras: De la Revolución (1789-1848), Del Capital (1848-1875), Del Imperio (1875-1914) y De los Extremos (1914-1991).

5 La amenaza del terrorismo global. (2007). *El Perú en el entorno global*, pp. 151-161. Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).

6 Entre ellos pueden clasificarse en: i) actores legales, como empresas multinacionales y ONG; y ii) actores ilegales, como redes terroristas, criminales, cárteles de drogas, hacktivistas, globafóbicos, entre otros.

7 Office of the Director of National Intelligence. (2004). *Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*. National Intelligence Council (NIC), p. 93.

8 Office of the Director of National Intelligence. (2008). *Global Trends 2025: A Transformed World*, National Intelligence Council (NIC), p. 15.

9 D. Kruijt y K. Koonings. (2007). *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. Zed Books, p. 13.

10 D. Kruijt y K. Koonings. Armed Actors. *Organised Violence and State Failure in Latin America*. (2004). Zed Books, pp. 1-4.

11 Referida a aquellos agentes o grupos en una sociedad que presionan para imponer sus intereses en el dominio público sobre la base de la coerción y violencia, poniendo en riesgo las aspiraciones legítimas de otros sectores de la sociedad, así como deteriorando el estado de derecho. Kruijt y Koonings, pp. 7.

12 Kruijt y Koonings, pp. 9-11.

13 Canadian Consortium on Human Security (CCHS) y Division at Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT). (2006). *Human security for an urban century. Local challenges, global perspectives*, pp. 16.

14 Este concepto comprende a un “grupo estructurado de tres o más personas que se mantiene durante un período y cuyos miembros actúan de común acuerdo con el objetivo de cometer uno o más crímenes o delitos graves para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o de cualquier índole”. UNODC, (2002), *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*, p. 5.

15 Este concepto hace referencia a la actividad criminal y a la violencia que se incuba y desarrolla en diversas sociedades en las cuales existe una autoridad pública, pero cuyas disposiciones no son acatadas y en donde no existe cumplimiento efectivo de la ley y el orden público.

16 Brian Jenkins, investigador de Rand Corporation, fue el primero que escribió sobre la “privatización de la violencia”, en un artículo sobre el futuro del terrorismo internacional publicado en 1985.

17 Laborie, Mario; La privatización de la seguridad. *Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual.* (2013). Editor: Ministerio de Defensa de España, p. 26.

Bruno Castañeda Landi

Abogado y diplomático peruano. Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Candidato a Magíster en Solución de Conflictos en la Universidad San Martín de Porres. Ha prestado funciones en la Dirección General de Asia y Oceanía de la Cancillería peruana. Actualmente se encuentra destacado en la Embajada del Perú en la República de Nicaragua.

Karen Maribel Rebaza Vilchez

Abogada. Magíster en Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Gestión Pública. Experta en Relaciones Internacionales por la Fundación Internacionalista de Bolivia. Docente asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y docente contratada de la maestría de Ciencias Penales de la Universidad Latinoamericana de Ciencias Jurídicas. Con experiencia en asesoría legal en la Dirección General para Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Seguridad Democrática del Ministerio del Interior.

La invasión rusa a Ucrania y el debilitamiento del proceso de integración latinoamericana

RESUMEN

El presente artículo analiza la invasión rusa a Ucrania a partir de las teorías realista y liberal de las relaciones internacionales. Asimismo, desarrolla los efectos negativos que ha tenido el conflicto en América Latina, con particular énfasis en el debilitamiento de su integración política, expuesta —y acentuada— por la posición que ha asumido la región no solo como bloque, sino también, de manera independiente los países que la integran.

Palabras clave: Latinoamérica, invasión, conflicto, realismo, liberalismo, geopolítica, integración política, organismos regionales.

ABSTRACT

This academic article analyzes the Russian invasion of Ukraine, based on the realist and liberal theories of international relations. Likewise, develops the negative effects that the conflict has had in Latin America, with particular emphasis on the weakening of political integration, exposed—and accentuated—by the position that the region has assumed not only as a bloc, but also, independent, the countries that comprise it.

Key words: Latin America, invasion, conflict, realism, liberalism, geopolitics, political integration, regional organizations.

1. Introducción

En el año 2014, la Federación de Rusia, el país con la mayor extensión territorial del mundo se anexionó la península ucraniana de Crimea a su territorio, justificando dicha acción en los resultados de un referéndum promovido por separatistas prorrusos y el propio gobierno ruso, a pesar de que este no contó con observación internacional.

En respuesta a esta acción, la comunidad internacional, a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), rechazó la anexión calificando de ilegitima la consulta popular que la aprobó y afirmando el compromiso de dicho organismo internacional de reconocer a Crimea como parte de la integridad territorial de Ucrania, y no de Rusia (Resolución 68/262, del 27 de marzo de 2014).

Pese a la condena de gran parte de la comunidad internacional, Crimea permaneció bajo el control y la administración del gobierno ruso. Asimismo, separatistas prorrusos mantuvieron el control parcial de las provincias ucranianas de Donetsk y Lugansk, ubicadas en la región del Donbass (mayoritariamente rusófona).

Con el objetivo de ponerle fin al conflicto, el 5 de setiembre de 2014, Ucrania, Rusia y las autoridades separatistas firmaron los Acuerdos de Minsk. Sin embargo, las continuas violaciones del alto al fuego por ambos bandos y las acusaciones recíprocas de incumplimientos restaron eficacia a su implementación, dejando inconformes a las partes y limitándose únicamente a reducir su intensidad. Durante los próximos ocho años el conflicto se mantuvo suspendido en el este de Ucrania, el cual volvería a escalar más adelante.

El 24 de febrero de 2022, con el pretexto de estar llevando a cabo la liberación y desnazificación de las regiones ucranianas de Donetsk y Lugansk, Rusia inició una invasión militar a gran escala en territorio ucraniano. Bajo la denominación de “operación militar especial”, el gobierno ruso pretendió distorsionar una flagrante agresión que cumple con los elementos constitutivos de un conflicto armado internacional y viola los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas.

Con el conflicto en desarrollo, al igual que en 2014, luego de la realización de cuestionados referéndums, Rusia anexó cuatro provincias ocupadas por sus fuerzas armadas: Donetsk y Lugansk, en el este; y Jersón y Zaporiyia, en el sur; las cuales suman el 15% del territorio ucraniano.

Estas anexiones generaron una fuerte respuesta de protesta y condena por parte de la comunidad internacional, así como una importante escalada del conflicto, aumentando las tensiones en el tablero geopolítico.

Bajo este contexto, el presente artículo tiene como propósito analizar los efectos negativos que el conflicto viene generando en América Latina, particularmente en el marco de sus más relevantes procesos de integración regional en el ámbito político. Para ello, realizaremos un análisis de dos dimensiones; multilateral y bilateral, evaluando la posición que han asumido los países latinoamericanos como bloque regional, así como de manera independiente.

El trabajo propone que la región latinoamericana dedique mayores esfuerzos a lograr una institucionalización más sólida de la integración política, basada en una articulación pragmática y en estrategias coherentes dentro de los organismos regionales, a fin de que estos puedan consolidarse internamente, superando ciclos políticos y dotándose de una posición coherente respecto a los temas internacionales.

2. La invasión rusa a Ucrania desde las teorías de las relaciones internacionales

Si bien distintas perspectivas de análisis son útiles para explicar las causas que desencadenaron el conflicto, existen dos teorías en el campo

de estudio de las relaciones internacionales que nos brindan enfoques complementarios para comprender mejor lo que está en juego y por qué: el realismo y el liberalismo.

Consideramos que, en el marco de un conflicto armado, la teoría realista nos permite realizar una valoración más objetiva de los acontecimientos previos a su estallido. El realismo contempla una visión anárquica del mundo, en la que se asume que el estado natural de las relaciones internacionales es el conflicto. Por lo tanto, el poder real de los Estados radica en las capacidades militares con las que cuentan para someter a sus pares. La expresión más violenta de dicho poder es la guerra.

En el actual conflicto, consideramos que el Estado agresor utiliza este enfoque para interpretar la dinámica internacional, justificar sus acciones e, incluso, replantear sus objetivos en el tablero internacional.

En esta línea, en las últimas décadas, las potencias mundiales —que mantienen grandes ejércitos y arsenales nucleares— se han encargado de expandir los alcances de la teoría realista. La existencia de zonas de influencia política y el control de territorios fuera de sus propias fronteras ha erosionado progresivamente el derecho internacional, abriendo espacios para “empujones geopolíticos” cada vez menos disimulados.

Los constantes deseares de las potencias mundiales al ordenamiento internacional y la abusiva aplicación del derecho de voto —que les otorga su asiento permanente en el Consejo de Seguridad—, han revitalizado el uso de la geopolítica como método de análisis de la política exterior. Si bien la geopolítica debe considerarse como una ciencia independiente de las relaciones internacionales, hay aspectos particularmente asociados con la teoría realista, que resultan útiles al momento de analizar la interacción entre los Estados.

En este sentido, encontramos interesante la definición de “geopolítica” del reconocido académico francés Yves Lacoste:

Por geopolítica entiendo las rivalidades de poder sobre el territorio, ya sea de grandes o pequeñas dimensiones. El territorio geográfico es fundamental en la geopolítica. Pero no solo el territorio como tal, con su tamaño, sus relieve y recursos, sino también los hombres y mujeres que allí viven y los poderes a los que se someten y por los que luchan. (2008, Lacoste, 18)

En este punto, no podemos pasar por alto el libro *Fundamentos de geopolítica: el futuro geopolítico de Rusia*, del ideólogo ruso Aleksandr Duguin. El libro ha tenido gran acogida dentro de las altas esferas de poder ruso, incluyendo el Ejército. Este señala que:

La batalla por el dominio mundial de los rusos no ha terminado y Rusia sigue siendo el escenario de una nueva revolución antiburguesa y antiamericana. El Imperio Euroasiático se construirá sobre el principio fundamental del enemigo común: el rechazo del atlantismo, el control estratégico de Estados Unidos y la negativa a permitir que los valores liberales nos dominen. (1997, p. 14)

Ahora bien, a pesar de las herramientas que nos brinda el realismo, como toda teoría, resulta insuficiente para advertir con precisión el desenlace de los acontecimientos. El realismo nos ayuda a comprender los hechos presentes, e incluso, nos alienta a crear escenarios prospectivos; no obstante, sería un error no reconocer la posibilidad de que factores azarosos, repentinos o atribuidos a la personalidad del tomador de decisiones, puedan cambiar el curso de los acontecimientos, especialmente cuando las partes en conflicto cuentan con los recursos y la determinación para iniciar una escalada.

En este sentido, resulta importante analizar los hechos a la luz de la teoría liberal. Esta teoría promueve la interdependencia entre los Estados como camino de desarrollo y prosperidad. Su enfoque acepta la posibilidad de que todas las partes resulten beneficiadas y no se limita a un juego de “suma cero”, donde lo que pierde un Estado, lo gana el otro.

El liberalismo apuesta por incrementar la cooperación y el comercio entre los países como garantías de la paz internacional, pero también por la diplomacia y los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos. Para ello, basado en el consenso entre los Estados, utiliza un complejo constructo de normas e instituciones que se enmarcan en el llamado derecho internacional, con el propósito de regular la sociedad internacional (Dupuy, 2003, 51).

Desde el punto de vista del derecho internacional, la anexión de Crimea por parte de Rusia consolidó la violación de principios fundamentales establecidos en la Carta de las Naciones Unidas (ONU). El respeto a la soberanía de los Estados y la primacía de la buena fe en el cumplimiento de los acuerdos internacionales son dos pilares importantes del derecho

internacional sobre el cual se sostiene el actual orden internacional. Estos principios, sin duda, han sido transgredidos por Rusia.

Con la invasión a Ucrania, Rusia también incumplió sus obligaciones internacionales en el marco de una serie de acuerdos firmados, principalmente en el contexto de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Entre estos tratados, cabe mencionar el Memorándum de Budapest (1994); instrumento que incluye garantías de seguridad a favor de Ucrania frente a las amenazas o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de dicho país. A cambio de las mencionadas garantías de seguridad, Ucrania entregó a Rusia el tercer mayor arsenal nuclear del mundo.

A pesar de que es innegable evidenciar los fundamentos teóricos del liberalismo en el actual orden internacional, su idealismo intrínseco no siempre coincide con los intereses y las ambiciones reales de los Estados; los cuales, además, no suelen ser permanentes en el tiempo, considerando especialmente dos factores:

- 1) El orden internacional establecido a fines de la Segunda Guerra Mundial está siendo cada vez más cuestionado.** La probabilidad de que sea desafiado por potencias emergentes o antiguas potencias revisionistas aumenta con el tiempo. Ello es propio de la dinámica internacional, donde los apetitos de los Estados no siempre podrán ser controlados por los candados del liberalismo, especialmente si nos referimos a países que cuentan con derecho de veto en el Consejo de Seguridad, o cuanto menos, cierto arsenal nuclear. La parálisis en el Consejo de Seguridad para evitar —o resolver— el conflicto ruso-ucraniano es una muestra de esta afirmación y, una vez más, pone sobre la mesa el debate de reformar la composición de dicho órgano, en línea con una mayor representación y democratización.
- 2) El papel clave que tiene el “tomador de decisiones”.** Su lectura de la historia, su interpretación del mundo, sus propias ambiciones, el grado de poder que ostenta, sus alianzas y círculos más cercanos son algunos factores que no solo influyen en él, sino que lo constituyen. En gran medida, los jefes de Estado cumplen este papel. Lógicamente, siempre existe la posibilidad que no compartan una visión lineal con la política exterior desarrollada por sus antecesores.

En la Federación de Rusia, el presidente Vladimir Putin es quien toma las decisiones en política exterior. Ha ejercido la Presidencia en el periodo

2000-2008 y viene gobernando nuevamente el país desde 2008 a la actualidad. Durante sus mandatos, Putin ha dejado clara su postura sobre la disolución de la URSS, lamentando lo sucedido y deslizando aspiraciones de reconstruir la grandeza de una Rusia imperial.

Basta recordar que en 2005 Putin manifestó que la caída de la URSS fue la mayor tragedia geopolítica del siglo XX. Asimismo, en diciembre de 2021 (dos meses antes de la invasión a Ucrania), en una entrevista con la televisión estatal rusa, volvió a calificar de “tragedia” la disolución de la superpotencia soviética, agregando, con tono reivindicativo, que “el desmoronamiento del imperio soviético significó también la desaparición de la Rusia histórica” (Swissinfo, 2021).

Evidentemente, las declaraciones del líder ruso muestran su disconformidad con los resultados del mayor acontecimiento geopolítico de la historia moderna y su impacto en el orden mundial. Putin no acepta la idea de que la URSS haya abdicado en el campo ideológico frente a Occidente en condiciones que considera humillantes.

En este sentido, resulta interesante que, en agosto de 2022, durante la Conferencia de Seguridad Internacional de Moscú, y con la invasión a Ucrania en ciernes, Putin anunció —como advirtiendo— que la comunidad internacional estaba experimentando la fase germinal de un nuevo orden internacional:

La situación global está cambiando dinámicamente. Se están formando los contornos de un orden multipolar. Más y más países y pueblos están eligiendo un camino de desarrollo libre y soberano en base a su identidad, tradiciones y valores. Estos procesos objetivos están siendo contrarrestados por las élites globalistas de Occidente. (Elverdin, 2022)

Por otra parte, no resultaría justo con el presente análisis ignorar la progresiva expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacia Europa del Este. La adhesión de nuevos países europeos, ubicados en lo que Putin considera la zona de influencia de Rusia, es percibida como una amenaza a la seguridad de su país.

Putin siente a la Rusia europea cada vez más acorralada y se niega a reconocer la progresiva pérdida de influencia en esta región. Desde su visión realista, y enmarcado en el juego geopolítico, le es imperativo no permitir que Occidente “ponga en jaque” a Rusia; aunque para lograrlo

tenga que violar principios del derecho y obligaciones internacionales. Incluso, si para ello, sea necesario desafiar el orden internacional.

3. Impacto de la invasión rusa a Ucrania en América Latina

A pesar de que América Latina se encuentra geográficamente distante de donde actualmente se desarrolla el conflicto, la región no ha podido evitar verse afectada por sus consecuencias. Estas han estado relacionadas al efecto disruptivo que ha generado el conflicto en la economía internacional; cada vez más conectada e interdependiente.

Al respecto, en junio de 2022, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicó el informe *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la Guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?* En este documento identificó los principales efectos negativos que está generando el conflicto europeo en las economías de los países latinoamericanos, entre los que destacan: el aumento de la inflación, la reducción de la oferta internacional de energías y fertilizantes, el aumento de costos en la producción agrícola, el incremento de la pobreza y la pobreza extrema, y la aparición de escenarios de tensión social.

Como puede observarse, los efectos negativos se encuentran entrelazados, siendo uno desencadenante del otro, como resultado de un “efecto dominó” que revela las vulnerabilidades de las economías latinoamericanas (en unos países más que en otros), así como una débil capacidad de respuesta de los organismos regionales y subregionales.

Por su parte, el Banco Mundial ha señalado que, a raíz del conflicto en Europa, toda la economía mundial resiente los efectos nocivos de la desaceleración del crecimiento (Banco Mundial, 2022). Asimismo, el Fondo Monetario Internacional ha advertido que, en lo que respecta a Latinoamérica, los precios elevados de las materias primas aceleran notablemente la inflación en la región (Kammer A., Azour J. y otros, 2022).

Ambos organismos financieros internacionales coinciden con el análisis del informe de la CEPAL cuando señalan que los principales efectos comerciales que el conflicto ha tenido en la región son las alzas de los precios de la energía, la minería, los alimentos y los fertilizantes.

Los efectos negativos en la economía mundial se deben, principalmente, al hecho de que los países envueltos en el conflicto son importantes productores de materias primas, sobre todo, de petróleo y gas natural; sectores donde Rusia mantiene cuotas relevantes del mercado internacional, así como en la producción de fertilizantes. La guerra también ha generado perturbaciones en la cadena de suministro de distintos productos, provocando un aumento en los precios mundiales (CEPAL, 2022).

Dentro de los productos señalados, la escasez de fertilizantes tiene un impacto significativo en el aumento del costo de la producción agrícola. Paradójicamente, si bien la región latinoamericana mantiene una balanza superavitaria en el comercio exterior de alimentos, esta es marcadamente deficitaria en materia de fertilizantes: un 78% de los fertilizantes utilizados en la agricultura son importados, gran parte desde Rusia (CEPAL, 2022).

En lo que respecta al comercio, las sanciones económicas —sin precedentes— que los países occidentales han impuesto sobre sectores estratégicos de la economía rusa han tenido repercusiones en los mercados mundiales. El aumento en los costos por las restricciones derivadas de las sanciones en el transporte marítimo y las perturbaciones que generan en las cadenas internacionales de suministros elevan los costos de producción e intercambio.

4. Acentuando los puntos débiles de la integración política latinoamericana

Ante los acontecimientos, y particularmente al inicio de la invasión rusa, los denominados países occidentales (principalmente aquellos miembros de la OTAN) no tardaron en marcar posición, ya sea a través de sanciones económicas y diplomáticas contra Rusia o, incluso, involucrándose en mayor medida en el conflicto; abasteciendo de armas a Ucrania para su defensa.

En lo que respecta a los países de otras regiones del mundo, en el 77º Período de Sesiones de la AGNU (77AGNU), la mayoría de los jefes de Estado y representantes oficiales de los países latinoamericanos rechazaron la

invasión rusa. Sin embargo, han sido mucho más cautos al emitir condenas o tomar acciones bilaterales, o en conjunto, a través de sus organismos regionales. Ello se explica, en parte, por el nivel de relacionamiento que tienen con Rusia, pero también, por la lejanía geográfica en la que se encuentran del conflicto, como del alcance de sus consecuencias más directas y relevantes.

A pesar de ello, como hemos mencionado anteriormente, lo más probable es que la escalada del conflicto y el alcance que podrían llegar a tener sus consecuencias ejerza presión sobre los países y regiones menos involucradas a tomar posiciones más claras y firmes.

En este punto, resulta interesante preguntarnos por la posición que ha adoptado América Latina respecto al conflicto. Para responder a ello debemos tener claro el área geográfica a la cual nos referimos, lo que implica reconocer a los países que la integran.

En principio, América Latina es un concepto híbrido, de origen lingüístico y geográfico. El término aparece en el siglo XIX para identificar una región del continente americano con habla mayoritaria de lenguas derivadas del latín. La delimitación precisa de la región varía, pero en todos los casos, congrega a países cuya lengua oficial es el español o el portugués y, en menor medida, el francés.

Para identificar la posición que ha asumido la región frente al conflicto, es importante cuestionarnos si existe un sujeto de derecho internacional que integre a los países latinoamericanos en su conjunto y, además, se encuentre facultado para pronunciarse en su representación frente a la comunidad internacional.

Para tal efecto, analizaremos dos de los organismos regionales más relevantes, caracterizados por tener una declarada vocación integradora de la política americana: la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Esta elección no es casualidad. Los propios países latinoamericanos discuten si su participación como bloque se debe dar en el ámbito de la OEA o de la relativamente joven CELAC. La existencia de este debate es la muestra más clara de la compleja tarea que significa lograr una integración política en la región.

La OEA es una organización internacional regional y continental, creada con el objetivo de ser un foro político para la toma de decisiones, el diálogo multilateral y la integración americana.

Si nos ajustamos a la definición de “América Latina” que hemos adoptado, ciertamente no se puede decir que la OEA representa total y únicamente a América Latina. En primer lugar, debido a que algunos países latinoamericanos se han retirado del organismo, o se encuentran en ese proceso. Y, en segundo lugar, porque, además de los países latinoamericanos, la integran Estados Unidos y Canadá.

El retiro de algunos países se debe principalmente a motivos ideológicos, relacionados a una posición contraria al “imperialismo estadounidense”, país al que acusan de utilizar políticamente a la OEA para proyectar sus propios intereses sobre la región. Esta posición ha sido asumida por algunos países que, coincidentemente, mantienen una estrecha e histórica relación con Rusia, como son Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Cuba fue expulsada de la OEA en 1962, acusada por su “adhesión al marxismo-leninismo, incompatible con el sistema interamericano, y su alineamiento con el bloque comunista, el cual rompía la unidad y solidaridad continental” (Resolución VI; 1962). Años después, esta resolución quedó sin efecto, sin embargo, Cuba decidió no reincorporarse.

En el caso de Venezuela, en 2019, debido a la crisis política en ese país, la OEA le otorgó el asiento al representante de Juan Guaidó. Días después de esta decisión, Nicolás Maduro formalizó la salida de Venezuela del organismo. No obstante, la OEA sigue considerando a Venezuela como miembro de pleno derecho.

Respecto a Nicaragua, en noviembre de 2021, el presidente Daniel Ortega anunció su retiro de la OEA, acusándola de injerencia en las elecciones generales de ese año en su país. Actualmente, el gobierno nicaragüense no participa de las sesiones del organismo.

En cuanto a los objetivos de su creación, la carta fundacional de la OEA señala que, “los países miembros reconocen la democracia representativa como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. De igual manera, la Carta reconoce el principio de no intervención en asuntos internos de otros países, pero también hace referencia al orden internacional y señala que este “está constituido por el respeto [...] a la soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”.

En este sentido, respecto a la posición de la OEA frente a la invasión rusa, cabe destacar cuatro hitos:

- 1) El 24 de febrero, día en que se inició la invasión rusa, la Secretaría General emitió un comunicado oficial condenándola y llamando a un inmediato cese de las hostilidades. El comunicado calificaba la invasión de “agresión rusa” y “ataque armado perpetrado contra la soberanía e integridad territorial de Ucrania [...] constituyendo un acto gravísimo de violación del Derecho Internacional [...] y un ataque contra la paz y la seguridad de la humanidad”.
- 2) El 25 de febrero la embajadora de Guatemala ante la OEA, Rita Claverie, leyó una declaración oficial firmada por 21 países del organismo, “condenando enérgicamente la invasión ilegal, injustificada y no provocada de Ucrania por parte de la Federación de Rusia y pidiendo la retirada inmediata de la presencia militar”. Entre los países que no respaldaron la declaración estuvieron Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Nicaragua y Uruguay.
- 3) El 25 de marzo el Consejo Permanente de la OEA aprobó la Resolución CP/RES. 1192 (2371/22) sobre “La Crisis en Ucrania”. A nuestro juicio, esta destaca tres puntos importantes: i) considera que “las amenazas a la paz y la seguridad mundiales afectan la seguridad del Hemisferio”; ii) declara “el deterioro de la situación humanitaria en Ucrania totalmente inaceptable y exige el cese inmediato de actos que pueden constituir crímenes de guerra”; y, iii) reitera “la importancia de los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas y del respeto a la soberanía, la independencia política e integridad territorial de Ucrania”.

De los 34 países que participaron, 28 votaron a favor, ninguno en contra y cuatro se abstuvieron: Bolivia, El Salvador, Honduras, y San Vicente y las Granadinas. Nicaragua estuvo ausente.

- 4) El 21 de abril el Consejo Permanente adoptó la resolución CP/RES 1195 (2374/22), la cual suspendió inmediatamente a Rusia como observador permanente de la OEA; estatus que se le otorgó en 1984, mediante resolución CP/RES. 407-573/84.

Esta resolución señala que la suspensión tendrá efectos hasta que “el gobierno ruso cese sus hostilidades, retire todas sus fuerzas y equipos militares de Ucrania, dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas, y vuelva a la senda del diálogo y la diplomacia”.

De los 34 miembros activos, 25 votaron a favor, ninguno votó en contra. Hubo ocho abstenciones: México, Argentina, Brasil, Bolivia, El Salvador, Honduras, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente y las Granadinas. Nicaragua siguió ausente.

Respecto a la posición que ha tomado la OEA en relación con el conflicto, podemos observar que, a pesar de que algunos países miembros optaron por abstenerse en las resoluciones de condena a la invasión, como organismo hemisférico (y no precisamente latinoamericano) ha mantenido una posición mayoritariamente firme y consistente de rechazo a la agresión rusa.

De otro lado, como hemos mencionado, la región cuenta con otro organismo de integración política; la CELAC, creada en 2011, “en respuesta a la necesidad de realizar esfuerzos entre los Estados de América Latina y el Caribe, con el fin de avanzar en la unidad y en la integración política, económica, social y cultural” (Sistema Económico Latinoamericano del Caribe, 2010).

Su tratado constitutivo señala que, los Estados miembros están “decididos a construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política [...] mediante el establecimiento de objetivos y mecanismos compatibles con la realidad de la región”.

Este propósito es de destacar, ya que la CELAC hace hincapié en una “realidad de la región”, sugiriendo que aún no ha sido correctamente comprendida o abordada por los organismos regionales creados con ese fin; lo que implica una visión crítica de la OEA. Además, la CELAC reivindica las convergencias sociales, culturales y políticas de los países latinoamericanos, afirmando la autonomía de la región frente a los intereses norteamericanos.

A pesar de los propósitos consignados en el tratado constitutivo de la CELAC, al igual que la OEA, el organismo también tiene algunos problemas para lograr su propia consolidación. Quizás el cuestionamiento más importante que se le hace sea la ausencia del país más grande y poblado de Latinoamérica; Brasil.

En enero de 2020, el gobierno de Jair Bolsonaro anunció su decisión de retirar a Brasil de la CELAC, por considerar que “daba protagonismo a regímenes no democráticos, como los de Venezuela, Cuba y Nicaragua” (Reuters, 2020). Sin embargo, con la reciente elección presidencial de Luiz Inácio da Silva es muy probable que Brasil decida reincorporarse al organismo.

Respecto a la posición asumida por la CELAC en relación con la invasión rusa, el organismo no ha emitido ninguna declaración oficial, mucho menos ha tomado acciones concretas. Por el momento, parece haber optado por mantenerse en el campo de la neutralidad. Sin embargo, el cauto silencio que ha guardado le resta importancia como actor geopolítico, mostrándolo más irrelevante en el escenario internacional a medida que el conflicto escala.

Al respecto, cabe destacar que, en 2015, la CELAC y la Federación de Rusia, decididos a “continuar fortaleciendo los vínculos entre ambas partes en un marco de respeto, y el apego a las normas y principios del Derecho Internacional y la Carta de las Naciones Unidas”, establecieron un Mecanismo de Diálogo y Cooperación. Ambas partes coincidieron en que el mecanismo se sustentaría “en principios de igualdad, cooperación integral y beneficio mutuo, libre de toda condicionalidad, con participación voluntaria, orientado a profundizar y diversificar la cooperación entre las partes, así como a entablar un diálogo político” (Sistema Económico Latinoamericano del Caribe, 2015).

A pesar de que la CELAC cuenta con el mencionado mecanismo político con Rusia, este no ha sido valorado por el organismo regional como un espacio para proponer alguna alternativa de negociación, a fin de abordar, cuanto menos, una desescalada del conflicto.

5. Posiciones asumidas por los países latinoamericanos respecto a la invasión rusa a Ucrania

Aunque la mayoría de los países del mundo rechaza la invasión a Ucrania, en algunos de estos es posible identificar cierto grado de condescendencia o tolerancia con la posición rusa.

Para comprender las posiciones de los países latinoamericanos, resulta fundamental conocer los alcances de la penetración rusa en la región, que, en principio, no es igual en todos los países. Circunstancias históricas,

coincidencias ideológicas o similitudes en sus modelos de gobierno, han sido factores aprovechados por Rusia para fortalecer las relaciones con algunos países de la región, en diferentes ámbitos y niveles.

Al inicio de la invasión, los países latinoamericanos fluctuaron entre el silencio, el rechazo —en distinto grado— y el respaldo a Rusia. A medida que el conflicto ha escalado, y con ello la posibilidad de que las consecuencias sean mayores, algunos países han ido revisando su posición, o reafirmándola. Asimismo, los recientes cambios de gobierno en algunos países latinoamericanos trajeron consigo ajustes en sus objetivos de política exterior, lo que incluye su posición frente a la invasión rusa.

Las resoluciones de condena contra la invasión rusa aprobadas en el marco de un organismo multilateral —y no regional— como la ONU (específicamente la AGNU), nos brindan un panorama de las distintas posiciones de los países latinoamericanos, más sintonizados con sus propios intereses y menos solidarios con Ucrania.

Como señalamos al principio, en marzo de 2014, la AGNU aprobó la resolución 68/262, condenando y declarando no reconocer la anexión rusa de Crimea. Esta fue aprobada con el voto de 100 países a favor, 11 en contra, 58 abstenciones y 24 países ausentes. De América Latina votaron en contra: Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela.

El estancamiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debido al derecho de veto de Rusia ha dado mayor protagonismo a la AGNU que, a pesar de que sus resoluciones no son vinculantes, sí reflejan la conciencia colectiva de los Estados miembros del organismo.

En este sentido, en 2022 la AGNU aprobó dos resoluciones más:

- 1) La resolución A/ES-11/L.1, aprobada en marzo, la cual condena la invasión de Rusia y reafirma su compromiso con la soberanía, independencia y unidad territorial de Ucrania. Fue aprobada con el voto a favor de 140 países. Se abstuvieron de votar Bolivia, Cuba, El Salvador y Nicaragua. Ningún país latinoamericano votó en contra. Venezuela estuvo ausente por incumplir con su cuota de membresía de la ONU.
- 2) La resolución A/RES/ES-11/3, aprobada en abril, que resuelve suspender la membresía de Rusia del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Fue aprobada con 93 votos a favor, 24 en contra y 58 abstenciones. Los países latinoamericanos que votaron en contra fueron Bolivia,

Cuba y Nicaragua. Se abstuvieron Brasil, El Salvador y México. Nuevamente Venezuela estuvo ausente.

Considerando lo anterior, de acuerdo con la posición que han asumido los países latinoamericanos frente al conflicto, los autores consideramos conveniente dividirlos en tres grupos:

1) Países que optaron por no condenar firmemente a Rusia

En este grupo se encuentran, entre otros, los países latinoamericanos con más peso internacional y, por lo tanto, capaces de dar cierta visibilidad a la región: Argentina, Brasil y México. Sin embargo, distintos analistas coinciden en que estos no han tenido una postura coherente ni coordinada, evidenciando la falta de liderazgo, en relación con su decreciente peso geopolítico (Malamud C. y Castellano R, 2022).

En lo que respecta a Argentina, tres semanas antes de la invasión, el presidente Alberto Fernández se reunió con Vladimir Putin. Durante el encuentro, Fernández propuso a su homólogo que su país sea “la puerta de entrada de Rusia a América Latina”.

Por su parte, Brasil comparte ciertos intereses con Rusia. Ambos países forman parte de los llamados BRICS. Además, mantienen un comercio bilateral significativo, superando los US\$ 7 mil millones de dólares anuales. Los fertilizantes están entre los principales productos que importa Brasil desde Rusia.

El 16 de febrero, el presidente Bolsonaro se reunió con su par ruso. En declaraciones posteriores al encuentro, Bolsonaro destacó que “Brasil es una potencia, en especial de la agroindustria, (...) existe mucho interés de nuestra parte en el comercio de fertilizantes” (Malamud C. y Castellano R, 2022).

Brasil también es parte del Consejo de Seguridad en calidad de miembro no permanente. En ese marco, iniciado el conflicto, votó a favor de un proyecto de resolución en contra de la invasión rusa. No obstante, un día después, el presidente brasileño Jair Bolsonaro declaró públicamente que “Brasil se mantendrá neutral en el conflicto” (MercoPress, 2022).

En la 77AGNU, el presidente Bolsonaro pidió “un alto al fuego inmediato, pero que también se levanten las sanciones”. Declaró que Brasil “está en contra del aislamiento diplomático y económico (de Rusia)”.

Cabe mencionar que, en julio de 2022, el presidente ucraniano Volodimir Zelensky solicitó a los países miembros del Mercado Común del Sur

(MERCOSUR) participar de su cumbre anual. Sin embargo, no se logró consenso sobre su pedido, debido a la oposición de Argentina y Brasil.

En el caso mexicano, el presidente Andrés Manuel López Obrador tiene el instinto de refugiarse en la Doctrina Estrada —que plantea la no injerencia en asuntos de otros Estados— cada vez que es consultado sobre asuntos internacionales comprometedores.

