



EL FUTURO DE EUROPA

entre la economía y la guerra

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Teresa del S. Pérez Rodríguez
Tomás Milton Muñoz Bravo

COORDINADORES

**El futuro de Europa:
entre la economía y la guerra**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia
Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO
Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López
Secretaria de Unidad, Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Esthela Irene Sotelo Núñez
Secretaria académica, Pilar Berrios Navarro
Jefe del Departamento de Política y Cultura, Juan José Carrillo Nieto
Jefe de la Sección de Publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Claudia del Carmen Díaz Pérez / José Fernández García
Araceli Mondragón González / Mario Rufer / Alejandra Toscana Aparicio
Asesores: René David Benítez Rivera / Manuel Triano Enríquez

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Eduardo Luciano Tadeo Hernández (Presidente)
Mario Alejandro Carrillo Luvianos / Eleazar Humberto Guerra de la Huerta
María Griselda Günther / Ana Lau Jaiven / Alejandro Navarro Arredondo
Eduardo Tzili Apango

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,

Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960

Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades. Edificio

A, 3er piso. Teléfono 55 54 83 70 60

pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx

<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>

<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>

<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego, proceso realizado por el Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo recibido para la presente edición.

El futuro de Europa: entre la economía y la guerra

BEATRIZ NADIA PÉREZ RODRÍGUEZ
CUAUHTÉMOC V. PÉREZ LLANAS
TERESA DEL S. PÉREZ RODRÍGUEZ
TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO
(Coordinadores)



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



Fides

El futuro de Europa: entre la economía y la guerra

Primera edición: diciembre de 2024

D. R. © Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán,
CP 04960, CDMX, México
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y
Humanidades. Edificio A, 3er piso. Tel. (55) 5483 7060
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig/>

D. R. © Fides Ediciones
Seris 33 B, Colonia CTM Culhuacán,
Alcaldía Coyoacán, CP 04440, CDMX, México.
fides.ediciones@gmail.com
www.fidesediciones.com.mx

Diseño de portada: Marcela Muñoz
Edición y producción: Fides Ediciones

ISBN UAM: 978-607-28-3311-1
ISBN Fides Ediciones: 978-607-5901-28-2

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el
diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico
o mecánico, sin el consentimiento escrito de los coeditores.

Impreso en México.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

<i>Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas, Teresa del S. Pérez Rodríguez y Tomás Milton Muñoz Bravo</i>	7
--	---

PARTE I

LA GUERRA EN UCRANIA Y SUS RETOS PARA EUROPA

AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA EN EL FUTURO ORDEN MUNDIAL <i>Fulvio Attinà</i>	17
LA ARQUITECTURA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA <i>Alejandro Animas Vargas</i>	37
LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA GUERRA EN UCRANIA: ¿INNOVACIÓN O CONTINUIDAD? <i>Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Teresa del S. Pérez Rodríguez y Cuauhtémoc V. Pérez Llanas</i>	61
APUNTES HISTÓRICOS SOBRE LA GUERRA DE UCRANIA <i>Martha Ortega Soto</i>	85
LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO BÉLICO EN UCRANIA <i>Lars Pernice</i>	111

EL CONFLICTO ARMADO EN UCRAÑA: ¿PREÁMBULO DE UN SISTEMA INTERNACIONAL MULTIPOLAR?	
<i>Mauricio Alonso Estevez Daniel</i>	147
LAS SANCIONES A RUSIA Y SU EFECTO EN SU ECONOMÍA INTERNA Y EN EL SISTEMA INTERNACIONAL	
<i>Ana Teresa Gutiérrez del Cid</i>	183
EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA PROTECCIÓN E INCLUSIÓN DE LOS REFUGIADOS UCRAÑANOS EN ESPAÑA: EL CASO DE VOLUNTARIOS POR UCRAÑA EN MADRID	
<i>Tomás Milton Muñoz Bravo</i>	213

PARTE II

LA ECONOMÍA Y SUS REPERCUSIONES EN EUROPA

ANÁLISIS DEL CAMBIO NEOLIBERAL: ALGUNOS APUNTES SOBRE ALEMANIA Y FRANCIA	
<i>Vicente Guerrero Flores y Santiago Anima Puentes</i>	241
SOSTENIBILIDAD Y ECONOMÍA CIRCULAR EN LA NUEVA REALIDAD EUROPEA	
<i>Gabriela Uberetagoiena Pimentel</i> <i>y Paula Elizabeth Rodríguez Moncayo</i>	261
LA IDENTIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA EN LA ERA VERDE Y DIGITAL	
<i>Carmelo Cattafi</i>	293
LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EN MÉXICO COMO HERRAMIENTA POLÍTICA EN LA COOPERACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA	
<i>Veronica Yazmín Gómez Calzada</i>	323
LA CUMBRE CELAC-UE DE BRUSELAS 2023. HACIA EL RESCATE DE LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS	
<i>Jorge Alberto Quevedo Flores</i>	359
SEMBLANZAS DE AUTORAS Y AUTORES	397

PRESENTACIÓN

BEATRIZ NADIA PÉREZ RODRÍGUEZ
CUAUHTÉMOC V. PÉREZ LLANAS
TERESA DEL S. PÉREZ RODRÍGUEZ
TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO
COORDINADORES

La formación de la Unión Europea (UE), en sus inicios, tuvo como objetivo central mantener la paz en la región tras siglos de conflictos armados y de haber sido el centro de las dos guerras mundiales del siglo XX. Así, a más de 70 años de su conformación, este proceso ha mantenido la paz entre sus miembros, gracias a la interdependencia generada por el incremento de sus interacciones económicas, políticas y sociales.

Solo en la década de 1990, tras la desintegración del bloque socialista y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), nuevamente se vivió un conflicto armado que puso en riesgo la estabilidad en la región: la guerra de los Balcanes. Este hecho develó la debilidad de la Unión Europea en materia militar y de seguridad, por lo que la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se hizo necesaria.

En el presente siglo, la Unión Europea ha vivido diversas crisis; los atentados terroristas que iniciaron en 2004 en la estación Atocha en Madrid, España, y que se incrementaron en los años subsecuentes; la crisis del euro, derivada de la crisis financiera de 2008; la crisis de refugiados en 2015; el referéndum por el Brexit en 2016, y, en 2020, la pandemia por COVID-19. Sin embargo, no

fue sino hasta febrero de 2022 cuando de nuevo se empezó a percibir un riesgo para la estabilidad regional con la invasión de Rusia a Ucrania.

En ese momento, la Unión Europea decidió reforzar su estrategia de seguridad y defensa mediante programas como la Autonomía Estratégica y la Brújula Estratégica, develando, así, un cambio de rumbo, el cual pasaría de lo normativo a una política realista y de desarrollo armamentista. Sin embargo, la transición no ha sido sencilla, la UE tiene compromisos tanto con sus ciudadanos como con países fronterizos, por lo que la estrategia Global Gateway recupera el objetivo central de seguir siendo una promotora de la paz.

El ya evidente enfrentamiento entre dos proyectos de liderazgo mundial, en el que Europa parece ser una vez más el centro neurálgico o el campo de batalla, obliga a revisar y considerar las condiciones y motivaciones de Rusia para invadir a Ucrania, sus lazos, encuentros y desencuentros. Este análisis resulta fundamental para comprender dicha acción, así como la relevancia que este conflicto tiene más allá de la misma región.

La guerra en Ucrania ha replanteado las condiciones de seguridad en el ámbito internacional. A pesar de que paradigmas recientes incluyen una seguridad ampliada, esta guerra ha mostrado la necesidad de mantener un arsenal militar, incrementar el gasto militar y replantear las alianzas de seguridad colectiva existentes. Algunos Estados que no formaban parte de la OTAN y mantenían cierta neutralidad han optado por pedir su incorporación para asegurar el apoyo de los países miembros en caso de una invasión o agresión, y esto ha impactado la estrategia de seguridad y defensa, la economía, el sector energético y las alianzas en Europa.

En este contexto, con esta obra se tiene el objetivo de dar a conocer las implicaciones que la guerra en Ucrania ha tenido para la región, para la Unión Europea, así como para el equilibrio de poder en el ámbito internacional. Las estrategias de seguridad y desarrollo armamentista son fundamentales, pero también lo son reconocer otros ámbitos que se ven afectados por esta guerra; por ello, el presente libro cuenta con dos apartados que permitirán al lector revisar los efectos y los cambios que ha representado la guerra en Ucrania para la UE, conflicto de gran cercanía geográfica y que incide en la política energética, en el aumento del gasto militar, en los refugiados que se han visto forzados a desplazarse a lugares más seguros, entre otros temas.

De acuerdo con lo anterior, el capítulo sobre la “Autonomía estratégica europea en el futuro orden mundial”, escrito por Fulvio Attinà, aborda la doctrina de la autonomía estratégica, el multilateralismo y el reconocimiento, aparentemente no deseado, de la creciente multipolaridad. La intersección de estos elementos es fundamental para comprender la respuesta de la Unión Europea al caos actual en el orden mundial y la transición a otro orden del sistema internacional que no termina de constituirse aún.

En el siguiente capítulo, titulado “La arquitectura europea de seguridad y defensa”, Alejandro Animas Vargas analiza cómo, ante la amenaza proveniente de Rusia, Europa vuelve a modificar sus estructuras de seguridad a fin de actualizar y corregir los programas, planes, declaraciones y estrategias reconfigurándolos en dos años para adecuarse a las actuales circunstancias.

En el capítulo “La respuesta de la Unión Europea a la guerra en Ucrania: ¿innovación o continuidad?”, Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Teresa Pérez y Cuauhtémoc Pérez sostienen que es necesaria una revisión de las acciones que han sido llevadas a cabo en la UE para fortalecer las atribuciones comunitarias y ampliar sus capacidades económicas, sanitarias y militares, y advierten sobre la policrisis creada por la conflagración en Ucrania con efectos en su política de asilo, en la distribución de presupuesto y en las posibles nuevas ampliaciones.

Martha Ortega Soto, con el artículo “Apuntes históricos sobre la guerra de Ucrania”, analiza la conformación histórica de las identidades rusa y ucraniana, y destaca cómo ambas han estado ligadas desde su origen. Ucrania apenas alcanzó su soberanía en 1991, pero su estrecho vínculo con el Estado ruso ha motivado que el gobierno y los sectores nacionalistas hayan procurado acercarse más a los Estados de Europa central y occidental para evitar la intervención rusa en su desarrollo y favorecer su capacidad de autodeterminación. Los ucranianos se han decantado por reescribir su historia para mostrar legitimidad y, así, ser considerados europeos de manera plena y aceptados en la Unión Europea.

Al seguir con el análisis de la guerra, Lars Pernice presenta, en su artículo “La Unión Europea y el conflicto bélico en Ucrania”, un repaso por la larga historia de Ucrania, desde los inicios del Rus de Kiev hasta las acciones bélicas en la actualidad. Posteriormente, evalúa las posiciones de los contrincantes, analiza los argumentos de la Federación Rusa de Vladimir Putin y revisa las

justificaciones que utiliza la Unión Europea para el respaldo verbal, financiero y militar que le ofrece a Ucrania.

Mauricio Alonso Estevez Daniel, por su parte, analiza, desde la perspectiva de la economía política internacional y la historia, las implicaciones del conflicto en Ucrania en la configuración de un mundo multipolar. En el capítulo “El conflicto armado en Ucrania: ¿preámbulo de un sistema internacional multipolar?”, el autor sostiene que la posición de Rusia se sustenta en la historia de ataques surgidos desde Europa, en la incapacidad de establecer vínculos económico-políticos duraderos con Occidente y en el objetivo de construir un sistema internacional multipolar.

Ana Teresa Gutiérrez del Cid, en “Las sanciones a Rusia y su efecto en su economía interna y en el sistema internacional”, analiza las medidas que los países occidentales han implementado ante la guerra y el desafío que representan para el desarrollo socioeconómico de Rusia, ya que afectan una amplia gama de esferas de la vida de la población de las regiones del país y requieren un seguimiento constante y la adopción de decisiones de gestión adecuadas en los ámbitos tanto federal como regional. Para responder eficazmente a las sanciones occidentales y mitigar su impacto en la economía rusa, ha sido necesario un enfoque de varias medidas integradas, estabilizar las bases de la economía nacional y restablecer los vínculos económicos, acelerar la sustitución de importaciones y restaurar una industria nacional independiente.

En el siguiente capítulo, titulado “El rol de las organizaciones no gubernamentales en la protección e inclusión de los refugiados ucranianos en España: el caso de Voluntarios por Ucrania en Madrid”, Tomás Milton Muñoz Bravo revisa cómo la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 ha provocado el desplazamiento forzado de millones de ucranianos, que han salido de sus lugares de origen para refugiarse sobre todo en otros países europeos. España es uno de los 27 Estados dentro de la UE que han abierto sus puertas a los desplazados ucranianos; sin embargo, los esfuerzos gubernamentales por atender e integrar al total de los participantes de esta diáspora se han tenido que apoyar de diversas organizaciones de la sociedad civil. El autor presenta un panorama de las actividades de coadyuvancia de organizaciones no gubernamentales y se enfoca en la labor realizada en la Comunidad de Madrid por parte de estas asociaciones a un año de la aprobación de una directiva especial en la UE, que ha facilitado la llegada de los refugiados ucranianos a territorio español.

En la segunda parte de la publicación se incorporan temáticas que son prioritarias para la integración europea, pero que no están enfocadas en la seguridad tradicional, sino ampliada. La búsqueda de socios afines así como la prioridad de lograr un desarrollo sustentable y una seguridad energética son temas incorporados que guían las negociaciones actuales de la Unión Europea. El estudio de la economía de los países del bloque regional europeo inicia con el texto “Análisis del cambio neoliberal: algunos apuntes sobre Alemania y Francia”, de la autoría de Vicente Guerrero Flores y Santiago Anima Puentes, en el que se incorpora un análisis que parte de los efectos de la disolución de la URSS, a inicios de la década de 1990, cuando el mundo capitalista parecía entrar en un ciclo de prosperidad económica y de expansión política y militar sin precedentes, y que impuso sus instituciones económicas como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) –más tarde transformado en la Organización Mundial del Comercio (OMC)–, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), así como el patrón oro-dólar; sus reglas de política económica sobre “la gobernanza” que el funcionamiento correcto del libre mercado presuponia, así como sus instituciones políticas como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y militares como la OTAN, en apariencia libres, pero fuertemente jerarquizadas, sin que ningún país se atreviera a desafiar seriamente el nuevo orden mundial y la hegemonía del capitalismo. Entonces, se aceptó de manera implícita el dominio del llamado “libre mercado”, la gobernanza y la teoría económica neoliberal que lo sustentaba, la civilización y la democracia occidental, y se estigmatizó cualquier discrepancia o inconformidad.

En este nuevo contexto económico también se originó una demanda creciente por una “Sostenibilidad y economía circular en la nueva realidad europea”, como escriben Gabriela Uberetagoyna Pimentel y Paula Elizabeth Rodríguez Moncayo. Estos conceptos, señalan las autoras, son fundamentales en la búsqueda de soluciones a los desafíos ambientales y económicos que enfrenta el mundo contemporáneo. La Unión Europea ha desempeñado un papel pionero en la promoción y aplicación de medidas para revertir el cambio climático al reconocer la interconexión entre la economía, el medio ambiente y la sociedad mediante una serie de políticas y directrices que buscan transformar el modo en que se produce, se consume y se gestionan los recursos. Este trabajo expone ambos temas (la sostenibilidad y la economía circular), desde

su evolución y su entrelazamiento en el mundo actual, y examina las políticas y estrategias que ha implementado la UE, así como los retos y oportunidades con miras a la generación de nuevos modelos económicos.

En el mismo sentido, Carmelo Cattafi revisa en “La identidad en la Unión Europea en la era verde y digital”, la identidad de la UE como un reflejo del pilar europeo de derechos sociales propuesto por la Comisión Europea, que auspicia a los Estados miembros en la lógica del crecimiento inclusivo y sostenible, el progreso y la cohesión social. En una acepción política, dicha identidad manifiesta un sentimiento de pertenencia a un pueblo cuyos representantes operan mediante afinidades en la toma de decisiones. En la primera parte del texto se examina el concepto de identidad en la UE y en la segunda se analizan algunos aspectos de la identidad digital con la introducción de nuevas fórmulas tecnológicas en beneficio de la ciudadanía y se cuestiona la identidad verde de la UE. Por último, se hace énfasis en el controversial caso de Greenpeace contra la Comisión Europea acerca de la taxonomía de la energía renovable, después de haber pasado la disputa de la Unión Europea con China y el Reino Unido ante el órgano de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio.

Por su parte, en “La seguridad energética en México como herramienta política en la cooperación con la Unión Europea”, escrito por Veronica Yazmín Gómez Calzada, la autora enfatiza cómo la seguridad energética se ha convertido en una herramienta política con fines económicos y geopolíticos. Esta situación está relacionada con el aprovechamiento de los recursos naturales y con el sistema capitalista sustentado en el imaginario del desarrollo que los Estados buscan a partir de mecanismos de cooperación internacional en sectores clave. La relación entre México y la UE es la segunda más importante en materia energética y es un referente para la adopción de medidas, principalmente a partir del Pacto Verde Europeo. Desde una visión crítica, indica la autora, es preciso analizar las asimetrías y consecuencias de la cooperación entre México y la Unión Europea.

El libro cierra con el trabajo “La Cumbre CELAC-UE de Bruselas 2023. Hacia el rescate de las relaciones eurolatinoamericanas”, en el que Jorge Alberto Quevedo Flores plantea la recuperación de estos eventos después de un periodo de inacción ocasionado por la pandemia y otros factores, pues representa una oportunidad para restablecer objetivos y alianzas entre las dos

regiones en un mundo complicado y en cambio. En el texto se identifican los principales resultados de la cumbre de Bruselas con el propósito de generar un nuevo plan hacia la región americana de cara a los próximos años y con la idea de relanzar las relaciones eurolatinoamericanas.

PARTE I
LA GUERRA EN UCRANIA Y SUS RETOS PARA EUROPA

AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA EN EL FUTURO ORDEN MUNDIAL

FULVIO ATTINÀ

INTRODUCCIÓN

Desde que los gobiernos europeos comenzaron a construir la política exterior común, los investigadores han estudiado la armonización de las políticas exteriores nacionales hacia áreas problemáticas como Oriente Medio, la ayuda al desarrollo, las relaciones con países individuales y grupos de países, así como el papel europeo en las organizaciones internacionales¹. Durante los últimos 20 años, aproximadamente, la comunidad de investigación en política exterior europea ha participado en la construcción de la política de defensa común. Hoy está involucrada en la comprensión de la brújula de la autonomía estratégica. Los responsables de la política exterior de la Unión Europea (UE), por otro lado, están más preocupados por la inestabilidad del orden político mundial que los estudiosos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Todos los

¹ Véase, por ejemplo, Niklas Bremberg *et al.* (eds.), *The Everyday Making of EU Foreign and Security Policy. Practices, Socialization and the Management of Dissent*, Cheltenham, Elgar, 2022.

documentos estratégicos de los altos representantes han puesto de relieve la conciencia de los problemas derivados de la recesión del orden mundial.