A pesar de ello, el 16 de septiembre, López Obrador anunció un plan de paz para Rusia y Ucrania. La propuesta, presentada durante la 77AGNU, planteaba la creación de un comité para el diálogo y la paz que buscara el cese de hostilidades en Ucrania y el inicio de pláticas directas entre las partes. No obstante, esta fue rechazada por Ucrania, por considerarla prorrusa.

El Salvador ha optado también por mantenerse al margen. El presidente Nayib Bukele no ha pronunciado un solo discurso al respecto. Presumimos que su posición responde al creciente distanciamiento con Estados Unidos, que cada vez cuestiona más su “deriva autoritaria”.

2) Países que rechazaron la invasión

En este grupo se encuentran naciones como Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Uruguay y Perú.

Durante las primeras semanas de la invasión, Chile y Colombia tenían gobiernos de centro-derecha; tanto Sebastián Piñera como Iván Duque condenaron inmediatamente la “agresión rusa y su violación a la soberanía e integridad territorial de Ucrania” (Malamud C. y Castellano R, 2022). No obstante, en los últimos meses, en ambos países han sido electos mandatarios provenientes de la izquierda política.

En el caso de Chile, pese a las reservas de algunos miembros de la coalición izquierdista, el presidente Gabriel Boric, reafirmó el rechazo de su país a la posición rusa.

En relación con Colombia, el 29 de junio, Gustavo Petro se convirtió en el primer representante de la izquierda política de ese país en obtener la Presidencia. Durante su mensaje en la 77AGNU, Petro pidió que “no les presionen para alinearse con uno u otro bando”, optando por la neutralidad.

De otro lado, el gobierno ecuatoriano liderado por Guillermo Lasso tuvo una posición clara de condena a la invasión rusa. Del mismo modo, Uruguay estuvo entre los primeros países en rechazar la agresión. Guatemala, por su parte, tomó acciones más firmes: iniciada la invasión, retiró a su embajadora

en Moscú y, el 25 de julio, el presidente Alejandro Giammattei, en una clara muestra de apoyo, viajó a Kiev para reunirse con su par ucraniano.

En el caso de Perú, su posición ha ido consolidándose gradualmente. Al inicio, el presidente Pedro Castillo rechazó el uso de la fuerza e invocó el respeto a la Carta de la ONU y al derecho internacional, evitando condenar a alguna de las partes. Posteriormente, durante su participación en la 77AGNU, el presidente peruano hizo referencia a los principios de no agresión y de respeto a la integridad territorial de los Estados, señalando la “ilegitimidad de la intervención de Rusia en Ucrania”.

3) Países que han mostrado su simpatía directa con la posición de Rusia en el conflicto

Un factor que explica cierta solidaridad con la posición rusa por parte de algunos países latinoamericanos es el histórico recelo a los Estados Unidos y la percepción de Rusia como un “viejo adversario” de ese país.

En ciertos países de la región existe un “sentimiento antimperialista” que busca contrarrestar la hegemonía estadounidense en el continente. Estos países, además, mantienen una estrecha vinculación con Rusia. Cuba, Venezuela, Nicaragua y —en menor medida— Bolivia, ven con simpatía el modelo autoritario de Vladimir Putin (Fajardo, 2022). No es casualidad que en estos países los estándares democráticos sean muy bajos o nulos, así como el respeto por las libertades individuales, los derechos humanos y el estado de derecho. A su vez, los referidos países, forman parte del ALBA, organización de carácter regional concebida en torno a un alto nivel de complicidad ideológica.

Apenas un mes antes de la invasión, con el interés de reforzar sus alianzas en la región, el presidente ruso sostuvo llamadas telefónicas con sus pares de Cuba, Nicaragua y Venezuela. Posteriormente, el canciller ruso Sergei Lavrov señaló que “los tres países amigos acordaron considerar formas de profundizar aún más las asociaciones estratégicas en todos y cada uno de los campos” (Diario La República, 2022).

Cabe resaltar que, dos días antes de la invasión, la Duma (cámara baja de la Asamblea Federal Rusa) ratificó el proyecto de reestructuración de la deuda cubana de US\$ 2.300 millones.

En Nicaragua, desde 2007, con el retorno al poder de Daniel Ortega, la relación con Rusia se ha ido afianzando en las áreas militar, de inteligencia e intercambio comercial.

Venezuela, por su parte, tiene en Rusia a uno de sus principales pilares de apoyo político y militar. En retribución a dicha alianza, el presidente Nicolás Maduro se alineó rápidamente con la posición rusa, condenando a los Estados Unidos y a la OTAN por la situación en Ucrania.

6. Conclusiones

- La guerra entre Rusia y Ucrania no solo ha puesto en relieve las conocidas fisuras de la integración política regional (ya sea en la OEA o en la CELAC), sino que, las ha acentuado. A medida que el conflicto escala, la poca capacidad de los países latinoamericanos para definir intereses comunes como un solo bloque regional corre el riesgo de quedar más expuesta, disminuyendo con ello su relevancia en el tablero internacional.
- A pesar de las dificultades que presenta la OEA —que propiamente no es un organismo latinoamericano— para lograr la integración continental, ha mantenido una posición coherente en sus declaraciones como organismo hemisférico, aunque con cierta ambivalencia en sus deliberaciones y votaciones internas. Asimismo, ha sido evidente la ausencia de protagonismo de otros organismos de integración regional, que incluso han optado por no expresar su posición.
- A nivel multilateral, América Latina ha carecido de una voz única en los foros internacionales y no ha logrado definir una postura común. La falta de unidad —producto de los vaivenes ideológicos y de la negativa de los países para desprenderse de sus intereses—, y la ausencia de liderazgo, han puesto en evidencia el débil peso geopolítico de la región. A nivel bilateral, cada país ha optado en posicionarse considerando sus propias realidades, desmarcándose de cualquier coordinación regional y restando, con ello, credibilidad a la región como actor geopolítico.
- Las conocidas desviaciones ideológicas entre los países latinoamericanos no permiten una auténtica consolidación del bloque regional. Ello se ve evidenciado en la creación de una serie de organismos regionales y subregionales con distintos objetivos, de los cuales, aquellos que han tenido mayor éxito son los que han optado por el pragmatismo, evitando caer en el entrampamiento que conlleva el debate ideológico.

- La coyuntura actual representa una oportunidad para impulsar el proyecto de la integración regional. La región tiene la oportunidad de cumplir un rol de mayor relevancia en la geopolítica mundial, como proveedora de fuentes de energía (tradicionales y limpias). Salvo contadas excepciones, América Latina tiene la ventaja comparativa de ser un socio confiable, no amenaza la paz y la seguridad mundial, ni perturba el orden internacional.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (junio de 2022). *Perspectivas económicas mundiales: América Latina y el Caribe*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/18ad707266f774C>
- obced755498ae0307a-0350012022/related/Global-Economic-Prospects-June-2022-Regional-Highlights-LAC-SP.pdf. Fecha de consulta: 24 de julio de 2022.
- Bermúdez, A. (30 de abril de 2018) *¿Por qué en América Latina no ha habido una integración regional como en la Unión Europea?* BBC News Mundo <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43916189>. Fecha de consulta: 06 de agosto de 2022.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (28 de marzo de 2022). *Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania. Reflexiones de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47831/1/S2200221_es.pdf. Fecha de consulta: 17 de setiembre de 2022.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (06 de junio de 2022). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/S2200419_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Fecha de consulta: 13 de junio de 2022.
- Diario La República. (02 de agosto de 2022). *Putin coincide con Nicaragua, Cuba y Venezuela en impulsar cooperación*. <https://www.larepublica.net/noticia/putin-coincide-con-cuba-nicaragua-y-venezuela-en-impulsar-cooperacion>. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2022.
- Duguin, A. (1997). *Fundamentos de Geopolítica: el futuro geopolítico de Rusia*. Editorial Arctogea, pp. 1-608.
- Dupuy, P. (2003). *L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public*. Editorial Leiden, pp. 1-489.
- Elverdin, J. (16 de agosto de 2022). *Vladimir Putin apunta contra Estados Unidos y ofrece armas a América Latina*. CNN <https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/16/putin->

- aestados-unidos-armas-america-latina-asia-africa-orix/. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2022.
- Fajardo, L. (08 de marzo de 2022). *Rusia y Ucrania: cómo se han posicionado los países de América Latina ante la invasión rusa*. BBC News Mundo <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-60651863>. Fecha de consulta: 17 de setiembre de 2022.
- France24. (23 de febrero de 2022). *Rusia reestructura deuda de Cuba que asciende a US\$ 2.300 millones*. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220223-rusia-reestructura-deuda-de-cuba-que-asciende-a-usd-2-300-millones>. Fecha de consulta: 16 de setiembre de 2022.
- Kammer, A., Azour, J., Aemro Selassie, A., Goldfajn, I., y Rhee, Ch. (08 de marzo de 2022). *La guerra en Ucrania repercute en todas las regiones del mundo*. FMI Blog. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2022/03/15/blog-how-war-in-ukraine-is-reverberating-across-worlds-regions-031522>. Fecha de consulta: 19 de setiembre de 2022.
- Lacoste, Y. (2008). *La géographie, géopolitique et le rainsonnement géographique*. Revista de Geografía y Geopolítica Hérodote, Edición N°130, pp. 17-42. DOI 10.3917/her.130.0017
- Malamud, C. y Núñez, R. (30 de marzo de 2022). *América Latina y la invasión de Ucrania: su incidencia en la economía, la geopolítica y la política interna*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-y-la-invasion-de-ucrania-su- incidencia-en-la-economia-la-geopolitica-y-la-politica-interna/>. Fecha de consulta: 25 de setiembre de 2022.
- MercoPress. (28 de febrero de 2022). *Bolsonaro finalmente revela cual será la posición de Brasil frente a Ucrania*. <https://es.mercopress.com/2022/02/28/bolsonaro-finalmente-revela-cual-sera-la-posicion-de-brasil-con-respecto-a-ucrania>. Fecha de consulta: 18 de setiembre de 2022.
- Reuters (16 de enero de 2020). *Brasil abandona la CELAC: critica falta de resultados en “defensa de la democracia”*. <https://www.reuters.com/article/brasil-celac-idLTA1BN1ZF2V5>. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2022.
- Romero, S. (23 de enero de 2022). *Conflictos Rusia-Ucrania: reflexiones desde el Realismo*. Bitácora Internacional. <https://www.bitacorainternacional.com/single-post/conflicto-rusia-ucrania-reflexiones-desde-el-realismo>. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2022.
- Sistema Económico Latinoamericano del Caribe (23 de febrero de 2010). *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*. http://directorio.sela.org/media/15658/CELAC%20-%20cancun_declaration_2010_es.pdf. Fecha de consulta: 07 de setiembre de 2022.

Sistema Económico Latinoamericano del Caribe (29 de setiembre de 2015). *Declaración Conjunta CELAC – Federación de Rusia*. <http://so17.sela.org/media/1998332/declaracion-celac-rusia-2015.pdf>. Fecha de consulta: 17 de setiembre de 2022.

Swissinfo (12 de diciembre de 2021). *Putin vuelve a calificar de tragedia la disolución de la URSS*. https://www.swissinfo.ch/spa/urss-disoluci%C3%B3n_putin-vuelve-a-calificar-de-tragedia-la-disoluci%C3%B3n-de-la-urss/47185640. Fecha de consulta: 27 de agosto de 2022.

Dafne Villagrán Ocádiz

Estudiante de doctorado en el programa de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Ciencia Política por El Colegio de México y Licenciada en Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es docente de Políticas Públicas en la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Energía y Movilidad del Instituto Politécnico Nacional.

La energía no se crea ni se destruye, solo se hace más equitativa. La seguridad, equidad y pobreza energética en América Latina

“Hay una fuerza motriz más poderosa que el vapor, la electricidad y la energía atómica: la voluntad”. Albert Einstein

RESUMEN

Los sistemas energéticos influyen en el dinamismo de la economía internacional, la estabilidad geopolítica mundial, el futuro medioambiental a escala planetaria y en el desarrollo económico y humano de los países. Sin embargo, también es la principal fuente de contaminación a nivel mundial, generando alrededor de tres cuartas partes de las emisiones de gases de efecto invernadero en la actualidad. Como consecuencia de la guerra entre Ucrania y Rusia, el incremento de los precios de las materias primas afectará a los sectores más pobres del mundo y de la región de América Latina, condición agudizada por la pandemia de 2020.

Al mismo tiempo, abre un complejo proceso de reconfiguración de los escenarios energéticos de la región. El objetivo del artículo es mostrar el panorama energético mundial y de la región latinoamericana, además de desarrollar el concepto de gobernanza y gobernanza global, así como el concepto de lo público para revalorizar las actividades energéticas en esta esfera. El siguiente apartado centrará la discusión en la seguridad, equidad y pobreza energética, para concluir con reflexiones finales que aporten a la gobernanza de los sistemas energéticos.

Palabras clave: América Latina, equidad y pobreza energética, seguridad energética, Trilema energético, gobernanza global, políticas públicas.

ABSTRACT

Energy systems influence the dynamism of the international economy, global geopolitical stability, the environmental future on a planetary scale, and the economic and human development of countries. However, it is also the main source of pollution globally, generating around three-quarters of greenhouse gas emissions at present. As a consequence of the war between Ukraine and Russia, there will be an increase in the prices of raw materials that will affect the poorest sectors of the world and in the Latin American region, a condition exacerbated by the 2020 pandemic. At the same time, it opens a complex process of reconfiguring the region's energy scenarios. The aim of this paper is to show the global energy panorama and in the Latin American region, in addition to developing the concept of governance and global governance, as well as the concept of the public perspective to revalue energy activities in this sphere. The following section will focus the discussion on security, equity, and energy poverty, to conclude with final reflections that contribute to the governance of energy systems.

Key words: Latin America, equity and energy poverty, Energy Security, World Energy Trilemma Index, Global Governance, public policy.

1. Introducción

Los sistemas energéticos influyen en el dinamismo de la economía internacional, la estabilidad geopolítica mundial, el futuro medioambiental a escala planetaria y del desarrollo económico y humano de los países. Sin embargo, también es la principal fuente de contaminación a nivel mundial. En 2018, el 78% de las emisiones globales de efecto invernadero eran ocasionadas por la energía. En América Latina y el Caribe fue de 23 puntos porcentuales menos (55%) (CEPAL, 2022).

Transversalmente, los países miembros de la ONU se han comprometido a estabilizar y reducir las emisiones de dióxido de carbono por medio de contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés), con el fin de llegar a cero emisiones netas de carbono al 2050, junto con una mayor adaptación y resiliencia frente a los impactos del cambio climático. En la COP26, realizada en noviembre de 2021, el 75% de los países presentaron las versiones actualizadas de sus NDC (Carvajal, Hallack y Snyder, 2021) como acto de buena voluntad para continuar con los objetivos del Acuerdo de París.

Como consecuencia de la pandemia por la COVID-19 hubo una disminución en la emisión de dióxido de carbono. En 2020 a nivel mundial se emitieron 32 284 millones de toneladas de CO₂, 6,3% menos que en 2019¹ (BP Statistical Review of World Energy, 2021). Sin embargo, para 2021 se presenta un aumento en las emisiones de dióxido de carbono del 5,9% (33 884 millones de toneladas de CO₂), con América Latina aumentando 15,9% respecto a 2020 y aportando el 4,7% del total de gases de efecto invernadero en el mundo (BP Statistical Review of World Energy, 2022).

Una de las razones por las cuales se observa este incremento es debido al cambio de consumo en los energéticos en todo el mundo. Se prevé un aumento de la demanda de combustibles fósiles, principalmente de carbón en los países emergentes —tanto en consumo personal como en la generación eléctrica— siendo 60% superior que el uso de energías renovables. Según la Agencia Internacional de Energía, para 2021 habrá un repunte de las emisiones de CO₂, afectando el medioambiente (2021). Otra de las causas por la cual incrementó el uso del carbón se explica dada la disminución de los ingresos de la población a raíz de la pandemia. El Banco de México estimó que entre 40 y 60 millones de personas podrían caer en la pobreza extrema en 2020 (Banco Mundial, 2020), mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) advirtió que 90 millones de personas podrían caer en la pobreza extrema (Hadar, 2020).

Además de los problemas ocasionados por la pandemia de la COVID-19, la guerra entre Ucrania y Rusia ha agudizado los problemas energéticos a nivel internacional. El cierre del mercado de gas natural ruso a Europa ha ocasionado una alta demanda de este recurso, provocando su escasez y el aumento de su precio. Ello, a su vez, generó el incremento de los precios de la producción de la electricidad, ocasionando nuevos patrones de consumo energético, como el regreso al uso de leña y carbón en la región europea.

En este escenario, América Latina no es inmune a los efectos políticos y económicos de la guerra. El incremento de los precios de las materias primas afectará a los sectores más pobres de la región, condición agudizada por la pandemia. Al mismo tiempo que abre un complejo proceso de reconfiguración de los escenarios energéticos, pues ahora Estados Unidos buscará nuevos aliados energéticos para abastecer su demanda de hidrocarburos.

Ante esta problemática, ¿qué acciones pueden emprender los gobiernos latinoamericanos para obtener seguridad y equidad energética en sus países? El objetivo del presente artículo es mostrar el panorama energético mundial y de la región latinoamericana, así como las preocupaciones del sector. En el segundo apartado desarrollaré el concepto de gobernanza y gobernanza global como acciones de los gobiernos y de varios actores para mitigar los efectos del cambio climático y de la guerra en los sistemas energéticos. Asimismo, en el mismo apartado desarrollaré el concepto de lo público para revalorizar las actividades energéticas en esta esfera. En el tercer apartado abordaré el índice del Trilema energético y centraré la discusión en la seguridad, equidad y pobreza energética, pues la energía es fundamental para lograr el desarrollo integral de los países, por lo tanto, es de vital importancia que los gobiernos realicen acciones para fortalecer sus sistemas energéticos. Por último, brindaré algunas reflexiones finales que aporten a la gobernanza de los sistemas energéticos.

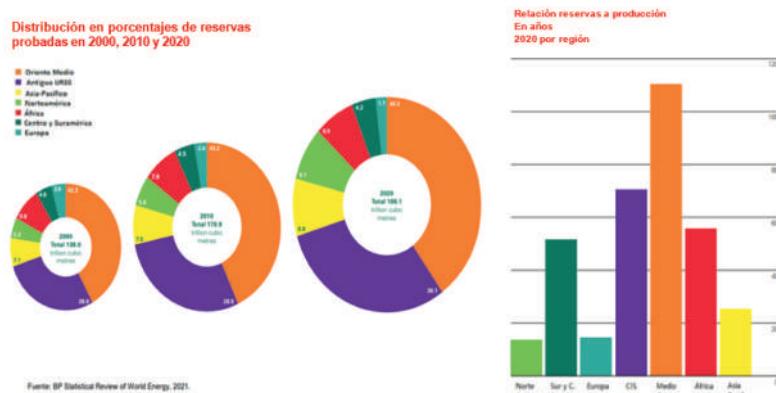
2. Contexto energético mundial y latinoamericano

No hay crecimiento económico sin energía. De 1980 a 2019, la economía mundial creció 2,8% al año y el consumo mundial de energía 2,6% al año (Galina, 2022). La relación entre energía y economía tiende a ser cíclica e inestable, ejerciendo una influencia potencialmente desestabilizadora

en varios campos, como en los mercados internacionales, en el territorio y el desarrollo de un país. Después de la II Guerra Mundial varias crisis de hidrocarburos han sucedido, provocando efectos negativos a nivel internacional. Sin duda, la primera crisis del petróleo fue la ocurrida en octubre de 1973, la cual comenzó por la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleos (países árabes miembros de la OPEP, Egipto, Siria, Túnez, Irán; entre otros) de no continuar exportando petróleo a los países que apoyaron a Israel durante la guerra de Yom Kipur. Esta decisión provocó una gran inflación internacional y la reducción de actividades económicas en los países que dependían de este recurso.

La crisis petrolera condujo al incremento del precio internacional del barril de este hidrocarburo, ocasionando que los hogares más pobres de Europa no tuvieran la capacidad de adquirir el combustible para sus necesidades energéticas, principalmente para la calefacción de sus viviendas. Actualmente, el mercado económico y energético vuelve a sufrir un impacto negativo ante la guerra entre Ucrania y Rusia. En 1973 el recurso energético afectado fue el petróleo, ahora es el gas natural. Hasta 2020 el 70% de las reservas de gas natural se encontraban en Rusia y Medio Oriente (ver Figura 1).

Figura 1.
Reservas de gas natural en el mundo



Fuente: BP Statistical Review of World Energy, 2021

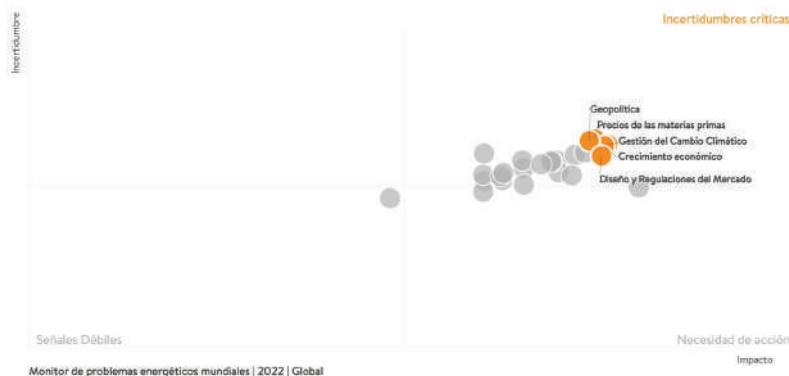
Este hidrocarburo tiene varias implicaciones importantes en la industria energética. Una de ellas es que funciona como base para lograr el objetivo de transitar a sistemas energéticos menos contaminantes, además de que es el recurso energético que más se utiliza para generar electricidad². Con el aumento del precio del gas natural, el uso de carbón y leña ha incrementado considerablemente. En Alemania, el precio de la leña o similares “aumentó un 86% en agosto en comparación con el mismo periodo del año anterior”

(Villanueva, 2022, párr. 7), incluso en Suiza aumentó un 26% (Villanueva, 2022). Este problema puede generar un escenario de pobreza energética en el mundo.

El World Energy Issues Monitor permite observar los principales temas que influyen en el mundo de la energía. La encuesta 2022 muestra que a nivel mundial las principales incertidumbres son el precio de los recursos energéticos, la geopolítica, la gestión del cambio climático, el crecimiento económico y las regulaciones del mercado (ver Figura 2).

Figura 2.

Incertidumbres críticas en la perspectiva global

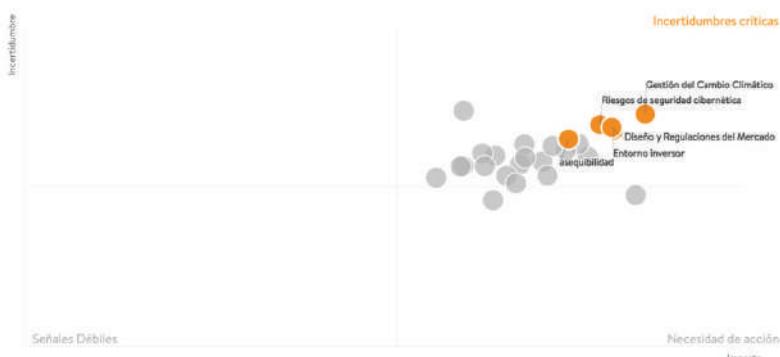


Fuente: World Energy Issues Monitor, 2022. <https://www.im.worldenergy.org/?needs=false>

A nivel de Norteamérica, las principales incertidumbres son la gestión del cambio climático, los riesgos de seguridad energética, las inversiones, las regulaciones del mercado y la asequibilidad en el mercado (ver Figura 3).

Figura 3.

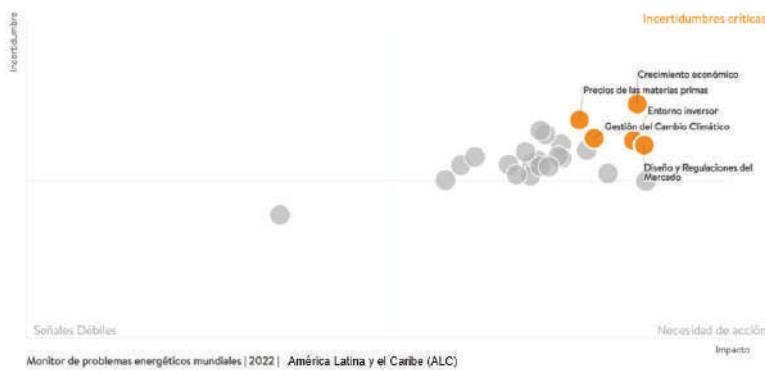
Incertidumbres críticas en Norteamérica



Fuente: World Energy Issues Monitor, 2022. <https://www.im.worldenergy.org/?needs=false&selectedRegion=NAm>

En cuanto a la región de América Latina y el Caribe, por su parte, las principales incertidumbres son el crecimiento económico, el precio de los recursos energéticos, la gestión del cambio climático, las inversiones y las regulaciones del mercado (ver Figura 4).

Figura 4.
Incertidumbres críticas en América Latina y el Caribe



Fuente: World Energy Issues Monitor, 2022.
<https://www.im.worldenergy.org/?needs=false&selectedRegion=LAC>

Esta encuesta permite observar también las prioridades sobre las que se debe intervenir. Los tres escenarios muestran que las principales líneas de acción son la eficiencia energética, el apoyo a las energías renovables, el acceso a energía de calidad, el manejo de patrones demográficos y el diseño urbano (World Energy Issues Monitor, 2022). Ante un posible escenario de crisis energética y de pobreza energética, conocer las posibles líneas de acción podría permitirnos situarnos en un escenario favorable.

América Latina —como región, sistema energético latinoamericano o sistema hemisférico compuesto— está integrado por América del Norte (México), América Central y el Caribe, y América del Sur (conformada por la zona andina y el Cono Sur). De acuerdo con Lins y Mascotte (S/F):

América Latina tiene un sector energético próspero, con un amplio potencial de expansión. En 2018, el suministro de energía primaria en la región totalizó 841 Mtep, con una generación eléctrica de 1617 TWh. Además, hay amplias reservas de combustibles fósiles, que albergan el 18,7% de las reservas mundiales probadas de petróleo, en particular Venezuela (17,5% de las reservas mundiales) y Brasil

(12,7 mil millones de barriles), y 4% de las reservas mundiales de gas natural. Asimismo, en el contexto de la transición energética, la re-gión ya tiene una alta participación de fuentes renovables, especialmente hidroeléctricas, en que destaca Brasil, aparte del enorme potencial de energías renovables como la solar, la eólica y los biocombustibles. Sin embargo, los recursos energéticos se encuentran distribuidos de manera desigual en todo el continente, lo que hace pertinente el debate sobre la complementariedad y una mayor integración regional. (p. 1)

En el escenario actual, Brasil y Venezuela son los países que, por el tamaño de sus reservas y por su influencia política, tienen la capacidad de influir en las políticas de los demás estados latinoamericanos, así como en el escenario energético regional y global. Sin embargo, Lins y Mascotte (S/F) mencionan también que existen factores que impiden que se realice una integración estable en la región. Entre estos factores figuran el entorno político y económico inestable, los marcos institucionales y las regulaciones jurídicas poco eficientes, además de una débil gobernanza en la región que provoca una inseguridad jurídica que dificulta las inversiones y la integración. En el siguiente apartado desarrollaré los conceptos de lo público, gobernanza y gobernanza global como las acciones que realizan los gobiernos para dirigir y solucionar ciertos problemas públicos.

3. La gobernanza global. Pensar lo público en la gobernanza

Las crisis de hidrocarburos en los años 70 provocaron crisis económicas en varios países y demostraron que las capacidades directivas de los gobiernos eran ineficientes y con limitantes para actuar ante ciertas problemáticas sociales, políticas y económicas. Como respuesta surge la concepción de “gobernanza” que es el conjunto de actividades que implican la acción del gobierno —incluyendo a actores económicos y sociales— llevadas a cabo a fin de dirigir a la sociedad (Aguilar, 2010). La gobernanza implica un cambio en el proceso de gobernar; va de un sistema jerárquico de regir a

un sistema en el cual varios actores influyen en el proceso de resolución de los problemas públicos.

La gobernanza se estructura en dos componentes: institucional y técnico. Por un lado, los factores institucionales de la gobernanza son las instituciones de los poderes públicos, los sistemas de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y las instituciones públicas internacionales. Estas instituciones generan el contexto en el cual los organismos públicos desarrollan los procesos de decisiones políticas y de implementación de programas y proyectos. Por otro lado, los factores técnicos son las finanzas públicas, la administración pública, el sistema de ciencia y tecnología, y la política pública. Estos componentes definen las capacidades, alcances y límites de gobernar del gobierno (Aguilar, 2010).

En este sentido, podemos decir que la manera de analizar las acciones del gobierno es por medio de las políticas públicas, pues están orientadas a resolver o aminorar los problemas públicos, los cuales son implementados por organismos públicos y están enmarcados por el contexto institucional que los rige, además de que involucran a una multiplicidad de métodos, herramientas y actores para solucionar el problema proveyendo un bien o servicio público.

El aporte específico, original y único del gobierno en la coproducción del contenido de la gobernanza es otorgarle carácter público a la decisión y acción que el gobierno produjo en conjunto con otros actores (Aguilar, 2010). Pero ¿a qué nos referimos cuando mencionamos a “lo público”? Lo que llega a la mente en un primer momento es la separación de lo privado y lo público, pero lo público no solo se define con base a esa dualidad. Según Cunill (1997) lo público no es un dato dado, sino un proceso de construcción que incumbe ante todo a la sociedad, pero atañe al Estado. De acuerdo con Aguilera (2012) lo público del Estado es objeto de ajustes y reformulación respecto a las políticas que se utilizaban para llevar a cabo la administración de la sociedad civil (p. 150).

Lo público es lo accesible, lo común, lo compartido, lo corresponsable. Entonces, podemos mencionar cuatro visiones de lo público: lo público estatal como la organización política de la sociedad, lo público gubernamental como la administración pública por medio de las políticas públicas, lo público administrativo como una visión más formal en la construcción de necesidad y lo público social como aquello diferente al Estado, es decir, la publicidad como la racionalización del poder político y del poder social (Cunill, 1997, pp. 61-62).

Bajo el esquema de la gobernanza y la gestión pública nos referimos a lo público gubernamental como una vía para formar la conciencia de cuán

importante es tener presente los costos de generar bienes y servicios para valorar la importancia de los recursos públicos. Por ello, la gestión pública crea valor público de dos maneras; por un lado, produciendo bienes y servicios específicos que ciertos sectores de la población necesitan o demandan y que ellos, por sí mismos, no logran producir. Por otro lado, gestionando organizaciones públicas de acuerdo con valores, principios y procedimientos que encarnen las aspiraciones ciudadanas, como atributos del servicio público orientado al interés general y no particular.

Así como el concepto de lo público está en constante modificación, la gobernanza tiene múltiples variaciones y—al retomar la problemática de la guerra en Europa y de los sistemas energéticos que conllevan acciones internacionales— es importante desarrollar el concepto de “gobernanza global”. Los antecedentes de la idea de gobernanza global se remontan al excanciller de la República Federal de Alemania, Willy Brandt, quien tuvo la iniciativa de crear un grupo internacional de expertos para reflexionar sobre las relaciones entre los Estados después de la Guerra Fría. Ello se consolidó el año 1992 cuando Boutros Boutros-Ghali tomó el cargo de Secretario General de la ONU y respaldó la iniciativa para presidir la nueva comisión para discutir sobre la idea de una “gobernanza global” (Villamar, 2017).

En 1994, la comisión publicó el reporte *Our Global Neighborhood* en el cual se señala que “el desarrollo de la gobernanza global es parte de la evolución de los esfuerzos humanos de organizar la vida en el planeta y el proceso siempre estará en marcha”. La comisión apuntó que gobernanza global no es gobierno global porque gobernanza es la suma de muchas formas en que individuos e instituciones públicas y privadas manejan sus asuntos en común. Además, es un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados y realizarse acciones de cooperación (Villamar, 2017, pp. 137-138). Esto incluye instituciones y arreglos formales e informales que han tomado como afines a sus intereses. Es decir, a pesar del conflicto que pueda existir entre las naciones, siempre habrá cooperación entre ellas³.

El concepto de gobernanza global y su auge aconteció en la última década del siglo XX. Al respecto, Stephan (2017) señala:

El optimismo liberal permeó el estudio y práctica de la política internacional [...] La atención se giró hacia las instituciones internacionales, derechos humanos, promoción de la democracia y liberalización económica. [...] la gobernanza global empezó a emerger como una perspectiva de la política mundial. Representó

la ambición de manejar el mundo resolviendo problemas colaborativamente. (pp. 1-2)

Para Weiss (2013) la gobernanza global "es la suma de valores, normas, procedimientos e instituciones informales y formales que ayudan a todos los actores —estados, organizaciones intergubernamentales, sociedad civil, corporaciones transnacionales e individuos— a identificar, comprender y abordar los problemas transfronterizos" (p. 2). En este sentido, la gobernanza global constituye los "servicios similares a los del gobierno" que brinda el sistema internacional en ausencia de un gobierno global. Para estudiar estos servicios similares a los del gobierno, Weiss crea un marco analítico que se compone de cinco llamadas "brechas": brechas de conocimiento, vacíos normativos, brechas de políticas, brechas institucionales y brechas de cumplimiento, y se pueden identificar los éxitos o fallas de la gobernanza global.

El término de gobernanza global no es claro, no puede ser una forma o estructura única ni definitiva, porque ha evolucionado para satisfacer o intentar satisfacer las cambiantes circunstancias. Sin embargo, contiene dos preceptos que se encuentran en su formulación, ejecución y evaluación de resultados: la supervivencia de la humanidad y la prosperidad. Es por lo que en la pasada Agenda post-2015 tuvo como eje el desarrollo con perspectivas a 2030. Uno de los puntos importantes fue el objetivo 17 "Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible" y así llegar a los países más vulnerables.

La gobernanza global en el siglo XXI tiene por objeto velar por la provisión de los bienes públicos globales, tales como la mitigación y adaptación al cambio climático, y por el cumplimiento de las metas sociales y ambientales que las Naciones Unidas ha planteado en el transcurso de las últimas décadas. Ya no solo se preocupa por la seguridad y la resolución de conflictos, temas propios de las relaciones internacionales, también abarca ámbitos como el cambio climático, la contaminación, la gestión energética y de los recursos, la biodiversidad, el desarrollo, la producción económica, la moneda, las finanzas, el consumo o el papel de la industria armamentística en un mundo de relativa paz.

Para responder a los retos actuales, se debe superar profundas divisiones que genera la actual crisis de la gobernanza global, provocada por una gama de problemas globales como guerras, ataques terroristas, crisis económicas, violación a los derechos humanos en regímenes autoritarios, amenazas ciberneticas y el cambio climático. Para superarlas, la Comisión de Seguridad, Justicia y Gobernanza propone reformas pragmáticas utilizando herramientas y redes para construir mejores instituciones mundiales, así

como la responsabilidad de líderes políticos, de opinión y de la sociedad civil internacional (Comisión de Seguridad, Justicia y Gobernanza, 2015).

La creciente conectividad global abre nuevas oportunidades para hacer frente a los problemas de la antigüedad (pobreza global, propagación de enfermedades, entre otros) y temas más recientes como la degradación del medioambiente. Las tecnologías de gran alcance —y el movimiento intenso de personas, bienes, servicios y capital asociados con la hiperconectada economía global— proporcionan nuevas formas de avanzar en los Objetivos del Desarrollo Sostenible y para cumplir con las secciones clave de la Agenda Climática de París (Comisión de Seguridad, Justicia y Gobernanza, 2015).

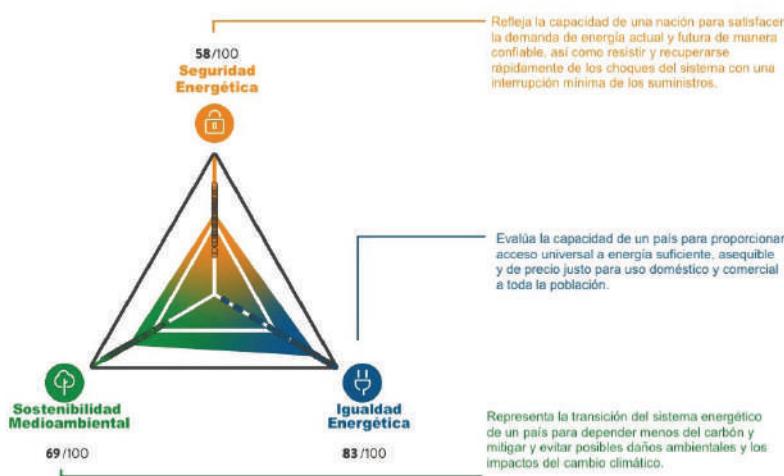
Compartir la responsabilidad ha sido un desafío central en las negociaciones globales. Por ejemplo, después de décadas de negociaciones, los países abordaron la división del trabajo para luchar contra el cambio climático de una manera sorprendente: en su mayoría evitaron el problema. La conexión exacta entre las contribuciones a la política nacional de mitigación y los objetivos de la política global no está bien definida (Dimitrov, 2016). Sin embargo, el nuevo acuerdo climático es un acuerdo de *laissez-faire* entre las naciones que deja el contenido de la política interna a los gobiernos, pero crea obligaciones legales internacionales para desarrollar, implementar y fortalecer regularmente las acciones (Dimitrov, 2016).

Como mencioné anteriormente, la gobernanza global es un mecanismo que apoya la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los cuales el objetivo 7 toma importancia pues busca garantizar el acceso a energía asequible, segura, sostenible y moderna. Sin embargo, estos preceptos no son entendibles si no explicamos la composición del Trilema energético.

4. El Trilema energético: la seguridad, la equidad y la pobreza energética en América Latina desde una visión de lo público

El Trilema energético del Consejo Mundial de Energía es un índice de sostenibilidad energética concebido como un triángulo equilátero, en el que cada lado representa un reto distinto para el sector (ver Figura 5).

Figura 5.
Modelo del índice Trilema energético



Fuente: World Energy Trilemma Index, 2020, adaptada al español.

Este es un modelo de tres dimensiones que permite analizar el equilibrio de los factores que, según su concepción, son los pilares del sistema energético: seguridad, equidad y sostenibilidad ambiental. Además, el modelo incorpora al análisis el factor del contexto de cada país considerando el ambiente, la gobernanza y la estabilidad para invertir e innovar. En este texto solo haré referencia sobre la seguridad y la equidad energética.

4.1. Seguridad energética

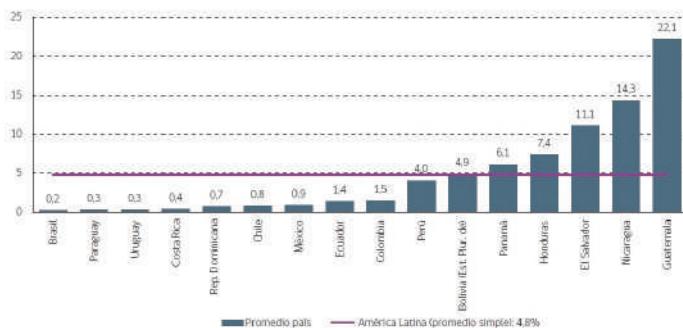
De acuerdo con la AIE, la seguridad energética es “la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible”. Este concepto se enmarca en las “cuatro A”: *availability* (disponibilidad), *accesibility* (accesibilidad), *affordability* (asequibilidad) y *acceptability* (aceptabilidad). La preocupación a corto plazo es la indisponibilidad y los precios excesivos, a largo plazo son las inversiones para responder al crecimiento de la demanda y la transición energética.

Para el Consejo Mundial de Energía, la seguridad energética consta de tres elementos: gestión eficaz de la producción y las importaciones, confiabilidad de la infraestructura energética, y capacidad de los proveedores para satisfacer la demanda de energía. El requerimiento primordial en cualquier lugar, en cualquier momento y para cualquier usuario del servicio público de electricidad es “que haya luz, que no se vaya y que no dañe los equipos”.

En América Latina y el Caribe, el acceso a la electricidad en los hogares ha aumentado poco más del 8%. “De un 87% en el 2001 a un 95,1% en el 2019” (CEPAL, 2022, p. 2). El avance es más notable en los hogares de zonas rurales, donde “la proporción de acceso creció más de 20 puntos porcentuales (del 65,3 al 87,5%)” (CEPAL, 2022, p. 2). Esta visión general permite observar que los gobiernos latinoamericanos han realizado acciones por medio de políticas públicas. Sin embargo, la Figura 6 muestra que aún persisten problemas de desigualdad energética que se relaciona con el acceso a la electricidad, lo que a su vez se relaciona con el país de residencia, el área geográfica y el origen étnico (CEPAL, 2022, p. 2). Esta desigualdad energética se vincula con la equidad y pobreza energética.

Figura 6.

América Latina (16 países): proporción de la población sin acceso a electricidad, último año disponible (%)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT en base al Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHÓQ).

Nota: El promedio de América Latina comprende las encuestas de hogares realizadas por los países en el año correspondiente; cuando no hay información para ese año, se toma el año previo más reciente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2022. *Temas estadísticos de la CEPAL. La energía en América Latina y el Caribe: acceso, renovabilidad y eficiencia*. No. 5. ISSN: 2788-5828. p. 2

Nota: la falta de acceso a la electricidad estableciéndose respectivamente en tasas entre un 0,2% y 0,4%. Brasil, Paraguay, Uruguay y Costa Rica son los países con menor privación al acceso a electricidad. La situación es mucho menos alentadora en cuatro países de Centroamérica con proporciones de población sin acceso a la electricidad de 22,1% en Guatemala, 14,3% en Nicaragua, 11,1% en El Salvador y 7,4% en Honduras.

5. Equidad y pobreza energética

Para el Consejo Mundial de Energía, la equidad energética se refiere a la accesibilidad y asequibilidad del suministro de energía en toda la población y para su medición utiliza los elementos de acceso a la energía, calidad en el acceso a la energía y la asequibilidad. El acceso equitativo y sustentable a la energía trae como beneficios la mejora productiva en la industria, una mayor conectividad en el transporte, mejor educación con el acceso a tecnología como el internet, creación de empleos, reducción de riesgos para la salud al almacenar alimentos y cocinar de mejor forma, y reducción de los gases de efecto invernadero.

La equidad energética está relacionada con la pobreza energética. De acuerdo con García y Graizbord (2016): “Una persona está en situación de pobreza energética cuando, en el contexto del hogar, no cuenta con los servicios de energía que culturalmente se consideran mínimamente necesarios para satisfacer las necesidades humanas” (p. 295). Con servicios de energía nos referimos a la cocción de alimentos, calentamiento de agua, iluminación,

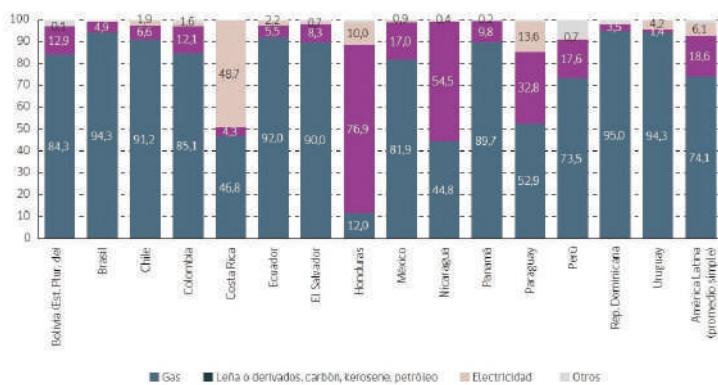
enfriamiento (incluida la refrigeración), calefacción, acceso a tecnologías, la educación, el entretenimiento y aquellos servicios que sean necesarios para desarrollarse plenamente. Por lo que el objetivo de toda acción sobre pobreza energética debe ser reducirla o erradicarla impulsando de manera paralela la energía sustentable y abarcando no solo la electrificación como prioridad, sino la transición del uso de recursos energéticos para la cocción de alimentos, entre otros.

En América Latina y el Caribe la desigualdad energética se puede medir en función del porcentaje de suministro eléctrico y del tipo de combustible usado para cocinar. En términos de acceso y suministro eléctrico, la región cuenta con altos porcentajes de cobertura —la mayoría de los países tiene cubierto más del 90%—, sin embargo, existen asentamientos sin acceso constante como son Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua (Calvo, Álamos, Billi, Urquiza y Contreras, 2021). En cuanto a equidad en el acceso de energía en la región, existen barreras en los precios de energía y tecnologías de alta eficiencia, así como desigualdad en gastos energéticos de los hogares (Calvo, Álamos, Billi, Urquiza y Contreras, 2021, p. 59). De acuerdo con datos de la CEPAL (2022):

República Dominicana, Uruguay y Brasil son los países de la región que más gas usan para la cocción de alimentos, 95%, 94,3% y 94,3% de los hogares respectivamente. En Honduras, un 76,9% de los hogares usa leña, carbón, kerosene o petróleo para cocinar. Costa Rica presenta una situación atípica con la proporción de los hogares que cocinan con electricidad más alta de la región (un 48,7%), seguido por Paraguay con un 13,6%. Paraguay es también una excepción en América del Sur al ser un país donde todavía un 32,8% de los hogares cocina con leña, carbón, kerosene o petróleo. (p. 4)

Figura 7.

América Latina (15 países): combustible para cocción de alimentos último año disponible (%)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). CEPALSTAT, en base al Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2022. *Temas estadísticos de la CEPAL. La energía en América Latina y el Caribe: acceso, renovabilidad y eficiencia.* No. 5. ISSN: 2788-5828. P. 5

Estos datos permiten observar que faltan múltiples acciones para alcanzar el objetivo de garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. Una forma de lograrlo es por medio de la modernización de la infraestructura y reconversión de las industrias, además de la adopción tecnológica que sirva para tal fin. Sin embargo, la mayoría de estos cambios están vistos desde una función técnica; en la elaboración de planes debe estar inmersa la dimensión social del problema, además de retomar la dimensión de lo público en los bienes y servicios energéticos —desde lo público gubernamental— por medio de políticas públicas de eficiencia energética.

Las primeras acciones de política pública para la eficiencia energética tienen sus orígenes en años posteriores a la crisis petrolera global a principios de la década de los setenta. Como mencioné en el primer apartado, esta crisis llevó a un incremento de los precios del recurso energético usado en el transporte y generación de electricidad, y obligó a analizar mejores esquemas de las políticas energéticas, iniciando así un acelerado cambio tecnológico (De Buen, 2020). Así, las nuevas prioridades de política pública de eficiencia energética giran en torno a extender la vida de los recursos energéticos no renovables, reducir la dependencia energética, reducir el impacto ambiental por la quema de combustibles fósiles, mejorar el aprovechamiento de la infraestructura energética, mejorar la productividad de las empresas al reducir los costos operativos, buscar economías en la hacienda pública y reducir el impacto del costo de la energía en la economía familiar.

Para medir la eficiencia de la energía en un país tenemos como indicador la intensidad energética del PIB, el cual permite determinar qué cantidad de recursos energéticos necesita un país para generar una unidad de producto interno bruto (PIB). Otro indicador es la relación entre las pérdidas eléctricas y la oferta de electricidad. En la región de América Latina y el Caribe existe una disminución del 13%, pasando de 900 barriles equivalente de petróleo por millón de dólares de PIB (a precios constantes de 2010) en el año 1990, a 780 para 2019 (CEPAL, 2022). En cuanto a las pérdidas eléctricas la proporción ha aumentado entre 1970 y 2019, de 12% a 16%, aunque se observa un ligero descenso en 2016 llegando a 14,6%. Sin embargo, continúa siendo un nivel alto comparado con países de la OCDE que ronda en 6% (CEPAL, 2022). Es necesario aclarar que estos datos no suelen considerar factores externos (como el clima o los cambios en la composición sectorial del PIB), por lo que puede haber errores en dichas mediciones.

6. Reflexiones finales

Es un hecho que el tema energético estará presente por muchos años más en la agenda internacional. Las implicaciones geopolíticas de la guerra en América Latina tendrán repercusiones a mediano y largo plazo, por lo cual es importante analizar los posibles escenarios y generar estrategias de acción en los gobiernos. La energía es clave para reducir inequidades pues está relacionada con el desarrollo de un país.

El escenario energético mundial y regional permiten observar que la eficiencia energética, el apoyo a las energías renovables, el acceso a energía de calidad, el manejo de patrones demográficos y el diseño urbano son los temas prioritarios de acción, por lo que todas las acciones gubernamentales deben ir encaminadas para atenderlos, pues estarán estrechamente vinculados a la posible solución de los problemas de crecimiento económico, precio de los energéticos, la gestión del cambio climático, las inversiones y las regulaciones del mercado.

En ese sentido, la gobernanza de cada país y la gobernanza global tendrán un papel fundamental para lograr modificar las relaciones en los sistemas energéticos de cada país. En América Latina y el Caribe se planteó la función de integrar todos los sistemas energéticos para proveerse de energía de calidad y disminuir las fallas técnicas. Sin embargo, el entorno político y económico inestables no favorecen dicha integración, pues existen cambios en las orientaciones ideológicas y altos niveles intervención en los precios

administrativos de los hidrocarburos. Por ello, se recomienda regular los marcos institucionales y de gobernanza para garantizar la previsibilidad y la seguridad jurídica en los tratados internacionales y facilitar las inversiones.

El modelo del Trilema energético es importante para analizar el equilibrio en los sistemas energéticos de los países. Al obtener altos índices en las tres dimensiones existe evidencia de que los gobiernos están proveyendo energía de calidad, accesible y asequible a la población. Los datos de la región latinoamericana muestran que existe un gran porcentaje de habitantes con electricidad (más del 90% en la mayoría de los países), pero faltan comunidades rezagadas de obtener este servicio, además de que el servicio brindado puede ser de baja calidad. Algunas de las políticas que se han implementado son las políticas de eficiencia energética, las cuales han dado ciertos resultados, no obstante, la mayoría de estos cambios están vistos desde una función técnica, dejando de lado la dimensión social y lo público.

Para la elaboración de políticas públicas se debe analizar la dimensión social del problema, además de retomar la dimensión de lo público en los bienes y servicios energéticos. Entonces, la perspectiva regional o la contextualización, la gobernanza, las políticas públicas y una visión de futuro por medio de planeación y prospectiva serán las bases para que una política pública sea racional, razonada y razonable. Estas deberán fomentar una política energética coherente y predecible que integren escenarios de largo plazo para mitigar los riesgos regulatorios y políticos, fundamentados en marcos legales y regulatorios para la inversión, e incentivar iniciativas públicas y privadas que habiliten la innovación tecnológica y su comercialización.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (2010). *Gobernanza el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para Libertad.
- Aguilera Hintelholher, R. M. (2012) *Naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna*. México. Instituto Nacional de Administración Pública.
- AIE (2020). *Energy Efficiency 2020*. Agencia Internacional de Energía, París. <https://www.iea.org/reports/energy-efficiency-2020>
- Banco Mundial (17 de octubre de 2028). *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/104451542202552048/poverty-and-shared-prosperity-2018-piecing-together-the-poverty-puzzle>
- BP Statistical Review of World Energy, 70th edition (2021). <https://www.bp.com>

BP Statistical Review of World Energy, 71st edition (2022). <https://www.bp.com>

Calvo, R., Álamos, N., Billi, M., Urquiza, A. y Contreras Lisperguer, R. (2021). "Desarrollo de indicadores de pobreza energética en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 207 (LC/TS.2021/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). URI: <https://hdl.handle.net/11362/47216>

Carvajal Ledesma, F., Hallack, M. y Snyder, V. (23 de diciembre de 2021). *¿Estamos disminuyendo las emisiones de energía en América Latina y el Caribe?* <https://blogs.iadb.org/energia/es/disminucion-emisiones-de-energia-en-america-latina-y-el-caribe/>

Comisión de Seguridad, Justicia y Gobernanza (2015). *Enfrentando la crisis de la Gobernanza Global. Resumen Ejecutivo*, The Hauge Institute for Global Justice and the Stimson Center. [Archivo PDF]. https://www.stimson.org/wp-content/files/ES_Executive-Summary_Global-Commission-Report.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2022). *Temas estadísticos de la CEPAL. La energía en América Latina y el Caribe: acceso, renovabilidad y eficiencia*. No. 5. ISSN: 2788-5828.

Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Editorial Nueva Sociedad.

de Buen, O. (2020). La política pública en eficiencia energética: antecedentes, objetivos y prácticas. En *Revista del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica*, 7(25), pp. 15-19.

Dimitrov, Radoslav S. (2016). "The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors", *Global Environmental Politics*, 16:3.

Galina Hidalgo, S.M. (2022). *Hidrocarburos: Caso México* [Diapositiva PowerPoint].

García-Ochoa, R. y Graizbord, B. (2016). Caracterización espacial de la pobreza energética en México. Un análisis a escala subnacional. *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. XVI, núm. 51, pp. 289-337. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212016000200289&lng=es&nrm=iso

Habrá repunte de emisiones de CO₂ para 2021, advierte agencia (21 de abril 2021). *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/doble-via/ecologia/habrá-repunte-de-emisiones-de-co2-para-2021-advierte-agencia-contaminacion-medio-ambiente-6623082.html>

Hadar, Y. (20 de marzo de 2020). El número de pobres en la América Latina puede crecer en 35 millones por el coronavirus COVID-19. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471522>

Lins, C y Mascotte, B. (S/F). *Integración energética en América Latina: oportunidades y desafíos*. Centro Brasileño de Relaciones Internacionales y Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS). <https://www.kas.de/es/web/energie-klima-lateinamerika/einzeltitel/-/content/integracion-energetica-en-america-latina-oportunidades-y-desafios-1>

Stephen, Matthew D. (2017). “Emerging powers and emerging trends in Global Governance”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, Academic Council on the United Nations System*, Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.

Villamar Nava, Zirahuén (2017). “Gobernanza Global y (su propio) desarrollo”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 127, p. 137. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/61149>

Villanueva, R. (1 octubre, 2022). La leña, al alza en Europa. *Real Estate Market & Lifestyle*. <https://realestatemarket.com.mx/noticias/economia-y-politica/39142-la-lena-al-alza-en-europa>

Weiss, Thomas G. (2013). *Global Governance: Why? What? Whither?*, Cambridge: Polity Press.

World Energy Issues Monitor, (2022). <https://www.im.worldenergy.org>

NOTAS

1 Los porcentajes y cifras pueden variar dependiendo de la fuente consultada. Carbon Monitor menciona que hubo una disminución del 5,3%, mientras que la Agencia Internacional de Energía coloca una dimminución de 5,8%.

2 Los países más dependientes del gas natural para la generación de electricidad son: Emiratos Árabes Unidos (95%), Egipto (76%), Irán (67%), Tailandia (65%), Arabia Saudita (61%), México (59%), Argentina (48%), Rusia (45%) y Estados Unidos (41%) (BP Statistical Review of World Energy, 2021).

3 Conforme a las tres grandes tradiciones del pensamiento de las relaciones internacionales, esta es una visión grociana, en la cual creen en la bondad del ser humano, porque su naturaleza puede mejorar por medio del proceso y del raciocinio, la templanza, el fomento de la cultura y la sociabilidad. La guerra es la última solución por lo que siempre buscarán la posibilidad de consenso y de la negociación. Realizan un análisis racional de las partes interesadas y, en este caso, de los afectados. En una visión realista, donde se guían por la doctrina del interés nacional y donde creen que los Estados se encuentran en un estado de guerra, todos contra todos, la concepción es solo ayudar a aquellos que son afectados en su propio territorio aplicando una política de fuerza.

Sherly Tania Bustamante Maita

Magíster en Planificación - Proyectos de inversión y Maestra en psicología clínica. Supervisora Nacional de los Equipos Multidisciplinarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú. Docente universitaria, psicóloga investigadora en temas de violencia en poblaciones vulnerables. Cursando el Doctorado en Psicología

La guerra en Europa y la salud mental latinoamericana: desafíos y propuestas

RESUMEN

América Latina comprende a un grupo de países en vías de desarrollo que tienen en común una economía emergente, disparidades en la distribución de la riqueza, necesidades en educación desatendidas, limitaciones en el acceso a la justicia, estragos derivados de la pandemia de COVID-19, así como una salud mental en riesgo que no recibe atención especializada, incluyente, oportuna, comunitaria y bajo un enfoque preventivo promocional. Esta combinación de factores deja a estos países en una situación endeble para afrontar un evento amenazante como los impactos de la actual guerra en Europa. El presente artículo tiene como propósito describir los estragos psicológicos del conflicto bélico en la salud mental de la población latinoamericana y, en base a la revisión sistemática de investigaciones recientes sobre la salud mental, plantear alternativas que ayuden a optimar la calidad de la salud mental latina en el corto plazo.

Palabras clave: salud mental, guerra en Europa, países emergentes.

ABSTRACT

Latin America comprises a group of developing countries, which have in common an emerging economy, disparities in the distribution of wealth, unattended needs in education, limitations in access to justice, ravages derived from the pandemic of COVID-19, as well as mental health in risk which does not receive specialized, inclusive, timely, community care and under a promotional preventive approach. This combination of factors leaves these countries in a weak position to face a threatening event such as the impacts of the current war in Europe. The purpose of this article is to describe the psychological ravages of the armed conflict in the mental health of the Latin American population and based on the systematic review of recent research on mental health, propose some alternatives that help optimize the quality of Latin American mental health, in a short period of time.

Key words: Mental health, war in Europe, emerging countries.

1. Introducción

Cuantitativamente, se tiene conocimiento del impacto que ha generado el conflicto bélico europeo en los países de América Latina, como la confluencia de variables económicas, la inflación monetaria, la escasez de algunos productos, el incremento de los precios de los alimentos de primera necesidad, las dificultades para la exportación e importación de productos de primera necesidad, entre otras (CEPAL, 2022). Qualitativamente, se puede apreciar la vulneración a los bienes jurídicos más importantes como la vida, libertad, integridad y salud, así como a diversos tratados internacionales. En adición a los efectos mencionados, también se aprecia que la salud de la población se ha visto afectada no solo por la falta de algún alimento o medicamento, sino por la exposición a situaciones estresantes que se deriva de la contienda europea; es decir, el detrimiento de la salud mental.

La salud mental, al ser parte fundamental de la salud, está circunscrita a los Objetivos de Desarrollo y por lo tanto su abordaje en las políticas

públicas no puede relegarse (Patel V, Chisholm D, Parikh R, et al., 2016). Se calcula que 8 de cada 10 personas en el mundo tendría una predisposición a experimentar por lo menos un episodio que afecte su salud mental durante su desarrollo vital, siendo más frecuente en aquellas personas que residen en un país en vías de desarrollo, asimismo 1 de cada 10 personas en el mundo tendría un trastorno mental confirmado (Mnookin S, Kleinman A, Evans T, et al. 2016), de las cuales solo un porcentaje inferior tiene acceso a un tratamiento oportuno.

Si bien es cierto que la frecuencia de los trastornos mentales es común en diversos contextos, se sabe que existe una mayor tendencia de presentarse en situaciones que amenazan el bienestar de la comunidad, siendo la pandemia por COVID-19, la pobreza, desigualdad social y el conflicto bélico actual los mayores factores desestabilizadores de la salud mental de la población latinoamericana.

2. La salud mental en América Latina

Cuatro años atrás la Organización Panamericana de la Salud (OPS) dio a conocer la limitación de los recursos destinados para el cuidado y atención de la salud mental de la población latinoamericana, a pesar de la gran cantidad de personas diagnosticadas con un trastorno mental, incluyendo afecciones neurológicas, abuso de sustancias, así como conductas suicidas. La OPS precisaba que los trastornos depresivos y ansiosos constituyan los diagnósticos más frecuentes en la población latina y que, a su vez, generaban un grave impacto en el bienestar de la población; siendo Paraguay, Brasil, Perú, Ecuador y Colombia los cinco países con mayor número de habitantes en estado depresivo discapacitante y cuyas edades se encontraban en el rango de 15 a 50 años, asociados a un mayor déficit económico y al limitado acceso a los servicios de atención de salud mental (OPS, 2018).

En el año 2020, la OMS presenta un estudio mundial acerca de la tasa de mortalidad producida a causa del suicidio en el mundo, esta investigación recopiló información estadística de los años 2015 al 2019; haciendo referencia a que el suicidio se mantiene vigente como problema de salud pública por numerosas décadas, tal es así que, por cada 100 muertes en el mundo, 1 siempre es causada por suicidio. Esta situación

no es ajena a los países latinoamericanos, donde no siempre se realiza un diagnóstico apropiado para determinar las fases de la ideación suicida, sobre todo teniendo en cuenta que en los últimos años un gran porcentaje de la población ha incrementado sus problemas de salud mental, lo cual constituiría un factor precipitante para cometer actos suicidas (OMS, 2020).

Otro elemento que daña la salud mental de la población más vulnerable con bajos recursos económicos y que residen en países en vías de desarrollo está constituido por la falta de actividades de promoción y prevención en temas de salud mental, como lo confirma el *Atlas de salud mental* de la OMS. El documento señala que, de 100 países, solo 35 realizan actividades de promoción y prevención en temas de salud mental y, aunque muchos países latinoamericanos incluyen estas actividades como parte de sus planes institucionales, estas actividades no son realizadas oportunamente puesto que se prioriza la atención a usuarios que han desarrollado los trastornos de forma crónica (OMS, 2020).

Ello evidencia la lasitud de los sistemas de salud (OMS, 2022), o que lleva a que un gran grupo de personas experimente afectación psicológica y, por lo tanto, altere su desarrollo en las distintas esferas de su vida.

En el año 2022, la Organización Mundial de la Salud (OMS) dio a conocer el *Informe mundial sobre la salud mental*, donde se evidencia que la pandemia del COVID-19 generó graves estragos en la salud mental que ya estaba en estado frágil desde años anteriores. Se observa el incremento de la prevalencia de trastornos ansiosos y depresivos en 25% durante 2020, desencadenados por el temor de la población a contagiarse y perder la vida; asimismo, varias de estas personas no han sido diagnosticadas oportunamente por desconocimiento, discriminación, prejuicios o porque los servicios de atención se encuentran lejanos a su área de residencia y son poco accesibles para la población. Ello muestra que la salud mental siempre queda relegada en orden de prioridades y, con ella, el respeto por la dignidad de la persona humana (OMS, 2022).

De igual modo, en el contexto de la pandemia del COVID-19, la OMS desarrolló una investigación exploratoria acerca del nivel de consumo de bebidas alcohólicas en la población latinoamericana, evidenciándose que los pobladores latinoamericanos no solo beben alcohol en reuniones sociales, sino que lo emplean como una estrategia frente a situaciones estresantes asociadas a emociones de difícil manejo como tristeza, desesperanza, enojo y miedo. Durante el primer semestre de la pandemia, se tomó conocimiento del incremento de consumo de estas bebidas, a pesar de que su comercio estaba altamente controlado, asimismo, las personas que incrementaron su consumo para atenuar la sensación de desasosiego nunca buscaron ayuda profesional. Aunque no se puede inferir que la pandemia generó el consumo

de bebidas alcohólicas (Rehm, *et al.*, 2020; Monteiro *et al.*, 2020), sí se puede afirmar que la población carece de estrategias de afrontamiento saludables frente a eventos estresantes en las distintas esferas de su vida diaria.

Las investigaciones de estos últimos cuatro años muestran que la salud mental en la población latinoamericana se encuentra afectada por depresión, ansiedad, ideación suicida, consumo de bebidas alcohólicas, personas con signos y síntomas de trastornos mentales pendientes de diagnosticar y que carecen de un sistema de atención eficiente que se adapte a sus necesidades y que les ofrezca un trato digno. Por estas razones, exponer a esta población a otros factores estresantes como un conflicto bélico, problemas de carácter económico, político, ambiental, social, etc.; significaría un grave peligro para la salud mental de la población latinoamericana, dada su alta vulnerabilidad.

3. Impacto de las guerras en la salud mental

Investigaciones sobre el daño psicológico desencadenados por los conflictos bélicos ocasionados en la I Guerra Mundial, II Guerra Mundial y la Guerra de Vietnam dan cuenta de la aparición de trastornos mentales como problemas de comportamiento y alteraciones de la personalidad en los soldados y las demás personas que participaron directamente (Sánchez, 2017). Actualmente, también se encuentran investigaciones que describen los estragos del conflicto bélico europeo, en especial en las poblaciones más jóvenes quienes experimentan las consecuencias directas como el desplazamiento forzado, las mismas que en su totalidad necesitan recibir tratamiento psicológico de forma inmediata por las graves situaciones experimentadas (Mental Health Europe, 2022 y Akbulut-Yuksel, Tekin & Turan, 2022).

A pesar de existir mayor evidencia sobre las consecuencias de las guerras europeas en las poblaciones que participan directamente o que son testigos de las mismas, es posible advertir que quienes radican incluso en territorios alejados de los conflictos, también pueden experimentar un detrimento de su salud mental y, por ende, de su bienestar emocional, toda vez que cualquier situación que conlleva el desarrollo de una guerra es percibida por diversas poblaciones (al margen de su origen étnico, grupo racial o cultura) como un evento que pone en peligro la integridad personal, el

sentido de comunidad, la seguridad de su territorio, así como la merma de su economía; evidenciándose mayor temor en los grupos poblacionales que tienen niños, niñas y adolescentes (Piñeros-Ortiz *et al.*, 2021, Organización de las Naciones Unidas, 2022 y Orenes, 2022).

4. La guerra en Europa y sus efectos en la salud mental latinoamericana

América Latina no es una región neófita en circunstancias bélicas, por ende, los conflictos armados sucedidos en décadas pasadas han provocado estragos en la salud mental de la población y dichas consecuencias se encuentran latentes hasta nuestros días. Trastornos psicopatológicos como el trastorno por estrés postraumático hasta episodios ansiosos con síntomas como temor, angustia, desatención, problemas de sueño, pensamientos catastróficos, desesperanza, anhedonia, carencia del sentido de vida, etc.; causando especial afectación a las poblaciones más vulnerables como ancianos y menores de edad. Síntomas que tienen una mayor repercusión en la medida que no son atendidos bajo un orden prioritario y respetando las individualidades (Rodríguez, De La Torre y Miranda, 2002; Javanbakht, 2022).

A diferencia de otros conflictos bélicos, la guerra que se vive actualmente en Europa se produce de forma más “cercana virtualmente” a las personas de otros continentes, ya que en cuestión de segundos a través de los medios de comunicación y de las redes sociales es posible tener información en tiempo real sobre la violencia vivida; siendo un estímulo presente en las representaciones de una gran parte de la población, generando un estado de malestar y temor constante (Brignoni, Esebbag y Grisales, A. 2022). Asimismo, América Latina no solo es testigo de la violencia en el territorio europeo, sino también es testigo directo de las repercusiones de la guerra sobre el costo de vida, con una notoria disminución de la capacidad adquisitiva, así como en la capacidad de ahorro; es decir, de la calidad de vida.

Por lo tanto, se puede afirmar que la guerra entre Rusia y Ucrania, se suma como una amenaza en adición a los factores de riesgo y vulnerabilidad presentes en el territorio latino, por los niveles de pobreza, problemas socioeconómicos, las deudas de la pandemia por COVID-19, devaluación de la moneda local, inmigración forzada, violencia multidimensional (OMS,

2022 y Cecchini, 2022), así como la desestructuración de las familias que han cambiado su sentido protector por dinámicas de violencia (Nizama-Valladolid, 2022). Asimismo, a pesar de que muchas personas son resilientes, es muy complicado para otras generar de forma autónoma factores de protección y necesitan del apoyo de diversas instituciones y organizaciones que no se reducen a un tratamiento psicológico y/o psiquiátrico (Organización Panamericana de la Salud, 2022).

5. Desafíos y propuestas (gobernanza/política)

En vista de que los conflictos bélicos en Europa son agentes altamente estresantes para la población latinoamericana, los países deben estar comprometidos con el fortalecimiento de los sistemas de atención en salud mental pues reregarlos solo incrementa en la población los cuadros depresivos, ansiosos, suicidios, adicciones, entre otros; situación que afecta la productividad de las personas y de forma íntegra su calidad de vida, así como las relaciones con su comunidad.