Este artículo utiliza el conocimiento de la disciplina de Relaciones Internacionales (RR. II.) acerca del sistema global como sistema complejo para exponer tres elementos de los que trata la política exterior de la UE en la actualidad: la doctrina de la autonomía estratégica, el vigoroso afecto por el multilateralismo y el reconocimiento aparentemente no deseado de la creciente multipolaridad. Comprender la intersección de estos elementos es fundamental para apreciar la respuesta de la UE al caos actual en el orden mundial y la transición a otro sistema de orden que aún no se ha elaborado.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. Las secciones primera y segunda muestran cómo la UE ve el orden mundial, cómo esta percibe la multipolaridad y el multilateralismo y qué se entiende por autonomía estratégica. La tercera sección trata el surgimiento y la evolución del actual sistema de orden basado en políticas. Las observaciones finales explican las implicaciones que la transición del orden tiene en la política exterior europea.

EL ORDEN MUNDIAL VISTO POR LOS RESPONSABLES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Los responsables de política exterior de la Unión Europea describen el orden mundial como un orden basado en reglas que hoy se encuentra en las agitados aguas de la creciente multipolaridad y que podría enfrentar sus problemas reviviendo el multilateralismo. Los órdenes internacionales basados en reglas son el resultado del cumplimiento por parte de los Estados de los tratados de derecho internacional en consonancia con el principio westfaliano de soberanía estatal para garantizar igualdad, valores nacionales e intereses legítimos de todos los Estados. El respeto generalizado de los tratados de derecho internacional que los Estados forman por medio de la negociación diplomática, y cuyas normas están obligados a cumplir, es elogiado por mantener, en el mundo de hoy, el orden internacional desde los tiempos de Westfalia. La visión del orden cimentado en reglas tiene una base normativa que no puede ser subestimada, pero aquí se expresan dos observaciones críticas sobre su aplicabilidad al mundo actual. En primer lugar, la interdependencia entre los Estados es

muy asimétrica y diferente respecto a la época de Westfalia cuando la interdependencia era mucho menor y menos compleja. Segundo, la imagen basada en reglas no considera el conocimiento empírico de cómo el orden emergió al final de la Segunda Guerra Mundial.

Al crear las instituciones de Bretton-Woods (Fondo Monetario Internacional [FMI] y Banco Mundial [BM]), el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que más tarde se convirtió en la Organización Mundial del Comercio (OMC), la coalición de Estados occidentales fundamentó el orden mundial en instituciones con poder para formular políticas mundiales. Estos organismos internacionales recibieron el poder de dar forma y administrar políticas para restablecer el orden en la política mundial. El FMI y el BM han formado y se ocupan de la política mundial en materia de finanzas; el Consejo de Seguridad de la ONU ha desarrollado y se encarga de la política de seguridad de los Estados frente a una agresión militar letal; el GATT/OMC ha creado una política encaminada a la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio y se ocupa de ella. Algunos gobiernos occidentales también pusieron sobre la mesa el problema del colonialismo y propusieron acabar con este y sustituir las colonias por Estados nacionales. En muchas partes del mundo, el Estado nación era una forma desconocida de Estado. Por otro lado, el problema fue enfrentado por las potencias coloniales con la participación parcial de la ONU. En general, la respuesta a la descolonización fue inadecuada y afectó gravemente la legitimidad del sistema de orden mundial en épocas posteriores.

Los documentos de política exterior de la Unión Europea advierten que el orden basado en reglas se enfrenta a las dificultades de un mundo cada vez más multipolar. Como resultado, los líderes de la UE dicen que la organización regional defenderá sus valores e intereses mediante acciones de autonomía estratégica y recurrirá a todos los recursos de poder porque esa es la manera adecuada de afrontar el actual entorno multipolar. Sin embargo, la UE y los países miembros afirman que el multilateralismo es la forma apropiada de encarar los problemas internacionales que generan conflictos de intereses en el mundo multipolar. En la Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y del Alto Representante al Parlamento Europeo y al Consejo, titulada “Contribución de la UE al multilateralismo basado en normas (17.2.2021)”, la

UE reconoce que el multilateralismo se encuentra en condiciones críticas y aboga por un multilateralismo eficaz, un concepto vagamente definido en sus propios documentos.

Los profesionales y expertos elogian el multilateralismo como la forma de construir la cooperación para producir bienes públicos, pero en la actualidad la toma de decisiones multilaterales de instituciones mundiales, como la ONU, el FMI y la OMC, se enfrenta a las críticas de gobiernos que piden derechos en la toma de decisiones en estas instituciones. Tales críticas son expresadas en especial por los gobiernos que promueven la narrativa multipolar, a pesar de que la multipolaridad implica que los Estados clientes de los Estados-polos reconozcan el poder y el liderazgo de estos últimos en la toma de decisiones de las instituciones multilaterales. En consecuencia, las instituciones de orden multipolar funcionarán como las instituciones del sistema de orden actual que asignan derechos especiales de toma de decisiones a ciertos Estados. La Junta de Gobernadores del FMI y el Consejo de Seguridad de la ONU son ejemplos de la desigualdad en los derechos de toma de decisiones de los Estados.

Las instituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial estaban mal equipadas para producir políticas legitimadas por la igualdad de derechos de toma de decisiones de los Estados participantes². Vale la pena recordar que la toma de decisiones multilaterales ha experimentado un cambio significativo con la reciente formación de la política climática mundial por parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El proceso de toma de decisiones sobre el problema del calentamiento global ha logrado el objetivo de decisiones multilaterales legítimas al otorgar, como hace el GATT/OMC, igualdad de derechos a todos los países participantes. Además, la toma de decisiones de la CMNUCC, a diferencia del GATT/OMC y las demás instituciones, ha desarrollado el modelo circular de toma de decisiones multilaterales³. El Acuerdo de París de 2015 creó la política contra

² Véase John G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.

³ Fulvio Attinà, "World-scale Problems and the Policy Response of Multilateral Institutions", en Glen Segell (ed.), *Development, Globalization, Global Values, and Security, Essays in Honor of Arno Tausch*, New York, Springer, 2023, pp. 77-90.

el calentamiento climático mundial como un marco de política mundial que los gobiernos se comprometen a llevar a cabo mediante leyes y políticas nacionales coherentes. Además, mediante la evaluación de los informes nacionales quinquenales compilados por cada gobierno estatal, la CMNUCC controla la forma en que los gobiernos ejecutan la política. Por último, con el acuerdo de los Estados, que se negocia en periódicas reuniones denominadas Conferencia de las Partes (COP), la CMNUCC revisa la política y explora las posibilidades de actualizarla. Aunque la guerra en Ucrania afecta la política climática mundial, el Acuerdo de París introdujo adaptaciones significativas de la toma de decisiones multilaterales a las condiciones mundiales actuales, tales como las normas de toma de decisiones sobre igualdad de derechos y la exploración periódica de la información basada en los comentarios de los Estados y las partes interesadas no estatales. Por último, los Estados que necesitan asistencia para poner en práctica la política climática tienen derecho a recibir ayuda técnica y medios financieros para el desarrollo de capacidades de la CMNUCC y directamente de los Estados y otras agencias financieras.

Por todas estas razones, el modelo circular de formulación de políticas de la CMNUCC es más adecuado para responder a los problemas colectivos mundiales que los modelos de formulación de políticas de instituciones como el FMI, el Consejo de Seguridad de la ONU y la OMC, pues estas instituciones carecen de mecanismos adecuados para la actualización periódica de las políticas. El FMI y la OMC llevan a cabo revisiones de políticas solo cuando surgen diferencias graves entre los Estados, por lo tanto, los responsables de la política exterior de la UE deberían revisar su visión obsoleta de las organizaciones multilaterales como agentes de elaboración de tratados que enfrentan los problemas colectivos solo mediante normas. Este punto de vista supone que los Estados que no cumplen con los tratados son aislados, avergonzados y, posiblemente, sancionados. Por el contrario, el multilateralismo es eficaz si las instituciones encargadas de la creación de políticas, después de formular políticas-marco por medio de la toma de decisiones legítimas, supervisan la aplicación de las políticas por parte de los Estados, apoyan las capacidades de los Estados que necesitan asistencia y actualizan las políticas cuando corresponde.

LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA COMO CONSECUENCIA

En los años anteriores y posteriores a la invasión rusa de Crimea y el este de Ucrania, los responsables de la política exterior de la Unión Europea argumentaron que el proceso multipolar en curso legitima la búsqueda de autonomía estratégica. Tan pronto como el alto representante anunció la posibilidad de revisar la posición de la UE en la coalición occidental, surgieron esperanzas y disputas.

La *autonomía estratégica* no es en absoluto un concepto nuevo en el discurso de la política exterior de la UE. Apareció por primera vez en la Declaración sobre la Identidad Europea, que los jefes de Estado y de Gobierno emitieron en Copenhague el 14 de diciembre de 1973, en la que reclamaron la resolución de “afirmarse como una entidad distinta y original [...] mantener su diálogo constructivo con los Estados Unidos y desarrollar su cooperación con ellos sobre una base de igualdad y un espíritu de amistad” (punto 14). También, declararon que, “conscientes del papel de primer plano de China en las relaciones internacionales, pretenden intensificar sus relaciones con el Gobierno chino y promover intercambios en diversos sectores y contactos entre los dirigentes europeos y los chinos” (punto 17)⁴. En ese momento, los observadores consideraron que la Declaración estaba impulsada por el deseo de diferenciar la naciente Cooperación Política Europea (CPE) de la política exterior de Estados Unidos de América, que se vio arrastrada por acontecimientos embarazosos en Oriente Medio y Vietnam. Desde entonces, la intensidad de ese deseo ha fluctuado bajo el efecto de las condiciones políticas y económicas. En la actualidad, vuelve a crecer porque el orden mundial está en transición, pero siempre se hace hincapié en las relaciones de la UE con Estados Unidos y China.

En 2016, la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea fue el documento oficial más destacado en el que se utilizó el guion de autonomía estratégica. Las relaciones de la UE con Estados Unidos fueron tensas debido al giro de Barack Obama hacia Asia y, más tarde, a los problemas comerciales y las controversias de seguridad planteadas por Donald Trump. Las relaciones de la UE con China, por otro lado, se consideraban bastante

⁴ Véase Declaración sobre la Identidad Europea, en *Universidad de Barcelona*, 1973, [<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/europa/introduccion/cumbrecop.htm>].

prometedoras en el comercio y la economía. Se suponía que iba a seguir un documento oficial de la UE sobre la autonomía estratégica, pero la guerra en Ucrania lo dejó en suspenso. En *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa*, aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno el 24 de marzo de 2022, un mes después del inicio de la invasión rusa, la frase “autonomía estratégica” aparece solo una vez, en la página 13, donde se afirma que “esta brújula estratégica mejorará la autonomía estratégica de la UE y su capacidad de trabajar con socios para salvaguardar sus valores e intereses”. Los responsables de la política exterior de la UE y de los Estados miembros optaron por la cooperación estratégica con Estados Unidos⁵.

Expertos y académicos debaten sobre la autonomía estratégica como el faro que los responsables de la política exterior de la UE quieren que sea vigilado por todos los Estados miembros en los peligrosos tiempos de creciente multipolaridad. El argumento de estos responsables es que a principios de este siglo, de forma inesperada y sin culpa de la UE, los líderes de los Estados de medianas y grandes potencias de todo el mundo dieron la espalda al poder normativo de la UE, que los europeos pensaban podría llevar a un mundo más agradable y predecible. Como resultado, la UE se vio obligada a comportarse con realismo, a usar la fuerza militar si otros lo hacían y a recurrir a todo su poder económico y comercial para no depender de las políticas económicas de otros Estados, en especial de aquellos que rechazan la integración económica en el mercado capitalista y fortalecen su economía por medio de prácticas desleales.

A decir verdad, desde 2016, la narrativa de la autonomía estratégica de la UE ha ido floreciendo y sigue siendo una narrativa fluida. La atención, que en un inicio estuvo enfocada en cuestiones de seguridad y defensa, se centró en cuestiones económicas y comerciales por temor a las crecientes tendencias que flanquean la economía europea en las cadenas de suministro mundiales de bienes esenciales y productos estratégicos⁶. Autonomía estratégica abierta

⁵ Fulvio Attinà, “The EU on the Road to Damascus: The War in Ukraine and the World Order in Transition”, *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 22, núm. 2, 2022, pp. 115-129.

⁶ Niklas Helwig y Ville Sinkkonen, “Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 27, 2022, pp. 1-20.

es el nombre que se le da al empleo de la interdependencia de la economía europea con las de otros países y al logro de la autonomía en el comercio y la inversión. Esto, por otro lado, ha reavivado el debate entre quienes defienden la liberalización interna y externa y una mayor integración con el mercado mundial, y quienes defienden el neomercantilismo para construir un mercado interior europeo fuerte, orientado a medidas socioeconómicas internas⁷.

Al fin y al cabo, detrás de la ambigüedad y los múltiples significados de autonomía estratégica y detrás de las incertidumbres de cómo poner este concepto en práctica, existe el problema de tratar con grandes actores externos de los que depende la UE para su seguridad y economía: Estados Unidos y China. En cuanto a Rusia, Sergey Utkin señaló, antes de la guerra en Ucrania, que Rusia comparte con la UE “la ambición [...] de garantizar un grado de autonomía manteniendo al mismo tiempo una relación avanzada con un socio importante”⁸, respectivamente, Estados Unidos y China. Sin duda, esto sigue siendo cierto, incluso durante la guerra de Ucrania.

La guerra en Ucrania vuelve a poner en primer plano la seguridad y la defensa, y destaca la doble cara de esta dimensión para la UE y los Estados miembros: la posición en la alianza transatlántica y la relación con toda la coalición occidental, por un lado, y el deber de cada Estado miembro de reforzar la defensa nacional, por otro. Como resultado, la autonomía estratégica es un tema controvertido y divisivo entre los europeos que reconocen que Europa es actualmente “un espacio de interacción para las potencias globales” y seguirá siéndolo hasta que los “Estados miembros articulen un consenso político sobre los propósitos de un instrumento de defensa europeo que atribuya un papel central a la toma de decisiones en la Unión Europea”⁹.

⁷ Scott Lavery *et al.*, “European Strategic Autonomy: New Agenda, Old Constraints”, en Milan Babić *et al.* (eds.), *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*, New York, Springer, 2022, pp. 57-80.

⁸ “[...] the ambition [...] to ensure a degree of autonomy while keeping an advanced relationship with a principal partner” (Sergey Utkin, “Suspicious Neighbour: Russia’s Role in the Quest for the EU’s Strategic Autonomy”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 27, 2022, pp. 121-136).

⁹ “[...] a playground for global powers [...] member states articulate a political consensus on the purposes of a European defence instrument that attributes a central role for

EL ORDEN BASADO EN POLÍTICAS Y LA TRANSICIÓN

En esta sección se revisan la etapa actual de la transición del orden mundial y las interacciones que involucran coaliciones de Estados que tienen diferentes preferencias por el orden mundial¹⁰. En la sección final, la atención se centra en cómo afecta la fase de transición a la política de la Unión Europea hacia el cambio de orden.

En la ciencia de las relaciones internacionales, el orden es propiedad de los sistemas internacionales que reducen la anarquía. En general, los estudiosos ven el orden internacional como la ausencia de una autoridad gubernamental única¹¹ que es reemplazada por las acciones concertadas de las grandes potencias y, actualmente, también por la coordinación entre los gobernadores globales, es decir, las empresas transnacionales, las comunidades epistémicas, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, que tratan problemas en áreas separadas de los asuntos mundiales.

Después de la desintegración de la Unión Soviética, el orden unipolar fue considerado la organización por defecto del sistema mundial debido a la falta de grandes potencias, excepto una. La desconfianza generalizada en las capacidades unipolares de Estados Unidos causó el rápido declive de dicha interpretación y el interés de los académicos en la polaridad. Muchos recurrieron a la gobernanza mundial como la esencia del orden mundial. Argumentaron que los gobiernos estatales no estaban a la altura de la gestión del impacto de la globalización en los problemas mundiales y que los gobernadores mundiales eran capaces de coordinar normas y reglas a escala mundial para poner orden en distintas áreas de los asuntos internacionales. Por otro lado, los académicos que aún están interesados en el papel principal de los gobiernos estatales han

EU-level decision-making” (Joan Miró, “Responding to the Global Disorder: The EU’s Quest for Open Strategic Autonomy”, *Global Society*, vol. 37, núm. 3, 2023 [publicado en línea el 22 de agosto de 2022], pp. 315-335, [<https://doi.org/10.1080/13600826.2022.2110042>]).

¹⁰ Fulvio Attinà (ed.), *World Order Transition and the Atlantic Area. Theoretical Perspectives and Empirical Analysis*, New York, Springer, 2021.

¹¹ David A. Lake, “The Organizational Ecology of Global Governance”, *European Journal of International Relations*, vol. 27, núm. 2, 2021, pp. 345-368.

señalado tres tipos de organización mundial: multipolar, liderazgo compartido y organización basada en regiones.

En el mundo multipolar, pocos Estados son reconocidos como potencias comparables con alcance global. Las potencias establecidas, recién surgidas y emergentes entran en esta categoría de Estados-polos. Crean su propio círculo de Estados clientes y amigos, fragmentando, así, el mundo¹². En el sistema de liderazgo compartido, los gobiernos de Estados Unidos y China deben tomar la decisión de compartir el liderazgo del orden mundial. Los académicos chinos son los principales analistas de las razones y posibilidades del coliderazgo¹³. Por último, en el mundo impulsado por regiones, el creciente proceso de regionalismo, que ha estado ocurriendo durante décadas, está superando la capacidad de cualquier gran potencia para organizar el mundo como un todo coherente. Pero Mario Telò¹⁴ argumenta que el mundo no está destinado a la fragmentación porque las regiones se encuentran vinculadas entre sí por prácticas y estándares compartidos que se elaboran mediante el proceso de toma de decisiones multilaterales de las organizaciones internacionales y que no pueden borrarse por razones de conveniencia reconocidas por todos. Este argumento reconoce la interconexión de los diferentes sistemas mundiales y la función de las instituciones internacionales, pero no reconoce sistemáticamente que la organización unitaria del mundo debe estar respaldada por coaliciones transregionales de Estados que compartan la misma visión del orden mundial y el mismo proyecto de políticas mundiales. En realidad, la tarea de las coaliciones de Estados en un mundo de sistemas interconectados no es

¹² Aaron McKeil, "Order without Victory: International Order Theory Before and After Liberal Hegemony", *International Studies Quarterly*, vol. 67, núm. 1, 2023, [<https://academic.oup.com/isq/article/67/1/squad002/7033795>].