Por lo tanto, y en base a las recomendaciones de la OMS, de los últimos cuatro años se presentan las siguientes propuestas como parte de la política del cuidado de la salud mental de la población latinoamericana en estas circunstancias:

Servicios institucionales

- De acuerdo con el análisis de los informes de la OMS, se aprecia un incremento de los síndromes ansiosos, depresivos, suicidios y consumo de sustancias alcohólicas en la población latinoamericana, los mismos que están sujetos a la presión del ambiente, en consecuencia, las actividades de prevención y atención tienen que ser priorizadas.
- Toda vez que las personas desconocen el lugar donde recibir atención, las políticas en salud mental deben incluir estrategias de atención a la población en general que inviten a la inclusión y validación emocional.
- Se deberá instruir a los servidores de los programas sociales que tienen contacto directo con la población para que brinden orientación en el caso de apreciar indicadores de una salud mental en riesgo, enfatizando

los factores estresantes cotidianos como el incremento de precios en relación con los conflictos bélicos.

- Se debe actualizar y fortalecer las competencias del personal que atiende la salud mental de las distintas poblaciones, con el fin de que brinden un abordaje de detección temprana de los diferentes cuadros que afectan la salud mental en relación con las problemáticas actuales. El personal debe estar capacitado para brindar una atención que valide las emociones de los usuarios, desterrando prejuicios asociados a la salud mental. Asimismo, deben emplear procedimientos efectivos basados en la evidencia, gestionando la satisfacción de diversas necesidades de los usuarios a través de las coordinaciones interinstitucionales.
- Con respecto a los educadores de las poblaciones más jóvenes, es importante procurar incentivar el pensamiento reflexivo entre los alumnos y su entorno, toda vez que al tener un pensamiento crítico en desarrollo es posible que los menores interpreten que los conflictos deben ser solucionados a través de la violencia, avalando el rompimiento de los derechos fundamentales como los ocasionados en la guerra entre Rusia y Ucrania (Arredondo, 2022). Asimismo, podrían emplear la imagen de la guerra como una justificación frente a actos violentos perpetrados por ellos mismos, de tal forma que minimicen su responsabilidad frente a la ejecución de conductas disociales con sus pares.
- Con respecto a los líderes de cada cartera ministerial, buscar que al informar sobre el alza de precios de algún producto o algún problema económico producto de la situación bélica, se disponga a informar acompañando la exposición de la situación problemática en conjunto con una propuesta de solución que abarque distintas dimensiones, sin generar mayor zozobra en la población, incluso invitando a los colectivos a plantear posibles soluciones desde y para su comunidad y priorizando la participación de equipos multidisciplinarios.
- Construir un observatorio digital donde se pueda realizar un seguimiento cuantitativo bajo una perspectiva interseccional (Gollán, 2022) acerca de las personas afectadas psicológicamente que han sido diagnosticadas con un trastorno mental y que, a su vez, están desarrollado síntomas de un trastorno adaptativo relacionado con factores estresantes coyunturales como el conflicto bélico europeo.

Participación comunitaria

- Para garantizar la atención sostenible en el tiempo es preciso formar agentes comunitarios que brinden orientación sobre estrategias de afrontamiento frente a eventos estresantes como la ansiedad provocada por los conflictos bélicos.
- En referencia a los pacientes que tienen un trastorno mental diagnosticado por un profesional experto, procurar darle seguimiento continuo y educando a su entorno en la detección de indicadores de alarma, toda vez que la exposición a material audiovisual sobre el desarrollo de la guerra en Europa podría agudizar sus síntomas generando ansiedad, desesperanza, ideación suicida, así como otros síntomas.
- Priorizar la atención de salud mental a las personas expuestas a factores que las hacen más vulnerables y las colocan en una mayor situación de riesgo como los niveles de pobreza, saneamiento, seguridad, acceso a la educación, salud, justicia, etc.
- Educar a la población acerca de que el tratamiento a su salud mental va más allá de la receta de fármacos, sino más bien incluye una atención integral donde se involucran factores físicos, psicológicos, sociales y ambientales. Incluir el empleo de aplicativos webs que están orientados a aplacar la sintomatología ansiosa como el aplicativo colombiano CALME (Manosalva, Vergara y Etete 2022).

Medios informativos

- Los medios de comunicación pueden acompañar las publicaciones sobre los conflictos bélicos con una retroalimentación que invite a la reflexión empática de la realidad de otros países, así como realizar un llamado a mantener un estado de ánimo no desbordado, invitando a expertos de la salud mental y compartiendo mensajes cortos y de fácil entendimiento para la población. Asimismo, deben incluir espacios de reflexión sobre el respeto a los derechos humanos, enfatizando la dignidad de la persona humana.

Cooperación internacional

- Es importante socializar las experiencias exitosas de los diferentes países con respecto al manejo de situaciones estresantes y contención emocional de la población, a través de reuniones virtuales.

- Se debe tender puentes de colaboración con los investigadores de pre y posgrado de diversos países, que estudien como línea temática las estrategias de afrontamiento frente a situaciones estresantes y mantener una comunicación fluida, que permita incluir sus hallazgos en el abordaje de la problemática de la salud mental en relación con la guerra europea.
- Crear una base de datos en línea de acceso gratuito para especialistas (de diversos países) y demás personas comprometidas con la salud mental de la población, donde se pueda acceder a material especializado en primeros auxilios psicológicos frente al desasosiego producto del impacto social y económico del conflicto armado en Europa. Asimismo, priorizar la enseñanza de técnicas de relajación, solución de problemas, autocontrol emocional y reestructuración cognitiva. De igual modo, tomar como ejemplo de experiencias basadas en evidencia como el mapeo de factores protectores para la salud mental frente a situaciones bélicas (Martínez-Rozo, 2022).
- A través de la cooperación internacional, compartir spots publicitarios con contenido estandarizado, donde se le recuerde a la población los medios alternativos de solución del conflicto y donde no se estigmatice la búsqueda de ayuda de soporte psicológico.

Entidades privadas

- Como parte de sus acciones de responsabilidad social, el sector privado podría acompañar sus campañas publicitarias con información útil sobre estrategias para hacer frente a los síntomas ansioso-depresivos, así como compartir las vías de comunicación existentes para tomar contacto con las instituciones especializadas en la atención de personas con síntomas que deterioran la salud mental.
- Es importante también solicitar a las empresas privadas fabricantes de bebidas alcohólicas a enfatizar en sus anuncios publicitarios que el consumo de bebidas es un acto consecuente de un evento positivo y digno de celebración, advirtiendo a las personas que el alcohol no es la alternativa a sus problemas.

6. Conclusiones

Por lo tanto, tomando en cuenta las distintas dimensiones del impacto de la guerra europea en países latinoamericanos, es fundamental valorar y comprometerse con el robustecimiento de la salud mental de la población, sobretodo en las más vulnerables por sus altos niveles de pobreza y problemas sociales. Con el fin de evitar una mayor afectación a largo plazo.

REFERENCIAS

- Akbulut-Yuksel, M., Tekin, E., & Turan, B. (2022). *World War II Blues: The Long- lasting Mental Health Effect of Childhood Trauma* (National Bureau of Economic Research Working Paper Series No. w30284). https://www.nber.org/system/files/working_papers/w30284/w30284.pdf
- Arredondo, R. (2022). *América Latina ante el conflicto en Ucrania: una respuesta desde un orden internacional basado en normas*. Análisis Carolina, (9), 1. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8490256>
- Brignoni, S., Esebbag, G., & Grisales, A. (2022). *Violencias y desamparos: Una práctica colaborativa entre salud mental y educación*. NED Ediciones.
- Cecchini, S. (2022). *Desigualdades estructurales y crisis superpuestas en América Latina y el Caribe. ¿Hacia una recuperación transformadora con igualdad?* (Documentos de trabajo Fundación Carolina/Oxfam Intermón Nº especial FC/Oxfam Intermón https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/09/DT_FC_-OXFAM_1.pdf
- CEPAL Naciones Unidas. (2022). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/S2200419_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Gollán, D (2022). *Guerra y Salud*. Fundación Soberanía sanitaria. <http://revistasoberaniasanitaria.com.ar/wp-content/uploads/2022/09/WEB.pdf>
- Javanbakht, A. (2022). *Addressing war trauma in Ukrainian refugees before it is too late*. European Journal of Psychotraumatology, 13(2), 2104009. <https://doi.org/10.1080/20008066.2022.2104009>
- Manosalva, N., Vergara, O., & Etete, B. (2022). *Calme*. [Trabajo de grado, Universidad del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/34514/ManosalvaCatro-Nathalia-2022-2022.pdf?sequence=3>

Martínez, K. (2022). *Las iniciativas institucionales docentes como un modo de gestión emocional para los pedagogos de Buenaventura*. [Trabajo de grado, Universidad del Rosario]. <http://hdl.handle.net/1992/59542>

Mental Health Europe. (2022). *The war in Ukraine can have devastating long-term consequences on the mental health of children and young people*. [Sitio web]. <https://www.mhe-sme.org/ukraine-crisis-mental-health-impact-young-people/>

Mnookin, S., Kleinman, A. & Evans T, (2016). *Out of the shadows: Making mental health a global development priority*. Banco Mundial.

Monteiro, M., Rehm, J., Duennbier, M. (2020). *Alcohol Policy and Coronavirus: An Open Research Agenda*. J Stud Alcohol Drugs, 81(3):297-299. <https://doi.org/10.15288/jсад.2020.81.297>

Nizama-Valladolid, M. (2022). *Sociedad decadente*. Acta Herediana, 65(2), 122-134. <https://doi.org/10.20453/ah.v65i2.4265>

ONU (2022). *Ucrania: la guerra tiene efectos demoledores en la salud mental de los niños*. Noticias ONU. [Página Web]. <https://news.un.org/es/story/2022/05/1508242>

Orenes, P. (2022). *Ucrania: educar y proteger a la infancia en los conflictos*. Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo (RICD), 4(16). <https://doi.org/10.15304/ricd.4.16.8498>

Organización Panamericana de la Salud. (2018). *La carga de los trastornos mentales en la Región de las Américas, 2018*. [Página Web]. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49578>

Patel V, Chisholm D, Parikh R, et al (2016). *Addressing the burden of mental, neurological, and substance use disorders: key messages from Disease Control Priorities*, 3.^a edición. Lancet. 387(10028):1672-1685. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)00390-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)00390-7)

Piñeros, S., Moreno, J., Garzón, N., Urrego, Z., Samacá, D., & Eslava, J. (2021). *Consecuencias de los conflictos armados en la salud mental de niños y adolescentes: revisión de revisiones de la literatura*. Biomédica, 41(3), 424-448. <https://doi.org/10.7705/biomedica.5447>

Rehm, J., Kilian C., Ferreira-Borges, C., Jernigan, D., Monteiro, M., Parry, C., Sanchez, Z., Manthey, J. *Alcohol use in times of the COVID 19: Implications for monitoring and policy*. Drug and Alcohol Review. 39(4):301-304. <https://doi.org/10.1111/dar.13074>

Rodríguez, J., De La Torre, A., & Miranda, C. T. (2002). *La salud mental en situaciones de conflicto armado*. Biomédica, 22(Su2), 337-346. <https://www.redalyc.org/pdf/843/84309603.pdf>

- Sánchez, M. (2017). *Las consecuencias de la guerra en las emociones y la salud mental. Una historia de la psicopatología y medicalización en los frentes bélicos de Occidente (1914-1975)*. Revista de estudios sociales, (62), 90-101. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2017000400090
- World Health Organization (2020). *Department of Mental Health and Substance Use World Health Organization 20 Avenue Appia*. [Página Web]. <https://www.who.int/health-topics/mental-health>

Giulliana Reggiardo Palacios

Funcionaria diplomática en la Embajada de Perú en Uruguay y en la Representación Permanente del Perú ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Con experiencia laboral en la Secretaría General de la Comunidad Andina y en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Docente en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar. Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo por la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador. Licenciada en Comunicación Audiovisual por la Universidad Complutense de Madrid.

Apuntes sobre oportunidades de integración regional para los países en América Latina en el contexto del conflicto armado entre Ucrania y Rusia

RESUMEN

En el marco de una coyuntura compleja, caracterizada por los efectos de la pandemia de COVID-19 y, particularmente, del impacto de la invasión rusa a Ucrania, la integración surge como una posibilidad real para el desarrollo económico y social de los países de América Latina. El presente artículo constituye una propuesta de alcance exploratorio sobre las oportunidades que ofrece la integración regional para estos países, con motivo de una nueva realidad global. En primer lugar, se revisarán las principales definiciones que conformarán el marco teórico, así como los antecedentes más inmediatos de la invasión rusa a Ucrania. En segundo lugar,

se elaborará un análisis sobre la base de la identificación de variables a fin de determinar las dimensiones de la integración regional —especialmente la económico-comercial— que, junto con los efectos generados por la nueva situación en Ucrania, finalmente permitirán identificar los beneficios de avanzar por el camino de la integración que coadyuvarán al desarrollo

Palabras clave: integración regional, regionalismo, globalización, Rusia, Ucrania, dependencia, América Latina, multilateralismo.

ABSTRACT

In a complex context, characterised by the effects of the COVID-19 pandemic and, particularly, the impact of the Russian invasion of Ukraine, integration emerges as a real possibility for economic and social development of the Latin American countries. This article constitutes a proposal of exploratory scope on the opportunities offered by regional integration for these countries, due to a new global reality. First, the main definitions that will make up the theoretical framework will be reviewed; as well as the most immediate antecedents of the Russian invasion of Ukraine. Secondly, an analysis will be carried out based on the identification of variables in order to determine the dimensions of regional integration (especially the economic-commercial dimension) which, together with the effects generated by the new situation in Ukraine, will allow us to conclude, finally, that the benefits of following the path of integration will contribute to development

Key words: regional integration, regionalism, globalization, Russia, Ukraine, dependency, economic development, multilateralism.

1. Introducción

La coyuntura actual del mundo es particularmente compleja. Tras los efectos generados por la pandemia de COVID-19, la invasión militar rusa en Ucrania y la inflación global, el incremento de la incertidumbre en el sistema internacional se ha puesto en evidencia (World Bank, 2022).

Particularmente, la región de América Latina se enfrenta no solo a las consecuencias de un escenario internacional excepcional, sino que también está experimentando la aparición de movimientos políticos y sociales cuyos efectos podrían impactar en la gobernabilidad de los Estados (Escobar, 2022).

Ante las circunstancias expuestas, se suman los cambios en el proceso de globalización, los cuales están siendo sujetos a debate por los especialistas. En una publicación de la revista *Foreign Affairs*, Shannon K. O’Neil (2022)¹ sostuvo que la globalización, tal como se entiende comúnmente, es principalmente un mito y que la realidad está mucho más cerca de la regionalización. La tesis de la autora se apoya en el hecho de que la geografía se considera relevante.

El presente artículo desarrolla una propuesta de reflexión sobre el potencial beneficio que el proceso de integración en América Latina puede brindar al desarrollo de los países de la región ante un contexto caracterizado por la incertidumbre generada no solo por los efectos de la pandemia de COVID-19, sino principalmente por las consecuencias de la invasión militar rusa a Ucrania. Esta investigación tiene un alcance exploratorio debido a que los hechos descritos continúan en desarrollo. Asimismo, el enfoque cualitativo permite analizar los hechos recogidos en la vasta bibliografía disponible sobre el tema en cuestión, desde artículos indexados, libros y tesis, hasta reportes periodísticos.

En virtud de lo señalado, se describirán los antecedentes y los conceptos básicos tanto de la integración regional, como de la invasión rusa a Ucrania, a fin de identificar las principales variables sobre las cuales abordará el presente artículo. De esta manera, se recuerda que la definición conceptual es aquella que denota o especifica con palabras distintas la manera a través de la cual se comprende una variable en el contexto de nuestro trabajo. En términos generales, “se trata de una definición acordada y validada por una comunidad científica o profesional y emana de la revisión de la literatura” (Hernández-Sampieri & Mendoza Torres, 2018, p.136). Es importante señalar que el presente texto expone variables abordadas en diversos ensayos previos; sin embargo, la coyuntura en la que se desarrollan es el aporte novedoso.

2. Integración regional

El regionalismo ha sido una idea central, escuela, un enfoque y una praxis política en el desarrollo de las relaciones internacionales de América Latina desde principios del siglo XIX, que representa y reflexiona sobre las posibilidades y desafíos que plantea la búsqueda para el desarrollo económico y la autonomía política. Asimismo, ha sido un recurso de política exterior utilizado para lograr otros fines estatales como la visibilidad internacional, la estabilidad regional, la oposición a la interferencia extranjera, la obtención de acceso al apoyo y mercados externos, y la manutención y el mejoramiento de la legitimidad del régimen (Kacowicz & Wajner, 2021).

Tabla 1
Escenarios del orden mundial del Norte y América Latina

Escenario en el Norte	Escenario en favor de América Latina	Escenario en contra de América Latina
Nuevo medievalismo	¿Dependencia?	Irrelevante
Una historia de dos mundos	Desarrollismo, autonomía heterodoxa, realismo periférico	Normas de derecho internacional e instituciones, dependencia, regionalismo, multilateralismo
Choque de civilizaciones	Irrelevante	Normas de derecho internacional e instituciones, regionalismo, multilateralismo
Próxima anarquía	Irrelevante	Normas de derecho internacional e instituciones, regionalismo, multilateralismo
Globalismo liberal	Autonomía relacional, multilateralismo	Desarrollismo, dependencia, autonomía, realismo periférico
Multilateral, policéntrico	Regionalismo, multilateralismo, autonomía relacional, normas de derecho internacional e instituciones	Desarrollismo, dependencia, autonomía, realismo periférico
Democracia global cosmopolita	¿Normas de derecho e instituciones internacionales?	Irrelevante

Nota. Adaptado de Kacowicz y Wajner (2021), p. 25.

En la Tabla 1, se presenta un resumen de cómo el escenario del Norte ha venido afectando la región de América Latina de manera positiva y negativa. Ahora bien, la invasión rusa en Ucrania constituye un hecho que tiene impacto en el orden mundial, particularmente en el Norte. En ese sentido, la información presentada en la Tabla 1 es relevante, pues comprende antecedentes importantes que predecirían cómo este nuevo escenario —muy parecido al multilateral, policéntrico— influiría en la región de América Latina. Allí, se podría desarrollar un ambiente óptimo para el fortalecimiento del regionalismo, como ha ocurrido anteriormente, pero se debe aprender de errores previos propios de anteriores escenarios también multilaterales y policéntricos, y así evitar incurrir en la generación de dependencia.

Asimismo, Kacowicz & Wajner (2021) concluyeron que los escenarios de orden mundial afectan de manera desigual a las diferentes regiones del mundo, ya que están basados en distintas tradiciones culturales e institucionales. Además, las regiones han estado expuestas a diferentes experiencias de corte político. Por lo tanto, al hacer frente a los órdenes mundiales, la visión del Sur Global, en general, y la de América Latina, en particular, siguen siendo muy relevantes. En la práctica, ambos investigadores argumentaron que los órdenes mundiales son traducidos, adaptados y distorsionados por la visión del Sur. De ahí que el diseño de la arquitectura global a través de órdenes mundiales deba encauzarse mediante perspectivas regionales específicas, como en el caso latinoamericano. En última instancia, la formulación de escenarios y respuestas alternativas por parte de académicos y profesionales latinoamericanos es relevante no solo para comprender las realidades de la región, sino también para dar sentido a las relaciones internacionales en general, y no solo en el hemisferio occidental.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014), la integración regional es “un proceso multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las **temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales**” (p.7)². En ese sentido, la definición precedente considera dimensiones relevantes para efectos de la presente investigación.

3. Operacionalización de la variable de integración regional

La mencionada definición conceptual es necesaria pero insuficiente para precisar las variables de la investigación del presente artículo, porque no nos vinculan directamente con la realidad o con el fenómeno que se requiere abordar. Por ello, se definirá la variable en forma tal que pueda ser observada y contextualizada. Ello es posible al utilizar lo que se conoce como “definiciones operacionales”, un conjunto de procedimientos y actividades que deben realizarse para medir una variable e interpretar los datos obtenidos (Hernández-Sampieri & Mendoza Torres, 2018).

Cabe precisar que este estudio de carácter exploratorio presenta algunas limitantes, entre ellas, el desarrollo de los indicadores, los valores y las ponderaciones que se requieren para hacer mediciones, en este caso, del nivel de avance de la integración regional. Sin embargo, este tema podrá ser objeto de estudio para futuros trabajos.

Tabla 2
Operacionalización de la variable de integración regional

Variable multidimensional	Dimensiones	Subvariables	Indicadores
Integración regional	Económica y comercial	Integración económica	Zona de libre comercio Unión aduanera Mercado común Unión aduanera y económica Unión política y económica
	Jurídica	Gobernanza supranacional	Porcentaje de normas directamente vinculantes
	Política	Nivel de competencias	Sistema de toma de decisiones
			Reparto de competencias
		Nivel de desbordamiento	Funcional (porcentaje de variación política)

		Territorial (porcentaje de variación por Estados)
	Transferencia de lealtades	Participación electoral (porcentaje de participación)
	Empleo	Tasa de empleo
Social	Transformaciones en los sistemas de seguridad y protección social	Cobertura de pensiones (%) Asalariados con cobertura de pensiones Ocupados con cobertura de pensiones
Ambiental	No aplica	Intensidad en uso de fertilizantes Emisiones de CO ₂ Intensidad energética del PIB Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono
	Patrimonio cultural	Intramecanismo de importaciones de bienes culturales Intramecanismo de exportaciones de bienes culturales
Cultural	Turismo	Número de turismo internacional recibido como porcentaje de las exportaciones totales
	Uso de TIC	Usuarios de Internet Usuarios de celulares Usuarios de computadoras

Nota. Elaboración propia con información de González (2015), y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SEL, 2011; 2016)

Tal y como hemos observado en la Tabla 2, la variable presenta dimensiones que son importantes de considerar. En ese sentido, se precisa analizar el marco conceptual a fin de relacionarlo con el contexto e identificar los beneficios que la integración puede aportar a los países latinoamericanos.

4. Globalización frente a la integración

Durante la pandemia de COVID-19, los cierres de fronteras y el aumento de los costos de transporte condujeron a las empresas a considerar el desarrollo de la producción de los países más cercanos. Los gobiernos se interesaron por ejercer un mayor control sobre las cadenas de suministro internacionales de productos farmacéuticos, médicos e incluso fertilizantes. Al mismo tiempo, la innovación tecnológica en curso facilitó que el sector privado expandiera la producción en diferentes vecindarios geográficos. Además, la automatización ocasionó que las fábricas y las cadenas de suministro remotas fuesen menos vitales y rentables que en el pasado. A medida que los sensores controlan cada vez más las líneas de montaje y los equipos, y los robots y otras formas de mecanización se hacen cargo de muchos procesos y tareas de fabricación, los salarios constituyen una parte menor de los costos operativos (Kacowicz & Wajner, 2021).

Estos avances reducen la cantidad de trabajadores que necesitan las empresas y cambian los conjuntos de habilidades que buscan; en muchos sectores los técnicos calificados se han vuelto mucho más importantes que los trabajadores de línea. Ese cambio disminuye las ventajas de las economías de escala, lo que permite que al menos algunas empresas acerquen la producción a los consumidores sin sacrificar las ganancias (Kacowicz & Wajner, 2021).

Dado que los consumidores esperan una entrega rápida y una gratificación casi inmediata de los productos y servicios, el valor del tiempo está creciendo. En ese sentido, los plazos de entrega son mayores para los productos elaborados por fábricas a miles de kilómetros de distancia. En consecuencia, ello puede significar pérdidas en el volumen de las ventas. La popularidad de los productos personalizados también propicia que las instalaciones de producción en masa en el extranjero sean menos relevantes que en el pasado.

Igualmente, los cambios demográficos están elevando los bajos salarios que en décadas anteriores atrajeron a tantas empresas a los países en desarrollo. En China, la gran migración que trasladó a más de 200 millones de trabajadores del interior a los centros de fabricación ha terminado en gran medida. Después de décadas de estricta planificación familiar, actualmente son más los trabajadores que salen del mercado laboral que los que ingresan. Parece que esta tendencia se acelerará pues se espera

que la fuerza laboral nacional se reduzca en 100 millones de personas durante los próximos 20 años. Las poblaciones en edad de trabajar se están contrayendo en gran parte de Asia, lo que limita las reservas de mano de obra y eleva los salarios en la electrónica y otras cadenas de suministro. En Europa, la población en edad de trabajar está en declive o parece estar encaminada hacia esa dirección. Millones de húngaros, rumanos y otros europeos orientales se han dirigido a sus vecinos occidentales en busca de mejores salarios y oportunidades, y la afluencia de inmigrantes —y, más recientemente de refugiados— solo está reponiendo parcialmente la fuerza laboral (O’Neil, 2022).

Otro factor que frena la globalización es el cambio climático. El clima extremo alterará cada vez más la logística a medida que los puertos se inunden, los rieles se doblen y los aviones no puedan despegar con mayor frecuencia debido a las tormentas. Las cadenas de suministro más largas aumentan estas vulnerabilidades y costos potenciales. Mientras tanto, las políticas diseñadas para frenar el calentamiento del planeta mediante la reducción de las emisiones están elevando los precios del transporte mundial, lo que incentiva a las empresas a fabricar bienes con una mayor cercanía a los mercados de consumo (O’Neil, 2022).

Desde 2018, la Organización Mundial del Comercio no ha podido sancionar a los países que incumplen las reglas, ya que Estados Unidos, tanto bajo la administración de Trump como bajo la de Biden, se ha negado a aprobar nuevos jueces para su Órgano de Apelación. En cambio, los acuerdos regionales han intervenido para regir el comercio internacional.

5. Invasión rusa a Ucrania

A fin de entender las consecuencias de la coyuntura actual, se requiere destacar algunos hechos cronológicos para comprender el origen de la invasión rusa a Ucrania, una exrepública soviética cuya independencia se concretó en 1991³.

La relación entre los dos Estados —Rusia y Ucrania— ha sido compleja, y, en los últimos años, el segundo ha mostrado un notable acercamiento a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y a la Unión Europea (UE). Debido a esta situación, en 2014 Rusia invadió la península de Crimea, en Ucrania, y la anexó a ella; seguidamente, rebeldes prorrusos se levantaron en este país, conformaron las repúblicas separatistas de Donetsk

y Luhansk e iniciaron una guerra civil. Cuando el presidente Volodymyr Zelensky fue electo en 2019 en Ucrania, nuevas tensiones se generaron debido a las inclinaciones prooccidentales del mandatario. En 2021, Rusia desplegó armamento y personal militar en la frontera con Ucrania antes de la invasión.

6. Cronología de los hechos⁴

El 21 de febrero de 2021, el presidente de Rusia, Vladimir Putin, firmó decretos que reconocían a la República Popular de Donetsk y la República Popular de Luhansk, en la región de Donbás (Ucrania). El anuncio ocurrió tras un discurso extenso en el que acusó a Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de intentar convertir a Ucrania en un puesto militar para amenazar a Rusia. Luego, el 24 de febrero, el mandatario ruso envió una operación militar especial a Ucrania. Tras pasar la línea de frontera, las tropas rusas invadieron Ucrania y se reportaron los primeros bombardeos en las principales ciudades ucranianas, incluyendo Kiev y Járkov. Además, la planta nuclear de Chernóbil fue tomada por los soldados rusos.

Por su parte, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y Canadá reaccionaron mediante el anuncio de la expulsión de los bancos rusos del sistema SWIFT, la red de alta seguridad que conecta instituciones financieras en todo el mundo. Sin embargo, Rusia se mantuvo firme y enfrentó a una dura resistencia en Ucrania. A finales de febrero, finalizaron las conversaciones entre las delegaciones de Ucrania y Rusia sobre la situación, y se anunció una segunda ronda de negociaciones. Seguidamente, Rusia tomó la ciudad de Jersón y, en marzo, se retomaron las conversaciones entre ambos países para el cese de las hostilidades sin obtener resultados relevantes en una tercera ronda.

Estados Unidos y sus aliados revocaron el estatus de “nación más favorecida” para Rusia, conocido como relaciones comerciales normales permanentes, en un intento de sancionar a Rusia por la invasión de Ucrania. Además, Estados Unidos y la Unión Europea conformaron un grupo de trabajo conjunto en un esfuerzo por eliminar la dependencia de Europa con respecto al petróleo y al gas rusos. En abril de 2022, Estados Unidos anunció más sanciones contra Rusia; asimismo, al incrementarse el número de víctimas a causa de los ataques rusos en distintas ciudades —tales como Luhansk, Mariúpol o Járkov— Ucrania solicitó ayuda militar de la OTAN.

En mayo de 2022, Finlandia anunció su intención de unirse a la OTAN, lo cual acercó a la nación nórdica —que comparte una frontera de más de 1200 kilómetros con Rusia— con aquella organización. El hecho se consideró un avance hacia la membresía de la alianza militar liderada por Estados Unidos y, a la vez, una amenaza para los rusos. Como reacción, Rusia suspendió las exportaciones de energía y gas natural a Finlandia mientras que Ucrania anunció un control aduanero conjunto “histórico” con Polonia que, en palabras del mandatario ucraniano, Volodymyr Zelensky representaba el inicio de un escenario de indignación en el espacio aduanero común a los países de la Unión Europea. Asimismo, según documentos de la inteligencia estadounidense recientemente desclasificados, la invasión rusa de Ucrania ha detenido de forma efectiva todo el comercio marítimo de los puertos ucranianos, por lo cual se cortaron canales de exportación para Ucrania y se arriesgó una crisis alimentaria mundial. Para finales de mayo, la Unión Europea acordó la prohibición parcial de las importaciones de petróleo ruso como parte de un nuevo paquete de sanciones contra Moscú; sin embargo, las importaciones por oleoductos estarían exentas de ellas. Por su parte, Estados Unidos, finalmente, proporcionó ayuda militar a Ucrania.

En junio de 2022, los ataques de Rusia en Ucrania continuaron, especialmente en la región de Severodonetsk. Por otro lado, el presidente Zelensky expuso los riesgos de la prohibición de Rusia para exportar trigo, maíz, aceite vegetal y otros productos que han desempeñado un papel estabilizador en el mercado mundial. Mientras tanto, la OTAN invitó formalmente a Finlandia y Suecia a unirse a la alianza militar.

Durante el siguiente mes, en julio, Zelensky expresó con satisfacción las señales de progreso en las conversaciones mediadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Turquía para garantizar el paso seguro de los buques mercantes dentro y fuera de los puertos ucranianos. Ucrania, Rusia, Turquía y la ONU acordaron formar un centro de coordinación conjunto para garantizar la seguridad de las exportaciones de granos de Ucrania a través del mar Negro tras las reuniones en Estambul.

Al momento de la elaboración del presente artículo, el analista internacional Jorge Castro había opinado, con respecto a la situación vivida en Ucrania, que “está adquiriendo características más aceleradas y la disparidad de fuerzas indican que se aproxima el final” (Un analista dice que “se aproxima el final por la disparidad de fuerzas” entre Rusia y Ucrania, 2022).

7. El contexto económico de América Latina y el desafío de la integración regional

La pandemia de COVID-19 supuso un cambio en las dinámicas en todo nivel de los países, y la región de América Latina no fue ajena a esta situación. Las serias consecuencias sociales, económicas y políticas de la pandemia se vieron reflejadas en el aumento de los índices de desigualdad y de pobreza de la población; este último alcanzó 37,2% y el de pobreza extrema, 15,8% (CEPAL, 2021a).

En esa línea, la caída sin precedentes del comercio internacional se debe a la interrupción de las cadenas de producción y abastecimiento, y al freno en el consumo en la mayoría de los países. Las consecuencias se han visto reflejadas en la caída del Producto Interno Bruto (PIB) en casi todo el mundo. Según cifras del Banco Mundial (como se citó en CEPAL, 2021b), en materia de crecimiento económico, en 2020, los efectos de la COVID-19 provocaron una contracción económica mundial de 4,3%. Esta baja fue menos grave de lo que se había previsto debido a que la contracción de las economías desarrolladas fue menor a la esperada, y a que la recuperación de China fue relativamente rápida. Asimismo, de acuerdo con la CEPAL (2021b), 2020 fue el año de peor desempeño del comercio exterior desde la crisis financiera de 2008. En efecto, el valor de las exportaciones regionales decreció en 13%, y el de las exportaciones en 20%; así, se constató una contracción en el valor de las exportaciones e importaciones, y un fuerte retroceso del comercio intrarregional debido a la baja en la demanda. En suma, la pandemia afectó a la región en un momento de bajo crecimiento del empleo y desencadenó la primera contracción del número de ocupados desde 1950 (CEPAL, 2021b).

Por otro lado, en América Latina, como resultado de la elevada volatilidad que presentan los mercados laborales de esta región, “también [se] suelen experimentar importantes fluctuaciones, con episodios de aceleración y desaceleración del crecimiento del empleo, las cuales guardan estrecha relación con las fluctuaciones experimentadas por la actividad económica, especialmente en episodios de carácter sistémico” (CEPAL, 2021b, p. 126). Sin embargo, la grave caída de las economías durante el primer año de propagación del COVID-19 contrastó con la recuperación experimentada en 2021, cuyo crecimiento en la región fue de 6,2%. Esta vigorosa recuperación de las economías se debió a la reactivación de los principales socios

comerciales de América Latina, el alza de los precios de las materias primas y las condiciones favorables para el financiamiento externo.

8. Procesos políticos que marcan la agenda actual en América Latina

La *pink wave* y el concepto del péndulo en América Latina

El término *pink wave* (“marea rosa”) fue empleado por diversos especialistas políticos para marcar la preferencia a la izquierda surgida en América Latina a inicios del siglo XXI (De Santiago, s. f.). Entre ellos, el periodista británico Gwynne Dyer retomó la referencia *pink wave* para aludir a los nuevos líderes “socialdemócratas no violentos, [que compiten] en elecciones democráticas con partidos conservadores que defienden los intereses de los *establishments* locales” (Barberena, 2022, párr. 18). En ese sentido, existe una nueva “marea rosa” surgida desde el periodo 2018-2019 en la que varios de sus principales referentes —principalmente Gabriel Boric, Pedro Castillo y Gustavo Petro— buscan distanciarse de su predecesora (Barberena, 2022).

Por otro lado, la teoría del péndulo fue propuesta por el sociólogo Manuel Moray Araujo:

En el balance, la mayor parte de los países está definiendo nuevos equilibrios. A veces estos mueven el péndulo un poco más a la izquierda o un poco más a la derecha [...] En la mayoría de los países, la población identifica un campo político más “conservador” y otro más de “izquierda”, lo que depende a veces del origen político de sus dirigentes o partidos, a veces de las circunstancias particulares del momento, a veces también de alineamientos internacionales que son ellos mismos producto de las circunstancias y no solamente de convicciones o preferencias de larga data. (2010, párr. 3)

Ahora bien, siguiendo esta noción, la nueva ola de izquierda en Latinoamérica “sería un giro más del péndulo tras el fracaso de los gobiernos de derecha surgidos luego de la caída de la izquierda ‘bolivariana’, [que], a su vez, nació como respuesta a las políticas derechistas neoliberales de los 90” (Barberena, 2022, párr. 21). En este contexto, dentro de los procesos que marcarán la agenda política y económica en la región, se pueden tener en cuenta los procesos electorales y políticos que definirán las estrategias económicas para salir del estado actual de crisis pospandémica.

9. Efectos de la invasión rusa a Ucrania para América Latina

Para empezar, de acuerdo con la CEPAL, el conflicto bélico solo agudizó algunos factores de incertidumbre que ya estaban presentes en el mundo, tales como el desigual ritmo de vacunación y las nuevas variantes del virus de COVID-19, las presiones inflacionarias y la dificultad para mantener el estímulo fiscal, las tensiones comerciales y los riesgos en el sector inmobiliario de China, las disrupciones en las cadenas de suministros y el alza de fletes, y los eventos extremos debido al cambio climático (Asociación Latinoamericana de Integración [ALADI], 2022).

En lo que respecta al ámbito económico, la Organización de las Naciones Unidas afirmó (2022):

La guerra en Ucrania está teniendo graves repercusiones en la economía mundial y el crecimiento global baja un punto en las estimaciones previas al conflicto. En América Latina y el Caribe, se prevé, además del menor crecimiento económico, una mayor inflación provocada por la volatilidad de los mercados financieros y el pavor a la incertidumbre. Se estima también un ritmo de creación de empleo más lento. (párr. 1)

En ese sentido, se pone en evidencia que las consecuencias económicas para los países de la región no son favorables en términos generales, particularmente por los problemas de inflación, el aumento de la volatilidad y los costos financieros.

En cuanto al ámbito comercial, el comercio global ya se encontraba debilitado, durante casi una década, antes del conflicto bélico. Sin embargo, las sanciones a Rusia han tomado diversas formas que hasta ahora se concentran en los países desarrollados pero que también surten efectos económicos a nivel global. De acuerdo con la CEPAL, estas sanciones fueron, por un lado, financieras y, por otro, comerciales (ALADI, 2022).

Es pertinente considerar que, entre las principales sanciones financieras se encuentran la exclusión de bancos rusos del sistema internacional de pagos SWIFT, el congelamiento de reservas y otros activos rusos en el exterior, la suspensión de compras de bonos rusos y la suspensión del acceso de Rusia a recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. A su vez, las sanciones comerciales comprenden el retiro de Rusia del trato de nación más favorecida, decisión tomada por la Unión Europea y el G7; la prohibición de Estados Unidos de importar petróleo y gas rusos; la prohibición de la Unión Europea de importar productos de hierro y acero rusos; la prohibición de Estados Unidos de exportar tecnologías clave a Rusia; y la prohibición del G7 y la Unión Europea de exportar bienes de lujo a aquel país (ALADI, 2022; Inoue, 2022).

Otra consecuencia de la guerra consiste en las disruptiones en las cadenas de suministros. De acuerdo con la CEPAL, pese a que ya existían disruptiones antes del conflicto, ahora estos se han agudizado (ALADI, 2022). Para empezar, los puertos dentro del mar Negro han sido paralizados, lo cual ha generado congestión que, gradualmente, se sigue expandiendo a otros puertos fuera de la zona de conflicto. En cuanto al espacio aéreo, los cielos de Ucrania se encuentran cerrados e interrumpidos entre Rusia y Europa. Además, los precios de combustible han aumentado, lo que eleva los costos de transporte. Por parte de grandes navieras, se han suspendido reservas de carga desde y hacia Rusia (ALADI, 2022, Inoue, 2022).

Entre algunos datos importantes por considerar, figura el peso conjunto de Ucrania, Bielorrusia y Rusia, que representa el 1,8% de la demanda mundial; concretamente en el caso de Rusia, la Unión Europea es su primer socio comercial, seguido por China. Asimismo, aquellos tres países europeos representan el 12% de la demanda de importaciones mundiales de productos energéticos. En particular, desde Rusia, el origen de las importaciones energéticas de la Unión Europea se concentra en productos energéticos como el petróleo y el gas, insumos fundamentales para su industria (Inoue, 2022).

De acuerdo con información de la CEPAL, desde finales de 2020 e inicios de 2022, en América Latina se ha presentado un alza en la evolución del índice de precios de los productos energéticos (petróleo, derivados, gas y carbón), de igual manera que en los precios de aluminio, níquel y estaño

(ALADI, 2022). También, se presentó un aumento en los índices de precios de los productos agrícolas y agropecuarios a inicios de 2022. No obstante, el impacto más severo ocurriría por el “traspaso” del alza del precio de los insumos a los consumidores finales. Por ejemplo, la soja y las leguminosas están sufriendo un gran impacto en el alza de los precios y la disrupción de las cadenas de suministros (ALADI, 2022; Inoue, 2022).

En cuanto al ámbito político, según Daniel Kerner, director para América Latina de Eurasia Group, consultora de análisis político y económico, “antes de la guerra, la región venía enfrentando un enorme descontento social con los gobiernos en casi todos los países, debido en parte a los efectos de la pandemia” (Barría, 2022, párr. 19). En ese sentido, tal y como se mencionó, de acuerdo con la teoría del péndulo, existe una ola de gobierno de izquierda en la región. En ese marco, es pertinente tener en cuenta que la subida de precios traerá consecuencias políticamente negativas para los gobiernos de turno. Por su parte, Benjamin Gendar, director adjunto del Programa Latinoamericano del centro de estudios Wilson Center y profesor de la Universidad Johns Hopkins, señaló que los países que se verán más afectados por los sucesos en Ucrania serían Cuba, Nicaragua y Venezuela, puesto que dependen de Rusia para evadir las sanciones de Estados Unidos y son sus países aliados (Barría, 2022).

10. Conclusiones y recomendaciones

El conflicto en Ucrania tiene un importante impacto en la economía y comercio internacional, particularmente debido al alza de precios para energía y alimentos. Por ello, se sugiere que, en el marco de la integración regional, se puedan concentrar esfuerzos a fin de reducir la dependencia que los países de América Latina presentan. Siendo así, el marco de integración es un espacio ideal a fin de realizar trabajos enfocados en la búsqueda de alternativas de sustitución de importaciones de insumos (por ejemplo, agrícolas) con el objetivo de enfrentar una crisis alimentaria en el futuro. Asimismo, la guerra en Ucrania ha generado otros efectos en la región, tales como el corte de las exportaciones, la ruptura de cadenas logísticas y el impacto en la competitividad del sector industrial por el alza de precio en el petróleo y energía.

Tal y como se abordó en la presentación de los antecedentes de los efectos para América Latina en el escenario del norte (ver Tabla 1), la integración se evidencia como una alternativa en una coyuntura en la cual los países de América Latina dependen de ellos mismos. Para ello, se requiere reforzar los trabajos en todas las dimensiones, especialmente en el ámbito económico y comercial, que incluyan acciones en integración productiva a fin de impulsar y atraer inversiones en sectores con mayor densidad productiva y complementariedad, diversificar las exportaciones, reducir la exposición a shocks externos y estimular la participación de PYMES en sectores claves que impulsen el resto de los sectores de la economía, para que a su vez puedan ser impulsados ellos mismos. De acuerdo con el análisis, se ha logrado identificar la necesidad de fortalecer ciertos sectores. En ese sentido, se recomiendan los siguientes posibles espacios potenciales: agroindustria, química y petroquímica, cosméticos, metalmecánica y servicios.

También, el avance hacia un mercado digital regional es una posibilidad interesante a fin de promover el comercio intrarregional, la internacionalización de las pymes y la creación de contenidos digitales. Finalmente, de acuerdo con algunos estudios de la CEPAL (ALADI, 2022; Inoue, 2022), se sugiere la incorporación de la economía circular en los mecanismos de integración, lo que conduce a pensar en nuevas formas de relacionarse entre los países de la región.

REFERENCIAS

- Asociación Latinoamericana de Integración [ALADI]. (29 de marzo de 2022). *Impacto de la guerra en Ucrania en la economía post COVID de América Latina y el Caribe*. [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=7HObVspvo54&t=5052s5052s>
- Así ha sido, día a día, la guerra en Ucrania: datos y cronología sobre la invasión rusa. (2022, 23 de julio). *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/07/23/guerra-ucrania-cronologia-orix/>
- Barberena, F. C. (21 junio de 2022). Con Petro en Colombia, ¿se consolida un nuevo giro a la izquierda en América Latina? *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220621-petro-colombia-izquierda-america-latina>.
- Barría, C. (15 de marzo de 2022). Rusia y Ucrania: qué efectos puede tener la invasión rusa en las economías de América Latina. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-60741690>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/S2014216_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021a, 4 de marzo). *Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo.* <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19.* CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S21006o8_es.pdf
- De Santiago, M. (s. f.). *The Pink Tide in Latin America. Modern Latin America. Web Supplement for 8th Edition.* <https://library.brown.edu/create/modernlatinamerica/chapters/chapter-8-venezuela/moments-in-venezuelan-history/the-pink-tide-in-latin-america/>
- Escobar, L. (11 de enero de 2022). Diez riesgos políticos que enfrenta América Latina. *El Universo.* <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/medios/4789-diez-riesgos-politicos-que-enfrenta-america-latina>
- González, H. O. (15-17 de setiembre de 2015). *El Índice de Integración Regional Multidimensional* [Ponencia]. XIII Jornadas de Investigación Científica de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. http://jornadas.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2016/09/Eje_Pol%C3%ADtica-Exterior-e-Integraci%C3%B3n_Hern%C3%A1n-Olmedo.pdf
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta.* McGraw-Hill.
- Inoue, K. (28 de marzo de 2022). *Antecedentes para analizar el impacto del conflicto en Ucrania en el comercio de América Latina y el Caribe.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/antecedentes_impacto_conflicto_en_comercio_alc_280322.pdf
- Kacowicz, A., & Wajner, D. (2021). Alternative World Orders in an Age of Globalization: Latin American Scenarios and Responses. In A. Acharya, M. Deciancio, & D. Tussie (Eds.), *Latin America in Global International Relations* (pp. 11-30). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003028956>
- Mora y Araujo, M. (2 de mayo de 2010). América Latina y los equilibrios políticos. *Universidad Torcuato di Tella.* https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=3370&id_item_menu=6+

O’Neil, S. K. (July-August 2022). The Myth of the Global. *Foreign Affairs*, 101(4), 158-169.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2 de mayo de 2022). *América Latina y los efectos de la guerra en Ucrania: menor crecimiento, mayor inflación e inestabilidad laboral*. <https://news.un.org/es/story/2022/04/1507802#:~:text=Seg%C3%BAn%20nuevas%20estimaciones%20de%20la,%2C8%25%20para%20la%20regi%C3%B3n>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA]. (19-21 de octubre de 2011). *Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2010 – 2011. XXXVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, Venezuela. https://www.ipdrs.org/images/en_papel/archivos/di_no_13_informe_sobre_integracion_2011_rev_4.pdf

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA]. (26-28 de octubre de 2016). *Índice de Integración de América Latina y el Caribe* [Documento de trabajo]. XLII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, Venezuela

Un analista dice que “se aproxima el final por la disparidad de fuerzas” entre Rusia y Ucrania. (2022, 24 febrero). *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/radio/2022/02/24/ataque-de-rusia-a-ucrania-analista-dice-que-se-aproxima-el-final-por-la-disparidad-de-fuerzas/?dicbo=v2-1a8e1b54d0occ6cdf627eb7d4ae18235+>

World Bank. (2022, January 10). *Exceptional Uncertainty and the Global Economy: A Conversation with David Malpass and Adam Posen* [video]. <https://live.worldbank.org/cep2022-conversation-david-malpass-and-adam-posen>

NOTAS

1 Shannon K. O’Neil es vicepresidenta, subdirectora de estudios y miembro senior de Nelson y David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos en Council on Foreign Relations, que es un think tank sin ánimo de lucro de Estados Unidos especializado en política exterior y relaciones internacionales.

2 Énfasis mío.

3 La información expuesta en el siguiente párrafo fue obtenida de CNN (Así ha sido, día a día, la guerra en Ucrania: datos y cronología sobre la invasión rusa, 2022).

4 La información expuesta en la presente sección también fue obtenida de CNN (Así ha sido, día a día, la guerra en Ucrania: datos y cronología sobre la invasión rusa, 2022).

Catherine Margaret Navarro Acosta de Herrera

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Contadora por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Grado de Maestro en Comercio Internacional por la Universidad Alcalá de Henares. Egresada de la Maestría en Derecho Tributario de la PUCP. Agente de aduana por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Docente universitaria en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS) y Universidad César Vallejo (UCV).

América Latina y los impactos de la guerra en Europa en el ámbito de la seguridad alimentaria

RESUMEN

El presente artículo se centra en los impactos de la guerra en Europa en el ámbito de la seguridad alimentaria, concerniente al encarecimiento de los precios de los alimentos y los insumos para producirlos, acentuando la brecha para su adquisición y consumo, situación que se agudiza por el incremento creciente de la pobreza de los países en desarrollo en América Latina. En ese orden, el hilo conductor del documento comprende la identificación de las causas y repercusiones de la crisis alimentaria, para lo cual se plantean propuestas para el establecimiento de nuevos paradigmas regidos bajo las reglas de gobernanza global en la región y acorde con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Palabras clave: Aduana, Agenda 2030, cambio climático, comercio Internacional, conflicto armado en Ucrania, COVID-19, crisis alimentaria, gobernanza global, gobernanza alimentaria, multilateralismo, seguridad alimentaria

ABSTRACT

This article focuses on the impacts of the war in Europe in the food security issue, concerning the increase in food prices and the inputs to produce them, to reinforce the gap for their acquisition and consumption, a situation that is exacerbate by the growing increase in poverty in developing countries in Latin America. In that order, the common thread of the essay includes the identification of the causes and repercussions of the food crisis, as well as a proposal for the establishment of new paradigms governed under the rules of global governance in the region and in accordance with Sustainable Development Goals.

Key words: Customs, Development Goals 2030, climate change, foreign trade, armed conflict in Ukraine, COVID-19, food crisis, global governance, food global governance, multilateralism, food safety.

1. Comercio internacional y seguridad alimentaria

Para propósito de este artículo se entiende por “seguridad alimentaria” al derecho al acceso físico, económico y sociocultural de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes (variados), inocuos y nutritivos, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, a fin de llevar una vida activa y sana; concepto expresado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación del año de 1996 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, 2011).

En contraposición, la “crisis alimentaria” es analizada bajo la lógica de inseguridad alimentaria; es decir, la dificultad de las personas de tener acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos. Ello implica la imposibilidad de materializar el derecho fundamental de alimentación adecuada, a causa del aumento de la pobreza extrema en la población mundial, incluyendo a América Latina, lo que a su vez provoca el sufrimiento humano a causa del hambre. Por lo tanto, dicho fenómeno geopolítico, económico y social, intensificado con la guerra en Ucrania, afecta las cadenas de suministros internacionales de alimentos para la población de dicha región.

1.1. Posición de la Organización Mundial de Comercio

En lo concerniente a la relación del comercio internacional y la seguridad alimentaria, la Organización Mundial de Comercio (OMC) establece que el comercio transfronterizo de bienes y servicios debe ser fluido, previsible y libre, al concebirlo como un mecanismo que contribuye a la reducción de la pobreza.

En concreto, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC reconoce explícitamente la necesidad de tener en cuenta la seguridad alimentaria, dado que la previsibilidad del sistema de comercio internacional permite mejorar el acceso a los alimentos cuando existe contracción de la oferta mundial, además de promover la creación de puestos de trabajo y el aumento de los ingresos de la población agrícola para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Sumado a lo anterior, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC—armonizado con las reglamentaciones nacionales para establecer controles preventivos en los alimentos para consumo humano—favorece la inocuidad alimentaria, esta última entendida como la ausencia de peligro o niveles seguros y aceptables en los alimentos, un factor indispensable para evitar dañar la salud de los consumidores. En razón a ello, es un proceso complejo de toda la cadena alimentaria que empieza en la explotación agrícola (agricultura familiar o empresarial) y culmina con el consumidor, promoviéndose sinergias y equilibrio entre seguridad alimentaria, inocuidad alimentaria y la facilitación del comercio de bienes (alimentos e insumos para la producción agrícola).

Complementando lo anterior, la mencionada seguridad alimentaria se relaciona con los sistemas alimentarios sostenibles de las cadenas alimentarias, definiéndose dichos sistemas como aquellos que garantizan la seguridad alimentaria y nutrición de las personas, sin poner en riesgo las bases económicas (rentabilidad), sociales (beneficios a la sociedad) y ambientales (efecto neutro o positivo en los recursos ambientales) de las futuras generaciones.

1.2. Posición de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), bajo el lema

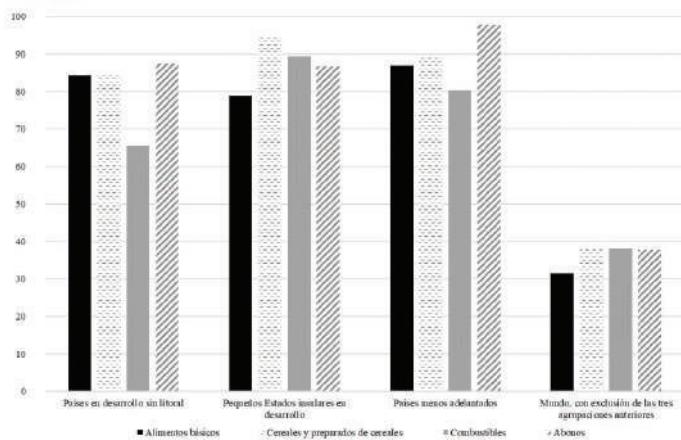
“Prosperidad para todos”, establece como uno de sus ejes la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos, hambre cero y fin de la pobreza.

Concretamente, la seguridad alimentaria, puesta en riesgo por la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania, provocaron grandes dificultades para los países en desarrollo. Como importadores de alimentos básicos esenciales y otros artículos de primera necesidad como combustibles y abonos, esta crisis generó inestabilidad de los precios internacionales o incrementos repentinos de tales precios, así como perturbaciones en la cadena de suministro de la economía agroalimentaria.

Así, en el periodo 2018-2020, el 95% (36 de 38) de los pequeños Estados insulares en desarrollo fueron importadores de cereales y preparados de cereales, lo que pone de manifiesto que la seguridad alimentaria de estos países depende casi totalmente del comercio internacional, conforme se observa en la siguiente figura.

Figura 1

Proporción de importadores netos de primera necesidad, por agrupación de países, 2018-2020 (%)



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base UNCTADstat

Esta crisis llama la atención sobre que los países deben impulsar la diversificación de las fuentes de importación para el suministro de artículos de primera necesidad, ante sus respectivas Aduanas, como medio para reducir los riesgos de inseguridad alimentaria (UNCTAD, 2022).

1.3. Posición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Tras el inicio de la guerra en Ucrania, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) actualizó su plan de respuesta rápida para prestar asistencia agrícola y garantizar la seguridad alimentaria de la población más afectada por el conflicto, que incluyó el suministro de insumos agropecuarios y dinero en efectivo para ayudar a los pequeños agricultores y ganaderos más afectados a respetar los plazos del calendario agrícola. Cabe resaltar que producto de la guerra más de 3,6 millones de personas abandonaron sus hogares, dando lugar a una situación de inseguridad alimentaria masiva cada vez más grave y perturbando los medios de vida durante el período de crecimiento de los cultivos en Ucrania, y al mismo tiempo, afectando la seguridad alimentaria mundial (FAO, 2022a).

La FAO también ha propuesto un instrumento de gestión para evaluar los efectos de las fluctuaciones de los precios: el índice de precios de los alimentos, como una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios, que consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos ponderado a partir de los precios de los cereales, aceites vegetales, productos lácteos, carne y azúcar.

2. Diagnóstico de la crisis alimentaria a nivel latinoamericano

La globalización como fenómeno mundial implica la deslocalización de los factores de producción y de los mercados para la producción alimentaria, provocando que los impactos positivos y negativos de las decisiones privadas o gubernamentales en un determinado país influyan al resto de la comunidad internacional; tanto al tejido social, como al comercio internacional y la organización de los Estados.

La guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania, cuyo estallido se produjo el 24 de febrero de 2022, ha generado una crisis internacional cuyos efectos

en América Latina se deben analizar en el marco de casi dos decenios de anteriores choques externos como la crisis financiera internacional de 2008-2009, tensiones económicas entre los Estados Unidos, Europa y China a partir de 2017, y la pandemia por COVID-19 a partir de 2020. Estos choques externos han deteriorado las condiciones de inversión y producción en la región en un contexto de incertidumbre persistente, derivando en el debilitamiento de la globalización como motor del crecimiento, y han llevado a que las razones geopolíticas predominen sobre las razones de eficiencia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022).

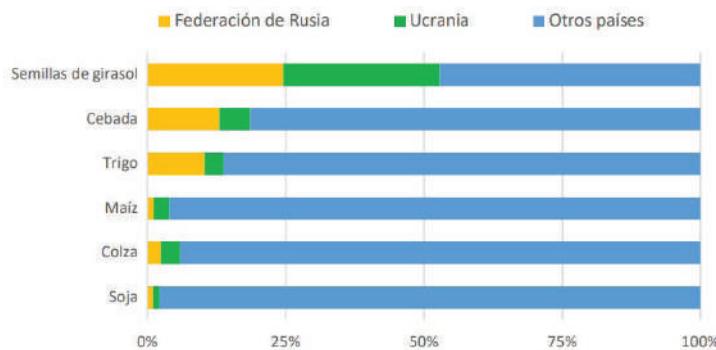
En tal sentido, dicho conflicto armado agudizó la crisis alimentaria cuyos albores se iniciaron en el año 2008 (UNCTAD, 2008), y que se acentuó por el COVID-19 y los continuos escenarios cambiantes propios de un entorno VUCA (volátil, incierto, complejo y ambiguo) de choques externos precipitados.

Así, el poder destructivo de la crisis climática ha sido exacerbado por la pandemia de COVID-19 y el aumento de los conflictos sociales internos y externos, afectando los mercados de productos agrícolas y alimentos, de combustibles, fertilizantes e insumos de la industria química; de acceso a equipos y herramientas; de tecnologías vinculadas a la producción agrícola y al procesamiento y agregado de valor a las materias primas; de servicios de transporte y logística; así como los mercados de capitales y financieros indispensables para aumentar la oferta y la productividad, y generar competitividad en los mercados de alimentos.

En este contexto, en 2021, Rusia y Ucrania se situaron entre los principales exportadores mundiales de trigo, maíz, colza, semillas de girasol y aceite de girasol, mientras que Rusia fue, además, el primer exportador mundial de fertilizantes nitrogenados, el segundo proveedor de fertilizantes potásicos y el tercer mayor exportador de fertilizantes fosfatados. En consecuencia, los mercados de alimentos ya están sufriendo el aumento de los precios (FAO, 2022 a).

Figura 2

Proporción de la producción mundial de determinados cultivos (promedio de 2016/17-2020/21)

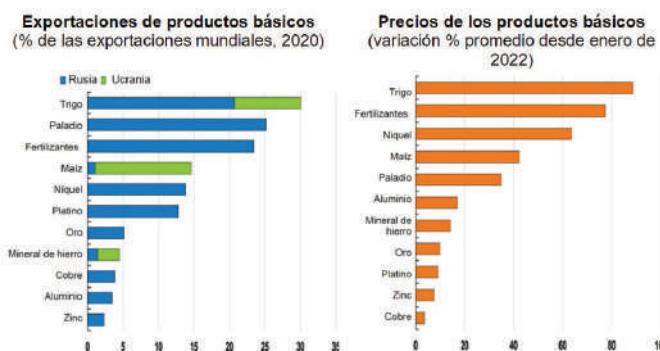


Fuente: Base de datos de balances de productos básicos de la FAO, 2021.

Bajo estas premisas, las economías latinoamericanas en la etapa pospandemia no lograron recuperar sus posiciones en los índices de crecimiento económico y reducción de la pobreza de la etapa prepandemia; por el contrario, el efecto negativo se recrudeció con la guerra entre Ucrania y Rusia, toda vez que la región adquiere productos básicos tales como el trigo, maíz y fertilizantes de dichos Estados, ambos principales exportadores mundiales (actores claves) según información que se muestra a continuación (Giordano & Michalczewsky, 2022).

Figura 3

El alza de los precios de los productos básicos



Fuente: OCDE (2022)

Mientras que en el continente europeo se ha producido la afectación de los mercados energéticos, en América Latina aumentó la inseguridad alimentaria por la subida del precio de los productos agrícolas básicos. Es decir que el precio de los alimentos (cereales como el trigo y el maíz), la energía y los fertilizantes se ha disparado en los últimos dos años, creando niveles récord de hambre y el número de personas que sufren inseguridad alimentaria grave se ha duplicado, y, en caso no se estabilice el mercado de fertilizantes en 2022, se prevé que en 2023 haya escasez de alimentos, inclusive, muchos agricultores en el mundo ya están reduciendo las áreas de cultivo (Agencia de Noticias Chinas Xinhua Español, 2022).

En cifras, la guerra entre Ucrania y Rusia ha conllevado a que las proyecciones del crecimiento del volumen del comercio de mercancías de América Latina sean inciertas e inferiores a lo habitualmente previsto. En cuanto a las exportaciones en 2022 será del 3,4% en América del Norte, -0,3% en América del Sur, mientras que el crecimiento de las importaciones será del 3,9% en América del Norte y 4,8% en América del Sur (OMC, 2022).

Giordano & Michalczewsky hacen referencia al programa informático Solución Comercial Integrada Mundial (WITS) del Banco Mundial que muestra las siguientes veinte 20 importaciones (principalmente cereales y fertilizantes) y exportaciones (principalmente carnes) desde América Latina hacia Rusia y Ucrania, o viceversa.

Figura 4

El canal comercial de las importaciones hacia Latinoamérica y exportaciones desde Latinoamérica

Principales 20 importaciones latinoamericanas y caribeñas desde Rusia y Ucrania				Principales 20 exportaciones latinoamericanas y caribeñas a Rusia y Ucrania					
(En millones de dólares y % de las importaciones totales)				(En millones de dólares y % de las exportaciones totales)					
RUS	RUS	ALUMINIO	242	13%	PRY	RUS	CARNE BOVINA	308	51%
MÉX	RUS	FERTILIZANTES	224	33%	PRY	RUS	MANÍ	97	37%
PER	RUS	FERTILIZANTES	176	61%	PER	RUS	DESPÓSOS BOVINOS	86	47%
COL	RUS	FERTILIZANTES	86	32%	CHL	RUS	RESIDUOS DE COBRE	77	52%
ECU	RUS	FERTILIZANTES	80	55%	ARG	RUS	MANTECA	42	75%
PRY	RUS	FERTILIZANTES	38	42%	URY	RUS	MANTECA	33	56%
BRA	RUS	HIERRO Y ACERO	37	49%	COL	RUS	CARNE BOVINA	29	55%
CRI	RUS	FERTILIZANTES	36	52%	PRY	RUS	DESPÓSOS BOVINOS	26	47%
HND	RUS	FERTILIZANTES	34	77%	ARG	RUS	CARNE PORCINA	14	42%
GTM	RUS	HIERRO Y ACERO	34	30%	CHL	RUS	QUESOS	13	38%
NIC	RUS	CEREALES	28	32%	PRY	RUS	CARNE PORCINA	7	100%
NIC	RUS	FERTILIZANTES	25	73%	CHL	RUS	MANÍ COBRE	7	72%
SLV	RUS	FERTILIZANTES	14	37%	PRY	RUS	MANÍ COBRE	5	40%
URY	RUS	FERTILIZANTES	13	45%	PRY	RUS	SEGUILLAS DE HABO Y COIZA	3	91%
PER	RUS	HIERRO Y ACERO	13	32%	BRA	RUS	CARNE DE CABALLO	3	37%
PRY	RUS	MINERALES	12	55%	PRY	RUS	CARNE DE AVES DE CORRAL	3	54%
COL	RUS	MINERALES	11	57%	COL	RUS	MANTECA	2	78%
SLV	RUS	HIERRO Y ACERO	11	57%	COL	RUS	LECHE Y CREMA	2	37%
CRI	UCR	HIERRO Y ACERO	46	59%	PRY	RUS	MANTECA	2	72%
DOM	UCR	HIERRO Y ACERO	30	43%	ARG	RUS	TOCINO	1	100%
PER	UCR	HIERRO Y ACERO	28	34%	GTM	UCR	NIQUEL	35	81%

Fuente: elaboración propia con datos de WITS.

Fuente: elaboración propia de Giordano & Michalczewsky con datos de WITS.

Al mismo tiempo, el incremento de los precios de los combustibles o gas natural (costos de la energía y crisis energética), acrecienta los costos de transacción y del flete internacional —por la concentración de líneas de transporte en las rutas del hemisferio norte hacia China y la India, desde Australia y Nueva Zelanda, la falta de contenedores y el aumento de tarifas—; y por consiguiente, el aumento de los costos de los procesos productivos de los bienes elaborados en el territorio latinoamericano que restringe el acceso a los alimentos en la población con menores ingresos.

Sumado a ello, el incremento de los precios de los combustibles (fletes internacionales) como consecuencia de la pandemia del COVID-19, repercutió negativamente en el aumento de los costos de los alimentos importados. Téngase presente que los costos de transporte (logísticos) aumentaron considerablemente dado que los envíos de cereales provenientes de Ucrania y Rusia a través de puertos del mar Negro fueron interrumpidos, lo que podría tener consecuencias nefastas para la seguridad alimentaria de los países pobres.

Paralelamente, la guerra en Ucrania ha producido la pérdida de suministro de fertilizantes, cuyos precios se han incrementado más rápido que el de los alimentos. Por ello, el precio del arroz, el alimento básico más consumido en el mundo, que hasta ahora tiene precios bajos, podría aumentar considerablemente y la producción mundial de alimentos podría no ser capaz de satisfacer la creciente demanda.

A la par, se ha producido el desabastecimiento (subida de precios) o encarecimiento de los precios de los insumos como los fertilizantes —inorgánicos nitrogenados (urea) fosfatados, etc.—, elaborados en base a los combustibles indicados los párrafos precedentes, utilizados para la producción de los alimentos de la canasta básica.

De acuerdo con el Banco Mundial, el índice de precios de los fertilizantes subió casi 15% con respecto a principios del año 2022 y los precios se han triplicado en comparación con el 2022. Los elevados costos de los insumos, las interrupciones en el suministro y las restricciones comerciales están impulsando el reciente aumento. Los precios del gas natural comenzaron a incrementarse cuando las tensiones entre Rusia y Ucrania se intensificaron y provocaron recortes generalizados en la producción de amoníaco, un elemento importante de los fertilizantes nitrogenados. Del mismo modo, el aumento del precio del carbón en China, la principal materia prima para la producción de amoníaco en ese país obligó a las fábricas de fertilizantes a reducir la producción (Banco Mundial, 2022b).

De otro lado, la guerra en Ucrania presenta consecuencias graves en la vida, la salud, la educación, el trabajo y economía de los países. En ese orden, el

Grupo de Respuesta a la Crisis Mundial en materia de Alimentación, Energía y Finanzas de la ONU, ha señalado que 1200 millones de personas —es decir, una de cada seis personas de la población mundial— viven en países gravemente expuestos a la combinación de la subida de los precios de los alimentos, el aumento de los precios de la energía y el endurecimiento de las condiciones financieras.

Asimismo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha señalado que se ha visto en la necesidad de reducir sus intervenciones en varias regiones del planeta y que nunca los precios por los alimentos han sido tan altos. Entretanto, varios países han introducido restricciones unilaterales a sus propias exportaciones agrícolas, mientras otros tratan de acumular reservas, lo que agrava los problemas en los mercados mundiales. La ONU ha advertido de "una catástrofe alimentaria de proporciones mundiales en 2023" (Organización de las Naciones Unidas, 2022).

En el plano económico, según fuentes estadísticas del Banco Mundial (2022a), las repercusiones de la crisis alimentaria impactan de manera colectiva a la sociedad en su conjunto, y, paralelamente de forma individual a cada habitante del planeta, con diferente intensidad según la realidad de cada país y el ingreso per cápita. Sumado a lo anterior, los países importadores deben destinar más divisas para comprar alimentos, petróleo y fertilizantes, a fin de satisfacer sus demandas internas, lo que podría occasionar crisis fiscales.

Finalmente, en cuanto al desarrollo inclusivo, la escasez de alimentos o su encarecimiento como consecuencia de la guerra en Ucrania incrementa la desigualdad de la población rural, su inserción en el empleo formal, en el sector educativo y la economía. Nótese que la población ubicada en dicho segmento poblacional: i) generalmente vive en zonas rurales, ii) trabaja en el sector informal, iii) habita regiones frágiles y afectadas por conflictos, y iv) sufre desigualdad de género.

3. Marco regulatorio de la seguridad alimentaria desde la perspectiva de la gobernanza global

Los derechos nacionales de los Estados integrantes de América Latina se asientan en instrumentos internacionales como la Agenda 2030 de la ONU, y también en fuentes legislativas y reglamentarias expresadas en leyes y dispositivos infralegales, que son gestionados por agencias públicas vinculadas a los sectores agrícola y ambiental.