¹³ Yan Xuetong, "Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology Will Shape the International Normative Order?", *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 11, núm. 1, 2018, pp. 1-22; Yuan Yang, "Escape both the 'Thucydides Trap' and the 'Churchill Trap': Finding a Third Type of Great Power Relations under the Bipolar System", *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 11, núm. 2, 2018, pp. 193-235.

¹⁴ Mario Telò (ed.), *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and global governance in a post-hegemonic era*, London, Routledge, 2016.

ajena a las relaciones internacionales y se enfatiza sobre todo por la teoría de la hegemonía¹⁵ y la teoría de la transición del poder¹⁶.

El tema de esta sección es que, en nuestro tiempo, el sistema de orden mundial es el sistema de interacciones interestatales que responden a problemas apremiantes de escala mundial mediante políticas-marco mundiales, así como de normas de derecho internacional, que los Estados deben aplicar con políticas y leyes nacionales coherentes. Esta definición, en consonancia con la teoría de los sistemas complejos, especifica la identidad del sistema de orden mundial y lo diferencia de otros sistemas internacionales, de escala global y local, por medio de fronteras abiertas. La definición de fronteras sirve para comprender la identidad de los sistemas complejos, pero estos pueden compartir elementos y agentes, por lo tanto, interpenetrarse¹⁷. Esta interpenetración existe, por ejemplo, entre el sistema de orden político mundial y otros sistemas internacionales mundiales y regionales. En este trabajo, sin embargo, la atención se centra en las interacciones de los agentes y elementos del sistema de orden mundial como causa del cambio de sistema.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, los Estados occidentales marginaron a la Unión Soviética, un Estado pilar de la coalición bélica victoriosa, y actuaron para reconstruir el orden mundial sobre una base diferente a la del pasado. Bajo el liderazgo de Estados Unidos, convocaron a conferencias internacionales para acordar los problemas mundiales prioritarios que debían resolverse mediante respuestas colectivas, y para pedir a los Estados participantes en las conferencias que otorgaran autoridad política a las organizaciones internacionales recién creadas para que actuaran como instituciones de formulación de políticas. En la década de 1940, era de unos 70 el número

¹⁵ George Modelski, “Long Cycles of World Leadership”, en W. R. Thompson (ed.), *Contending Approaches to World System Analysis*, London, Sage, 1983, pp. 115-140.

¹⁶ Ronald L. Tammen *et al.*, “Foundations of Power Transition Theory”, en W. R. Thompson (ed.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2017, [<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-296>].

¹⁷ Paul Cilliers, “Knowledge, Limits and Boundaries”, *Futures*, vol. 37, núm. 2, 2005, pp. 605-613.

de Estados¹⁸. Alrededor de 50 Estados, en su mayoría europeos y americanos, que asistieron a las conferencias de Bretton-Woods, en San Francisco y en Ginebra, aceptaron el plan de la coalición occidental que dio vida al primer sistema de orden mundial basado en políticas.

Las conferencias posteriores a la Segunda Guerra Mundial dieron prioridad a cuatro problemas de escala mundial: la protección de la soberanía y la integridad de los Estados víctimas de una agresión militar letal; la estabilidad financiera de la economía mundial; la prevención de las guerras comerciales mediante la reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias, y la sustitución de las colonias por los Estados nacionales. Como se ha mencionado, la respuesta al problema de la descolonización estuvo a cargo, principalmente, de las potencias coloniales con la participación parcial de la ONU. La respuesta ha sido insuficiente y ha influido en la legitimidad del sistema de orden mundial en tiempos posteriores.

Los Estados de la coalición occidental ofrecieron recursos para capacitar a la ONU, el FMI, el BM y el GATT/OMC para formar normas y políticas por medio de la toma de decisiones multilaterales. Los gobiernos aceptaron el multilateralismo como el mecanismo valioso y apropiado para formular políticas mundiales. La mayoría de ellos también aceptó que las reglas multilaterales de toma de decisiones del FMI y del Consejo de Seguridad de la ONU otorgaban a los Estados derechos especiales para la formulación de políticas y tenían efectos deslegitimadores en el orden mundial¹⁹.

En resumen, el surgimiento del sistema de orden posterior a la Segunda Guerra Mundial es un punto de inflexión en la política mundial por, al menos, tres razones: 1) la autoridad política se ejerce por medio de las organizaciones internacionales que son reconocidas como instituciones de formulación de políticas; 2) la toma de decisiones multilaterales es el instrumento de esas instituciones para formular políticas; 3) las políticas-marco mundiales son el medio para responder a los problemas colectivos prioritarios, mientras que su aplicación se confía, principalmente, a los gobiernos nacionales. Este punto

¹⁸ Charles R. Butcher y Ryan D. Griffiths, "States and their International Relations Since 1816: Introducing and Version 2 of the International System(s) Dataset (ISD)", *International Interactions*, vol. 46, núm. 2, 2020, pp. 291-308.

¹⁹ Fulvio Attinà, "World-scale Problems and the Policy...".

de inflexión en el sistema del orden mundial entró en vigor por la agencia del conjunto de los países occidentales y recibió el reconocimiento de los Estados existentes en el momento de su aparición y de otros Estados posteriores.

Con el tiempo, las políticas financieras y comerciales se encontraron con la insatisfacción, la resistencia, la deslegitimación y la oposición de los gobiernos no occidentales, en su mayoría del resto del mundo. El sistema de orden mundial entró en la fase de recesión. En la actual fase de caos, las instituciones políticas mundiales se enfrentan a crecientes dificultades para formular políticas y actualizar la agenda del sistema. En esta situación, la invasión rusa a Ucrania impulsó la etapa inicial de transición de orden, es decir, la reconfiguración de las coaliciones.

Rusia es miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y tiene el llamado “poder de veto” sobre las acciones multilaterales contra la agresión militar letal hacia un Estado. Ya sea que el desafío de una de las políticas fundacionales de la orden fuera la consecuencia no deseada de una operación militar especial lanzada por razones nacionales y de seguridad o el efecto buscado y disfrazado por los gobernantes rusos, el ataque a Ucrania desencadenó la reconfiguración de las coaliciones del sistema de orden.

El proceso de reconfiguración de las coaliciones se encuentra en un estado fluido. Algunos estudiosos argumentan que la brecha entre Occidente y el resto del mundo, que creció durante la fase de recesión del orden, ha puesto en marcha a la coalición antioccidental. Sustentan su tesis con el análisis empírico de las acciones mediante las cuales, dentro y fuera de las instituciones mundiales, los principales países del resto del mundo se oponen a las políticas mundiales existentes y tratan de sustituirlas²⁰. Se necesita más investigación para confirmar

²⁰ Naazneen Barma *et al.*, “A World Without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications”, *Chinese Journal of International Politics*, vol. 2, núm. 4, 2009, pp. 577-596; Nicholas Lees, “The Brandt Line after forty years: The more North-South relations change, the more they stay the same?”, *Review of International Studies*, vol. 47, núm. 1, 2021, pp. 85-106; Mihaela Papa *et al.*, “The Dynamics of Informal Institutions and Counterhegemony: Introducing a BRICS Convergence Index”, *European Journal of International Relations*, vol. 29, núm. 4, 2023, pp. 1-30; Indrajit Roy, “Southern Multilateralism: Complementary Competition Vis-à-Vis the Liberal International Order”, *Global Perspectives*, vol. 3, núm. 1, 2022, pp. 1-17.

la formación en curso de la coalición del resto del mundo. La volatilidad de la política exterior de muchos países de segundo nivel en dicha coalición es el efecto de las condiciones políticas internas y el cálculo de los gobernantes para recibir ayuda de tal o cual Estado extranjero. En otras palabras, la posición del Estado en las divisiones sociales, económicas y de civilización del mundo no determina la decisión de unirse a una coalición más que el beneficio que los gobernantes estatales esperan del orden mundial planeado por los líderes de la coalición.

China, Rusia, India, Brasil y Sudáfrica están en el centro del grupo de Estados movilizados para formar la coalición antioccidental, en 2010 formaron el grupo BRICS, que muchos consideran el núcleo de una coalición global. Pero, hasta la fecha, los BRICS siguen siendo un conjunto de Estados que no han alcanzado la etapa significativa de convertirse en los líderes efectivos de una coalición de orden mundial. Están de acuerdo en la existencia de “un injusto mundo multilateral dominado por Occidente en el que, por lo general, están subrepresentados”²¹, pero siguen divididos sobre el proyecto del sistema de orden mundial y la estrategia para eliminar el orden occidental. El crecimiento de la economía de los cinco países no contrarresta las diferencias existentes entre los miembros. La economía china desborda las economías de otros²², pero ninguno de ellos está dispuesto a dejar el protagonismo a otros. En el futuro, la creciente economía de la India²³ puede cambiar las interacciones dentro del grupo. Mientras tanto, los cinco países comparten con muchos Estados del resto del mundo una doble estrategia para cambiar el orden mundial, “[e]n primer lugar, un surgimiento dentro del orden liberal a través de un aumento de sus capacidades materiales (principalmente económicas), y en segundo lugar, un cambio ideacional que conduce a dismantelar su potencial transfor-

²¹ Niall Duggan *et al.*, “Introduction: ‘The BRICS, Global Governance, and Challenges for South-South Cooperation in a Post-Western World’”, *International Political Science Review*, vol. 43, núm. 4, 2021, pp. 469-480.

²² Fulvio Attinà y Yi Feng (eds.), *China and World Politics in Transition. How China Transforms the World Political Order*, New York, Springer, 2023.

²³ Yuzhu Zeng *et al.*, “A Chinese Century: A Stable or Unstable World?”, en Fulvio Attinà y Yi Feng (eds.), *China and World Politics in Transition. How China Transforms the World Political Order*, New York, Springer, 2023, pp. 31-53.

mador y su contrahegemonía del tercermundismo”²⁴. Sin embargo, la posición que tienen en la guerra contra Ucrania muestra su determinación de mantener viva la transición del orden. Se abstienen de poner en peligro a Rusia y a su líder para no arriesgar el proceso de formación de la coalición antioccidental.

REFLEXIONES FINALES

Los líderes europeos subestiman las políticas mundiales como piedra angular del orden político mundial contemporáneo; también, están lejos de darse cuenta de que estas políticas deben actualizarse para satisfacer las expectativas del resto del mundo. Como se señaló en la primera sección de este capítulo, en los documentos oficiales de la Unión Europea se afirma que la política mundial actual gira en torno a la multipolaridad, lo que significa que un pequeño número de países poderosos fragmenta el mundo, crea su propio círculo de Estados amigos y clientes y dificulta el logro de respuestas efectivas a los problemas colectivos por medio de políticas multilaterales.

Los responsables de la política exterior de la Unión Europea siguen siendo fieles a la visión del orden basado en normas de derecho internacional y al papel de las organizaciones internacionales en la elaboración de tratados de derecho internacional para afrontar problemas colectivos, asumiendo que los Estados que no cumplan serán aislados y sancionados. Como se mencionó en este capítulo, esta visión del orden mundial se basa en un enfoque normativo. No se puede pasar por alto el conocimiento empírico sobre cómo surgió el orden mundial tras la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, hoy las preguntas principales son ¿qué curso de acción elige la UE para sí misma en el caos de las políticas deslegitimadas que son la base real del sistema de orden? y ¿qué función se proporciona a la UE en la reconfiguración de las coaliciones y la revisión de la agenda del orden mundial para salir de la fase de transición?

Para que no se malinterprete, en la perspectiva de este capítulo el concepto de autonomía estratégica, aunque oficialmente definido de forma ambigua y

²⁴ Charalampos Efstathopoulos, “Southern Middle Powers and the Liberal International Order: The Options for Brazil and South Africa”, *International Journal*, vol. 76, núm. 3, pp. 384-403.

fluida, no se refiere a la identidad de la UE en la política mundial. Todos los Estados son agentes autónomos de sistemas abiertos e interconectados, incluido el sistema de orden mundial. Sin embargo, para ser eficaces con su autonomía, en las circunstancias actuales, deben dialogar con Estados afines y Estados que tienen diferentes perspectivas sobre cómo salir del caos de la transición actual y construir el futuro orden mundial, algo que los responsables políticos de la UE no han dejado de hacer en los últimos años. Pero desde su presentación en 2016, el concepto de autonomía estratégica ha sido percibido, tanto dentro como fuera de la UE, como la reinterpretación realista de la UE, que se definía a sí misma como el poder normativo por excelencia.

Hay que considerar, por ejemplo, si la autonomía estratégica abierta está socavando el atractivo de la integración europea como modelo económico liberal de mercado, ya que dicho modelo es un tema importante de diálogo en las negociaciones del próximo orden mundial. Además, al dar prioridad a la autonomía estratégica en la negociación del nuevo orden mundial, se corre el riesgo de dejar de lado el problema de actualizar el multilateralismo y tratar los derechos de decisión de los Estados.

En resumen, la Unión Europea podría perder la oportunidad de construir un nuevo orden mundial coherente con sus valores e intereses. No defender la innovación de las políticas-marco mundiales formadas mediante reglas legítimas de toma de decisiones sería un error en un momento en que los Estados occidentales y no occidentales se abstienen de comprometerse con las políticas multilaterales para responder a los problemas colectivos por temor a adaptar la soberanía a las condiciones mundiales actuales.

REFERENCIAS

ATTINÀ, Fulvio, “The EU on the Road to Damascus: The War in Ukraine and the World Order in Transition”, *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 22, núm. 2, 2022, pp. 115-129.

_____ (ed.), *World Order Transition and the Atlantic Area. Theoretical Perspectives and Empirical Analysis*, New York, Springer, 2021.

_____, “World-scale Problems and the Policy Response of Multilateral Institutions”, en Glen Segell (ed.), *Development, Globalization, Global Values*,

- and Security, Essays in Honor of Arno Tausch*, New York, Springer, 2023, pp. 77-90.
- ATTINÀ, Fulvio y Yi Feng (eds.), *China and World Politics in Transition. How China Transforms the World Political Order*, New York, Springer, 2023.
- BARMA, Naazneen, Giacomo Chiozza, Ely Ratner y Steven Weber, "A World Without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications", *Chinese Journal of International Politics*, vol. 2, núm. 4, 2009, pp. 577-596.
- BREMBERG, Niklas, August Danielson, Elsa Hedling y Anna Michalski (eds.), *The Everyday Making of EU Foreign and Security Policy. Practices, Socialization and the Management of Dissent*, Cheltenham, Elgar, 2022.
- BUTCHER, Charles R. y Ryan D. Griffiths, "States and their International Relations Since 1816: Introducing and Version 2 of the International System(s) Dataset (ISD)", *International Interactions*, vol. 46, núm. 2, 2020, pp. 291-308.
- CILLIERS, Paul, "Knowledge, Limits and Boundaries", *Futures*, vol. 37, núm. 2, 2005, pp. 605-613.
- DECLARACIÓN SOBRE LA IDENTIDAD EUROPEA, en *Universidad de Barcelona*, 1973, [<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/europa/introduccion/cumbrecop.htm>].
- DUGGAN, Niall, Bas Hooijmaaijers, Marek Rewizorski y Ekaterina Arapova, "Introduction: 'The BRICS, Global Governance, and Challenges for South-South Cooperation in a Post-Western World'", *International Political Science Review*, vol. 43, núm. 4, 2021, pp. 469-480.
- EFSTATHOPOULOS, Charalampos, "Southern Middle Powers and the Liberal International Order: The Options for Brazil and South Africa", *International Journal*, vol. 76, núm. 3, pp. 384-403.
- HELWIG, Niklas y Ville Sinkkonen, "Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term", *European Foreign Affairs Review*, vol. 27, 2022, pp. 1-20.
- LAKE, David A., "The Organizational Ecology of Global Governance", *European Journal of International Relations*, vol. 27, núm. 2, 2021, pp. 345-368.
- LAVERY, Scott, Sean McDaniel y Davide Schmid, "European Strategic Autonomy: New Agenda, Old Constraints", en Milan Babić, Adam D. Dixon e Imogen T. Liu (eds.), *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*, New York, Springer, 2022, pp. 57-80.

- LEES, Nicholas, “The Brandt Line after forty years: The more North-South relations change, the more they stay the same?”, *Review of International Studies*, vol. 47, núm. 1, 2021, pp. 85-106.
- MCKEIL, Aaron, “Order without Victory: International Order Theory Before and After Liberal Hegemony”, *International Studies Quarterly*, vol. 67, núm. 1, 2023, [<https://academic.oup.com/isq/article/67/1/sqad002/7033795>].
- MIRÓ, Joan, “Responding to the Global Disorder: The EU’s Quest for Open Strategic Autonomy”, *Global Society*, vol. 37, núm. 3, 2023 (publicado en línea el 22 de agosto de 2022), pp. 315-335, [<https://doi.org/10.1080/13600826.2022.2110042>].
- MODELSKI, George, “Long Cycles of World Leadership”, en W. R. Thompson (ed.), *Contending Approaches to World System Analysis*, London, Sage, 1983, pp. 115-140.
- PAPA, Mihaela, Zhen Han y Frank O’Donnell, “The Dynamics of Informal Institutions and Counter-Hegemony: Introducing a BRICS Convergence Index”, *European Journal of International Relations*, vol. 29, núm. 4, 2023, pp. 1-30.
- ROY, Indrajit, “Southern Multilateralism: Complementary Competition Vis-à-Vis the Liberal International Order”, *Global Perspectives*, vol. 3, núm. 1, 2022, pp. 1-17.
- RUGGIE, John G. (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.
- TAMMEN, Ronald L., Jacek Kugler y Douglas Lemke, “Foundations of Power Transition Theory”, en W. R. Thompson (ed.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2017, [<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-296>].
- TELÒ, Mario (ed.), *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and global governance in a post-hegemonic era*, London, Routledge, 2016.
- UTKIN, Sergey, “Suspicious Neighbour: Russia’s Role in the Quest for the EU’s Strategic Autonomy”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 27, 2022, pp. 121-136.

- XUETONG, Yan, “Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology Will Shape the International Normative Order?”, *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 11, núm. 1, 2018, pp. 1-22.
- YANG, Yuan, “Escape both the ‘Thucydides Trap’ and the ‘Churchill Trap’: Finding a Third Type of Great Power Relations under the Bipolar System”, *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 11, núm. 2, 2018, pp. 193-235.
- ZENG, Yuzhu, Jacek Kugler y Ronald L. Tammen, “A Chinese Century: A Stable or Unstable World?”, en Fulvio Attinà y Yi Feng (eds.), *China and World Politics in Transition. How China Transforms the World Political Order*, New York, Springer, 2023, pp. 31-53.