3.1. El derecho a la alimentación adecuada como un derecho fundamental

El derecho a la alimentación adecuada como derecho fundamental está reconocido en el numeral 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual esgrime lo siguiente:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y al mejoramiento continuo de las condiciones de vida. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la realización de este derecho, reconociendo a tal efecto la importancia esencial de la cooperación internacional basada en el libre consentimiento.

A manera ilustrativa, para afrontar la crisis alimentaria y proteger el derecho a la alimentación adecuada, en Perú se aprobó la Ley 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo objetivo es establecer un marco legal para el desarrollo de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional, tomando en consideración que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental de las personas, reconocido por los acuerdos internacionales que el país ha suscrito.

En específico, el literal b del artículo 2 de la citada ley define que el derecho a la alimentación saludable es cuando toda persona, ya sea sola o en común con otras, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

En otras latitudes, Argentina aprobó la Ley 25.724, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Plan Argentina contra el Hambre, en Chile se creó la Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria (CNSSA) y cuenta con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Siembra, y México creó el Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX).

En efecto, la crisis alimentaria requiere la ágil respuesta global que materialice el derecho universal a la alimentación adecuada de toda persona, para lo cual el papel del Estado no solo comprende políticas públicas e implementación de instrumentos de gestión (registros, planes, indicadores, etc.) sino también cubrir supletoriamente a través de agencias estatales (ministerios de Salud y Ambiente, secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural, etc.) la provisión de alimentos a las poblaciones más vulnerables (niños, niñas, ancianos, etc.), según el índice de pobreza de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3.2. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, elaborada por la ONU, constituye un plan de acción global en el esquema de comercio internacional de bienes y servicios, a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, en aras de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La citada Agenda 2030 considera que el comercio es uno de los factores que impulsan el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza (OMC, 2018). En el caso peruano, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) conduce su implementación.

La aludida Agenda 2030 contiene Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que deben desarrollar las economías nacionales, con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Es menester precisar, que por “desarrollo sostenible” se entiende a la confluencia de crecimiento económico, responsabilidad social de la comunidad empresarial (en el abanico de diversidad productiva) y respeto al medioambiente.

Al respecto, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 plantea poner fin a la pobreza; el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 propone poner fin al hambre (hambre cero); y, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 destaca el consumo y la producción responsables.

Bajo este panorama, la FAO ha señalado que la Agenda 2030 representa un consenso multilateral entre gobiernos y actores diversos, tornando compatibles las políticas nacionales a favor del empleo con derechos y el desarrollo con expansión de comercio internacional y la prevención de conflictos. Lo precedente representa los compromisos para la paz, prosperidad compartida, respeto al planeta y alianzas compartidas y universales, con nuevas estrategias y políticas globales, regionales y nacional, caminando hacia una sociedad más igualitaria.

3.3. Notas distintivas de la gobernanza global en el ámbito latinoamericano

La gobernanza global vela por la provisión de bienes públicos globales, desafíos mundiales contemporáneos como la mitigación y adaptación al cambio climático, y el cumplimiento de las metas sociales y ambientales planteadas por la ONU.

De acuerdo con Ocampo (2015), la gobernanza global contiene procesos y arreglos institucionales establecidos, así como medidas adoptadas en procura de un resultado político deseado, ajustándose a un objetivo específico. Cumple cuatro funciones: i) evitar el riesgo de fallo de dos actores: estatal y no estatal; ii) promover la justicia mundial; iii) facilitar la gestión de temas globales; y, iv) promover un dominio público mundial equilibrado y coherente.

En lo concerniente al multilateralismo y la crisis alimentaria mundial, el Secretario General de las Naciones Unidas manifestó que la seguridad alimentaria es la zona cero para el multilateralismo inclusivo y conectado del siglo XXI, siendo inaceptable que haya personas que corran el riesgo de morir de hambre (Agencia de Noticias Chinas Xinhua Español, 2022).

Empero, en la comunidad internacional, algunos países han establecido medidas unilaterales que restringen el comercio internacional. Por ejemplo, India, uno de los mayores productores mundiales de trigo, ha restringido las exportaciones a fin de centrarse en el consumo local.

Finalmente, nótese que el multilateralismo promovido por el sistema de la OMC se basa en el principio de que el libre comercio es lo que más conviene

a todos los países en casi todas las circunstancias; sin embargo, entre países que transitan etapas diferentes del desarrollo económico a largo plazo, como las naciones menos desarrolladas, ello podría ser perjudicial requiriéndose un nuevo orden económico internacional (Ha-Joon Chang, 2020).

4. Propuestas para afrontar la crisis alimentaria en Latinoamérica

A continuación, se presenta un conjunto de propuestas para afrontar la crisis alimentaria, concebidas desde una perspectiva de la gobernanza global en materia de seguridad alimentaria (gobernanza alimentaria) en las economías latinoamericanas, alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para reducir el hambre y afectación de la población más vulnerable, y bajo un enfoque sistémico que aborde la problemática de forma integral y sostenible.

4.1. Multilateralismo en la seguridad alimentaria

Primero, es necesario reforzar y ampliar las fuentes de ingresos fiscales para la adquisición o suministro de alimentos a cargo de los Estados.

Ante ello, el Banco Mundial ha propuesto una respuesta a nivel global e integral a la actual crisis de seguridad alimentaria, a través de préstamos a largo plazo por un período de 15 meses para áreas tales como agricultura, nutrición, protección social, agua y riego, ascendente al importe de US\$ 30 000 millones. Con estos fondos se financiarán esfuerzos para alentar la producción de alimentos y fertilizantes, mejorar los sistemas alimentarios, facilitar un mayor comercio, y apoyar a los hogares y productores vulnerables (Banco Mundial, 2022 (c)).

Segundo, es necesario repensar la cadena de suministro de importación de fertilizantes utilizados para la producción de alimentos para crear un portafolio de productos alternativos (biocombustibles o fertilizantes

orgánicos) en función a las tierras de cultivos para las zonas costeras, altoandinas o amazónicas del territorio latinoamericano.

En particular, ante la crisis alimentaria producida por la guerra en Ucrania, se ha planteado la Iniciativa de Granos del Mar Negro, suscrita en Estambul el 22 de julio de 2022 por la ONU, Turquía, Rusia y Ucrania, para facilitar las exportaciones de alimentos (en especial maíz y trigo) y fertilizantes, sin obstáculos, desde los puertos marítimos de Chornomorsk, Odesa y Yuzhny, formando así un “corredor marítimo humanitario seguro” con vigilancia las 24 horas del día, que incluye a América Latina, con la finalidad de estabilizar los precios de los alimentos y evitar la hambruna.

4.2. El papel de las PYMES y la asociatividad como alternativa para afrontar la crisis alimentaria

La Red Mundial contra Crisis Alimentarias registró su nivel histórico más alto de inseguridad alimentaria aguda en su informe de 2021, lo cual está relacionado con el índice de pobreza de cada país (Acción contra el Hambre, 2022).

Estadísticamente, la población con mayor grado de pobreza y más vulnerable a la crisis alimentaria podría ser aquella vinculada al sector Agricultura, sobre todo de las zonas rurales (FAO, 2018).

Además, considerando que el suministro global de alimentos se abastece a través de una pluralidad de agentes económicos, desde las pymes (agricultura familiar y de subsistencia), empresas locales y empresas transnacionales (agricultura empresarial), se recomienda utilizar múltiples canales de distribución incluyendo ferias internacionales con la finalidad de proveer de bienes y servicios a la demanda nacional e internacional.

Al respecto, el acceso a los mercados internacionales puede aumentar los ingresos medios de los agricultores que se especializan en la producción de cultivos de exportación; pero al intensificar la competencia también puede reducir la demanda de trabajadores pobres en los sectores que compiten con los productos importados. Adicionalmente, los pequeños agricultores tropiezan con muchas dificultades al tratar de conectarse con los mercados mundiales, aunque las mejoras en la infraestructura y la facilitación del comercio están contribuyendo a reducir los costos generales del comercio (OMC, 2018).

Bajo estos postulados, resulta imperativo la optimización de la producción alimentaria a través de la asociatividad de las PYMES latinas. Ahora bien,

el quehacer internacional muestra experiencias exitosas de asociatividad de la agricultura familiar en los sistemas agroalimentarios, que comprende la ruta de los alimentos desde su cultivo hasta su consumo en mesa (FAO, 2017), tal es el caso de la Red Andina de Productores de Quinua.

En coherencia con ello, en el caso peruano —y acorde con la Política Nacional Agraria 2021-2030 aprobada por Decreto Supremo 017-2021-MIDAGRI y la Política Nacional del Ambiente al 2030 aprobada por Decreto Supremo 023-2021-MINAM— el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) cuenta con una Dirección de asociatividad y desarrollo empresarial, así como con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021 que promueven la asociatividad del empresario rural (pequeños productores agropecuarios) para el acceso a mercados internacionales, comprendiendo líneas de acción y actividades estratégicas como fomentar la formalización de las organizaciones de productores agrarios a través de planes de negocio bajo la forma de asociatividad agraria y brindando apoyo para la mejora de la gestión empresarial de las organizaciones de productores agrarios.

4.3. Gobernanza alimentaria para América Latina: impulso hacia el desarrollo sostenible

Se entiende por “gobernanza alimentaria” a la forma como los Estados latinoamericanos se organizan para la solución de un problema público, tal es el caso de la crisis alimentaria.

En cuanto al nuevo rol de América Latina en la política comercial internacional regional para enfrentar la crisis alimentaria, el COVID-19 evidenció brechas en los servicios públicos de los Estados (salud, ambiental, transporte e integración para la importación y exportación), lo que conllevó al endeudamiento y reestructuración de los presupuestos nacionales, incluyendo subsidios —y simultáneamente— desaceleración de sus economías, aspectos agudizados por la guerra en Ucrania.

En este contexto, se proponen las siguientes medidas como estrategias para enfrentar la crisis alimentaria en América Latina, de cara al futuro cercano:

- 1) Actualizar la Política Nacional Agraria y la Política Nacional del Ambiente con una mirada de “integración latinoamericana” cimentada en planes estratégicos nacionales, así como en planes de desarrollo concertados en el ámbito regional y local para afrontar la crisis alimentaria y reducción de la pobreza, bajo el enfoque de ordenamiento territorial.

- 2) Aprovechar las oportunidades de sustitución de exportaciones ucranianas, incrementando el grado de integración regional entre países latinoamericanos. Por ejemplo: adquisición de aceites vegetales o soja provenientes de Brasil; y, desarrollo de energía ecoamigable o biocombustibles; y, fertilizantes orgánicos.
- 3) Diversificar las fuentes de suministro de los artículos de primera necesidad como medio para reducir los riesgos de abastecimiento, acompañado de la promoción de la agroindustria y la asociatividad para una adecuada oferta agrícola y fomento de la diversificación productiva, con el mejoramiento del flujo transfronterizo de alimentos, fertilizantes y combustibles importados para el adecuado abastecimiento de la población latinoamericana, en atención al cambio climático.
- 4) Procesamiento, comercialización y distribución de productos agrícolas, así como eficiencia en el uso de los insumos y mano de obra (población rural) en los diversos eslabones de las cadenas de producción de bienes destinados al consumo nacional o exportación, cumpliendo con los estándares y certificaciones internacionales.
- 5) Fomentar la ampliación de las áreas de cultivo, bajo un enfoque de gobernanza alimentaria y ambiental, mejorando los estándares de desempeño productivo, comercial y social.
- 6) Acceso al financiamiento agrario ante bancos multilaterales de desarrollo para contrarrestar la crisis de competitividad de los sistemas alimentarios.
- 7) Estructuración de un portafolio de inversiones e infraestructura agrícola y riego, formando capacidades productivas, cumplimiento de compromisos ambientales y climáticos, destinado al consumo local y de exportación, aprovechando la red de acuerdos comerciales (tratados de libre comercio).
- 8) Diseño y ejecución de proyectos para la infraestructura portuaria y aeroportuaria para la exportación e importación de alimentos, cercanos a los centros o clústeres productivos.
- 9) Incrementar la inversión en insumos (banco de semillas) y en un parque de maquinarias y equipos para optimizar la producción doméstica, a través de la tecnificación e ingeniería agrícola, y, provisión de asistencia técnica para el mejor aprovechamiento de los recursos hídricos.

- 10) Adecuada administración de la pérdida y el desperdicio de alimentos a través de soluciones técnicas que comprende políticas, normas y reglamentos sobre este tema, buenas prácticas de producción vegetal y animal, almacenamiento, conservación y etiquetado, así como, óptima infraestructura pública y privada para el buen funcionamiento de las cadenas alimentarias.
- 11) Intensificar la conectividad y acceso a las Tecnologías de la Información (TIC) en las zonas rurales con mayor concentración de pobreza y vulnerabilidad.
- 12) Gestionar un observatorio latinoamericano de los principales alimentos que se importan y exportan en América Latina desde y hacia el mundo, así como, de las fluctuaciones de precios y otros factores.
- 13) Gestionar un registro agrario latinoamericano de naturaleza pública, en formato electrónico, de alcance nacional y regional, mediante la implementación de inteligencia artificial y de consulta espacial que permita la trazabilidad de la población (por edades, ubicación geográfica, etc.) dedicada a la agricultura familiar y empresarial a nivel latinoamericano, diferenciado según país, temporada, tipo de cultivo, cantidad de producción por toneladas, fuente hídrica, riesgos climatológicos, tipo de fertilizantes utilizados, agencias estatales cercanas a los centros de producción, identificación, confluencia con zonas de explotación minera, hidrocarburos, concesiones forestales, etc.
- 14) Incorporar en el diseño curricular de la educación básica regular a nivel inicial, primaria y secundaria temas vinculados al comercio internacional, agronegocios y cultura exportadora.
- 15) Desarrollo de capacidades de la población rural, para la conexión con la juventud rural y las mujeres del campo, en un esquema de desarrollo inclusivo y sostenible.
- 16) Participación de los gobiernos locales (municipalidades) y regionales, articuladamente con los gremios o cámaras de comercio cercanos a los centros productivos, para brindar asistencia técnica y difundir las medidas para contrarrestar la crisis alimentaria en el tejido social de la comunidad latinoamericana.

5. Conclusiones y recomendaciones

1. Las propuestas de solución para la crisis alimentaria comprenden establecer la perspectiva de gobernanza global en materia alimentaria en las economías latinoamericanas y su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para reducir el hambre, conjuntamente, con la implementación de medidas de desarrollo sostenible.
2. Fomentar un nuevo multilateralismo mundial para el desarrollo de los países de América Latina que comprenda la reducción del hambre y ampliar las áreas de cultivo, bajo un enfoque de gobernanza alimentaria y ambiental hacia la seguridad y soberanía alimentaria.
3. Finalmente, América Latina debe asumir un nuevo rol en la política comercial internacional regional que se funde en el desarrollo de mercados de productos básicos, la optimización de la producción alimentaria a través de la asociatividad de las PYMES teniendo en cuenta la biodiversidad de su entorno, como también, formular un estructurado portafolio de inversiones e infraestructura agrícola y el adecuado control de la pérdida y desperdicio de alimentos.

REFERENCIAS

Agencia de Noticias Chinas Xinhua Español (21 de setiembre de 2022). *Seguridad alimentaria es "zona cero" para multilateralismo inclusivo.* <http://spanish.news.cn/20220921/788a88ed941f40cddbdd064ea577c376/c.html>

Asociación Latinoamericana de Integración- ALADI (16 de junio de 2022). *Informe de Comercio Exterior Global CEG 2021.* <https://www2.aladi.org/sitioaladi/documentos/tenci/2022/3032.pdf>

Asociación Acción contra el Hambre (s.f.). *Crisis alimentarias: ¿Qué países son los más afectados?* <https://www.accioncontraelhambre.org/es/crisis-alimentaria-paises>

Banco Mundial (s.f.). *PIB Per Cápita (US\$ a precios actuales).* <https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

Banco Mundial (22 de julio de 2022). *Fertilizantes: Cómo gestionarlos para evitar una crisis alimentaria prolongada*. <https://blogs.worldbank.org/es/voices/como-gestionar-los-fertilizantes-en-el-mundo-para-evitar-una-crisis-alimentaria-prolongada>

Banco Mundial (10 de Noviembre de 2022). *Informe sobre aumento de la inseguridad alimentaria y las respuestas del Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD (2008) de las Naciones Unidas. *Como afrontar la crisis alimentaria mundial. Políticas de comercio, inversión y productos básicos fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria sostenible y aliviar la pobreza*. https://unctad.org/es/system/files/official-document/osg20081_sp.pdf

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD (10 de Julio de 2022) de las Naciones Unidas. *Vías para diversificar la economía de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos*. https://unctad.org/system/files/official-document/cimem2d53_es.pdf

Comisión Económica de América Latina y el Caribe -CEPAL (2022). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿Cómo enfrentar esta nueva crisis?*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf

Giordano, Paolo y Michalczewsky, Kathia (Julio 2022). *Impacto Comercial de la guerra en Ucrania en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-impacto-de-la-guerra-en-Ucrania-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Ha-Joon Chang (31 de diciembre de 2020). *Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46824-construir-un-multilateralismo-favorable-al-desarrollo-un-nuevo-nuevo-orden>

Ocampo, José Antonio (Agosto 2015). *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38855/GobernanzaGlobalyDesarrollo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (2011). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. <https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (Junio 2014). *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles.* <https://www.fao.org/3/i3901s/i3901s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (2017). *Experiencias exitosas de asociatividad de los agricultores familiares en los sistemas alimentarios. El caso de la Red Andina de Productores de quinua.* <https://www.fao.org/3/i6850s/i6850s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (2018). *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe: Soluciones del Siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo.* <https://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (Mayo 2022). *Repercusiones del conflicto entre Ucrania y la Federación de Rusia en la seguridad alimentaria mundial y asuntos conexos en relación con el mandato de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).* <https://www.fao.org/3/nj164es/nj164es.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (29 de setiembre de 2022). *La FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente llaman a la acción en el Día Internacional de Concienciación sobre la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.* <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/hacer-frente-la-perdida-y-el-desperdicio-de-alimentos>

Organización de las Naciones Unidas (25 de septiembre de 2015). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.* <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Organización de las Naciones Unidas- ONU (08 de junio de 2022). *Centroamérica y los pequeños estados insulares, las regiones más afectadas.* <https://news.un.org/es/story/2022/06/1509932>

Organización Mundial de Comercio (OMC) y Grupo Banco Mundial (2018). *Comercio y Reducción de la Pobreza: Nuevas Pruebas del Impacto en los países en desarrollo. La logística agrícola en las regiones rezagadas: el caso de Uganda.* Pp. 107-108. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wto_wbjointpublication_s.pdf

Organización Mundial de Comercio – OMC (s.f.). *El conflicto entre Rusia y Ucrania pone en peligro la frágil recuperación del comercio mundial.* https://www.wto.org/spanish/news_s/pres22_s/pr902_s.htm

Daniel Olivier Hermoza Alarcón

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Tercer Secretario del Servicio Diplomático de la República. Actualmente se desempeña en la Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Jimy Trujillo Chuquihuaccha

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Tercer Secretario del Servicio Diplomático de la República. Actualmente se desempeña en la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores.

América Latina frente a la guerra entre Rusia y Ucrania de 2022: una propuesta de categorización de las posturas de política exterior

RESUMEN

El presente artículo plantea una propuesta de categorización de las posturas de los países de América Latina con respecto a la guerra entre Ucrania y Rusia de 2022. El trabajo inicia con una descripción de la relación entre Rusia y América Latina, explicando su agravamiento en tiempos recientes. Después, se ofrece una enumeración de la postura de las políticas exteriores de América Latina en base a las principales votaciones en organismos multilaterales respecto al conflicto de Ucrania. A partir de esta enumeración, se desarrolla una propuesta de categorización de las posturas en tres tipologías: postura crítica, postura ambigua y postura mediadora. Finalmente, se provee una definición y una mirada analítica sobre cada categoría propuesta

Palabras clave: América Latina, política exterior, relaciones Rusia-América Latina, guerra entre Rusia y Ucrania, orden multipolar.

ABSTRACT

This article presents a proposal to categorize the positions of Latin American countries regarding the war between Ukraine and Russia in 2022. The article begins with a description of the relationship between Russia and Latin America, explaining its recent consolidation. Afterwards, an enumeration of the position of the foreign policies of Latin America is offered based on the main votes in multilateral organizations regarding the conflict in Ukraine. From this, a proposal to categorize the positions into three typologies is presented: critical position, ambiguous position and mediating position. Finally, a definition and an analytical view are provided in relation to each proposed category.

Key words: Latin America, Foreign Policy, Russia-Latin America relations, Ukraine-Russia War, Multipolar order.

1. Introducción

La invasión rusa a territorio ucraniano en febrero de 2022 es, sin lugar a duda, un evento disruptivo a nivel global. Dicho acontecimiento puede ser entendido como parte del histórico conflicto ruso-ucraniano, el cual fue calificado como una disputa regional entre los objetivos de expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y como una búsqueda de la Federación de Rusia por recuperar su relevancia geopolítica tras la caída de la Unión Soviética.

Las protestas del Euromaidán a finales de 2013 e inicios de 2014 en Ucrania, a favor de una mayor integración con la Unión Europea (UE) y del cese de la represión del régimen, desembocaron en la caída del gobierno de Víctor Yanukóvich, afín a los intereses rusos. Frente a estos acontecimientos, en 2014 se produjeron protestas en las regiones de mayoría rusoparlante. Meses más tarde, Crimea fue la primera región ucraniana en ser ocupada por tropas rusas en dicho año.

La usual estrategia rusa, en estos casos, ha sido la celebración de un referéndum para justificar a nivel internacional la anexión. Sin embargo,

esta consulta ciudadana, que resultó en un abrumador voto mayoritario a favor de la incorporación de Crimea a la Federación de Rusia, no fue reconocida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Y, recién en 2015, tras una serie de negociaciones, se llegaron a firmar los Acuerdos de Minsk para el cese al fuego general y para que las regiones separatistas de Donetsk y Lugansk reciban un estatus especial en la constitución ucraniana, con una mayor autonomía.

Sin embargo, este consenso fue violado por ambas partes en conflicto, lo que devino en la continuación de la guerra del Donbás. De esta manera, hubo un estancamiento en las áreas de influencia de Rusia y Ucrania sobre esta región entre 2015 y 2022. Posteriormente, Volodimir Zelensky sucedió a Petro Poroshenko como presidente ucraniano en 2019 y, desde el inicio de su campaña, se mostró a favor de un alto al fuego en el Donbás y en la integración de Ucrania a la OTAN. Ello colisionó de forma directa con los intereses de la Federación de Rusia, la cual apostaba por evitar que más países en su frontera europea se incorporen a la OTAN, como fue el caso de Polonia y las repúblicas bálticas.

En consecuencia, las relaciones entre Ucrania y Rusia comenzaron a debilitarse desde 2021, debido a la concentración de tropas rusas en la frontera con Ucrania y al recrudecimiento de la violencia en el Donbás. En febrero del presente año, el presidente ruso Vladimir Putin anunció una operación militar especial en territorio ucraniano, con el objetivo de eliminar a “los elementos neonazis en Ucrania” y desmilitarizar el país (Sánchez, 2022). Acto seguido, reconoció a las repúblicas populares de Donetsk y Lugansk como estados independientes. A partir de estos acontecimientos, se ha considerado la invasión rusa a Ucrania en curso como un elemento disruptivo a nivel global a raíz de sus consecuencias: crisis humanitaria de refugiados en Europa, aumento del precio de los fertilizantes y del gas, y ruptura de las cadenas de valor de producción de alimentos.

En este contexto, América Latina se ha visto afectada por las consecuencias de esta guerra, en apariencia lejana. La recuperación económica tras la pandemia por COVID-19, que fue particularmente grave en esta región, puede verse perjudicada por este conflicto bélico. Cabe recordar que Latinoamérica, caracterizada por sus recientes estallidos sociales, enfrenta la problemática del aumento del precio de los alimentos y del gas.

Y, a nivel geopolítico, no resulta ajena a la competencia entre los Estados Unidos de América y China, y a la configuración de un orden multipolar, que es el telón de fondo de la invasión a Ucrania. Considerando este contexto y la importancia de estos sucesos para nuestra región, ¿cuál es la posición de las políticas exteriores de los países de Latinoamérica con respecto al conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania?

En respuesta a esta pregunta, el presente artículo tiene como finalidad brindar una primera aproximación al posicionamiento de los países latinoamericanos en torno al mencionado suceso y proveer una clasificación de sus posturas en política exterior. Bajo ese objetivo, se argumenta que es posible identificar y establecer tres categorías en dichas posiciones: i) postura crítica, ii) postura ambigua y iii) postura mediadora.

Para este propósito, el texto se divide en tres secciones. Para comenzar, se presenta un conciso repaso de las relaciones entre la Federación de Rusia y los países de América Latina en su conjunto. Ello tiene como fin identificar los antecedentes históricos de este vínculo y contextualizar adecuadamente el desarrollo de los eventos recientes, y se provee una síntesis de las posturas de los Estados con relación al conflicto, examinando sus votaciones en los organismos multilaterales, así como sus discursos. Luego, se exponen las propuestas de clasificación como tal, proveyendo una breve definición de estas y un conciso análisis. Finalmente, se brindan las conclusiones del artículo.

La relevancia de este artículo radica en que permitirá enriquecer el debate sobre el rol de América Latina en el sistema internacional. En un mundo que transita a la multipolaridad, las políticas exteriores latinoamericanas se perfilan hacia patrones de conducta diferenciados de la postura estadounidense, la potencia hemisférica. La identificación de categorías puede generar un mayor entendimiento sobre las decisiones adoptadas por las diplomacias latinoamericanas, al establecer un hilo conductor. En tal sentido, se busca contribuir a la discusión sobre el posicionamiento de la región latinoamericana en un mundo multipolar para establecer futuras comparaciones con otras regiones del mundo, en particular Asia o África, a fin de entender cómo la periferia mundial se posicionó frente al conflicto entre Rusia y Ucrania.

Como punto final, cabe destacar que el trabajo, al ser una primera aproximación al posicionamiento latinoamericano frente a la guerra en Ucrania, no busca presentar argumentos que expliquen el accionar o el direccionamiento de la política exterior de cada uno de estos países con respecto al conflicto, pues ello excedería los límites del artículo. El objetivo es ofrecer un mapeo general de las posturas de los países de América Latina, a fin de que sirva como herramienta para otros investigadores o analistas que opten por profundizar en el tema.

2. Antecedentes de la relación ruso-latinoamericana

De acuerdo con lo señalado por Adins y Rooney (2019), dentro del registro histórico de las relaciones entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los países de América Latina, es posible identificar dos grandes etapas. La primera abarca el período comprendido entre 1917 y 1960, durante el cual la interacción se redujo a los vínculos existentes entre el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) y los partidos comunistas de la región, además del establecimiento de relaciones diplomáticas con México, Uruguay y Argentina.

El segundo período se ubica desde 1960 hasta 1991, año de la disolución de la URSS. Esta etapa, a diferencia de la primera, estuvo marcada por una dinámica distinta a raíz de la creciente confrontación entre Washington y La Habana. Tras el triunfo de la revolución cubana en 1959, Moscú empezó a considerar a Cuba como una oportunidad para profundizar sus relaciones con el tercer mundo, más allá de los continentes africano y asiático (Adins & Rooney, 2019).

Para la Unión Soviética, en este contexto, mantener cierta presencia en América Latina contribuía no solo a su prestigio de superpotencia, sino que también permitía debilitar la hegemonía estadounidense en su histórica zona de influencia. En ese sentido, la URSS apoyó con mucha vehemencia los constantes procesos de no alineamiento político y de independencia económica en esta región (Adins & Rooney, 2019).

Cabe señalar que, desde la posición latinoamericana, el acercamiento a la potencia soviética respondió, principalmente, a la búsqueda programática de nuevos socios comerciales y fuentes de cooperación económica. Además, la normalización de las relaciones con Moscú brindó a los líderes latinoamericanos de ese entonces la oportunidad de fortalecer su proyección internacional. Por último, en casos puntuales, las dinámicas de cooperación con la Unión Soviética eran asimiladas como una herramienta de presión o negociación frente a los Estados Unidos de América, cuya imagen internacional se vio mermada en aquellos años (Adins & Rooney, 2019).

Ahora bien, con el colapso de la URSS en 1991, el interés en América Latina por parte de la otra potencia mundial se fue perdiendo. El comercio ruso con la región disminuyó dramáticamente y, a pesar de mantener sus embajadas, las actividades del país se redujeron a una rutina diplomática

sin mayores novedades o avances. No obstante, ello cambió a partir de la segunda mitad de dicha década. En 1996, se registró la visita del entonces ministro de Relaciones Exteriores ruso Evgueni Primakov a varios países latinoamericanos, evidenciando un primer intento por recuperar los vínculos con la región (Rouvinski, 2020).

Sin embargo, el verdadero afianzamiento de dichas relaciones se concretaría a partir del nuevo milenio. Vladimir M. Davydov (2010) explicó que, una vez superada la ola reformista neoliberal y de democratización, la región latinoamericana fue testigo del agotamiento de la unipolaridad liderada por los Estados Unidos de América y, asimismo, pudo identificar la necesidad de diversificar sus relaciones económicas más allá de su hemisferio.

Por parte de la Federación de Rusia, la llegada de Vladimir Putin a la presidencia de dicho país en el año 2000 representó un cambio real en la dirección de la política exterior rusa hacia América Latina. El nuevo líder buscó identificar países socios dispuestos a participar en la construcción, en principio retórica, de un orden internacional multipolar diferente al liderado por los Estados Unidos de América y sus aliados, para lo cual la región latinoamericana se presentó como una gran candidata (Rouvinski, 2020).

No obstante, cabe señalar que —tal como lo señalan Adins & Rooney (2019)— la profundización de las relaciones ruso-latinoamericanas en el transcurso del nuevo milenio no ha significado que la región haya sido la principal prioridad de Rusia. Asimismo, este acercamiento no ha sido una iniciativa exclusiva de la parte rusa, sino también de los gobiernos latinoamericanos, tanto de izquierda como de posición moderada, a fin de diversificar sus relaciones internacionales.

En ese sentido, a diferencia de la etapa soviética, en estas dos últimas décadas más que un único eje promotor dentro de la política exterior rusa existe una combinación de diferentes factores que solventan el nuevo interés en la región latinoamericana, los cuales van desde las oportunidades comerciales hasta la difusión de un nuevo orden internacional multipolar (Rouvinski, 2020).

Tabla 1

Síntesis de las posturas de los países latinoamericanos sobre el conflicto entre Rusia y Ucrania en organismos multilaterales

País	Solicitud de investigación de crímenes de guerra en la CPI - 02/03/2022	Voto en la suspensión de Rusia en el Consejo de DDHH - AGNU - 07/04/2022	Voto en la suspensión de Rusia como país observador en la OEA - 21/04/2022	Declaración de condena a la invasión en OEA - 25/02/2022 y 06/10/2022	Posición sobre Ucrania en la 77 AGNU - 20-26/09/2022
México	No	Abstención	Abstención	A favor / No suscribió	Tregua a través de un acuerdo multinacional.
Brasil	No	Abstención	Abstención	Abstención / No suscribió	El conflicto debe ser solucionado a través de una reforma del sistema de la ONU.
Argentina	No	A favor	Abstención	Abstención / No suscribió	Imponer el diálogo en la disputa causada por el avance militar de Rusia en territorio ucraniano.
Chile	Sí	A favor	A favor	A favor / A favor	La invasión rusa a Ucrania es un acto de agresión injusto.
Colombia	Sí	A favor	A favor	A favor / A favor	La invasión rusa a Ucrania es similar a las invasiones a Irak, Libia y Siria.
Perú	No	A favor	A favor	A favor / A favor	La invasión rusa a Ucrania es un acto ilegítimo (de la misma manera que la ocupación israelí de territorios palestinos) y debe primar el diálogo para resolver el conflicto.
Bolivia	No	En contra	Abstención	Abstención / No suscribió	Se deben dar esfuerzos en Naciones Unidas para el alto al fuego entre Rusia y Ucrania.

Ecuador	No	A favor	A favor	A favor / A favor	El conflicto en Ucrania ha aumentado la desnutrición y ha generado una crisis de refugiados.
Uruguay	No	A favor	A favor	Abstención / A favor	La invasión rusa a Ucrania es injustificable y es una clara violación a los principios de Naciones Unidas.
Paraguay	No	A favor	A favor	Abstención / A favor	Paraguay se preocupa por la situación en Ucrania.
Venezuela	No	No asistió	-	-	Venezuela apoya la propuesta para organizar una comisión internacional para facilitar el diálogo entre Rusia y Ucrania.

3. Análisis y propuesta de clasificación de posturas

3.1. Posición crítica

La posición crítica se presenta como una postura de rechazo y condena al accionar de Rusia, calificándola, de forma explícita, como una invasión al territorio ucraniano. Esta posición frente al conflicto se fundamenta en el respeto del derecho internacional, desde el cual los hechos suscitados pueden calificarse como un crimen de agresión a Ucrania, conforme a la Resolución 3314 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ese sentido, esta posición se alinea con los objetivos trazados por la ONU desde su concepción: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Mársico, 2022).

Con respecto al presente caso de estudio, se han identificado como países con una posición crítica a Chile, Colombia, Perú y Uruguay. En el caso de Chile, su política exterior —desde el regreso a la democracia en 1990— se ha mantenido bastante estable, sosteniéndose en el pragmatismo con respecto a la inserción de este país en el sistema internacional (González, 2019). Bajo ese marco, y en línea con la posición mayoritaria de la comunidad internacional, la diplomacia chilena ha optado por condenar públicamente la invasión de Rusia a Ucrania, calificándola como un acto de agresión injusto (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2022).

Inclusive, al margen de mantener relaciones diplomáticas de forma regular con la Federación de Rusia, el Estado chileno ha sostenido esta postura en el ámbito multilateral al haber votado a favor de la suspensión de Rusia como país observador en la Organización de Estados Americanos (OEA) y como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Con respecto a Colombia, el compromiso con el respeto, la promoción y la garantía de los derechos humanos y el derecho internacional se encuentran establecidos en su proyección internacional. Incluso, en las dos últimas décadas, el gobierno colombiano se ha caracterizado por emprender la internacionalización del conflicto armado del que padecen, lo cual ha dado como resultado una profundización de sus relaciones con los Estados Unidos de América y un posicionamiento internacional como un Estado comprometido con el establecimiento de la paz en su territorio (David *et al.*, 2019).