LA ARQUITECTURA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

ALEJANDRO ANIMAS VARGAS

INTRODUCCIÓN

La historia de Europa es de una constante reconfiguración, como si fuera un edificio en permanente construcción. La más reciente reconfiguración inicia en la década de 1990, principalmente por la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)¹ que dio como resultado que, de manera paulatina, 17 países declararan su independencia y fueran reconocidos por la comunidad internacional como naciones europeas libres y soberanas.

La euforia en Occidente por la caída del muro de Berlín dio paso a llamados para organizarse en torno a un nuevo orden mundial y aspirar a una era de prosperidad y paz. Nuevas fronteras abrieron el camino para que las instituciones ya establecidas, como la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ampliaran el número de miembros. En 1994, la UE estaba constituida por 12 países miembros que a partir de 1995 aumentaron a 28 hasta el año 2020, cuando salió la Gran Bretaña. Por su parte, en 1998 la OTAN contaba con 16 países y a partir de 1999 se amplió con 16

¹ Integrada por 15 países, incluyendo Rusia.

nuevos integrantes, entre los cuales Finlandia y Suecia son los más recientes al incorporarse en 2023 el primero y en 2024 el segundo. Sin embargo, los felices años noventa² no fueron más que una ilusión de la cual el mundo despertó tras el brutal ataque a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001. Dicha amenaza obligó a los países de la UE a plantear nuevas estrategias de seguridad para un mundo cambiante.

Con el transcurrir del tiempo, Rusia se convirtió en el principal desestabilizador de Europa, con actitudes hostiles y bélicas hacia otros países hasta llegar a la invasión de Ucrania. Como era lógico, esto impactó a los viejos esquemas de organización política y, por supuesto, a sus esquemas de seguridad, lo que obligó a una serie de replanteamientos a fin de actualizar su arquitectura.

ANTECEDENTES

Después de la Segunda Guerra Mundial, el mapa europeo de poder geopolítico se modificó en dos bandos antagónicos³: Occidente, encabezado por Estados Unidos de América, y Oriente, liderado por la URSS (o Unión Soviética). De esta forma, la arquitectura europea de seguridad se conformó en dos bloques: la OTAN y el Pacto de Varsovia.

En el lado occidental, en 1949 se formó la alianza de la OTAN contra la eventual amenaza que significaba el poderío militar de la Unión Soviética. Los países fundadores fueron Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, que compartían la intención de formar un frente único para contrarrestar la amenaza soviética⁴, dado que los países europeos veían con preocupación la política expansionista soviética. En 1952 se unieron Grecia y Turquía, en 1955, Alemania y en 1982, España.

² Joseph Stiglitz, *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, México, Taurus, 2004.

³ Yves Lacoste, *Geopolítica*, España, Síntesis, 2009.

⁴ Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo XX*, Argentina, Crítica, 1998, p. 241; *Guerra y paz en el siglo XXI*, España, Memoria Crítica, 2007, p. 36; María Luisa Ortega, *La reinención de la OTAN: transformación institucional desde el discurso*, Ecuador, Flacso, 2012, pp. 41-53.

En el lado oriental destacaba el bloque creado en 1955 por la Unión Soviética, llamado Pacto de Varsovia, junto con el resto de países que estaban bajo la influencia soviética: la República Democrática Alemana, Checoslovaquia, Polonia, Hungría, Rumanía y Bulgaria. Yugoslavia, aunque aliada de la Unión Soviética, no formó parte del Pacto. El Pacto de Varsovia fue la respuesta oriental a la OTAN.

Por su parte, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Europa empieza su lento proceso de integración mediante una serie de acuerdos y tratados, el primero de los cuales fue el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en 1951, que buscaba, por medio de los intereses comerciales, encontrar las bases de una paz duradera. Los integrantes fundadores fueron Alemania, Francia, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Luego vendría, en 1957, el Tratado de Roma, que establecía la Comunidad Económica Europea con los mismos países miembros. En 1973 se llevaría a cabo la primera ampliación con la llegada de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, seguida, en 1981, de Grecia y en 1986, de España y Portugal.

La caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética modificaron el escenario. La década de 1990 significó un vuelco hacia los mandatos de Occidente. Los países libres del poder soviético se fueron incorporando a los mecanismos institucionales de la OTAN. Podemos señalar que la primera modificación a la estructura levantada durante la Guerra Fría llegó como consecuencia de la desaparición del Pacto de Varsovia. Países que formaron parte del bloque soviético se incorporaron en 1999 a la OTAN: Hungría, Polonia y República Checa, como un primer bloque; en 2004 lo hicieron Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania; en 2009 se integraron Albania y Croacia; en 2017, Montenegro, y en 2020, Macedonia del Norte. Aunque pueda sonar descabellado, tras la caída de la URSS, no pocas veces se planteaba la idea de que ante la carencia del enemigo que dio vida a la OTAN, esta tendría que desaparecer. Incluso, se llegó a considerar la posibilidad de que la alianza se extendiera hasta la propia Rusia⁵.

Por su parte, la denominada Comunidad Económica Europea fue ampliándose hasta firmar, en 1992, el Tratado de la Unión Europea, mejor conocido como el Tratado de Maastricht, en el que se establece el camino a seguir para la

⁵ Henry Kissinger, *Orden mundial*, México, Debate, 2016, pp. 98-99.

futura moneda única, para una política exterior y de seguridad común y para una cooperación más estrecha en justicia y asuntos de interior. El Tratado de Maastricht abría la posibilidad de una mayor integración al especificar que la “política exterior y de seguridad común abarcará [...] todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición [en el futuro] de una política [de defensa común, que pudiera] conducir [en su momento] a una defensa común”⁶. Todo esto dentro del conocido como segundo pilar: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, en 1993, se creó oficialmente la Unión Europea y pronto varias naciones se fueron incorporando: Austria, Finlandia y Suecia en 1995; la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia en 2004; Bulgaria y Rumania en 2007, y Croacia en 2013. Cabe señalar, además de la OTAN, otros proyectos de seguridad europeos como el fallido intento, entre 1950 y 1954, de crear la Comunidad Europea de la Defensa⁷, o el Plan Fouchet, del presidente francés Charles de Gaulle, en 1961⁸; sin embargo, al no concretarse estas propuestas, se siguió dependiendo de la OTAN, la cual era controlada por Estados Unidos.

EUROPA GLOBAL

En 2009 se publicó la Estrategia Europea de Seguridad: una Europa segura en un mundo mejor, documento en el que campeaba el optimismo: “Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin pre-

⁶ Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), título V, artículo 24, Diario Oficial de la Unión Europea (C 202/30), 7 de junio de 2016, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016M024>].

⁷ Víctor Gavín, *La Comunidad Europea de Defensa (1950-1954). ¿Idealismo europeo o interés de Estado?* (tesis de doctorado), Barcelona, Universidad de Barcelona, 2005.

⁸ Anthony Teasdale, *The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe* (paper 117/2016), London School of Economics and Political Science, 2016.

cedentes en la historia europea”⁹. En dicho instrumento se reconocía que, a pesar de los buenos vientos, “Europa tiene que afrontar nuevas amenazas, más diversas, menos visibles y menos previsibles”¹⁰: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado y delincuencia organizada.

Sin embargo, la realidad no fue de la mano con los buenos deseos de la Unión Europea. Se pasó de ¿cómo integramos a Rusia al escenario europeo? a ¿qué hacemos ahora con Rusia? Los principales desencuentros surgieron tras las críticas a la actuación rusa contra los separatistas de Chechenia desde la década de 1990 hasta principios del siglo XXI¹¹, en la que predominó el uso de la fuerza militar contra aquellos considerados como rebeldes.

En Georgia se presentaba un adelanto de la forma en que Rusia iría expandiendo sus fronteras. La región de Osetia del Sur pertenecía a Georgia, pero mantenía lazos estrechos con Rusia, tan es así que realizaba esfuerzos separatistas. Con el pretexto de ayudar a los ciudadanos rusos de Osetia del Sur, el gobierno de Rusia mandó tanques para invadir esa zona, y posteriormente reconocería la independencia de esa región de Georgia. Luego, en 2014 hicieron lo mismo con la península de Crimea y en 2022, en la región de Donbas, ambas pertenecientes a Ucrania.

Otra acción que generó tensión en Europa fue la crisis migratoria de los años 2015-2016, ocasionada por gente que huía de sus países de origen, sobre todo de la zona del Mediterráneo oriental, en las fronteras de Turquía y Grecia, y por el Mediterráneo central, entre Italia y Libia. Las causas de los desplazamientos fueron, principalmente, los conflictos bélicos en Siria y Libia, así como la inestabilidad en las zonas vecinas del Sahel y Oriente Próximo. En 2015, Europa recibió un millón de refugiados, cuatro veces más que en 2014¹²;

⁹ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad: una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas, 2009, p. 27.

¹⁰ *Ibid.*, p. 30.

¹¹ Félix Vacas y José Luis Calvo, *El conflicto de Chechenia*, España, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”/Universidad Carlos III de Madrid/Ministerio de la Defensa, 2005.

¹² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015*, España, ACNUR, 2016, p. 7.

posterior a ese año, la cantidad de migrantes y refugiados disminuyó de manera considerable en hasta un 75 por ciento.

Sin duda, el problema migratorio planteaba diversas posturas, la mayoría de estas identificada entre quienes abogaban por un trato humanitario y quienes señalaban los riesgos de abrir las puertas sin mayores controles. Lo cierto es que Europa fue incapaz de encontrar respuestas¹³, pero se tendieron espacios para que la ultraderecha europea, aquella que propugnaba por un nuevo auge nacionalista¹⁴, cobrara fuerza. No obstante, el mayor impulso de este sentimiento llegó con la celebración del referéndum que condujo a la Gran Bretaña a abandonar la Unión Europea, el llamado Brexit¹⁵, sin olvidar, por supuesto, lo que implicaba el ascenso de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos y su discurso antiooperación y antieuropeo.

Con estos factores, en junio de 2018, la Unión Europea respondió con la presentación de la propuesta Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (Europa Global) en la Comisión Europea, que sería aprobado el 9 de junio de 2021¹⁶. En el numeral 7 de este documento se señala: “El Instrumento debe contribuir a mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional”. Cabe señalar que la base jurídica de la llamada “política europea de vecindad” está plasmada en el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea y desde 2004 se ha venido aplicando¹⁷.

¹³ Slavoj Žižek, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, México, Anagrama, 2016, p. 14.

¹⁴ Javier Urbano, “Nacionalismos y populismos en el escenario global. Entre el pasado y el futuro: Europa como marco de referencia”, en Alberto Lozano y Abelardo Rodríguez (coords.), *Seguridad y asuntos internacionales*, México, Siglo XXI, 2020, pp. 201-212.

¹⁵ Steven Forti, *Extrema derecha 2.0*, España, Siglo XXI, 2022, pp. 128-139.

¹⁶ Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom), n.º 480/2009 del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea (L 209), 14 de junio de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947>].

¹⁷ Eduard Soleri y Elina Viilup, “Revisando la política europea de vecindad: respuesta débil a rápidos cambios”, *CIDOB Notes*, núm. 36, 2011, pp. 1-6.

En este sentido, Europa Global, además de señalar que se perseguirán los objetivos comúnmente más importantes para los europeos, como la consolidación de la democracia, la promoción de los derechos humanos y la defensa del Estado de derecho, hace énfasis en que para la seguridad europea es fundamental la estabilidad de los países con los que tiene frontera inmediata y los que están más allá de estas¹⁸. Asimismo, el instrumento consolida en un solo mecanismo más de 10 distintos tipos de financiamiento, lo cual contribuye a un mejor control y distribución de los recursos, como veremos más adelante.

BRÚJULA ESTRATÉGICA

En 2016 se lanza la “Visión compartida, acción común: una Europa más fuerte. Una estrategia global de la Unión Europea para la política exterior y de seguridad”¹⁹, en la cual se establecen cinco objetivos: la seguridad de la Unión, resiliencia social y estatal con el Este y Sur, un enfoque integrado de los conflictos, órdenes regionales de cooperación y una gobernanza global para el siglo XXI.

Sin embargo, 2020 sorprendió al mundo con la peor pandemia en más de 100 años, por lo que los esfuerzos se enfocaron en superar la emergencia sanitaria, en primera instancia, y luego, en la recuperación económica. En tal sentido, la UE lanzó ese mismo año el Plan Europeo de Recuperación, mejor conocido como Next Generation, con el cual se programaron 750 mil millones de euros para, además del tema de la salud, cuestiones medioambientales. Pero justo cuando “la Unión Europea empezó a mirar hacia el futuro iniciando la recuperación de la pandemia de COVID-19”²⁰, el 24 de febrero de 2022

¹⁸ Alejandro Animas, “Los cinco círculos de seguridad: qué quiere la Unión Europea y qué quieren sus ciudadanos”, en Beatriz N. Pérez *et al.* (coords.), *La nueva Europa. Cambios internos y externos*, México, UAM-Xochimilco, 2021, pp. 45-65.

¹⁹ Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Bruselas, UE, 2016.

²⁰ Comisión Europea, *La UE en 2021: Informe general sobre la actividad de la Unión Europea*, Luxemburgo, Unión Europea, 2022, p. 9, [<https://data.europa.eu/doi/10.2775/25348>].

tropas del Ejército ruso invadieron Ucrania, con lo cual se activaron todas las alarmas en los países europeos. Si ante la anexión de Crimea la UE había reaccionado con tibieza para exigir el respeto al derecho internacional, ahora no había lugar para dudar de que se tenía que actuar con rapidez y firmeza.

Como hemos señalado, Ucrania fue parte de la URSS y había solicitado su adhesión a la UE, algo a lo que Rusia se oponía de forma persistente con el argumento de que eso vulneraría el espacio de seguridad. Mas allá de que la anexión de la península de Crimea era un aviso de lo que podía pasar, Europa se veía envuelta en un conflicto bélico entre dos naciones –el conflicto en los Balcanes durante la década de 1990 respondía a la lógica de la desintegración de la entonces Yugoslavia–.

Lo anterior motivó a que los jefes de Estado o gobierno de la Unión Europea se reunieran de emergencia en marzo de 2022 en Versalles²¹ y acusaran que “[l]a agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania viola de manera flagrante el Derecho internacional y los principios de la Carta de las Naciones Unidas y menoscaba la seguridad y estabilidad europea y mundial”²². El objetivo de la reunión era establecer medidas de emergencia ante el desafío que representaba para la estabilidad del continente la invasión rusa y, sobre todo, para repensar las políticas de seguridad y defensa.

En este sentido, la Declaración de Versalles identificaba tres grandes objetivos: 1) refuerzo de capacidades de defensa, 2) reducción de dependencia energética y 3) desarrollo de una base económica más sólida. La idea de reforzar las capacidades de defensa de la UE se debía a una debilidad que ya había sido detectada, pero que se soslayó mientras no hubo amenazas directas al territorio europeo. Sin embargo, tras la salida de Reino Unido, el sexto ejército más poderoso del mundo²³, aumentó la dependencia militar de la OTAN.

²¹ Llama la atención el simbolismo de haberse reunido en Versalles, donde se firmó el tratado del mismo nombre que puso fin a la Primera Guerra Mundial, pero que dejara los cimientos para el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

²² Consejo Europeo, “Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles. 10 y 11 de marzo de 2022”, 2022, p. 1, [<https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>].

²³ Global Firepower, “2024 Military Strength Ranking”, en *GFP. Strength in Numbers*, 2024, [<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>].

Recordemos que el entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump, varias veces criticó que la mayor parte de los gastos de la alianza los erogaba su país sin que hubiera un compromiso del resto de los integrantes, incluso se filtraron notas en las que se señalaba que estaba estudiando el retiro de Estados Unidos de dicho organismo.

Por otro lado, como parte del paquete de sanciones económicas en contra de Rusia se estableció la cancelación de comprarle energía. En 2021, el tamaño de la dependencia de la UE de los combustibles fósiles procedentes de Rusia representaba el 44% de las importaciones de gas, el 46% de las de carbón y el 27% de las de petróleo²⁴. Era claro que con estas medidas Europa sufriría escasez de energía y una previsible alza de precios, por tal razón, de forma paralela se lanzó el Plan REPowerEU para “tratar de reducir rápidamente nuestra dependencia de los combustibles fósiles rusos acelerando la transición hacia una energía limpia”²⁵. Con ello se buscaba dejar atrás la dependencia energética y apostar por el futuro. A su vez, el tercer componente, la base económica, se refiere a que entre la pandemia y la invasión rusa, la UE se vio atrapada por la falta de materia prima, razón por la cual se planteaba reducir su dependencia respecto a semiconductores, seguridad digital, alimentos y sanidad.

La propia Declaración de Versalles adelantaba que se publicaría el documento *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa*, fundamental para guiar las acciones de los siguientes años y que sería publicado el 21 de marzo de 2022²⁶. El documento identifica el escenario multidimensional al que se enfrenta la UE como la inestabilidad en los Balcanes occidentales, los ataques a Ucrania, Georgia y Moldavia, el cambiante escenario en el mar Ár-

²⁴ Comisión Europea, *La UE en 2022: Informe general sobre la actividad de la Unión Europea*, Luxemburgo, UE, 2023, [<https://data.europa.eu/doi/10.2775/663684>].

²⁵ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. REPowerEU: acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2022, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2022%3A108%3AFIN>].

²⁶ Consejo de la Unión Europea, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, Bruselas, UE, 2022.

tico, las crisis en Libia y Siria, la región del Sahel y África central, el Medio Oriente y el golfo Pérsico y hasta los aparentemente lejanos países de Asia, como China y Afganistán, o la crisis de Venezuela, en Latinoamérica, todo lo cual merece atención.

Al iniciar la década de 2020, las amenazas y desafíos emergentes para los cuales la UE planteaba sus estrategias de seguridad eran prácticamente los mismos a los que se ha enfrentado en lo que lleva de transcurrido el siglo XXI: el terrorismo y el extremismo violento; la proliferación de armas de destrucción masiva; la presencia de agentes estatales y no estatales que emplean estrategias híbridas, ciberataques, campañas de desinformación, injerencias directas en las elecciones y procesos políticos; el cambio climático, la degradación del medio ambiente y las catástrofes naturales.

Lo que cambiaba era la emergencia que ocasionó la invasión a Ucrania. En este sentido, la Brújula Estratégica se convertía en un plan de acción para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE 2022-2030 basado en cuatro pilares: actuar, garantizar la seguridad, trabajar de manera asociativa e invertir.