Por ello, no resulta nada extraña la postura crítica de la diplomacia colombiana, que ha equiparado la invasión rusa a las invasiones a Irak, Libia y Siria. Asimismo, bajo la lógica de mediación a favor de la paz, la Cancillería de Colombia ha propuesto, en el marco de las Naciones Unidas, conformar un grupo de urgencia para llegar a solucionar las diferencias entre Ucrania y Rusia (Ministerio de Relaciones de Colombia, 2022).

En una línea muy similar, el Estado peruano también ha tomado una posición de condena a la invasión rusa, calificándola como un acto ilegítimo y apostando por una dinámica de diálogo que coadyuve a resolver el conflicto. Una postura acorde con el involucramiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú en la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia representativa, características propias de dicha institución desde su creación (Novak & Namihas, 2020).

Finalmente, en el caso de Uruguay, se identifica una postura crítica integral, la cual ha sido canalizada a través de diversos pronunciamientos en los cuales se califica la invasión a Ucrania como una violación del derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, bajo el

principio rector de promoción de la paz y los derechos humanos que posee la política exterior uruguaya, también se ha propuesto resolver el conflicto a través de medios pacíficos como el diálogo (Fernández, 2019; Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 2022).

3.2. Posición ambigua

La postura ambigua es entendida como una posición cargada de matices, pues, en este caso, los países suelen expresar públicamente su preocupación por el mencionado conflicto, sin embargo, dicho discurso no se presenta como una condena explícita a la parte rusa ni conlleva necesariamente al emprendimiento de acciones concretas en el ámbito comercial. Esta posición, principalmente, no llega a trascender del ámbito estrictamente discursivo.

Ello puede identificarse claramente en el caso de Argentina, cuya posición como Estado con respecto a la invasión a Ucrania, en el marco de la 77º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, fue la de apostar por el diálogo. En esta línea, a pesar de transmitir su interés por la pronta resolución del conflicto, se abstuvo de votar, tanto durante la suspensión de la Federación de Rusia como país observador en la OEA como en la declaración de condena a la invasión.

Asimismo, a pesar de haber reiterado recientemente su “firme rechazo al uso de la fuerza armada” por parte de Rusia, ello no se ha trasladado a mayores acciones o propuestas de diálogo en el desarrollo de su política exterior dentro del ámbito multilateral (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2022).

De forma similar, Paraguay ha enunciado públicamente su preocupación en torno a los eventos suscitados, tomando en consideración la violación al derecho internacional en la que ha incurrido la Federación de Rusia. Sin embargo, es posible identificar algunos matices dentro de esta postura, pues, a pesar de haber votado a favor de la suspensión de Rusia en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y como país observador de la OEA, la diplomacia uruguaya se abstuvo de condenar el accionar ruso en el marco de este último espacio multilateral. Inclusive, la cancillería de dicho país optó por limitarse a hacer un llamado a la estructura multilateral de las Naciones Unidas, para que sea esta la que permita concretar una dinámica de diálogo entre las partes involucradas (Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, 2022).

Finalmente, el tercer caso identificado dentro de la postura ambigua es el de Ecuador. Dicho país, no obstante haber condenado de manera explícita las operaciones militares rusas en territorio ucraniano al inicio del conflicto, con el paso de los meses terminó por enfocar su discurso en otros elementos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, 2022). Así, a pesar de haber dado votos a favor de la suspensión de la Federación de Rusia en los diversos espacios multilaterales, actualmente mantiene una retórica de preocupación en torno a problemáticas como la desnutrición y la crisis de refugiados, las cuales resultan una consecuencia de la guerra, pero se alejan de la perspectiva mayoritaria que ha tenido la comunidad internacional sobre el conflicto.

Ahora bien, resulta evidente que la postura ambigua de estos tres países con respecto al conflicto con Ucrania no intenta polarizar con ninguna de las partes y opta por una salida que no implique un compromiso directo con alguno de estos Estados. Y ello puede cobrar sentido si es que se toma en consideración que, después de Brasil y México, los países con mayor intercambio comercial con la Federación de Rusia son, irónicamente, Ecuador, Argentina y Paraguay.

3.3. Posición mediadora

La posición de mediador se entiende como una postura que evita ser maximalista o radical en las críticas a alguna de las partes en conflicto. Su principal objetivo es servir como mediador entre las partes del conflicto, esto es, ser percibido como un puente diplomático confiable. Existen numerosos ejemplos históricos de mediadores diplomáticos, como el caso de la Santa Sede frente al conflicto del Beagle (1978) entre Argentina y Chile, o Estados Unidos en el caso del Protocolo de Río de Janeiro entre el Perú y Ecuador. Asimismo, existen países cuyas políticas exteriores han tendido históricamente a ser mediadores diplomáticos de larga data, como Singapur durante la Guerra Fría, que fue un centro de negociaciones entre el Oeste y el Este.

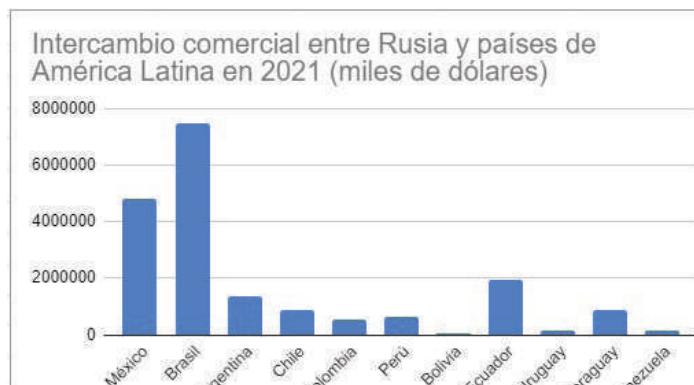
En cuanto al conflicto en Ucrania, se propone que México, Brasil, Venezuela y Bolivia se pueden entender como mediadores. En el caso mexicano, su política exterior se ha caracterizado históricamente como no intervencionista y no es común que emita opiniones maximalistas con respecto a otros Estados. La diplomacia mexicana pretende que se perciba al país como un Estado confiable que sirva como un puente para que Ucrania y Rusia, tras pactar un armisticio, entablen relaciones. Este objetivo es compartido por otras potencias medianas en Asia (Indonesia, Arabia Saudita, Kazajstán, India), y Europa (Turquía, Francia).

La posición mexicana cuenta con matices importantes, como, por ejemplo, oponerse a las sanciones económicas a Rusia, y abstenerse a la expulsión de Moscú del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Sin embargo, no ha reconocido como válidos los referéndums celebrados en las regiones de Donetsk, Lugansk, Zaporiyia, y Jersón, ni hubo una condena explícita al reconocimiento ruso a estas entidades de parte de México. Podemos observar una transición en la política exterior mexicana, de la ambigüedad en los primeros meses de la invasión (abstenciones y ausencia de una condena explícita), a la configuración de una posición de mediador. Actualmente, la posición mexicana consiste en construir medidas de confianza entre Rusia y Ucrania, para, posteriormente, crear una comitiva diplomática de alto nivel para mediar entre las partes en conflicto. Esta comitiva estaría integrada por potencias emergentes, como India, o personalidades internacionales, como el Papa Francisco.

En el caso de Brasil, lo central es señalar que tanto Brasilia como Moscú son países integrantes del bloque BRICS, una asociación comercial entre potencias emergentes, con gran peso demográfico a nivel mundial y un alto grado de participación en el comercio internacional. Desde el inicio de la guerra, los países BRICS tuvieron una posición a favor del diálogo diplomático y no elaboraron críticas explícitas contra Rusia. Sin embargo, promovieron el fin del conflicto. Brasil ha tomado una postura ligeramente más neutral que México, al abstenerse en las votaciones relacionadas con Rusia en las Naciones Unidas y en la OEA. Esto ya se ha observado con anterioridad, cuando Brasil tuvo una posición de abstención en lo referente a la validez del referéndum relacionado a la anexión rusa de Crimea en 2014, de la misma manera que México.

Figura 1

Comparación del intercambio comercial (exportaciones e importaciones) entre Rusia y los países latinoamericanos



Elaboración propia a partir de los datos recopilados por TradeMap.

Cabe notar que Brasil es el principal socio comercial de Rusia en América Latina, superando a México y liderando claramente frente a los demás países. La relación comercial de estos países está basada en que el gigante latinoamericano brinda granos a Rusia, mientras que el país euroasiático le otorga fertilizantes. Los granos y los fertilizantes fueron los productos principales en este intercambio comercial en 2021, en términos de valor monetario. Esto adquiere una renovada importancia en el contexto de las sanciones económicas a Rusia en el marco de la invasión a Ucrania, que supone el aumento de precio de los fertilizantes. La relación Rusia-Brasil tiene una dinámica aparte, pues son potencias emergentes cuyo vínculo económico creció a lo largo del siglo XXI. Esta asociación estratégica no varió entre los gobiernos del Partido de los Trabajadores y el giro a la derecha radical durante el gobierno de Jair Bolsonaro.

Por otro lado, Venezuela y Rusia incrementaron sus vínculos bilaterales desde el gobierno chavista, a inicios del siglo XXI. Fundamentalmente, este vínculo se sostuvo sobre la base de compra de tecnología militar, cooperación técnica e intercambio energético (Rodríguez, 2019). Rusia es el principal proveedor de armamento a Venezuela y prestó acciones disuasorias contra los Estados Unidos, al enviar equipo militar y efectivos a Caracas, en el contexto de las amenazas de intervención por parte de Washington. En el marco de la anexión a Crimea en 2014, Caracas se manifestó a favor del accionar bélico de Rusia, pero evitó reconocer como válido el referéndum celebrado para justificar el control ruso sobre esta región. Se tiene una similar situación con respecto a Donetsk y Lugansk, pues Venezuela se mostró a favor del reconocimiento ruso a estas entidades, pero no se mostró a favor de la validez del referéndum de anexión.

Con la invasión rusa a Ucrania de 2022, ocurrió un cambio geopolítico para Venezuela. Washington acudió a Caracas para reactivar el intercambio comercial de energía, en el contexto de las sanciones a Moscú, que generaban el incremento del precio de este bien, a cambio del levantamiento de las sanciones contra el país latinoamericano. Hasta el momento, las posiciones de ambos países han sido muy prudentes en esta negociación, pues es poco probable que Caracas acepte un trato que implique dañar los intereses rusos, considerando que Moscú fue uno de sus pocos aliados consistentes en el marco de la crisis venezolana (Caridad y Mines, 2022). Asimismo, en la Asamblea de Naciones Unidas, Venezuela se mostró a favor de una plataforma internacional para facilitar el diálogo entre Moscú y Kiev. Sin embargo, en una reunión bilateral de cancilleres que tuvo lugar el 4 de julio de 2022, Venezuela condenó el uso de sanciones contra Rusia y sostuvo que el flujo de armamento brindado por la OTAN a Ucrania es un factor de la continuación de la guerra (Villacorta, 2022). En ese sentido, se ve la postura de Venezuela con matices. En comparación con sus vecinos

latinoamericanos, tiene una postura más afín a Rusia con respecto al conflicto en Ucrania, pero observa las ofertas de Washington con interés y cautela, y a nivel discursivo, se manifiesta a favor de una salida negociada, si bien comparte posturas con Rusia.

Por otra parte, la relación bilateral entre Bolivia y Rusia se fortaleció durante el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales. El aspecto clave de este vínculo es el eje energético, pues en 2016, Gazprom, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y el Ministerio de Hidrocarburos boliviano firmaron una hoja de ruta para la implementación de proyectos conjuntos. En 2018, se profundizaron estos mecanismos de cooperación entre el Estado boliviano y Gazprom, y se discutieron las condiciones fundamentales del contrato de prospección y extracción de petróleo y gas en la región de Vitiacua. Otros elementos importantes de la relación bilateral entre La Paz y Moscú son la cooperación en el ámbito geológico, tecnología militar y energía nuclear para fines pacíficos. En 2021, el comercio boliviano con Rusia fue bajo en comparación con otros países de América Latina, pero esto no impidió una destacada sinergia en el campo político. En Naciones Unidas y en la OEA, votó en contra o se abstuvo en las decisiones relacionadas con Rusia, en el marco de la invasión a Ucrania.

Asimismo, a nivel discursivo, Bolivia sostiene una posición de no alineamiento con los intereses imperialistas, que se condice con la política exterior soberana del país. Ante el conflicto, Bolivia hizo un llamado a la paz y exhortó a las partes a una solución negociada, sin mencionar elementos como ataques a la población civil o a la violación de normas del derecho internacional. Es importante notar que la economía boliviana se destaca por su resiliencia frente a los vaivenes internacionales causados por el conflicto, debido a su baja inflación y a la exportación de recursos naturales (The Economist Intelligence Unit, 2022). En ese sentido, el Estado boliviano estima que su posición de neutralidad es sostenible a largo plazo, pues es poco probable que su economía se resienta debido al conflicto entre Rusia y Ucrania.

4. Conclusiones

A lo largo del presente artículo se ha buscado presentar una aproximación al posicionamiento de América Latina frente a la invasión a Ucrania por parte de la Federación de Rusia. En base a los patrones de votación y los discursos presentados por cada uno de los países latinoamericanos, tanto dentro

como fuera del marco del 77º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, se han podido identificar y agrupar tres diferentes posturas o posiciones: i) la postura crítica, ii) la postura ambigua y iii) la postura de mediador.

En primer lugar, dentro de la postura crítica se ha incluido a Chile, Colombia, Perú y Uruguay; países que, a pesar de sostener relaciones diplomáticas estables con Rusia, han optado por dirigir su accionar en base a los principios del respeto del derecho internacional, calificando de forma explícita el conflicto como un crimen de agresión a Ucrania. Esta posición, además, expresa un compromiso que va más allá del ámbito discursivo, pues la condena al accionar ruso se ha visto trasladada también en las votaciones a favor que estos países han presentado para excluir a la Federación de Rusia de los distintos espacios multilaterales. Esta postura es entendida como el reflejo del compromiso de estas naciones con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En segundo lugar, en lo concerniente a la postura ambigua, esta ha sido calificada así en base a la ambigüedad —valga la redundancia— que presentan algunos Estados latinoamericanos con respecto al conflicto ruso-ucraniano. Pues, en el ámbito discursivo países como Argentina, Paraguay y Ecuador no han presentado ni mantenido una postura crítica o de condena explícita a la violación del derecho internacional en la que ha incurrido la Federación de Rusia y han optado por centrar su preocupación en torno a otros elementos o consecuencias de la guerra. Asimismo, en estos tres casos el accionar diplomático no ha sido del todo coherente con lo expresado en sus discursos, incurriendo en votaciones, tanto a favor como en contra, de la exclusión o condena a Rusia en determinados espaciales multilaterales.

En tercer lugar, la postura mediadora incluye los casos de México, Brasil, Venezuela y Bolivia. Este posicionamiento se caracteriza por evitar la crítica o condena a alguna de las partes del conflicto y, con ello, presentarse como un puente diplomático confiable entre las mismas. El objetivo de estos países es eludir opiniones maximalistas o explícitas, alcanzando una postura relativamente neutral y presentándose como una fuente confiable para concretar un proceso de diálogo entre Rusia y Ucrania.

A diferencia de otros casos, como Colombia y Uruguay, que han propuesto explícitamente resolver este conflicto a través de la negociación en espacios multilaterales, los Estados incluidos dentro de la postura mediadora se caracterizan por proponer, de forma proactiva, ser ellos quienes lideren o faciliten dichas negociaciones.

Finalmente, cabe destacar que, en el mapeo llevado a cabo a lo largo del presente artículo, no se encontraron países latinoamericanos con un

alineamiento duro o un apoyo comprometido con la Federación Rusa. De una u otra manera, los Estados de América Latina, al menos en lo concerniente a este conflicto, han optado por patrones de conducta diferenciados, tanto de la postura estadounidense como de la rusa. En ese sentido, estos hallazgos se presentan como una invitación a los investigadores interesados para ahondar en los motivos particulares de cada país que puedan explicar su accionar diplomático con respecto a la guerra en Ucrania.

REFERENCIAS

- Adins, S. & Rooney, M. (2019). *Las relaciones entre el Perú y Rusia. Revisión e interpretación desde las Relaciones Internacionales*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2022). *Debate general del 77º período de sesiones: 20 - 26 de septiembre de 2022*. <https://gadebate.un.org/es>
- Caridad, A. y Mines, K. (2022). *La invasión rusa de Ucrania sacude el statu quo geopolítico de Venezuela*. United States Institute for Peace. <https://www.usip.org/publications/2022/03/la-invasion-rusa-de-ucrania-sacude-el-statu-quo-geopolitico-de-venezuela>
- Davydov, V. (2010). Rusia en América Latina (y viceversa). *Nueva Sociedad*, 226, pp. 4-12.
- Fernández, W. (2019). La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2019. *Serie Documentos de Trabajo*, 93. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23217/1/DT%20PEI%2093.pdf>
- Human Rights Watch (2022). *Ucrania: 38 países solicitan que la CPI investigue potenciales crímenes de guerra*. <https://www.hrw.org/es/news/2022/03/02/ucrania-38-paises-solicitan-que-la-cpi-investigue-potenciales-crimenes-de-guerra>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (2022). Argentina reitera su “firme rechazo al uso de la fuerza armada” y llama a Rusia a cesar las acciones militares en Ucrania. *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/argentina-reitera-su-firme-rechazo-al-uso-de-la-fuerza-armada-y-llama-rusia-cesar-las>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay (2022). La República del Paraguay expresa su preocupación ante la situación en Ucrania. *Portal del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay*. <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/la-republica-del-paraguay-expresa-su-preocupacion-ante-la-situacion-en-ucrania>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (2022). Uruguay condena la invasión a Ucrania. *Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay*. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/uruguay-condena-invasion-rusa-ucrania>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador (2022). Comunicado oficial. *Gobierno de la República del Ecuador*. <https://www.cancilleria.gob.ec/2022/02/24/comunicado-oficial-62/>

Noticias ONU (2022). *Rusia, suspendida del Consejo de Derechos Humanos*. <https://news.un.org/es/story/2022/04/1506852>

Pandey, V. (2022). BRICS Summit push for global clout amid Ukraine War. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-61894760>

Rodríguez, P. (2019). Rusia y Venezuela: la alianza geopolítica que preocupa a Estados Unidos. *Boletín IEEE*, 14, 560-573.

Rouvinski, V. (2020). El “retorno” ruso: cinco claves para entender las relaciones de la Rusia postsoviética con América Latina y el Caribe. *Documentos de Trabajo*, 36(2), pp. 3-19. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7641139>

Sánchez, M. (2022). Rusia y Ucrania: "¿Desnazificar Ucrania?": la historia detrás de la justificación de Putin para invadir Ucrania. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60524958>

Semana (2022). *Declaración de la OEA para condenar “invasión ilegal e injustificada” de Rusia a Ucrania no fue firmada por estos países*. <https://www.semana.com/mundo/articulo/declaracion-de-la-oea-para-condenar-invasion-ilegal-e-injustificada-de-rusia-a-ucrania-no-fue-firmada-por-estos-paises/202211/>

SwissInfo (2022). *La OEA aprueba la suspensión de Rusia como observador permanente*. [https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra_la-oea-aprueba-la-suspensi%C3%B3n-de-rusia-como-observador-permanente/47535220#:~:text=La%20OEA%20aprueba%20la%20suspensi%C3%B3n%20de%20Rusia%20como%20observador%20permanente,-Este%20contenido%20fue&text=Washington%2C%2021%20abril%20\(EFE\),por%20la%20invasi%C3%B3n%20de%20Ucrania.](https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra_la-oea-aprueba-la-suspensi%C3%B3n-de-rusia-como-observador-permanente/47535220#:~:text=La%20OEA%20aprueba%20la%20suspensi%C3%B3n%20de%20Rusia%20como%20observador%20permanente,-Este%20contenido%20fue&text=Washington%2C%2021%20abril%20(EFE),por%20la%20invasi%C3%B3n%20de%20Ucrania.)

The Economist Unit Intelligence (2022). *The outlook for Latin America amid the Ukraine war: can the region grow faster?* <https://www.eiu.com/n/campaigns/can-latin-americas-economy-grow-more-quickly/>

Villacorta, A. (2022). Los cancilleres de Rusia y Venezuela se reúnen, con la guerra de Ucrania como telón de fondo. *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220704-guerra-ucrania-rusia-venezuela-cancilleres>

Wojna, B. (2022). En el mundo de las ambigüedades: México frente a la guerra de Rusia contra Ucrania. Wilson Center <https://www.wilsoncenter.org/article/en-el-mundo-de-las-ambiguedades-mexico-frente-la-guerra-de-rusia-contra-ucrania>

Entrevista

América Latina frente a los impactos de la guerra en Europa

Diálogo entre el Director de la Academia Diplomática del Perú, embajador Gustavo Meza-Cuadra y el periodista inglés Michael Reid

Michael Reid estudió Política, Filosofía y Economía en Balliol College, Oxford. Actualmente es editor senior de The Economist y autor de la columna "Bello" sobre América Latina y España. Entre 1999 y 2013 fue el editor de las Américas del periódico, supervisando la cobertura de América Latina, el Caribe y Canadá. Es autor de 12 informes especiales para The Economist, los más recientes sobre España (julio de 2018) y Colombia (2015).

Entre sus libros se incluyen El continente olvidado: la batalla por el alma de América Latina (2007), reeditado en una edición completamente revisada y actualizada como Continente olvidado: una historia de la nueva América Latina (2017), y Brasil: el surgimiento problemático de una potencia global (abril de 2014). Ha sido galardonado con el premio Maria Moors Cabot por la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia y con la Orden de la Cruz del Sur de Brasil.

- **Gustavo Meza Cuadra (GMC):** en la primera edición de *El continente olvidado* presentaste una visión optimista respecto a los problemas que haría frente la región. En la segunda edición publicada en 2017, matizas estas previsiones de lo que podría ocurrir en América Latina.
En la coyuntura actual, con la guerra en Ucrania y el periodo pospandemia, ¿se han agravado las amenazas que mencionas en tu libro? ¿Cuáles serían los desafíos regionales?
- **Michael Reid (MR):** es una coyuntura muy complicada para América Latina. Hay tres fenómenos que interactúan y se refuerzan: i) un crecimiento económico bastante mediocre en la última década, con un crecimiento anual per cápita mínimo, ii) el estrechamiento de oportunidades para las generaciones jóvenes que ha generado un alto descontento social y que ha llevado en algunos países a la elección de opciones populistas, y en otros, a estallidos sociales en las calles, y iii) el descrédito de los sistemas políticos democráticos en la región, con poca confianza de la gente en sus políticos, lo que ha llevado a una polarización y fragmentación política en la que muchos gobiernos no son muy coherentes y no tienen mayorías legislativas.

Evidentemente la pandemia ha agravado esta situación. Esta generó una fuerte recesión en la región que, si bien se ha recuperado más rápido en términos macroeconómicos que Europa, por citar un ejemplo, en términos sociales ha tenido un costo importante. El hecho que los colegios permaneciesen cerrados por casi dos años en muchos países va a agravar a futuro las desigualdades existentes si no se hace

un esfuerzo por cerrar la brecha en educación, sobre todo la de los niños de hogares más modestos que no tienen acceso a instrumentos digitales.

La guerra en Ucrania ha complicado la situación debido al incremento de los precios de la energía y de algunos alimentos a nivel mundial. Sin embargo, debido a la ubicación geográfica de América Latina, al inicio de la guerra hubo cierto flujo de dinero de inversionistas internacionales que vieron en la región un refugio seguro para sus capitales, por lo que hay una cierta resiliencia en sus economías; no se ha dado un descalabro financiero ni una crisis de la deuda con la excepción de Argentina. Entonces el desafío es: ¿cómo crecer con mayor rapidez? ¿Cómo lograr atender ese descontento social y recomponer los sistemas políticos sobre bases más sólidas?

- **GMZ: como bien mencionas, existían dificultades a nivel regional previas a la pandemia y a la guerra. Se critica de que, si bien ha habido un crecimiento económico con la salida de la pobreza de muchos sectores, existían grandes desigualdades estructurales que han sido puestas en evidencia por la pandemia ante la incapacidad del Estado de atender las demandas sociales, lo cual se ha reflejado en la política.**

¿Cómo ves actualmente las corrientes políticas en la región? Generalmente se hablan de olas, a inicios del siglo se inclinaba hacia corrientes de izquierda. Luego vino una época de crecimiento en el cual hubo un giro a la derecha y nuevamente hoy, retornamos a gobiernos de izquierda. ¿Se puede hacer estos juicios en América Latina, una región heterogénea? ¿Existen estas olas, estos cambios?

- **MR: sí, efectivamente esas nuevas clases medias que crecieron con el *boom* de las materias primas son frágiles, no han tenido acceso a una educación de calidad y no tienen estabilidad laboral. En un país como Perú, muchos trabajan en el sector informal y tienen trabajos precarios.**

La población aceptaba las desigualdades y las deficiencias en los servicios públicos (la falta de un sistema de salud de calidad, la falta de educación pública de calidad, la falta de policías de calidad, la falta de seguridad, la falta de transporte público de calidad) porque veían con optimismo el desarrollo y crecimiento económico. Pero se vuelven menos tolerantes ante la sensación de que ya no hay avances ni las mismas oportunidades.

En mi opinión, esa es la raíz del descontento en la región, sumada a la desconfianza ante la corrupción de los políticos y la percepción de que buscan sus propios intereses y no los de la población. Esta desconexión entre los políticos y la población lleva a un rechazo de la clase política, al *status quo* y, por consiguiente, a los que detentan el poder.

Esa es la característica política más importante de los últimos años en la región. En casi todas las elecciones la oposición, cualquiera sea su color político, ha resultado ganador, lo que ha llevado al poder, efectivamente, a varios gobiernos de izquierda luego de haber gobernado la derecha o centroderecha. Ese descontento se manifestó

en la elección de populistas antisistema de diversas índoles. En México, tenemos al presidente Andrés Manuel López Obrador que es un populista que se identifica con la izquierda, y en Brasil, al presidente Jair Bolsonaro que es un populista que se identifica con la derecha, pero que tienen cosas en común, tanto en su forma de gobernar como en su desdén por los contrapesos de las instituciones independientes y la sociedad civil organizada. Considero que ha habido una rebelión contra el establecimiento político. La pregunta ahora es: ¿dada la recesión provocada por la pandemia, la gente está demasiado ocupada en cubrir sus necesidades básicas para protestar?

- **GMZ: la situación económica obliga a los Estados a concentrarse en las políticas sociales y en los temas de política interna. Sin embargo, la región ha tenido una activa participación en los debates internacionales, la región como unidad o como concertación política tenía capacidad de iniciativa y lograba consensos en diversos mecanismos. Esto se ha debilitado, a consideración de algunos debido a nuestra relación con las potencias, como la presencia cada vez mayor de China como socio comercial económico y su rivalidad con los Estados Unidos en los temas tecnológicos.**

¿Cómo vez la variable internacional para la región? ¿América Latina tiene todavía la capacidad de concertar políticas? ¿El ambiente internacional complejo nos limita o todavía vislumbras posibilidades de algunas iniciativas? Ello *ad portas* de la 52 Cumbre de la OEA.

- **MR: lamentablemente, en los últimos 15 años América Latina ha mostrado muy poca capacidad para coordinar sus políticas internacionales. Ha habido iniciativas subregionales interesantes como lo fue la de la Alianza del Pacífico. Ello ha dejado de ser una prioridad para los gobiernos de la región, tanto los actuales como los anteriores. A modo de ejemplo, tres países latinoamericanos integran el G20 pero nunca han coordinado sus posiciones en el referido grupo. Hemos visto también divisiones frente al tema de Venezuela. En la Guerra de Ucrania, si bien los países principales sí han condenado la agresión rusa en las votaciones de Naciones Unidas, no todos lo han hecho y algunos han seguido profundizando su relación con Rusia. Considero que parte del problema es que los gobiernos de izquierda, en particular, suelen dar la responsabilidad de las relaciones internacionales a miembros del partido, a quienes les interesa únicamente fortalecer lazos de fraternidad política y no priorizan los intereses nacionales de cada país. Sería conveniente avanzar hacia estructuras de coordinación subregional y regional mucho más robustas, pero eso implicaría poner de lado los temas ideológicos y buscar una cooperación mucho más práctica, y eso se replica tanto a nivel regional como internacional.**
- **GMC: proyectándonos al futuro y esperando que la crisis económica se vaya aliviando, ¿cuáles son las fortalezas que tiene la región para recuperar el terreno perdido en estos años y y no recaer en períodos de convulsión? A mi parecer, América Latina tiene fortalezas en su poder blando como la cultura y el turismo, que coincidirás al haber vivido en la región, le dan un atractivo especial. ¿En qué**

áreas consideras que América Latina puede marcar la diferencia y reposicionarse a nivel mundial en un período complejo para el mundo pero que también ofrece oportunidades? Se ha mencionado la posible relocalización de industrias, del renovado interés de algunos países por la región como lugar para producción y para colocar sus inversiones.

- MR: en efecto, hay algunas fortalezas en la región. Como mencioné, la resiliencia económica es una, donde algunos países rebotaron rápidamente después de la pandemia. La mayoría de los bancos centrales son relativamente robustos e independientes, y reaccionaron rápidamente a la subida de la inflación. A mediados del año pasado empezaron a subir las tasas de interés en varios países lo cual se ha visto reflejado en una disminución de la inflación. Una mayoría de latinoamericanos quieren una mejor democracia, por más que ha habido algunos avances autoritarios.

Concuerdo en que la región tiene un poder blando en la cultura. La literatura, las artes visuales, así como la música latinoamericana tienen una mayor difusión en el mundo que hace 20 años. En el caso de Perú, la gastronomía ha llegado a un nivel de excelencia que le da una ventaja comparativa, así como el turismo.

Respecto a tu pregunta anterior con relación a China, a mi parecer para la región le conviene quedar bien con Estados Unidos y quedar bien con China y en la medida de lo posible, hasta ahora lo ha logrado. En los casos de México, Panamá y los países de Centroamérica, el vínculo con Estados Unidos es evidentemente mayor y hay factores estratégicos que hace que Estados Unidos no tolere una excesiva presencia china en ellos. En el caso de Perú y los demás países de Sudamérica, existe ese equilibrio. A América Latina le conviene recordar que es parte del mundo democrático y occidental, que tiene valores en común con las democracias europeas y con Norteamérica, pero que tiene intereses económicos con China, aunque no comparta valores. Es importante tener claridad de las relaciones y de lo que conviene a la región.

- GMC: creo que es una buena manera de concluir nuestra conversación, pensando en las potencialidades, las áreas en las que América Latina puede aprovechar para continuar en su crecimiento y desarrollo. A pesar de estos desafíos, tenemos razones para mantener el optimismo y una visión positiva de la región en el futuro.

Quisiera aprovechar la ocasión para reconocer que fuiste uno de los precursores en reconocer la importancia de la gastronomía peruana en artículo en The Economist al comienzo de los años 2000 y cuando todavía la revolución gastronómica peruana no se había consolidado a nivel internacional, así que creo que fue muy importante ese reconocimiento temprano.

Te agradecemos Mike por tus comentarios y quisieramos expresarte nuevamente nuestra gratitud por haber tomado este tiempo para conversar con nosotros en la Academia Diplomática, estoy seguro de que para los alumnos va a ser muy grato e interesante.

Ponencias

Conferencia magistral “El impacto de la crisis económica global en los países en desarrollo”

Rebeca Grynspan, Secretaria General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

11 de julio, Pontificia Universidad Católica del Perú

Antes de entrar en materia me permito hacer tres advertencias: primero, dar charlas magistrales sobre el presente es un ejercicio arriesgado. La materia bajo estudio, movida por los hechos, se encuentra en un estado dinámico. Es un gas, no es un sólido, por tanto, pido paciencia, entendimiento y con humildad asumo los errores y obsolescencias de lo que voy a presentar en la fecha porque tal vez mañana todo puede haber quedado en el pasado y obsoleto. Segundo, como dice el título de mi charla me enfocaré más en el impacto de la guerra en los países en desarrollo, no en los países involucrados en el conflicto de la guerra con Ucrania. Y tercero, me referiré a lo que el secretario general Antonio Guterres llama “el mundo de las crisis en cascada”, en el entendido que la crisis provocada por la guerra en Ucrania no se puede analizar como un hecho aislado, no solo por su proximidad a la pandemia del COVID-19, que aún no termina, ni por el cambio climático, que cada año nos pega más duro, sino porque vivimos un momento donde el trasfondo importa mucho, el cual puede ser analizado como el choque entre la estructura y la coyuntura, como dice el PNUD.

Precisamente la estructura tiñe fuertemente los hechos, por tanto, voy a dividir mi charla en tres partes: primero, haré alusión a la estructura, es decir el contexto; luego hablaré de la coyuntura, es decir el impacto; y finalmente cerraré con algunas ideas sobre cómo podemos ayudar a buscar soluciones colectivas al problema de los países en desarrollo.

Con relación a la estructura, después de 2 años luchando contra la pandemia, la economía mundial se encontraba en una situación sumamente frágil cuando empezó la guerra en Ucrania. Dicha fragilidad se puede medir en varios niveles, dentro de los cuales resalto el de los países, de los hogares, de las familias y, en última instancia, de la gente. Como hilo conductor entre los países y la gente, se puede argumentar que tanto unos como otros, precisamente por la pandemia, y precisamente por la cascada de las crisis, tenían mucha menos capacidad para lidiar con los escenarios adversos que se vienen presentando. Ello supone que la capacidad para lidiar con shocks externos —tanto de las familias y la gente, como de los países— había disminuido notablemente, precisamente por las crisis en cascada.

Como ejemplo, algunos datos para ilustrar lo anterior: en los países en desarrollo los niveles de deuda respecto del producto interno bruto subieron de un 55% a un 65%

durante la pandemia; 10 puntos porcentuales sobre el PIB —ello no ocurre normalmente de una manera tan acelerada—. Adicionalmente, el 60% de la deuda de los países más pobres del planeta, estando dichos países en situación de crisis. Estos son datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), institución que no tiende a ser alarmista con respecto a este tipo de información. Ello se traduce en que hay 38 países en este momento que están bajo un estrés tremendo de no poder pagar su deuda si algo distinto no pasa a nivel internacional. Sumado a ello, la brecha estimada por la UNCTAD para financiar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) era de 2,5 mil millones de dólares para poder cumplir con la Agenda 2030, cifra correspondiente a 2015, la cual se ha duplicado en este momento, precisamente por estas crisis en cascada. Actualmente, esa brecha es de US\$ 4,3 mil millones, es decir, hemos pasado de 2,5 mil millones a 4,3 mil millones durante este tiempo.

Antes de la guerra, buena parte de las economías del mundo estaban lidiando con brotes de inflación, cuestión que se ha agravado desde entonces. El índice de alimentos de la FAO ya había tocado máximos históricos en febrero de 2022. Ello significa que teníamos un índice de precios de los alimentos que era mayor a la crisis que vivimos en el 2008-2009. Cabe recordar que a nivel internacional ya tuvimos ese problema hace 15 años; el barril del petróleo antes de la crisis, antes de la Guerra en Ucrania, ya estaba en US\$ 90 y en 2019 estaba en US\$ 60. Ya se había registrado un 50% de aumento en el precio de la energía y los costos de transporte marítimo en diciembre del año pasado ya eran el doble de la media prepandémica, habiendo crecido un 200% con respecto a la media antes de iniciarse la pandemia. Finalmente, el otro precio que venía creciendo aceleradamente es el de los fertilizantes, al cual me referiré más adelante.

Esta combinación de precios altos, deudas altas, recuperaciones débiles y brechas que se amplían han generado un escenario muy adverso a nivel global. Con relación a las recuperaciones débiles de las economías, es preciso indicar que en 2021 se evidenció una recuperación acelerada de la economía mundial, en un promedio superior al 5% del producto interno bruto. Sin embargo, cuando se desagrega ese crecimiento, se muestra que los países desarrollados crecieron a tasas que eran el doble de los países en desarrollo. En tal sentido, estos últimos estaban creciendo a tasas mucho menores que los países desarrollados y, por primera vez en las últimas cuatro décadas, había un crecimiento divergente entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

La pandemia ya mostraba enormes debilidades en ese crecimiento internacional, y mucha gente celebraba como si ya había culminado la pandemia. Sin embargo, esas brechas entre los países y ese crecimiento divergente evidenciaba una fragilidad intrínseca en esa recuperación. En esa línea, cabe repetir que la pandemia mostró nuevamente que la desigualdad nos hace frágiles, nos hace menos resilientes; las enormes brechas de desigualdad que estábamos viendo entre países y en los países, hacían del problema del *shock* de la pandemia y de la recuperación, con respecto al peor momento de la pandemia, una recuperación frágil y nuevamente desigual. Dichas desigualdades y brechas se vieron ampliadas en lugar de cerrarse, llevando a que algunas se amplíen permanentemente, transformando brechas en abismos.

A nivel de los hogares la situación también fue dramática, los datos de lo sucedido en la pandemia son alarmantes. En primer lugar, es importante señalar que cuando uno pierde 10, y en algunos casos 20 años de progreso, en un solo año de crisis es porque estaba midiendo algo erróneamente. En tal sentido, cabe preguntarse si la medición del progreso se hace de una manera que no nos permite una política pública y una acción estratégica de desarrollo que realmente pueda ser robusta y que realmente se fije en las cosas importantes. Cabe recordar esa frase famosa de Robert Kennedy de que el producto interno bruto lo mide todo menos lo más importante. De alguna manera en este momento de la pandemia ello se vuelve a poner en evidencia. En tal sentido, para poder medir el desarrollo y tener indicadores que realmente nos hagan tomar medidas de política y estrategia adecuadas a las necesidades, es necesario repensar la manera en que vemos, en sí mismos, los modelos de desarrollo. Ello supone un trabajo conjunto con el apoyo de las universidades y academia, con miras a repensar, remedir y corregir las faltas.

Entonces, ¿qué ha pasado con los hogares y con las familias en la pandemia? La OIT nos dice que tres de cada cinco trabajadores en el mundo tienen menores ingresos reales en comparación con el momento prepandemia. La mayoría de ellos en los países en desarrollo. Desde 2019, 77 millones de personas han caído en la pobreza extrema y el número de personas severamente expuestas al hambre se ha duplicado en dos años de pandemia. Hemos pasado de 135 millones antes de la pandemia, que ya era un número que éticamente nos interpela, a 276 millones en el 2022. Asimismo, el fenómeno de las brechas que se amplían se repite también en los hogares y de forma dramática: la desigualdad de género, de ingreso, de acceso a la educación es mayor ahora que en 2019. Las Naciones Unidas han propuesto precisamente una conferencia mundial sobre educación porque lo que estamos presenciando en esa área es una tragedia, un tsunami por la pérdida de años de estudio que se ve empeorada por la salida masiva de jóvenes y niños del sistema escolar. Ello, sumado a los bajos contenidos de aprendizaje, que precisamente ya están en crisis.

De tal manera, la pandemia nuevamente golpeó más duro a los que ya eran vulnerables anteriormente. Asimismo, también podemos ver, a través de datos importantes de insatisfacción social, que estas cuestiones se pueden convertir en levantamientos sociales. En el 2008-2009, cuando sucedió la crisis de los alimentos, más de 40 países en el mundo experimentaron problemas de desestabilización y de levantamiento social por la situación. En la actualidad, de acuerdo con un índice de la universidad de Texas, existe un 15% más de manifestaciones de insatisfacción y de desestabilización social con relación al año anterior.

América Latina cuenta con menos del 9% de la población mundial. Sin embargo, representó el 28% de las muertes durante la pandemia del COVID-19, cifra tres veces mayor con relación a su representación en la población mundial. Lo mismo sucede respecto a las infecciones, pues América Latina cuenta con menos del 9% de la población mundial y representa más del 15% de las infecciones por contagios en el mundo. En cuanto a las tasas de participación laboral, en el Perú se ha podido palpar la problemática precisamente con el aumento de la informalidad, la pérdida de empleos formales, la pérdida de ingresos, el

aumento de la violencia intrafamiliar, como también en muchos de los países de la región. Asimismo, cabe resaltar que, si bien cada país tiene sus propios indicadores, América Latina es una de las regiones que vio un decrecimiento más pronunciado durante la pandemia con respecto al resto del mundo.

Ese era el panorama mundial, uno que ya era frágil, uno el cual acentuaba y ampliaba las brechas existentes cuando impactó la guerra. En ese escenario, el Secretario General de las Naciones Unidas convino un grupo que llamó Grupo de Respuesta a la Crisis Global, o Global Crisis Response Group en inglés. Dicho Grupo contó con tres niveles de intervención: uno, en el que él actuaba como cabeza de un grupo de jefes de estado, al que actualmente llaman los Champions, que buscar aumentar la visibilidad y la conciencia sobre lo que está pasando por la guerra en Ucrania. Dicho grupo se encuentra compuesto de seis jefes de estado y de gobierno: Dinamarca, Alemania, Bangladesh, Senegal, Barbados e Indonesia. En el segundo nivel, la Secretaría General Adjunta, Amina Mohammed, dirige un grupo institucional donde están las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas incluyendo el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. Y sobre la base de estos dos grupos, se encuentra el que dirijo en mi capacidad de Secretaría General de la UNCTAD, un grupo de coordinación y análisis, compuesto por tres redes de expertos en temas de alimentos, energía y financiamiento; las tres dimensiones de transmisión de la crisis, las cuales se encuentran bajo análisis y que tengo el honor de liderar desde la UNCTAD.

En esa línea, quisiera compartir las conclusiones a las que el Grupo ha llegado. El primer reto al que nos enfrentamos al inicio de la invasión (marzo), fue tratar de evidenciar que estamos ante una crisis global, no una que involucraba únicamente a los países beligerantes o a sus vecinos, sino que este es un fenómeno que estaba afectando de manera muy importante a los países en desarrollo. Inicialmente, el Grupo era de los pocos que resaltaba dicho hecho, la crisis de alimentos, la crisis energética como un elemento sistémico y el problema real de financiamiento y el endurecimiento de las condiciones de financiamiento en los países en desarrollo, no eran temas de debate en la agenda en torno a la guerra.

La primera tarea fue visibilizar el efecto que ello estaba teniendo en los países en desarrollo. Lo segundo fue presentar lo que considerábamos era una crisis integrada por estos tres elementos. Vencida la resistencia de que se trataba de una crisis global, el debate se vierte sobre la crisis de alimentos. No obstante, ello suponía el soslayar otros temas como el del financiamiento. A modo de ejemplo, en Sri Lanka la crisis alimentaria se desarrolla por un problema de *default*, al dejar de pagar la deuda y al no poder comprar y financiar la importación de alimentos, es que se desarrolla la crisis de alimentos.

Es importante recalcar que la crisis alimentaria o de inseguridad alimentaria —la manera en que usualmente nos referimos a ella—, podía generarse por cualquiera de las dimensiones: el precio de la energía, por ejemplo, impacta en el costo de los fertilizantes, y el costo de producción, en la distribución de alimentos. Por esa razón, la energía, al ser un factor de gran importancia, también podía influenciar significativamente en el desarrollo

de una crisis de inseguridad alimentaria. De tal manera, como Grupo llamamos la atención sobre el hecho de que, lo que venía sucediendo, era también una crisis de costo de vida, donde no solo el acceso físico a los alimentos, sino que la posibilidad de comprarlos, eran un problema. Si bien los precios de los alimentos se habían elevado significativamente, los más afectados serían las familias, las cuales en la actualidad tienen que comenzar a tomar decisiones de si comen tres veces al día, pagan la luz o mandan al niño a la escuela.

Mencionado ello, es importante relevar que dicha situación se ha visto acentuada en el presente caso, porque Ucrania y Rusia son considerados el granero del mundo, llevando a que los precios de los alimentos suban aún más. En su conjunto, Ucrania y Rusia representan más del 30% del trigo, alrededor del 20% del maíz, más del 50% del aceite de girasol y —sumado a ello— son los principales abastecedores de los países de la región norte de África. Cabe mencionar que el resto de África también se ha visto muy afectada por el precio de la energía y de los fertilizantes, así como América Latina.

Por su lado, en América Latina el tema de los fertilizantes es de suma importancia porque la región importa la mayoría de sus fertilizantes y a su vez es exportadora de alimentos. De tal manera, la relación entre dichos precios genera un círculo vicioso, dado que los alimentos y la energía son una proporción muy grande de los indicadores de inflación. Al incrementar los indicadores de inflación, macroeconómicamente se empieza a tener una reacción por parte de los bancos centrales para subir las tasas de interés, a fin de controlar la inflación. Cuando ello sucede en los países desarrollados, los países en desarrollo sufren devaluaciones de sus monedas y se fortalece el dólar, lo cual vuelve a subir los precios internos de los alimentos y de la energía, aumentando la deuda para muchos países. En el Perú no existe un nivel de deuda elevado, pero en muchos de los estados latinoamericanos sí, por lo tanto, sufren desproporcionadamente con el círculo vicioso de inflación, altos intereses, mayores costos de deuda, mayor precio de los alimentos, mayor inflación, etc.

Es por ello de que el Grupo se refiere a lo que sucede actualmente como la crisis del costo de vida. Cabe señalar que los países desarrollados también están pasando por un problema de costo de vida. Sin embargo, ellos cuentan con más herramientas para manejar el problema. A los países en desarrollo, la crisis nos “agarra con mal pie” como para hacerle frente a este *shock* externo, en una situación debilitada, tanto a los países como a las familias. Si bien es cierto que a inicios de julio 2022 los precios de los alimentos y el petróleo bajaron. No obstante, es importante no perder la perspectiva de que los precios siguen estando mucho más altos que antes de la pandemia y que la volatilidad sigue siendo una característica de los mercados en este momento. Por lo tanto, no es posible saber si esta baja de los precios de los alimentos se va a mantener. Se podría argumentar que dicha baja en precios es reflejo de las negociaciones que ha promovido el Secretario General de las Naciones Unidas para reintegrar a los mercados internacionales los granos y aceite de Ucrania, así como los fertilizantes y alimentos de Rusia. Sin embargo, también ha habido un alza de los precios de los alimentos debido a la especulación. En tal sentido, por el momento no es posible saber con certeza si es que los precios de dichos *commodities* seguirán fluctuando, se mantendrán estables o a qué factores están reaccionando.

Con respecto a posibles soluciones, como Grupo estimamos que desde que comenzó la guerra, casi 20 millones de personas más han caído en pobreza extrema, 70 millones de personas más están pasando hambre y 250 mil personas más están en situación de hambruna. Un impacto muy lamentable en solo tres meses que, de no ser corregido, podría llevar a una situación aún más complicada en el futuro en caso el precio de los fertilizantes no baje. En tal sentido, la crisis podría empeorar si no se llega a desbloquear la exportación a través del mar Negro y en caso no sea posible bajar los precios de los fertilizantes que se exportan desde Rusia.

Como fue mencionado anteriormente, dos factores pueden empeorar la crisis significativamente: los fertilizantes y las restricciones al comercio. A la fecha, 63 países han puesto restricciones al comercio desde que comenzó la guerra. Hecho similar a lo sucedido durante la crisis de 2008-2009, donde las limitaciones al comercio empeoraron la situación enormemente. Según los cálculos del Grupo, las restricciones a las exportaciones afectan en este momento más del 17% del comercio global. Ello es importante resaltar porque en el 2008 el 40% de la subida de precios se debió a este tipo de restricciones. En este momento existen dos elementos que están presionando los precios, ya no solo por disponibilidad, sino por otras razones que son las restricciones al comercio y el costo del transporte. Sobre este último, la logística representa alrededor de la mitad del aumento de los precios de los granos y, si se le suma a ello las restricciones al comercio, entonces hay una buena proporción de la subida de los precios de los alimentos que se debe a esos dos factores.

Ante dichas problemáticas, el Grupo de Crisis viene proponiendo al Secretario General las siguientes ideas. La primera reflexión es que esta es una crisis global que requiere de soluciones sistémicas. Estimar que se puede enfrentar país por país sin una solución conjunta global, es ilusorio. En este punto se viene llevando a cabo un debate con los organismos internacionales, dado que los instrumentos del sistema financiero internacional tienen como objetivo lidiar con problemas de países y no con problemas globales. El único mecanismo que tenemos a nivel global para otorgar liquidez al sistema en su totalidad son los derechos especiales de giro que se emitieron para la pandemia y que cuentan con mucha resistencia para ser emitidos nuevamente. Segundo, las políticas deben ser estructurales y tener en cuenta el mediano plazo. Ello considerando que decisiones tomadas hoy pueden ser insostenibles en el futuro, incluyendo las relativas a la sostenibilidad ambiental. Existen países que están volviendo al carbón, por lo que es necesario tomar ello en cuenta y ser cuidadosos sobre las decisiones políticas que se adopten. Tercero, es necesario que los pequeños productores cuenten con acceso a los fertilizantes, esa es una acción fundamental para garantizar que los precios de los alimentos no sigan aumentando y se extiendan a otros rubros. Con respecto a las familias, es necesario extender los sistemas de protección social para ayudarlas durante la crisis de costo de vida.

En esa línea, el Grupo viene abogando, no únicamente por las familias en situación de pobreza, sino también por luchar contra el empobrecimiento transversal. Ello supone grupos vulnerables que algunos llaman clase media, pero que bordean la línea de pobreza

y que con una crisis de costo de vida vuelven a caer por debajo de los niveles de pobreza. Muchas veces son olvidados por las redes de protección social porque inicialmente no los consideran pobres. Para ello es necesaria la acción preventiva, evitar que vuelvan a caer por debajo de la línea de pobreza y que los sistemas de protección social puedan también considerarlos dentro de sus planes. De tal manera, el Grupo aboga para que los trabajadores informales, las pequeñas y medianas empresas, las mujeres, las niñas, los pequeños agricultores y las poblaciones ya debilitadas por los impactos socioeconómicos, entren a esta categoría.

A nivel de internacional, el Grupo propone la vía de la negociación para desbloquear el mar Negro. Ello no implica necesariamente una negociación de paz, sino una negociación específica para sacar los alimentos y los fertilizantes de Rusia y Ucrania. Rusia ha estado comerciando, pero a precios muy elevados de transacción. Asimismo, no ha sido posible sacar el grano y el aceite de Ucrania porque están bloqueados en el mar Negro. Actualmente (julio) se vienen llevando a cabo negociaciones importantes en Turquía, en las cuales depositamos nuestra esperanza. El jefe del Grupo Humanitario de las Naciones Unidas, Martín Griffiths, se encuentra encargado de esa negociación. Por otro lado, yo me estoy encargando de la negociación de la facilitación del comercio del lado ruso; y luego está todo lo que puedan hacer las instituciones financieras internacionales.

Con relación a lo mencionado, es importante resaltar tres cuestiones. Primero, actualmente existe un sistema internacional que no está preparado para los choques globales por lo que es necesario repensar el sistema financiero internacional. No obstante, hay muchas cosas que dicho sistema puede hacer hoy con los instrumentos a mano: una nueva emisión de derechos especiales de giro, una habilitación de las ventanas de emergencia en el Banco Mundial y en el FMI y, permitir la reestructuración de deudas. El G20, durante la pandemia tomó algunas decisiones en este sentido y que van en la dirección correcta, como la suspensión del pago de servicio de la deuda para los países de menores ingresos o como el marco común de reestructuración de deuda. Sin embargo, el primero no ha sido prolongado y el segundo tiene tantas trabas para poder acceder a él, que solo tres países han tratado de usarlo y no se ha efectuado una reestructuración de deuda en 2 años de ninguno de ellos. En esa línea consideramos que dichas acciones se pueden hacer para mejorar esa problemática, recomendaciones que, tanto David Malpass, presidente del Grupo del Banco Mundial, como Kristalina Georgieva, directora gerente del FMI, han promovido, pero que aún no han avanzado a nivel internacional y que consideramos una tarea indispensable. De esa manera, esperamos que en el próximo G20 se pueda presionar en esa dirección, para darle una salida a muchos de los países que están en problemas en este momento.

En ese orden de ideas, estimamos que como último elemento es necesaria mayor coordinación de políticas, ello con miras a solucionar problemas transfronterizos, como la inflación. Ello supone afrontar en sintonía cuestiones como la demanda y oferta de los países desarrollados y en desarrollo, respectivamente. Al respecto, los países desarrollados tienen un problema que surgió por la gran liquidez que echaron al mercado durante la pandemia. Por el contrario, los países en desarrollo no cuentan con un problema

de exceso de demanda porque nunca obtuvieron los paquetes que los países desarrollados pusieron en ejecución. En tal sentido, los países en vías de desarrollo se encuentran sufriendo por causa de los aumentos de esas tasas de interés.

Según nuestros cálculos, 94 países en el mundo están severamente expuestos a alguna de las dimensiones de la crisis: alimentos, energía o peores condiciones de financiamiento. Ellos representan 1,6 billones de personas, esa es la razón por la que el Grupo trabaja, tomando como meta final el encontrar soluciones sistémicas. Ello supone un trabajo conjunto y unísono entre los equipos de los gobiernos, la sociedad civil, las instituciones internacionales y el sector privado. Sin la ayuda de todos y sin la búsqueda de una acción colectiva no será posible salir de esta crisis.

The impacts of the war in Europe and the global governance system

Dr. Garret J. Martin, Profesor Titular, School of International Service,
American University

Evento organizado por la Academia Diplomática del Perú y
American University, 27 de octubre de 2022

As a historian, when discussing the impact of the war on the current European or Transatlantic system of governments, it is worth taking a few steps back to try and think about the system of governance in the space that emerged at the end of the Cold War. When this era came to an end, there were certainly some voices, among them Mikhail Gorbachev or then French President Francois Mitterrand, who suggested that the lessening of that conflict between East and West, might be an opportunity to create entirely new structures of governance for the continent and for the transatlantic space. Mitterrand proposed an idea of a European Confederation that would include all states on the continent, plus the United States if necessary. Those ideas did not, as we know, pass. What essentially happened was, the existing alliances, the existing institutions of the Western alliance, were essentially widened and repurposed in the 30 years after the end of the cold war. One obvious example is that NATO, on the security front and the European Union on the political and economic front, took on new members and took on new tasks and responsibilities.

In that sense, the idea of enlargement, if trying to oversimplify, was meant to embody the notion that then American president George H.W. Bush, put forward in 1989 of trying, after decades of a divided continent, to have a Europe that would be whole, free and at peace. It was also based on several assumptions among the leaders of the Western alliance, whether in Brussels, Washington, or in major European capitals, that enlargement would be a way to spread stability, democracy, and prosperity across the European continent.

This was the idea and assumption behind this policy. What happened in practice was different. Enlargement was a timely and complicated process; economic or rule of law gaps between states that were formally part of the communist bloc and the western part of the continent were more significant than anticipated. Therefore, what we have today is more of a system of concentric circles of institutions: 27 members of the European Union, and several states that have gravitated around the EU and want to join, the candidate countries. Then there are the countries of the neighborhood or countries that are on the periphery. This is particularly relevant because one can view the crisis of the war in Ukraine as a tension over this country's orientation. Would it follow a path towards the Euro Atlantic community, or would it gravitate towards an alternative model that was represented by Russia, which was largely kept out of this European system of governance.

It was also a system that was meant to be built around not only institutions of governance but also around a certain number of norms and values. These followed the Helsinki Accords of the 1970s, which really embodied a couple of key ideas. Amongst these: borders should not be violated, or reshaped by force, there should be broad respect for human rights, the preservation of freedom, and economic and scientific cooperation should be encouraged.

Additionally, there was also a system of governance that was – at least nominally –, to be built around increased trade and the reduction of barriers to mobility and economic cooperation. That was the assumption, the idea, when thinking about the European system of governance that emerged in the post-cold war decades. It is fair to indicate that even before the 24th of February 2022, even before the Russian invasion of Ukraine, that system of governance had been facing several challenges and push backs, Brexit being an example. The idea of enlargement losing momentum and the principles of inviolability of borders, being also undermined by the Russian annexation of Crimea in 2014, and still many frozen conflicts that remain in Europe to this day, are also examples. So, this was a system, whether in Europe or on a broader global level, that was definitely facing a number of challenges, both from within and from without. That being mentioned, the Russian invasion of Ukraine is a more fundamental frontal attack, with already known major impacts on the European system of governments and possibly even more significant consequences down the line that cannot quite yet be anticipated.

In that sense, it's fair to argue that the conflict is leading to a profound realignment for several countries beyond the immediate cases of Ukraine and Russia. The most obvious example of this, the rapid reaction of Sweden and Finland wanting to join NATO and the Atlantic Alliance. It's quite remarkable when thinking about, not only the pace at which this has happened, but also in terms of how much of a break with the past it represents, especially for Sweden. This country had been mostly neutral, arguably since 1812 and the Napoleonic Wars. This idea of neutrality had been deeply ingrained in the Swedish collective mind and to be able to undo that, really speaks to the severe shock that was caused by the Russian invasion of Ukraine. That mentioned, geography matters as well, considering Sweden and Finland are significantly closer, and in the case of Finland, share history and a long border with Russia.

Nonetheless, the idea of neutrality, the idea of non-alignment, has been shocked by this conflict. And the number of countries in Europe that believe that they could stay away from these institutions, stay away from these principles of alignment, are now reconsidering. It's true for states like Ireland who have been historically neutral and for the first time are in conversations about whether that is sustainable. We've seen this even in Switzerland -in different ways- and in Austria. Consequently, there is a profound rearranging of the European security picture which goes well beyond the battlefield.

A second important element when looking at the dynamics and the power balance and governance within the European Union in particular, is the fact that the project of integration was one that was largely cemented in Western Europe, mostly because of its history. There was the core number of countries where that process started in the 1950s

context marked by the Cold War, and that was particularly symbolized by the partnership between France and Germany. Currently, the question that must be asked is whether that center of gravity within the European Union is now going to move more to the east. Partly because countries like Poland, the Baltic States and others had been warning Western European allies about the danger posed by Russia for years. There was definitely a sense of being vindicated and a “I told you so” sentiment that has come across in the last few years. So, in terms of the general future direction of the European Union, it's going to be interesting to see whether the power balance is going to shift to a greater equilibrium and not so much a reliance on traditional leaders of that process of integration.

For Germany, this war was a profound shock for several reasons. Germany's economic and political importance in Europe means that developments that happen there are particularly impactful and need to be given special attention. For many decades, and specifically under the leadership of Angela Merkel, there was an assumption that through trade and through dialogue good relations could be fostered. It was important to maintain the channels of communication with Russia, and arguably with China. This would be a way to try and help them to modify their behavior. That approach, the change through trade and dialogue, has been dealt a significant blow in the last few months.

We saw that three days after Russia launched its invasion, Chancellor Olaf Scholz went in front of the German Bundestag, in front of the German parliament, conveying the idea that this was the time for a major turning point in German history, a major turning point insofar as a significant investment in defense spending. A subject which, for understandable reasons, Germany had been somewhat reticent to do in the post 1945 period. Now, it remains to be seen, to what extent are some of the changes seen in the last few months, sustainable. Is there going to be political resilience and political will to maintain the commitment to increasing defense spending, in the case of Germany, for instance?

A fourth additional element to consider for the impact of the war in Ukraine on European governance is how it will affect the idea of enlargement, which had frozen or stalled in the last few years for a variety of reasons, whether internal to the EU, or because of what was happening amongst candidate states, especially in the Western Balkans. There was a sense of democratic backsliding, of economic stagnation and corruption. That being mentioned, this new geopolitical context marked by major conflict on European soil, has given a new shot in the arm of the process of enlargement. We've seen the EU at least commit to giving candidate status to Ukraine and Moldova. We have seen new talks of the EU being more involved in the Western Balkans. In previous years, the neglect of that region had allowed opportunities for other actors like Russia, China and Turkey to be more involved and more influential. That's something to keep an eye on, the extent to which we are going to see enlargement reinvigorated.

It is also important to mention that NATO has been obviously reinvigorated by the invasion of Ukraine, which brings some interesting questions to mind. Prior to this situation, the alliance had increasingly turned its attention to the Indo Pacific and China. Currently, there seems to be a massive pivot, not only for the Biden administration but even amongst

European powers, where the idea that the future was in the Indo Pacific was predominant. In that sense, the question is whether the war in Ukraine represents a “blip”, a short road block and that the pivot to the Indo Pacific will continue in the long term; or will the war in Ukraine lead to a more profound reorienting back to Europe, for the European powers and for the United States.

This analysis has been very focused on the European space; but if we revisit the assumptions of the 1990s and the early period of the post-cold war, the dominant idea was that the liberal international order, and the values that underpin it, could be easily spread and transposed to the global level. That one could simply enlarge the club and bring in members who had been historically on the outside, looking in. That was true for the way that the European integration process thought of itself. That it was simply a normative project that would just spread its values and that these were universal and would be welcomed by all. The least we can say is that this has not really happened in practice, and that there has been severe pushback by both outside powers and from within European societies.

On the other hand, if we analyze the international reaction to Russia's invasion, there has been large support in the UN to condemn Russia's actions, approximately 140 countries of 193 have done so. Still, many chose not to condemn, a significant number. Additionally, the number of countries that have signed on to the sanction's regime, essentially a form of economic warfare against Russia, has been quite limited. That is important when thinking about the responses of countries in the Western Hemisphere. The reactions of states like India or South Africa and the choices they have made to sometimes be on the fence or not entirely commit, is telling of the extent to which they have been pushed back against the international structure of governance. It seems that there is push back against the sentiments that too often western powers have neglected major grievances of other actors in the international community. This may become a moment of humility and reckoning for the Western powers to understand that they cannot take the support of others for granted.

The impacts of the war in Europe on the Western Hemisphere with an emphasis on Latin America

Dr. Farid Kahhat, Profesor de Teoría de las relaciones internacionales en la Academia Diplomática del Perú

Evento organizado por la Academia Diplomática del Perú y American University, 27 de octubre de 2022

Latin America has always been a peripheral region in the international system. Systemic views of international politics have tended to prevail when studying the subject matter and the most important systemic perspective has been realism. When one follows the writings of old members of the Peruvian Foreign Service, for instance, they do have a realist perspective. But realism is a perspective that claims that conflict of interests among states are solved based on the distribution of power between them, and given that Peru is a middle income and peripheral country in the international system, the only realist thing to be is a liberal. That is why Peru makes multilateralism a guiding principle of its foreign policy, basically meaning that international law and international institutions must, up to a point, restrict discretionary use of power by stronger states. Thus, protecting the interests of states that cannot protect themselves through the exercise of hard power, and in coordination with states that are similarly placed in the international system. For instance, Foreign Minister José Antonio García Belaunde who served five consecutive years in that position, said the following in 2006 about Peru's foreign policy, "we are conscious of the importance of multilateralism as an appropriate space for middle and low income countries to participate on the international stage". More recently, Foreign Minister Gustavo Meza-Cuadra said something quite similar in 2020: "I want to emphasize the value of maintaining a foreign policy committed to multilateralism, international law and the principles of peaceful resolution of conflicts".

On the other hand, being a periphery within the international system usually means that Peru is at the receiving end of international trends. Being unable to shape them, we try to mitigate their effects. And even though we have a principled foreign policy based on multilateralism, at the same time, we do not always apply those principles to their fullest extent, since that may get us in conflict with more powerful states. For instance, Peru's foreign ministry does not make public statements on the human rights record of the People's Republic of China, based on the understanding that nothing we could say or do will make any difference to what happens in China, but it could have an effect on the behavior of the Chinese government towards Peru.

Take the example of Australia, a much bigger economy, a more powerful state, and a close ally of the US, when it criticized the way the Chinese government treats its population in Xinjian, applies a security law in Hong Kong, calls for an independent investigation on the origins of the COVID-19 pandemic, among others things. That did not make any difference on those issues, but did make Australia the target of significant economic sanctions by China. In that regard, when it comes to issues like Ukraine, countries like Peru tend to do the right thing, but within limits. We did deplore the invasion when it came to a vote in the General Assembly of the United Nations, but that was about it. The same could be argued about the rest of the region.

The same could be said about the left leaning government in Mexico; or the right wing government of Brazil: no country in the region tried to apply sanctions against Russia. In fact, several Latin American governments, arguing against criticism for not applying sanctions to Russia, that the region was already paying a heavy price because of an invasion we did condemn, in terms of slower growth and inflation (particularly regarding the price of gas, oil, food, and fertilizers). In Peru we have bought military hardware from both, Russia and Ukraine, and now cannot get spare parts, maintenance or overhaul from those countries given the circumstances.

In that vein, to a varying degree, all states in the international system do something similar in terms of a balancing act between principles and interest when they seem to be in conflict. For instance, NATO countries did not apply consistent sanctions against Russia's energy industry from the beginning of the war because of the cost that could inflict to their own economies. The case of Germany seems to be an example of this trend.

In relation to the possible consequences of the war in terms of international governance, I will focus on two issues that don't seem to be in the headlines but might become important down the road. The first issue is the political effects that the recession taking place in the European Union and the US, and the highest international rates of inflation in four decades, could have on political trends in the countries involved: they seem to be part of the explanation of the electoral performance of parties from the radical right of the political spectrum in countries such as Sweden, Italy and, to a lesser extent, the US. And in turn, the victories of radical right parties could have a negative impact on the way that some NATO countries deal with the war in Ukraine. For instance, Donald Trump has already said that the Democrats are sending over 40 billion dollars to Ukraine while American parents struggle to even feed their children. So, the argument won't be that they are siding with Putin, even though some of them are (we learned that, for instance, through the tapes of conversations between Silvio Berlusconi and congressmen from his party, Forza Italia). The argument is that they are putting the interests of their own country before the principle of helping Ukraine resist an invasion and annexation of its territory that violate international law. For instance, there was a march last October in the Czech Republic in which radicals from the right and from the left, joined forces, among other things, against supporting Ukraine. And the slogan raised by radical right groups during that march was quite indicative of who they take their cues from: "Czechia first".

On that regard, there are already forces that share this narrative provided by leaders like Donald Trump. Giorgia Meloni, for instance, has a very clear position regarding support for NATO efforts, vis a vie Ukraine and Russia. But her partners in government do not share her position, which is in fact far closer to Russia. For example, Matteo Salvini, whose party forms part of the ruling coalition in Italy. Thus, the bigger the share of the vote in favor of forces from the radical right, the more difficult it might be for NATO to support Ukraine against all odds.

The second issue that seems to be ignored on the headlines, is the long term effect of the precedent established by Russia in Ukraine for middle income and peripheral countries, like Peru. For example, the annexation of Crimea in 2014. There is an article by Mark Zacher in International Organization that reminds us from some basic facts. Between 1651 and 1950, 81% of wars between states did redistribute territory among them. Between 1951 and 2000 that happened only in 27% of interstate wars. And since 1946, there have been only 12 cases worldwide of territory redistributed through war. Thus, although international law does not always guide states' behavior, it does tend to generate a trend in which states progressively tend adapt to its mandates, as proved by this example.

Thus, before the annexation of Crimea in 2014, no state had annexed territory by force in the past 40 years. With that in mind, we must take into account that Peru has 50,000 square kilometers of economic exclusive zone in the Pacific Ocean, thanks to a ruling by the International Court of Justice. As mentioned at the beginning, we rely on multilateralism to protect our interest. Chile is much stronger in terms of military power than Peru. We could have never solved the issue at the bilateral level (since Chile officially argued that the maritime border had already been settled, thus, there was nothing to negotiate). Therefore, we took them to court and won. And Chile, to its credit, accepted the verdict and implemented it without delay. We know that they could have done something different, as Colombia did regarding the case in which Nicaragua obtained a favorable verdict from the same court. In that sense, what Putin did, if not stopped, could be the beginning of a trend in which those who can get away through force with what they want against international law, might try to do it more often in the future.

**Revista Política Internacional
No 132 Julio - diciembre 2022**

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar
Av. Pershing 335, Magdalena del Mar Lima - Perú
Teléfono: (51-1) 204-3500
www.adp.edu.pe
adp@rree.gob.pe