Por lo que respecta al primer pilar (actuar), se plantearon acciones específicas de gran envergadura para la UE: el compromiso de crear una “capacidad de despliegue rápido” de hasta cinco mil militares para diferentes tipos de crisis; establecer capacidad de despliegue de una misión civil de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con 200 expertos plenamente equipados en un plazo de 30 días; realizar ejercicios periódicos reales en tierra y mar, así como reforzar estructuras de mando y control, en particular la capacidad militar de planificación y ejecución. Podemos apreciar que estas acciones tienen como finalidad las cuestiones militares, por lo que, para que se pudieran hacer realidad, serían necesarios mayores apoyos económicos. La capacidad de despliegue rápido pretende crear grupos que respondan a situaciones de emergencia de forma inmediata, ya sea por los tradicionales espacios de tierra, aire o mar, el ciberespacio o el espacio ultraterrestre. Se pretende que sean fuerzas flexibles y con gran capacidad operativa, reforzadas con despliegues civiles y una mejora en la organización de mando y control.

El segundo pilar es el de garantizar la seguridad, el cual impulsa capacidades de análisis de inteligencia, desarrolla un conjunto de instrumentos y equipos de respuesta contra las amenazas híbridas, desarrolla una política de ciberdefensa de la UE, elabora un conjunto de instrumentos contra la manipu-

lación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros, elabora una estrategia espacial de la UE para la seguridad y la defensa, y refuerza el papel de la UE en el ámbito de la seguridad marítima. En este apartado, pasamos de lo operativo militar a labores de inteligencia y planeación.

El tercer componente es el trabajo asociativo, que se realiza primordialmente en el ámbito diplomático y de la cooperación internacional con los países, en lo individual, o las organizaciones. Para ello, se debe reforzar la cooperación con la OTAN, la ONU y socios regionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), y desarrollar asociaciones bilaterales más adaptadas con países afines y socios estratégicos como los Estados Unidos, Canadá, Noruega, el Reino Unido y Japón, entre otros, así como un foro de asociación de la Unión Europea para la seguridad y la defensa.

Si la parte militar es complicada, no lo es menos el último componente: invertir. Como es de suponerse, las brillantes ideas y los grandes proyectos sin recursos suficientes para su instrumentación se quedan en un simple catálogo de buenas intenciones. A fin de contar con el dinero que respalde los pilares restantes, la Brújula Estratégica establece como objetivos incrementar y optimizar el gasto en defensa, con mejoras en el proceso de planificación y desarrollo de capacidades; desarrollar elementos de apoyo estratégicos necesarios para misiones y operaciones en ámbitos como las plataformas navales, futuros sistemas aéreos de combate, capacidades espaciales y vehículos de combate; innovación tecnológica para la defensa, así como crear un nuevo centro de innovación en materia de defensa dentro de la Agencia Europea de Defensa.

La Brújula Estratégica es, para algunos²⁷, un reciclaje de varias fórmulas vigentes que no hacen más que sumarse a un solo documento, lo que no debería tener una connotación negativa, ya que en lugar de estar dispersas por todos lados, por lo menos las acciones pueden ser observables de manera más puntual y rigurosa.

²⁷ José Luis Pontijas, *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?* (documento de análisis IEEA 42/2022), Instituto Español de Estudios Estratégicos, 8 de junio de 2022, [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA42_2022_JOSPON_UE.pdf].

Para otros, como Josep Borrell, la adopción de la Brújula Estratégica “marca un antes y un después para la seguridad y defensa de la Unión [...] Si se ejecuta íntegramente, la Brújula será un salto de gigante en materia de seguridad y defensa”²⁸. En su papel de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la Brújula es una oportunidad para que la Unión esté más compenetrada y comprometida con los temas de seguridad y defensa.

FINANCIAMIENTO

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se plantearon diferentes mecanismos financieros para apoyar la política exterior de la Unión Europea. En 2021 la UE decidió respaldar con presupuesto la política de seguridad. El 22 de marzo de ese año, el Consejo de la Unión Europea creó el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, un fondo extrapresupuestario con un valor aproximado de 5 692 millones de euros para el periodo 2021-2027²⁹. El artículo 1, numeral 1, precisa que los recursos se utilizarán para “mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional”. El numeral 2, inciso a, abre la posibilidad para que también se pueda destinar financiamiento a “los costes comunes de las operaciones de la Unión [...] que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa”. Es decir, el destino de los recursos será para financiar acciones exteriores con implicaciones militares o de defensa, y permitir a la UE asistir a los países socios en operaciones militares de apoyo a la paz; prevenir los conflictos, mantener la paz y reforzar la seguridad y la estabilidad internacionales, y fortalecer la seguridad internacional, capacitar

²⁸ Josep Borrell, *La nueva Europa de la Defensa y la Brújula Estratégica*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2022, [https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/la_nueva_europa_defensa_y_brujula_estrategica.pdf].

²⁹ Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, Diario Oficial de la Unión Europea (L 102), 24 de marzo de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0509>].

a los países socios y a las organizaciones regionales e internacionales con los mismos fines.

Se continuará la actuación exterior por medio de misiones y operaciones en países que soliciten la asistencia, lo que podrá incluir el suministro de equipo militar y de defensa, infraestructuras y asistencia técnica. Es pertinente señalar que desde febrero de 2023, la UE tiene desplegadas 21 misiones y operaciones derivadas de la PCSD en Europa, Asia y África: nueve operaciones son militares, incluyendo dos del ámbito naval, y 12 misiones, civiles. El personal desplegado en el extranjero, civil y militar, es de alrededor de cuatro mil miembros³⁰.

Por otra parte, al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz se le destinó, inicialmente, un límite financiero de 5.6 mil millones de euros para el periodo 2021-2027. Dado que el nuevo instrumento presupuestal es flexible, y ante las cambiantes condiciones, se fue modificando a lo largo de este lapso. El 13 de marzo de 2023 se fijó dicho límite en 7 979 millones de euros y el 26 de junio del mismo año se aprobó un aumento adicional de 4 061 millones de euros, por lo que el actual límite financiero global asciende a más de 12 mil millones de euros.

De igual manera, se creó el Fondo Europeo de Defensa³¹ en abril de 2021. De acuerdo con el artículo 3, numeral 1, el objetivo de este fondo “es estimular la competitividad, la eficiencia y la capacidad de innovación de la base tecnológica e industrial de la defensa europea en toda la Unión, contribuyendo así a la autonomía estratégica de la Unión y su libertad de acción”. El programa de trabajo se define sobre la base de las prioridades acordadas por los Estados miembros en el marco de la PCSD, más concretamente en el marco del Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC).

³⁰ European External Action Service, “What We Do: Policies and Actions, Missions and Operations, Working for a stable world and a safer Europe”, en *European Union External Action. The Diplomatic Service of the European Union*, 2023, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/what-we-do-policies-and-actions-0_en].

³¹ Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092, Diario Oficial de la Unión Europea (L 170), 12 de mayo de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0697>].

Para este fondo se destinaron inicialmente 7 953 millones de euros en el periodo 2021-2027, de los cuales se asignaron 2 651 millones de euros para proyectos colaborativos en materia de defensa a lo largo de todo el ciclo de investigación y desarrollo. Asimismo, se asignaron 5 302 millones de euros a proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades, como complemento a las contribuciones nacionales. Para 2023, se planearon 1 200 millones de euros y 500 millones de euros adicionales para la adquisición común de productos de defensa más urgentes y vitales, entre ellos los derivados de la agresión de Rusia a Ucrania. De esta manera, se reconocía la debilidad de la industria de la defensa europea, lo que a su vez resultaba en una limitante para el accionar militar moderno y de vanguardia³², de ahí la importancia de hacer estos ajustes presupuestarios.

El 27 de octubre de 2023, en un comunicado de prensa de la Comisión Europea, se señaló que se había propuesto un incremento de 1 500 millones de euros al Fondo Europeo de Defensa. Asimismo, se planteó un proceso de consultas con el fin de crear la nueva Estrategia Industrial Europea de Defensa, que “se basará en el análisis del déficit de inversión en materia de defensa, la experiencia del Fondo Europeo de Defensa y otros instrumentos de defensa de la UE”³³. De esta forma, se sigue ajustando el presupuesto a las nuevas condiciones imperantes.

Finalmente, en el instrumento Europa Global se consolidan el financiamiento exterior y la cooperación para el desarrollo europeo, con lo cual se reemplazan más de 10 instrumentos financieros del periodo 2014-2020³⁴; entre los destinos de los recursos se incluyen objetivos sanitarios y el cumplimiento

³² Josep Borrell, *op. cit.*

³³ Comisión Europea, “La Comisión pone en marcha un amplio proceso de consulta con las partes interesadas con el fin de elaborar una Estrategia industrial europea de defensa”, en *Comisión Europea*, 26 de octubre de 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_23_5364].

³⁴ Javier Raya y Bernard San Emeterio, *El nuevo instrumento Europa Global y su aplicación práctica en la cooperación exterior de la Unión Europea*, Madrid, Fundación Cideal de Cooperación e Investigación, 2021, [https://www.cideal.org/wp-content/uploads/2021/06/8_Javier-Raya-y-Bernard-San-Emeterio.-Global-Europe.pdf].

de los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030 de la Organización de las Naciones Unidas.

A fin de que el instrumento pudiera ser una respuesta a las cambiantes condiciones en suelo europeo y más allá de sus fronteras, se le dotó de un presupuesto de 79 462 millones de euros para el periodo 2021-2027, con la ventaja de que cuenta con una mayor flexibilidad para responder a impactos globales como los observados durante la década anterior. La aplicación de los recursos se distribuirá en los denominados “tres pilares” de la Europa Global:

- El geográfico, con una asignación de 60 mil millones de euros para distribuir entre los países de la vecindad, los países del África subsahariana, los países de Asia y el Pacífico y los países de las Américas y el Caribe.
- El temático, con una asignación de seis mil millones de euros que complementa el pilar geográfico para financiar actividades vinculadas a los derechos humanos y democracia, las organizaciones de la sociedad civil, la paz, estabilidad y prevención de conflictos y la respuesta a retos globales.
- El mecanismo de respuesta rápida, con una asignación de tres mil millones de euros para financiar acciones que necesiten una respuesta urgente.

Adicionalmente, se quedan “fondos sin asignar” de 9.5 mil millones de euros complementarios para cualquiera de los programas.

RELACIONES UNIÓN EUROPEA-ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

El corazón de la OTAN se encuentra en el artículo 5 de su carta fundacional, que señala:

Las Partes acuerdan que un ataque armado contra uno o más de ellos en Europa o América del Norte se considerará un ataque contra todos ellos y, en consecuencia, acuerdan que, si tal ataque armado ocurre, cada uno de ellos, en ejercicio del derecho individual o la legítima defensa colectiva reconocida por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes atacadas tomando

de inmediato, individualmente y en concierto con las otras Partes, las acciones que considere necesarias, incluido el uso de la fuerza armada, para restaurar y mantener la seguridad del área del Atlántico Norte³⁵.

Con esto se ofrecía la garantía de que si algún país miembro de la OTAN sufría un ataque, el resto de los miembros saldría en su apoyo. De esta forma, entraba en vigor la era de la disuasión con lo que se conoce como la defensa colectiva. El poderío de la OTAN se basa en que a esta organización pertenecen cuatro de los 10 países con mayor fortaleza militar (Estados Unidos, Reino Unido, Francia e Italia)³⁶ y tres de los cuatro con mayor arsenal nuclear (Estados Unidos, Reino Unido y Francia)³⁷; en ambos casos, Rusia ocupa el segundo lugar y, junto con Estados Unidos, posee más del 90% del arsenal nuclear.

Con estos antecedentes, y por el hecho de que tras la invasión rusa a Ucrania, Finlandia recién acaba de ingresar formalmente a la OTAN mientras que Suecia está por ser aceptada, solo cuatro países de la UE no formarán parte de la organización (Austria, Chipre, Irlanda y Malta) porque son militarmente neutrales. Por lo tanto, es natural una gran relación entre unos y otros.

Las líneas generales del funcionamiento de la OTAN han sido plasmadas en los llamados “conceptos estratégicos”, los cuales se han ido actualizando conforme las circunstancias lo han ido obligando³⁸. El primero de ellos, en 1950, tenía la misión principal de disuadir la agresión, de manera que se actuaría militarmente solo si la disuasión fallaba y la OTAN era atacada. El segundo cambio se dio en 1952 –influido por la guerra de Corea, apoyada por la URSS– y reforzaba la capacidad de respuesta. En 1957, el tercer concepto señalaba que frente a una agresión directa se podría hacer uso del armamento

³⁵ Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), “North Atlantic Treaty”, en NATO-OTAN. *North Atlantic Treaty Organization*, 2009, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_89597.htm].

³⁶ Global Firepower, *op. cit.*

³⁷ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2023: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2023, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-09/yb23_summary_es.pdf].

³⁸ Ignacio Fuente, “Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 211, 2022, pp. 25-43.

nuclear. Después vendría, en 1968, el último concepto, durante la época de la Guerra Fría, en el cual se hablaba de una “respuesta flexible” y predominaban las respuestas diplomáticas o económicas para evitar, así, la “destrucción mutua asegurada”.

Los siguientes tres conceptos obedecen al mundo postsoviético. En 1991, el concepto se enfocaba en dejar en segundo plano el enfoque militar y privilegiar el diálogo y la cooperación. La guerra en los Balcanes tuvo influencia directa en el concepto que se lanzó en 1999, en el que la seguridad se ampliaba a cuestiones no militares y se hablaba de gestión de crisis y asociación entre los países. Los eventos del 11 de septiembre de 2001 y el avance del terrorismo llevaron a que el concepto acogiera la cuestión de la seguridad cooperativa y el reforzamiento de las fronteras.

En junio de 2022 se publicó el nuevo concepto estratégico de la OTAN 2022³⁹, el cual, como se esperaba, era una reacción a lo que sucedía en Ucrania. Tan es así que dicho documento señala directamente a Rusia como la amenaza más importante y directa para la seguridad de la OTAN así como para la paz y la estabilidad en el área euroatlántica, aunque, como lo señala en su numeral 9: “la OTAN no busca la confrontación ni supone amenaza alguna para la Federación Rusa”. El principal objetivo del nuevo concepto estratégico es garantizar la defensa colectiva mediante tres tareas fundamentales: la disuasión y defensa 360 grados; la prevención y gestión de crisis, y la seguridad cooperativa. El nuevo concepto dedica apartados a otras amenazas y desafíos, como el terrorismo, los conflictos y la inestabilidad en África y Oriente Medio, China, el ciberespacio, el cambio climático y la falta de control y proliferación de armamento.

Se destacan tres posturas claras: la OTAN es indispensable para la seguridad euroatlántica y compartirá equitativamente responsabilidades; se reitera la alianza entre la OTAN y la UE y el reforzamiento mutuo a la hora de apoyar la paz y la seguridad internacionales, y la OTAN reafirma ser una alianza defensiva que se basa en la disuasión nuclear. El 10 de enero de 2023 se dio a conocer el comunicado de prensa con la declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN. De dicha declaración rescatamos el mensaje de que ambos

³⁹ OTAN, *NATO 2022. Strategic Concept*, NATO-OTAN, 2022, [https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf].

organismos “tienen funciones complementarias, coherentes y sinérgicas a la hora de apoyar la paz y la seguridad internacionales”⁴⁰. Además, se señala que si bien se han tenido avances en la lucha contra amenazas híbridas, paralelas y coordinadas, en el desarrollo de capacidades en seguridad y defensa, en la cooperación operativa, especialmente marítima, en las capacidades de defensa, en la investigación e industria de la defensa y en el desarrollo de capacidades de los socios, es necesario llevar la cooperación a un nivel superior. En la siguiente tabla se puede observar cómo se han ido modificando los objetivos en las últimas tres declaraciones conjuntas (2016, 2018 y 2023).

Tabla 1. *Declaración conjunta OTAN-UE*

2016	2018	2023
<ul style="list-style-type: none"> • Amenazas híbridas • Cooperación operativa (marítima) • Ciberseguridad • Capacidades de defensa • Industria e investigación • Ejercicios coordinados • Refuerzo de capacidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilidad militar • Ciberseguridad • Amenazas híbridas • Lucha antiterrorista • Mujeres y seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia geoestratégica cada vez mayor • Resiliencia y protección de infraestructuras críticas • Tecnologías emergentes y disruptivas • Ámbito espacial • Repercusiones del cambio climático en el ámbito de la seguridad • Manipulación de información e injerencia por parte de agentes extranjeros

Fuente: elaboración propia a partir de las declaraciones conjuntas OTAN-UE.

Las declaraciones conjuntas han sido producto de su época y se han ajustado a los vaivenes de la historia. Destaca, por supuesto, el hecho de que comparten el objetivo común de protección de los socios europeos en los diferentes ámbitos que se han venido presentando: el desafío económico que representa China y, sobre todo, la amenaza a la estabilidad territorial por parte de Rusia.

⁴⁰ Consejo Europeo, “Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, 10 de enero de 2023”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2023, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>].

REFLEXIONES FINALES

Después de siglos, durante cerca de 75 años Europa tuvo una paz sin precedentes, especialmente en el lado occidental surgido al término de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el lado oriental no pudo escapar a los conflictos de las invasiones de la Unión Soviética a Hungría y Checoslovaquia durante la Guerra Fría, ni a la guerra en los Balcanes tras la disolución del imperio soviético.

La antigua arquitectura posibilitó que las nuevas alianzas europeas, sobre todo provenientes de los países que habían sido parte del Pacto de Varsovia, inicialmente se enfocaran en el ámbito político económico al vislumbrar que sus condiciones económicas mejorarían con su ingreso formal a la Unión Europea. En noviembre de 2023, los medios de comunicación informaron que la Comisión Europea aprobaba el inicio de negociaciones de adhesión con Ucrania, Moldavia y Bosnia y Herzegovina, al tiempo que recomendaba otorgarle el estatus de país candidato a Georgia. Salvo Bosnia y Herzegovina, los otros países fueron parte de la URSS. Mientras que en la OTAN, Finlandia y Suecia se adherían. Con el correr de los años, valoraron que el tema de la seguridad se fortalecía si, además, se incorporaban a la OTAN. Finlandia y Suecia, que mantenían una actitud de no ingreso a la Alianza Norte, ante la invasión a Ucrania decidieron solicitar su incorporación al organismo. Finlandia ya es miembro formal y todo parece indicar que pronto lo será Suecia.

El tema con la OTAN es que no todos estaban de acuerdo en que la voz mandante fuera la de Estados Unidos, sin embargo, al ser el país con mayor número de efectivos militares, armas convencionales y nucleares, además de aportar mayores recursos a los asuntos relacionados con la defensa, el resto de los países de la UE empezó a destinar menos recursos y a dejar que sus industrias militares siguieran de manera inercial.

Como citó Maquiavelo, un príncipe “nunca debe apartar su pensamiento del ejercicio de la guerra; y en la paz debe ejercitarse aún más”⁴¹, algo que Europa no hizo, por lo que las limitaciones que ocasionaron las políticas que relegaron el gasto en defensa se reflejan en las deficiencias de hoy: “Carecemos de un nivel suficiente de transporte estratégico, telecomunicaciones seguras, elementos de

⁴¹ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, España, RBA, 2000, p. 70.

inteligencia, capacidades de vigilancia y reconocimiento, drones, activos espaciales y capacidades anfibas, entre otras⁴². De hecho, ya para 2022 el gasto militar en Europa aumentó en un 13 por ciento⁴³.

La arquitectura se ha modificado. Con la creación de los diferentes fondos financieros y los recursos que destinará la Brújula Estratégica, se pretende atacar un añejo problema de cooperación en investigación y desarrollo entre los miembros de la UE. Este problema se traducía en que cada país gestionaba sus propios proyectos y estos muchas veces coincidían con los de otras naciones de la UE, lo cual duplicaba costos y tiempos y menguaba, por consiguiente, las capacidades militares. Por ejemplo, en 2017, la UE contaba con 17 tipos de tanques de guerra, 29 clases de destructores o fragatas marítimas y 20 diferentes aviones de combate, mientras que Estados Unidos tenía un tipo de tanque, cuatro clases de destructores o fragatas marítimas y seis diferentes aviones de combate⁴⁴.

Entre las adhesiones presentes y futuras, con los ajustes a los presupuestos la Unión Europea apunta a retomar liderazgo y autosuficiencia en el ámbito militar, pero, paradójicamente, al depender de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y de los Estados Unidos para su defensa, la meta planteada parece más lejana.

REFERENCIAS

ALTO COMISIONADO de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015*, España, ACNUR, 2016.

⁴² Joseph Borrell, *op. cit.*, p. 9.

⁴³ SIPRI, *op. cit.*

⁴⁴ European Commission, *The European Defence Fund, Stepping up the EU's Role as a Security and Defence Provider*, s.f., [<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjflq74lcqCAXWAl2oFHYRUDaQQFnoECBIQA-Q&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fdocsroom%2Fdocuments%2F34509%2Fattachments%2F1%2Ftranslations%2Fen%2Frenditions%2Fnative&usg=AOvVaw1L4WtgXfLy1137aYxhAzL9&opi=89978449>].

- ALTO REPRESENTANTE de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Bruselas, UE, 2016.
- ANIMAS, Alejandro, “Los cinco círculos de seguridad: qué quiere la Unión Europea y qué quieren sus ciudadanos”, en Beatriz N. Pérez, Cuauhtémoc V. Pérez, Ana Teresa Gutiérrez y Teresa del S. Pérez (coords.), *La nueva Europa. Cambios internos y externos*, México, UAM-Xochimilco, 2021, pp. 45-65.
- BORRELL, Josep, *La nueva Europa de la Defensa y la Brújula Estratégica*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2022, [https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/la_nueva_europa_defensa_y_brujula_estrategica.pdf].
- COMISIÓN EUROPEA, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones. REPowerEU: acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2022, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2022%3A108%3AFIN>].
- _____, “La Comisión pone en marcha un amplio proceso de consulta con las partes interesadas con el fin de elaborar una Estrategia industrial europea de defensa”, en *Comisión Europea*, 26 de octubre de 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_23_5364].
- _____, *La UE en 2021: Informe general sobre la actividad de la Unión Europea*, Luxemburgo, UE, 2022, [<https://data.europa.eu/doi/10.2775/25348>].
- _____, *La UE en 2022: Informe general sobre la actividad de la Unión Europea*, Luxemburgo, UE, 2023, [<https://data.europa.eu/doi/10.2775/663684>].
- CONSEJO EUROPEO, “Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, 10 de enero de 2023”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2023, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>].
- _____, “Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles. 10 y 11 de marzo de 2022”, 2022, [<https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>].
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estrategia Europea de Seguridad: una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas, UE, 2009.

- _____, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, Bruselas, UE, 2022.
- DECISIÓN (PESC) 2021/509 DEL CONSEJO de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, Diario Oficial de la Unión Europea (L 102), 24 de marzo de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0509>].
- EUROPEAN COMMISSION, *The European Defence Fund, Stepping up the EU's role as a security and defence provider*, s.f., [<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjflq74l-cqCAXWAl2oFHYRUDaQQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fdocsroom%2Fdocuments%2F34509%2Fattachments%2F1%2Ftranslations%2Fen%2Frenditions%2Fnative&usg=AOvVaw1L4WtgXfLy137aYxhAzL9&opi=89978449>].
- EUROPEAN EXTERNAL Action Service, “What We Do: Policies and Actions, Missions and Operations, Working for a Stable World and a Safer Europe”, en *European Union External Action. The Diplomatic Service of the European Union*, 2023, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en].
- FORTI, Steven, *Extrema derecha 2.0*, España, Siglo XXI, 2022.
- FUENTE, Ignacio, “Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 211, 2022, pp. 25-43.
- GAVÍN, Víctor, *La Comunidad Europea de Defensa (1950-1954). ¿Idealismo europeo o interés de Estado?* (tesis de doctorado), Barcelona, Universidad de Barcelona, 2005.
- GLOBAL FIREPOWER, “2024 Military Strength Ranking”, en *GFP. Strength in Numbers*, 2024, [<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>].
- HOBBSAWN, Eric, *Guerra y paz en el siglo XXI*, España, Memoria Crítica, 2007.
- _____, *Historia del siglo XX*, Argentina, Crítica, 1998.
- KISSINGER, Henry, *Orden mundial*, México, Debate, 2016.
- LACOSTE, Yves, *Geopolítica*, España, Síntesis, 2009.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, España, RBA, 2000.

- ORGANIZACIÓN DEL TRATADO del Atlántico Norte (OTAN), NATO 2022. *Strategic Concept*, NATO-OTAN, 2022, [https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf].
- _____, “North Atlantic Treaty”, en NATO-OTAN. *North Atlantic Treaty Organization*, 2009, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_89597.htm].
- ORTEGA, María Luisa, *La reinención de la OTAN: transformación institucional desde el discurso*, Ecuador, Flacso, 2012.
- PONTIJAS, José Luis, *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?* (documento de análisis IIEE 42/2022), Instituto Español de Estudios Estratégicos, 8 de junio de 2022, [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA42_2022_JOSPON_UE.pdf].
- RAYA, Javier y Bernard San Emeterio, *El nuevo instrumento Europa Global y su aplicación práctica en la cooperación exterior de la Unión Europea*, Madrid, Fundación Cideal de Cooperación e Investigación, 2021, [https://www.cideal.org/wp-content/uploads/2021/06/8_Javier-Raya-y-Bernard-San-Emeterio.-Global-Europe.pdf].
- REGLAMENTO (UE) 2021/697 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092, Diario Oficial de la Unión Europea (L 170), 12 de mayo de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0697>].
- REGLAMENTO (UE) 2021/947 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom), n.º 480/2009 del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea (L 209), 14 de junio de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947>].
- SOLERI, Eduard y Elina Viilup, “Revisando la política europea de vecindad: respuesta débil a rápidos cambios”, *CIDOB Notes*, núm. 36, 2011, pp. 1-6.

- STIGLITZ, Joseph, *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, México, Taurus, 2004.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2023: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2023, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-09/yb23_summary_es.pdf].
- TEASDALE, Anthony, *The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe* (paper 117/2016), London School of Economics and Political Science, 2016.
- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (versión consolidada), título V, artículo 24, Diario Oficial de la Unión Europea (C 202/30), 7 de junio de 2016, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016M024>].
- URBANO, Javier, “Nacionalismos y populismos en el escenario global. Entre el pasado y el futuro: Europa como marco de referencia”, en Alberto Lozano y Abelardo Rodríguez (coords.), *Seguridad y asuntos internacionales*, México, Siglo XXI, 2020, pp. 201-212.
- VACAS Fernández, Félix y José Luis Calvo Albero, *El conflicto de Chechenia*, España, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”/Universidad Carlos III de Madrid/Ministerio de la Defensa, 2005.
- ZIZEK, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, México, Anagrama, 2016.

LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA GUERRA EN UCRANIA: ¿INNOVACIÓN O CONTINUIDAD?

BEATRIZ NADIA PÉREZ RODRÍGUEZ
TERESA DEL S. PÉREZ RODRÍGUEZ
CUAUHTÉMOC V. PÉREZ LLANAS

INTRODUCCIÓN

La integración europea se ha desarrollado a lo largo de más de seis décadas en las que se han presentado crisis, ya sean intracomunitarias, internacionales o de sus Estados miembros, y cada uno de estos periodos se ha caracterizado por responder a estos retos con transformaciones que han fortalecido a la Unión Europea (UE). Sin embargo, algunas crisis del siglo XXI también van a representar cambios en la forma en la que dan solución a las problemáticas, por ejemplo, la idea de “más Europa” que dio pie a que se realizaran acciones y se acordaran políticas por las que los Estados miembros decidieron transferir competencias nacionales a las instituciones comunitarias mediante las atribuciones compartidas o exclusivas de estas instituciones como mecanismo para solucionar contratiempos.

En cada uno de los periodos de la integración europea se pueden identificar momentos de estancamiento, así como otros en los que se revitaliza el interés por avanzar e incorporar políticas que no habían sido consideradas anteriormente por no contar con condiciones favorables para su aceptación y ejecución, como fue el caso de la Comunidad Europea de Defensa, firmada en

1952, pero rechazada por el Parlamento francés en 1954. En este mismo sentido, el proceso de integración en sus momentos de revitalización ha realizado cambios en los mecanismos para la toma de decisiones, así como la creación de nuevos cargos, medidas que han permitido que el proceso se mantenga y, en ocasiones, incluso haya salido fortalecido.

En el presente capítulo se analizan las crisis presentadas en el siglo XXI y sus implicaciones para el proceso de integración, con el objetivo de identificar las transformaciones que han resultado de dichas crisis, los temas en los que ha sido más sencillo avanzar y en cuáles se han presentado aún ciertas reticencias. Asimismo, se plantea una revisión de los cambios de la UE ante la guerra en Ucrania, una de las más cercanas geográficamente al territorio de la Unión, solo después de la guerra de los Balcanes. En un primer momento, se realiza una revisión de la gobernanza multinivel que existe en la integración y las implicaciones de las crisis nacionales, comunitarias e internacionales. Asimismo, se identifica el tipo de crisis, es decir, si ha sido de carácter político, económico o social, y el impacto que haya tenido sobre otros rubros. Finalmente, se revisa el impacto de la guerra contra Ucrania en las políticas y acuerdos de la Unión Europea.

CRISIS Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Según la Real Academia Española, una *crisis* es un “cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados”¹, es decir, todo aquello que modifica y tiene un efecto significativo, ya sea real o en su percepción. Por lo general, las crisis se pueden catalogar en dos niveles, las que son resultado de las condiciones estructurales y las que se presentan de manera coyuntural. Sin embargo, sus efectos pueden mostrarse de una intensidad semejante, o bien la crisis coyuntural puede agravarse si no se han resuelto las deficiencias estructurales. Cada vez que se presenta una crisis, se evidencian las vulnerabilidades de los Estados, del proceso de integración o de la situación mundial, así como la falta de previsión, la interdependencia asimétrica compleja y, más recientemente, la

¹ Real Academia Española, “Crisis”, *Diccionario de la lengua española*, 2024, [<https://dle.rae.es/crisis>].

capacidad de resiliencia que tienen los actores para poder revertir los efectos negativos de la manera más expedita posible.

En la revisión de la evolución de la UE en las dos últimas décadas, se pueden categorizar los fenómenos y las crisis a las que se ha enfrentado el eurogrupo de diversas formas, ya sea por el lugar de origen (nacional, comunitario o internacional), por la temática que los originó (política, economía, sector sanitario, etc.) o por el impacto y los actores involucrados en su resolución, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Cambios y crisis en la Unión Europea en el siglo XXI

Política	Tratado de Constitución	Tratado de Lisboa	Auge de la ultraderecha y euroescepticismo		
Económico	Crisis financiera internacional 2008, 2009-2011		Crisis económica por pandemia, energéticos, cadenas de valor, inflación y efectos de la guerra en Ucrania		
Social	Crisis de refugiados del Mediterráneo 2015 (guerra civil en Siria)		Crisis de refugiados 2022-2023 (guerra en Ucrania)		
Seguridad	Terrorismo 2014-2017		Guerra en Ucrania 2022		
Sanitaria	Pandemia COVID-19 2020				
Integración	Ampliación 2004	Ampliación 2007	Ampliación 2013	Referéndum Brexit 2016	Salida de Reino Unido 2020
	2000				2024

Fuente: elaboración propia.

En el primer rubro, las crisis más significativas del proceso de integración han sido las que se presentan en el ámbito comunitario y las que tienen su origen en otras regiones del mundo, pero que han incidido en las condiciones de vida de los ciudadanos europeos. Se pueden identificar de la siguiente forma:

a) Crisis comunitarias

- El rechazo en el referéndum de Francia y Países Bajos al Tratado de Constitución.
- El apoyo a los partidos de extrema derecha en las elecciones, pero, principalmente, su defensa del euroescepticismo.

- El denominado Brexit, la salida de un Estado por primera vez en la historia de la integración.

En cada una de estas crisis hay un impacto directo en las políticas, instituciones y financiamiento de la UE. El rechazo al Tratado de Constitución fue un momento en el que los esfuerzos de la Convención de Laeken fueron frenados y esto representó una crisis política. Este tratado, además de incorporar temas innovadores, respondía a la necesidad de adecuar los mecanismos de toma de decisiones y votación para una Europa con más de 27 Estados miembros ante la ampliación realizada en 2004 y las que se preveía le seguirían.

Si bien es un periodo al que ya no se hace mucha referencia porque fue subsanado con un tratado simplificado que ahora está en vigor (Tratado de Lisboa), en su momento fue uno de los sucesos que hizo replantear cómo se estaba conformando la integración europea, si era mayor el déficit democrático de sus instituciones y si respondían sus acciones a los intereses de los ciudadanos. A pesar de que podemos inferir que la negativa en el referéndum fue resultado de la política nacional francesa², el hecho sí representó un parteaguas en la Unión Europea.

Por otro lado, el auge de la preferencia electoral por los partidos de ultraderecha y el euroescepticismo han sido fenómenos cuyas causas son más difíciles de identificar, así como el tiempo preciso de su conformación, debido a que existían partidos tradicionales que ya tenían una plataforma electoral de ultraderecha en varios países europeos. Sin embargo, muchos de esos partidos, como la Liga Norte o el Frente Nacional³, fueron matizando sus discursos, cambiaron sus nombres e incorporaron a líderes más carismáticos, pero el verdadero reto ha sido la creciente aprobación de la ciudadanía a las demandas que estos partidos abanderan. Las malas condiciones económicas o

² El rechazo en Francia al tratado por el que se establece una constitución fue principalmente por temas electorales y la falta de aprobación para el presidente Jacques Chirac. Por ello, se tuvo que esperar a que se realizaran nuevas elecciones nacionales y Nicolás Sarkozy llegara a la presidencia, para negociar el Tratado de Lisboa, además de que no era necesario un referéndum para su aprobación debido a que el sistema político francés pide que la Asamblea Nacional sea la instancia encargada de ratificar los tratados internacionales.

³ Por ejemplo, el Frente Nacional se creó en octubre de 1972.

sentirse desplazados de los beneficios del Estado de bienestar y de los que ha generado la integración, como la posibilidad de estudiar, viajar o trabajar en otros países de la Unión, han sido algunas de las variables identificadas como causantes del creciente apoyo a estos partidos. La falta de integración de los migrantes que han llegado al territorio europeo y el aumento de las atribuciones que han sido brindadas a las instituciones comunitarias, que pareciera que va en contrasentido al nacionalismo⁴, han sido otras justificaciones.

Es evidente el apoyo en las urnas que esos partidos han logrado tener para el Parlamento Europeo en las elecciones del 2014, en las que, por ejemplo, llegaron a ser la primera fuerza política en Francia, así como en las elecciones nacionales en las que también han ganado, por lo que van ocupando altos puestos de decisión, algunos en el ejecutivo, como Italia y Hungría, y otros solo a nivel parlamentario, como en Francia y Portugal. Esto representa un reto porque dichos partidos políticos tienen en sus plataformas electorales un rechazo al avance de la integración o la búsqueda de que su país salga de esta integración. Cabe señalar la relevancia que este fenómeno ha tenido para los dirigentes nacionales y comunitarios que han llevado a cabo mecanismos para fomentar la visibilidad de los trabajos de las instituciones comunitarias, sus acciones, políticas y propuestas entre la población.

Finalmente, uno de los momentos más complejos de la integración europea fue el Brexit, el referéndum por el cual la población de Reino Unido dio a conocer su interés por que su país dejara de ser parte del proceso de integración europea. Este suceso vino a contrastar con las ampliaciones que se realizaban y que eran símbolo de éxito comunitario, además de que tendían a unificar el continente europeo. Asimismo, la mayoría de los Estados deseaban obtener los beneficios que se generaban en la Unión Europea.

⁴ Respecto a este tema, se puede considerar que la población no conoce la complejidad de la toma de decisiones de la integración europea porque es un entramado complejo. Mencionar que todas las decisiones se toman en el ámbito comunitario y que el Estado nacional pierde las atribuciones y control de su soberanía es incorrecto, empezando porque las políticas atribuidas a las instituciones las deciden los Estados y la forma de votación para tomar decisiones ha sido decidida y aceptada por los Estados. En la legislación que se realiza de manera comunitaria y que después deben acatar los Estados a nivel nacional, la institución que decide es el Consejo de la Unión Europea, en el que se encuentran representados los intereses nacionales, por referir algunos ejemplos.

La salida de Reino Unido fue histórica y representó un reto para mantener la integración porque se corría el riesgo de que generara un “efecto dominó” con el que otros Estados también considerarían terminar su membresía con el proceso comunitario y recuperar sus competencias nacionales, como se evidenció en el discurso de la ultraderecha en Francia y Grecia. Si bien la negociación fue compleja porque en las instituciones nacionales de Reino Unido no existía una posición común de las condiciones de salida, se puede decir que este cisma fortaleció la integración europea, debido a que obligó a replantear el modelo de integración y el alcance al que están dispuestos a llegar los países miembros; es decir, a elegir entre “más Europa” o revertir las políticas que han sido diseñadas por medio de la cesión de competencias y, en su caso, dejar exclusivamente el mercado común⁵.

En cada una de estas crisis fue necesario replantear las políticas y acciones que le han conferido a la integración europea como competencias exclusivas, compartidas o de apoyo a lo largo de los años desde su conformación; entre las iniciativas, se ha promovido una mejor difusión de los alcances logrados mediante programas, campañas y mecanismos para poder revertir un déficit democrático, generar entre la población una mayor comprensión de quiénes toman decisiones y en qué le ayuda al ciudadano europeo la existencia del entramado institucional, así como la incidencia de las políticas europeas acordadas por los Estados miembros en su vida diaria. De igual manera, estas crisis, incluida la del Brexit, han servido para cuestionar el rumbo que debe seguir el proceso de integración y los beneficios que debe brindar a los ciudadanos europeos. En resumen, se ha intentado identificar y buscar los medios para satisfacer las demandas de la población cuyas necesidades, objetivos y aspiraciones difieran de las de la generación de 1950, que vio nacer el proceso de integración. De igual manera, los líderes comunitarios han cuestionado si el proyecto sigue vigente o debería adecuarse a un nuevo contexto internacional.

b) Crisis internacionales o en otras regiones del mundo con efectos directos en la Unión Europea:

- La crisis financiera internacional del 2008.

⁵ Comisión Europea, “Libro Blanco sobre el futuro de Europa”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2017, [https://eur-lex.europa.eu/content/news/white_paper.html?locale=es].

- Las denominadas “primaveras árabes” y la guerra en Siria.
- El surgimiento de Daesh.
- La pandemia por COVID-19.
- La guerra en Ucrania.

Por otro lado, las crisis fuera del territorio comunitario, pero que han tenido un impacto, resultan más complejas. La respuesta a ellas se ha llevado a cabo de manera reactiva y, en algunos casos, se ha cuestionado que no fuera de forma expedita⁶.

La crisis financiera de 2008 tuvo efectos significativos en varios países europeos que, por contar con una moneda comunitaria, tuvieron que establecer medidas diferentes a las de muchos otros países en el mundo, lo que retrasó su recuperación y se convirtió en la denominada “crisis del euro”, a pesar de que la moneda no dejó de tener su fortaleza entre las divisas internacionales. Esta fue una de las crisis más complejas para la integración, debido a la existencia de la moneda común y a la austeridad económica puesta en práctica con el fin de restablecer las economías más afectadas, pero con un impacto significativamente negativo en los niveles de empleo.

Las primaveras árabes⁷ también representaron un parteaguas en la integración europea por el gran flujo de migrantes que llegaron al territorio europeo, pero la guerra en Siria fue mucho más significativa debido a la complejidad en la región, los enfrentamientos internos y la participación del Estado Islámico, así como por la cantidad de desplazados que llegaron a Turquía y que posteriormente entraron a los países europeos, sin contar las muertes suscitadas

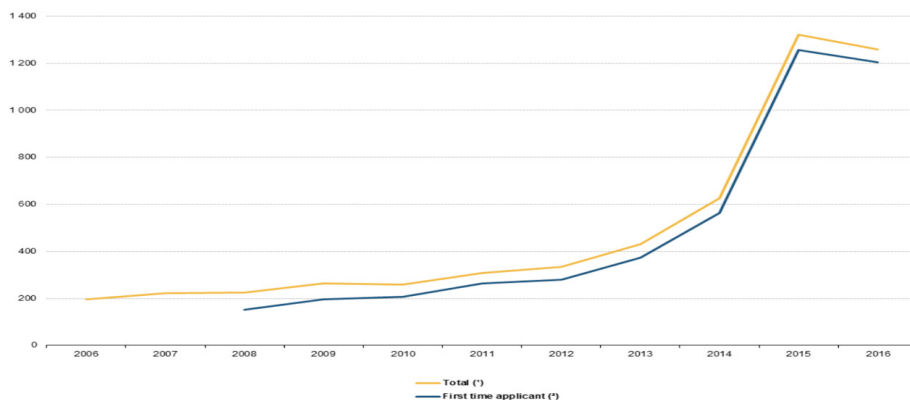
⁶ Con la pandemia de COVID-19 se presentó un reclamo por la falta de actuación de las instituciones comunitarias, en particular de la Comisión Europea, pero esto no era parte de sus atribuciones; a pesar de eso, se disculparon y en la crisis sanitaria se realizaron acciones para coordinar, de manera conjunta entre Estados y la Unión Europea, la gestión sanitaria y la compra y distribución de vacunas, así como, posteriormente, el rescate económico.

⁷ Las primaveras árabes iniciaron en 2010 en Túnez y se fueron propagando por el mundo árabe con procesos y resultados diferentes en cada país. Algunos lograron cambios en los poderes de los parlamentos, como Omán y Baréin, pero el resultado más significativo fue el cambio en las dictaduras que se mantenían en Libia con Muamar al Gadafi, quien permaneció 42 años en el poder, o en Egipto con Hosni Mubarak, que estuvo 30 años.

en el Mediterráneo. Las solicitudes de asilo llegaron a contabilizarse en 1.3 millones en 2015.

La dificultad para gestionar la llegada de migrantes y de todos los refugiados, así como la incapacidad para otorgarles condiciones de bienestar dignas generaron uno de los momentos en los que no se pudo mantener la unidad de perspectivas entre los jefes de Estados miembros de la integración. Esta situación se complicó aún más a causa de la desconfianza hacia los migrantes provenientes de Medio Oriente, ya que los actos terroristas sufridos en varios países europeos⁸, aunados a las declaraciones de Daesh⁹ en las que aseguraba que los ciudadanos que llegaban a Europa buscando refugio eran sus “soldados”, despertaron la desconfianza y el miedo.

Gráfica 1. Solicitudes de asilo en la Unión Europea, 2006-2016



Fuente: Eurostat¹⁰.

⁸ En los países europeos el terrorismo no fue nuevo ni se presentó por primera vez en el siglo XXI; sin embargo, el terrorismo internacional, en ocasiones con intereses yihadistas y que inició en 2004 con los atentados en Atocha, sí representó una nueva amenaza a la seguridad y un cambio en el *modus operandi*.

⁹ El autodenominado Estado Islámico (ISIS, por sus siglas en inglés) fue nombrado por Francia y otros países europeos como Daesh.

¹⁰ Eurostat, “Estadísticas de asilo”, en *Eurostat Statistics Explained*, 2017, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics%2Fes&oldid=353137].

Si bien la integración europea se ha caracterizado por tener una economía de mercado con visión social y defender el Estado de bienestar, aunque con leves diferencias en los modelos de acuerdo con las necesidades y especificidades nacionales, la crisis financiera internacional generó dudas entre muchos especialistas con respecto a la viabilidad de la permanencia de la integración. Sin embargo, buscar políticas comunes ayudó a restablecer sus niveles económicos y mostrar su resiliencia hasta que inició la pandemia por COVID-19 el 11 de marzo de 2020. Similar a lo que ocurrió en otras regiones del mundo, en Europa fallecieron 2 283 000 personas y se reportaron 207 622 000 contagios¹¹.

La pandemia no solo fue una crisis sanitaria, sino que también tuvo efectos en las economías de los países miembros. Como respuesta a la crisis generada, se crearon fondos de apoyo para revertir los niveles de desempleo. En esta ocasión, tanto las instituciones europeas como los países miembros se mostraron dispuestos a reforzar su unidad y solidaridad al crear el mecanismo financiero Next Generation. También, decidieron darle el mandato a la Comisión Europea para comprar y distribuir vacunas entre todos los Estados miembros de la integración para facilitar que estas llegaran a todas las poblaciones. Dichas acciones evidenciaron que el método comunitario era el adecuado para revertir los efectos negativos generados por la creciente interdependencia existente entre las economías en el ámbito comunitario.

¹¹ Son datos de julio de 2022 (Reuters, “Europa”, en *Reuters COVID-19 Tracker*, 15 de julio de 2022, [<https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/es/regions/europe/>]).

Tabla 2. Marco financiero plurianual y Next Generation

Rúbrica	MFP	NextGenerationEU
1. Mercado único, innovación y economía digital	149 500 millones de euros	11 500 millones de euros
2. Cohesión, resiliencia y valores	426 700 millones de euros	776 500 millones de euros
3. Recursos naturales y medio ambiente	401 000 millones de euros	18 900 millones de euros
4. Migración y gestión de las fronteras	25 700 millones de euros	-
5. Seguridad y defensa	14 900 millones de euros	-
6. Vecindad y resto del mundo	110 600 millones de euros	-
7. Administración pública europea	82 500 millones de euros	-
TOTAL MFP	1 210 900 millones de euros	806 900 millones de euros

Fuente: Comisión Europea¹².

A todo lo anterior se suma una nueva crisis de seguridad en el continente europeo por el conflicto entre Rusia y Ucrania, así como las implicaciones globales que está generando en la seguridad tradicional y en la concepción ampliada, lo cual involucra el abastecimiento energético, alimentario y de las cadenas de distribución de mercancías.

Entendiendo la trascendencia en cada una de las esferas de seguridad desde la concepción de Barry Buzan:

La seguridad militar se refiere a los dos niveles relacionados de capacidad de ofensiva armada y de defensa de los Estados y a la percepción de un Estado de las intenciones de otros Estados. La seguridad política hace referencia a la estabilidad y organización de los Estados, sistemas de gobiernos e ideologías que les confieren legitimidad. La seguridad económica se relaciona con el acceso a los recursos, financiamiento y mercados necesarios para mantener un nivel adecuado de desarrollo y de bienestar de un Estado. La seguridad de la sociedad se relaciona con

¹² Comisión Europea, “Plan de recuperación para Europa”, en *Comisión Europea*, s.f., [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es].

las preocupaciones sobre la sustentabilidad y preservación, evolución y mantenimiento de la identidad nacional, la cultura, la religión y la lengua de una nación. La seguridad medioambiental se vincula al mantenimiento de la biósfera local y planetaria, que es el soporte esencial para el resto de las actividades humanas¹³.

Esto ha generado la perspectiva de un contexto internacional menos predecible y con mayores retos que deben considerarse en la elaboración de las estrategias nacionales, regionales e internacionales. Ejemplo de ello son las declaraciones de Josep Borrell al afirmar, en 2022, que “todo puede ser utilizado como un arma: energía, inversiones, información, flujos migratorios, datos, etc. [...] Existe una lucha global por el acceso a algunos dominios estratégicos: cibernético, marítimo o espacial”¹⁴. La reflexión de Borrell remite a una situación en la que las estrategias deben ser integrales y se deben reducir las vulnerabilidades existentes.

A continuación, se analizan algunas acciones de los países europeos y el proceso de integración ante la guerra en Ucrania.

UNA GUERRA EXTENSA QUE SE CONVIERTE EN SISTÉMICA Y SE VISLUMBRAN ALIANZAS INTERNACIONALES

Si bien hay muchas formas de analizar la guerra en Ucrania y sus efectos, lo que se evidencia es que existe un cambio del orden internacional no solo por el conflicto en Ucrania, sino por las transformaciones que se han generado con el populismo, la pandemia y, ahora, con la guerra. A su vez, se están conformando alianzas entre Estados Unidos de América y la Unión Europea así

¹³ Barry Buzan *et al.*, 1998, citados en Martha Bárcena, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, 2000, p. 17, [<https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/988/935>].

¹⁴ European External Action Service, “EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell”, en *European Union External Action. The Diplomatic Service of the European Union*, 2022, [<https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell>].

como entre Rusia, China e India, pero ninguno de estos dos grupos parece, por el momento, estable o definitivo. Estados Unidos y Europa no convergen en varios temas de seguridad y comercio, mientras que el apoyo que ha recibido Rusia por parte de China muestra la relevancia económica que ha logrado este país, aunque mantiene cautela militar; es decir, China apoya abiertamente a Rusia en lo económico, no así con el apoyo militar. Asimismo, a pesar del enfrentamiento con Estados Unidos por temas económicos, entre otros, China considera valiosa su relación con este país y el resto de los países occidentales, en función de que existe una dependencia económica y comercial del resto del mundo; como país beneficiado por la globalización, mantiene su economía dependiente de sus exportaciones y de su relación con sus compradores.

Por lo tanto, la guerra en Ucrania ha replanteado para todo el mundo la seguridad internacional, alimentaria y económica, por lo que cada país y región han creado sus propias estrategias para reaccionar a las condiciones imperantes en la actualidad.

SE EVIDENCIAN DIFERENCIAS ENTRE LAS NARRATIVAS Y LA DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL CONFLICTO

Este conflicto bélico es un referente de los cambios que se han presentado en la comunicación global. La guerra de Ucrania se libra tanto en el terreno como en los medios de comunicación, por lo que el análisis de cada narrativa, sus estrategias de difusión y establecer una mayor interacción con la ciudadanía –y no solo esparcir información de manera unidireccional–, así como las acciones de diplomacia pública llevadas a cabo resultan fundamentales para el posicionamiento de ambos bandos.

Si bien en otros momentos de la historia universal los medios de comunicación se convirtieron en un referente de información, así como en un instrumento para el diseño de estrategias tanto para públicos nacionales como internacionales, la situación actual plantea retos diferentes. Difundir y manipular la información en los medios debido a la aparición de nuevos actores internacionales –como los dueños de las redes sociales, la interacción directa y expedita de la ciudadanía, así como la falta de verificación de la información

recibida generada por la infodemia o las *fake news*– son acciones que ponen en evidencia la necesidad de crear estrategias diferentes.

Cada uno de los bandos del conflicto (Rusia y Ucrania) justifica diferentes aspectos del problema, los denomina de manera específica y tiene su propia estrategia de difusión. Para Rusia es una operación militar especial y para Ucrania es una invasión de su territorio. Esta situación no resulta una novedad, ya que en 2014 estos mismos actores protagonizaron la primera parte de esta guerra, cuando Rusia se apropió de Crimea justificando el acto como una demanda de la población rusoparlante de la península. En ese momento se hizo evidente que también es diferente la narrativa de los europeos y de Rusia; por ejemplo, para los europeos se realizó una adhesión ilegal del territorio de Crimea y para los rusos se generó una reabsorción del territorio.

De la misma manera, la guerra que inició en febrero de 2022 ha sido denominada por los europeos como “una invasión a Ucrania” mientras que para los rusos es “una operación militar especial” que busca desnazificar el territorio ucraniano y defender a los rusoparlantes de la región. Por un lado, los europeos consideran necesarias las acciones de apoyo en una invasión desigual dada la capacidad militar tan diferente entre Rusia y Ucrania, así como la defensa de los valores de la libre determinación de los pueblos y la no injerencia. Por otro lado, para los rusos el conflicto es un acto de defensa ante los actos terroristas del gobierno ucraniano y el genocidio generado.

Frente a estas diferentes narrativas y la facilidad de difundir cada una de ellas a través de los diversos medios disponibles, desde los tradicionales (radio, televisión, medios impresos) hasta las redes sociales y todos los recursos que hoy ofrece internet, se ha optado por acciones históricas en las que se coarta la libertad de expresión en territorio europeo, pues se considera que los medios de comunicación rusos son financiados o coartados por leyes emergentes que prohíben una visión más crítica del conflicto. Estas acciones han tenido un impacto significativo en la difusión de la narrativa europea, en la que, según los informes de la Comisión y el Parlamento europeos, se han logrado niveles de apoyo significativos a las acciones realizadas.

A continuación se presentan algunos datos que ilustran lo antes mencionado: de la población europea encuestada, el 57% dice estar a favor de las acciones de la UE ante la guerra en Ucrania; el 72% aprueba sanciones económicas;

el 60% está a favor de apoyar financieramente y con equipo letal a Ucrania; el 89% avala que la UE brinde ayuda humanitaria a las personas afectadas por el conflicto; el 84% está de acuerdo en acoger a personas que huyen de la guerra, y el 61% acepta el estatus de candidato de Ucrania¹⁵. Estos datos muestran el impacto de la difusión de la narrativa europea. Si bien la guerra no se ganará o perderá solo por la influencia de los medios de comunicación, sí permite apoyar acciones históricas que se han planteado en la integración europea respaldadas por sus ciudadanos.

En el continente en el que se libraron las dos guerras de mayor destrucción de la historia, así como la guerra de los Balcanes en la década de 1990, regresan los conflictos bélicos. Desde hace más de dos años, en Europa se vive un conflicto armado más, cuando se consideraba que ya era impensable, o al menos evitable, cualquier conflagración armada en el territorio debido al desarrollo y la diplomacia; además, se han presentado crímenes de lesa humanidad.

Esta situación ha tenido un efecto directo sobre el futuro de los países miembros de la Unión, por lo que decidieron agilizar una agenda de seguridad “tradicional” que los países del proceso de integración habían considerado que no era tema prioritario para desarrollar en el ámbito comunitario.

Actualmente, se realiza una serie de acciones que permite vislumbrar que, para los europeos, las condiciones mundiales requieren mayor financiamiento, coordinación y estrategia conjunta en temas de seguridad internacional y regional. Ejemplo de ello son los siguientes documentos y acuerdos sobre líneas de ruta que han sido convenidos:

1. La acción preparatoria para la investigación en defensa (PADR 2017-2019). 90 millones de euros para financiar la investigación en defensa.
2. El Programa de Desarrollo Industrial de la Defensa (EDIDO 2019-2020). 500 millones de euros para desarrollar equipos y tecnología de defensa.
3. La respuesta rápida con grupos de combate creados en 2005 para responder rápidamente a crisis y conflictos. En 2017 se acordó que la UE

¹⁵ Centro de Documentación Europea de Almería, “Eurobarómetro: La población europea sigue apoyando firmemente a Ucrania”, en *CDE*, 19 de diciembre de 2023, [<https://www.cde.ual.es/eurobarometro-la-poblacion-europea-sigue-apoyando-firmemente-a-ucrania/>].

asumiría el costo de estos grupos con el instrumento Athena y, a partir de 2021, con el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

4. El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, creado en el 2021 como “un instrumento extrapresupuestario para reforzar la capacidad de la UE de prevenir conflictos, consolidar paz y reforzar la seguridad internacional con un financiamiento de seis mil millones (2021-2027)”¹⁶.
5. La Brújula Estratégica que busca “[o]rientar la política de seguridad y defensa de la UE y establecer una visión común de los principales riesgos y desafíos a los que se enfrenta Europa a corto y mediano plazo”¹⁷.

Todas estas iniciativas responden a un mundo cada vez más convulso y a la falta de seguridad, que se evidencian con la guerra en Ucrania; sin embargo, si se revisa con cuidado, estos programas e iniciativas se acordaron antes del inicio de dicha guerra. La diferencia es que la seguridad europea se centraba en la necesidad de actuar fuera del continente, y a partir de la guerra en Ucrania, debe replantearse el requerimiento de tener las capacidades adecuadas para defenderse.

Es cierto que las alianzas militares con el “paraguas militar estadounidense” se pusieron en duda tras las declaraciones del entonces presidente Donald Trump¹⁸, así como del presidente Emmanuel Macron sobre la muerte cerebral de la alianza¹⁹. Ambas posturas mostraron que las “hostilidades” se presentaban en cada uno de los supuestos socios. Asimismo, la salida de Reino Unido (miembro permanente del Consejo de Seguridad y poseedor de armamento

¹⁶ Cfr. Consejo de la Unión Europea, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, Bruselas, 21 de marzo de 2022, [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>].

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Declaraciones de Donald Trump en la convención del Partido Republicano de julio de 2016, en las que cuestionó el apoyo de Estados Unidos a la OTAN y a la defensa de sus socios europeos que no cumplían con el porcentaje de gasto en temas de seguridad.

¹⁹ Escarlata Sánchez, “Macron declara la ‘muerte cerebral’ de la OTAN”, en *Euronews*, 7 de noviembre de 2019, [<https://es.euronews.com/2019/11/07/macron-predice-la-muerte-cerebral-de-la-otan>].

nuclear) de la integración europea sirvió para justificar el avance, inversión y acción en mecanismos para crear capacidades militares de las que, por el momento, carecen los países de la integración europea en conjunto.

La integración europea está avanzando en temas que, si bien existía el sustento jurídico, no se habían realizado o fortalecido, como el apoyo para brindar suministro, capacitación y equipos a las fuerzas armadas ucranianas, lo que incluye, por primera vez en la historia de la integración, equipos letales.

En las conclusiones del Consejo se realizó un diagnóstico, en noviembre de 2013, de las capacidades de defensa europea y se instó a llevar a cabo acciones enfocadas en fortalecer la capacidad militar al afirmar que “Europa necesita una base industrial y tecnológica de la defensa (BITDE) más competitiva, innovadora, sostenible e integrada para desarrollar y mantener capacidades de defensa. Esto puede asimismo aumentar su autonomía estratégica y su capacidad de actuar con socios”²⁰. Con ello, se aceptó que era indispensable fortalecer las capacidades intracomunitarias, pero también su efecto en el ámbito internacional. Si bien estas acciones han sido catalogadas como una respuesta reactiva a la guerra de 2022 o a la salida de Reino Unido de la integración, en realidad son recomendaciones que se plantearon desde 2013 y que se retomaron en la Estrategia de Seguridad de 2016. Es decir, hay un diagnóstico en el que se hace evidente la necesidad de fortalecer la integración europea ante los cambios mundiales.

Empero, es preciso reconocer que la guerra en Ucrania ha ocasionado modificaciones en la inversión de los presupuestos nacionales en temas de seguridad y defensa. El mejor ejemplo son las declaraciones de Alemania²¹ en las que el país se compromete a incrementar, de manera sostenida, su inversión en gasto de defensa; además, impulsó la solicitud de Finlandia y Suecia para incorporarse a la OTAN, países históricamente declarados neutrales.

²⁰ Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo Europeo EUCO 217/13*, Bruselas, 20 de diciembre de 2013, [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>].

²¹ Deutsche Welle, “Alemania aumentará de manera sostenible el gasto de defensa”, en DW, 10 de noviembre de 2023, [<https://www.dw.com/es/alemania-se-compromete-a-aumentar-de-manera-sostenible-el-gasto-defensa-al-2-por-ciento-del-pib/a-67365828>].

No solo los temas de seguridad son prioritarios, las crisis generadas por la pandemia, la crisis financiera internacional y la guerra en Ucrania también han puesto en relieve que dentro de los temas más apremiantes se encuentra el de la estrategia para reducir la “dependencia” o “interdependencia” que Europa tiene con otros Estados. En sus declaraciones de 2022, Borrell menciona:

Los europeos nos enfrentamos a una situación en la que sufrimos las consecuencias de un proceso que lleva años en el que hemos desvinculado las fuentes de nuestra prosperidad de las fuentes de nuestra seguridad.

Nuestra prosperidad se ha basado en la energía barata procedente de Rusia. Gas ruso: barato y supuestamente asequible, seguro y estable. Se ha demostrado que no [es] el caso. Y el acceso al gran mercado de China, para exportaciones e importaciones, para transferencias tecnológicas, para inversiones, para tener bienes baratos.

Nuestra prosperidad se basó en China y Rusia: energía y mercado. Por otro lado, delegamos nuestra seguridad a los Estados Unidos²².

Este es uno de los principales retos del proceso de integración respecto al cual se plantea la autonomía estratégica abierta como el mecanismo para reducir la dependencia, aumentar la circularidad y apoyar la innovación para las alternativas, y así diversificar y reducir sus vulnerabilidades. Por ello, la UE:

Depende de proveedores: [el] Cierre de fábricas en China e Italia obligó a parar la producción en fábricas de automóviles de toda Europa. Pérdidas del 12.5% de la producción total. [...] Medicamentos provenientes de la India [...] provoca escasez de medicamentos genéricos. [...] Depende de terceros países para componentes avanzados de tratamiento de datos, en particular microprocesadores (ellos tienen solo el 10% de la producción mundial). [...] Las cadenas de suministro europeas son cada vez más vulnerables²³.

²² European External Action Service, *op. cit.*

²³ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre perspectiva estratégica de 2020. Perspectiva estratégica: Trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente”, Bruselas, 2020, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0493&rid=1>].

Es decir, se requiere un plan de reindustrialización y de relocalización empresarial para reducir la dependencia de lo que se produce en otras regiones del mundo.

SE FORTALECE LA ALIANZA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La integración europea se ha caracterizado por ser un proceso que se creó y que se ha fortalecido a partir de la crisis. Todos los sucesos recientes han tenido un impacto directo en el replanteamiento de los alcances que debe tener y en las negociaciones que se han generado en una Europa ampliada. Los intereses nacionales de los 27 Estados miembros no son fáciles de conciliar, pero las constantes crisis han permitido demostrar que la unidad sigue siendo el mejor mecanismo para poder revertir los efectos negativos de los retos comunitarios e internacionales. Esto se mostró en la negociación del paquete financiero de Next Generation, en la negociación del Brexit y, por supuesto, ahora en el conflicto en Ucrania; sin embargo, aún es necesario revisar si existirá continuidad en estas alianzas y qué tanto debe ceder cada Estado para que puedan presentar una postura conjunta. Ejemplos de ello son las negociaciones sobre las sanciones a Rusia y la cláusula de exclusión para Hungría, el alcance de los últimos paquetes de sanciones y la diversidad de intereses, alianzas y negociaciones que se han presentado.

Si bien el proceso de integración no es estático, sino que se ha ido adecuando al contexto internacional a partir del conflicto en Ucrania, se hace énfasis en el cambio del ADN establecido por los padres fundadores. En la Declaración Schuman se mencionó que la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero estaba enfocada en reducir la posibilidad de una guerra europea, y los avances económicos logrados permitieron una mayor integración del continente buscando que los socios evitaran la posibilidad de una nueva confrontación mundial; es decir, la seguridad ampliada fue lo que prevaleció en la estrategia del proceso de integración.

En el conflicto se ha enviado por primera vez material letal a Ucrania, lo que han justificado como ayuda en una guerra desigual, sin entrar en un conflicto bélico directo contra Rusia, pero con la justificación de evitar que la guerra se amplíe a otros países del continente y regresando a una seguridad

tradicional. Sin embargo, este punto de inflexión genera, ahora, muchos debates europeístas sobre el devenir de una potencia antes normativa a una potencia militar.

REFLEXIONES FINALES

La Unión Europea se sigue transformando como proceso de integración y actúa de manera reactiva a los sucesos que se han presentado en las primeras dos décadas del siglo XXI. Los funcionarios y dirigentes de los Estados miembros no han podido prever los efectos de las crisis, principalmente las internacionales, y han creado programas y financiamientos para poder revertir los efectos nocivos.

Por otro lado, estas crisis han mostrado la manera en que los europeos reaccionan y corrigen el camino; ejemplo de ello es que han sido capaces de crear nuevas estrategias para evitar que un determinado tema no sea gestionado de modo adecuado, como las acciones tomadas ante la crisis de refugiados de Siria y las modificaciones realizadas para crear programas de apoyo a refugiados que se activaron ante la crisis en Ucrania.

En los “mantras” de la integración se repite constantemente que las crisis ayudan a que aquella se fortalezca, y es que han mostrado que la solidaridad les permite reaccionar de manera coordinada a los retos y favorece que los efectos nocivos no se propaguen a otras regiones del continente. Ante cada crisis se han creado programas, se ha destinado financiamiento y se han llevado a cabo acciones que no se tenían previstas, a pesar de que la posibilidad de dichos problemas era una constante. Lo que han logrado las crisis en el ámbito comunitario es visibilizar la necesidad de lograr consensos y acuerdos políticos para avanzar en temas que en otro periodo histórico no se habrían considerado importantes; por ejemplo, las modificaciones al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que tuvieron que hacerse para responder a la crisis financiera después de 2008 y que posteriormente fueron, de nuevo, ajustadas para responder a los efectos de la pandemia por COVID-19.

La guerra de los Balcanes y ahora la guerra en Ucrania son conflictos bélicos cuya gran cercanía geográfica a los países miembros de la UE hizo que se replantearan sus alianzas colectivas de defensa y el fortalecimiento de una

“Política Exterior y de Seguridad Común” coordinada en Europa. El aumento del presupuesto en defensa a nivel nacional y el Fondo para la Paz son un buen ejemplo de la necesidad de avanzar en la defensa comunitaria; sin embargo, es un tema que ya estaba presente mucho antes de la guerra ruso-ucraniana y que se evidenciaba con el presupuesto que se brindó para ese tema en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Es decir, si bien se han incrementado los discursos y programas para responder a la guerra que inició en 2022, esta, en realidad, solo fortaleció una tendencia que ya se estaba presentando en los planes comunitarios. Aunque ha sido de manera diferente, ha privilegiado la necesidad de crear capacidades reales de defensa en contrasentido a las elaboradas para misiones internacionales, como se había planteado en décadas anteriores.

Aún faltan otras transformaciones que la crisis que representa la guerra en Ucrania ha evidenciado como indispensables. Una de ellas es la incorporación de nuevos Estados a la integración europea; por ejemplo, aceptar a Ucrania como país candidato y todo lo que implica el inicio de negociaciones con los candidatos; las transformaciones en la toma de decisiones para adecuarse a una integración más amplia, así como la adaptación del presupuesto comunitario. Asimismo, se ha planteado la necesidad de cambiar la manera en que opera la unanimidad de las votaciones sobre política exterior en la UE para evitar los posibles vetos o negociaciones complejas con el fin de transitar a votaciones por mayoría cualificada.

Iniciar la integración de nuevos Estados evidencia que negociar entre los intereses nacionales de los actuales 27 puede complejizarse al incorporar a más Estados con historia, identidad y objetivos diferentes, aunque el lema de “unidos en la diversidad” resonaría con mayor fuerza. Si se logra un avance significativo en la ampliación, se deberá cambiar el número de miembros en las instituciones comunitarias y la toma de decisiones, modificaciones que no se plantean de manera sencilla porque países tradicionalmente fuertes, como Francia o Alemania, podrían ver disminuido su peso político en la toma de decisiones en una Europa cada vez más amplia.

La estrategia de acción ante los efectos de la guerra en Ucrania ha sido crear una visión integral en la que se debe trabajar en temas de seguridad tradicio-

nal con la defensa y el gasto militar, pero se debe complementar con la diversificación de alianzas con Estados que le permitan la seguridad de energéticos y planes para generar la energía necesaria dentro del territorio comunitario, así como desarrollar un mecanismo económico de desacoplamiento de la economía de China, una relocalización empresarial y reindustrialización comunitaria para dar respuesta al enfrentamiento de los polos de poder económico. Además, se deben elaborar normativas en las que se busque tener control sobre las materias primas fundamentales.

Cabe señalar que, a nivel global, el mayor reto de la integración europea, de Estados Unidos, China, Rusia, India, México y muchos otros Estados será la reconfiguración de las cadenas de valor y distribución de mercancías, la diversificación de proveedores de energéticos, para evitar depender de socios no estables, y los cambios en la reindustrialización (militar y civil). Sin embargo, establecer que ese es el reto, como se menciona en diversos documentos del Servicio Europeo de Acción Exterior, es solo el primer paso para crear las condiciones necesarias a mediano o largo plazo.

Los acuerdos en temas de refugiados, seguridad, energéticos y economía están insertos en la narrativa de la autonomía estratégica europea. Sin embargo, es solo una parte de lo que la integración está realizando en un ejercicio indispensable para adaptarse a las condiciones actuales, pero que también debe responder a muchas otras problemáticas emergentes, como la inteligencia artificial y el control de su desarrollo y uso, o las condiciones del Ártico.

El verdadero reto está en poder actuar de manera más expedita para responder, ya que la dificultad para lograr acuerdos, la complejidad de la toma de decisiones comunitarias, la distribución de competencias y la necesidad de revisar que cada directiva o reglamento esté en conformidad con todos los actores, tratados intercomunitarios y acuerdos internacionales firmados hace que muchas acciones tarden en llevarse a cabo.

La Unión Europea tiene que adaptarse a los cambios que se presentan en el ámbito internacional y definir, como en otros periodos históricos, las características que quiere tener en un mundo en transición, donde también es necesario crear nuevos referentes que permitan revisar este mundo interpolar y su complejidad.

REFERENCIAS

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, “UE: Debe ofrecerse protección temporal a todas las personas que huyen de Ucrania”, en *Amnistía Internacional*, 4 de marzo de 2022, [<https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/ue-debe-ofrecerse-proteccion-temporal-a-todas-las-personas-que-huyen-de-ucrania/>].
- BÁRCENA, Martha, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, 2000, pp. 9-31, [<https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/988/935>].
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Europea de Almería, “Eurobarómetro: La población europea sigue apoyando firmemente a Ucrania”, en *CDE*, 19 de diciembre de 2023, [<https://www.cde.ual.es/eurobarometro-la-poblacion-europea-sigue-apoyando-firmemente-a-ucrania/>].
- COMISIÓN EUROPEA, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre prospectiva estratégica de 2020. Prospectiva estratégica: Trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente”, Bruselas, 2020, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0493&rid=1>].
- _____, “Eurobarómetro: Los europeos consideran que la defensa y la autonomía energética son prioridades clave para 2022”, en *Comisión Europea*, 15 de junio de 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3756].
- _____, “Libro Blanco sobre el futuro de Europa”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2017, [https://eur-lex.europa.eu/content/news/white_paper.html?locale=es].
- _____, “Plan de recuperación para Europa”, en *Comisión Europea*, s.f., [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es].
- _____, “Respuesta de la UE a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2024, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-response-ukraine-invasion/>].
- CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones del Consejo Europeo EUCO 217/13*, Bruselas, 20 de diciembre de 2013, [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>].

- _____, “La UE impone sanciones a la radiodifusión en la UE de las emisoras de propiedad estatal RT-Russia Today y Sputnik”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2 de marzo de 2022, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-rtrussia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/>].
- _____, “Un reglamento de la EU sobre materias primas fundamentales para el futuro de las cadenas de suministro de la UE”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2024, [<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/critical-raw-materials/>].
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, Bruselas, 21 de marzo de 2022, [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>].
- DEBOMY, Daniel, “Larges soutien citoyen à l’action de l’Union européenne”, en *Notre Europe. Institute Jacques Delors*, 26 de julio de 2022, [<https://institutdelors.eu/publications/guerre-en-ukraine/>].
- DEUTSCHE WELLE, “Alemania aumentará de manera sostenible el gasto de defensa”, en *DW*, 10 de noviembre de 2023, [<https://www.dw.com/es/alemania-se-compromete-a-aumentar-de-manera-sostenible-el-gasto-defensa-al-2-por-ciento-del-pib/a-67365828>].
- EUROPEAN EXTERNAL Action Service, “EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell”, en *European Union External Action. The Diplomatic Service of the European Union*, 2022, [<https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell>].
- EUROSTAT, “Estadísticas de asilo”, en *Eurostat Statistics Explained*, 2017, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics%2Fes&oldid=353137].
- GRESSANI, Gilles, “Después de Ucrania, necesitamos un nuevo plan de recuperación”, una conversación con Pascal Lamy”, *El Grand Continent*, 6 de marzo del 2022, [<https://legrandcontinent.eu/es/2022/03/06/despues-de-ucrania-necesitamos-un-nuevo-plan-de-recuperacion-una-conversacion-con-pascal-lamy/>].

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “Crisis”, *Diccionario de la lengua española*, 2024, [<https://dle.rae.es/crisis>].

REUTERS, “Europa en *Reuters COVID-19 Tracker*”, 15 de julio de 2022, [<https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/es/regions/europe/>].

SÁNCHEZ, Escarlata, “Macron declara la ‘muerte cerebral’ de la OTAN”, en *Euronews*, 7 de noviembre de 2019, [<https://es.euronews.com/2019/11/07/macron-predice-la-muerte-cerebral-de-la-otan>].

APUNTES HISTÓRICOS SOBRE LA GUERRA DE UCRANIA

MARTHA ORTEGA SOTO

INTRODUCCIÓN

En febrero de 2022, las tropas de la Federación Rusa invadieron la República de Ucrania. El acontecimiento llamó la atención del mundo debido, en primer lugar, al poder mediático de los medios de comunicación estadounidenses y europeos, y, en segundo lugar, a que se trata de la primera guerra del siglo XXI en Europa. En las guerras contemporáneas, el nacionalismo desempeña un papel importante para movilizar a los ejércitos y a la población en general. En la actualidad, las batallas y las guerras no se desarrollan solo en el frente, sino que la población civil la padece, esté armada o no. La resistencia requiere de la participación tanto de los ejércitos como de la población civil. La posibilidad de la movilización de la sociedad en su conjunto se apoya fundamentalmente en los discursos y justificaciones de carácter nacionalista, lo que a su vez implica un asunto de identidad. Los beligerantes subrayan las diferencias entre los enemigos y los aliados. En el caso de la guerra de Ucrania, participan dos Estados que justifican la movilización con principios nacionalistas. En el caso de Rusia, se apela a la seguridad nacional y, en el de Ucrania, a la defensa de la nación. La construcción de ambas identidades diferenciadas inició

siglos atrás cuando los eslavos del este empezaron a vivir experiencias históricas divergentes que paulatinamente propiciaron que de un pueblo emergieran tres diferentes: el pueblo ruso, el ucraniano y el bielorruso. No se desdeña la importancia de los elementos económicos y geopolíticos que agudizan el conflicto, pero es importante comprender que el pasado histórico al que remiten los discursos del presidente ucraniano Volodímir Zelenski parte de la anexión de la península de Crimea a Rusia en 2014 y soslaya los conflictos culturales y nacionalistas que subyacen en la guerra.

Los discursos ucranianos en contra de los invasores rusos descansan en la creencia de que el pueblo ucraniano constituye una nación diferente a la rusa, sin considerar los antecedentes históricos compartidos en los que hubo alianzas, ayuda mutua, destino común y también derrotas. Estos factores muestran que el discurso nacionalista es una construcción que supone la existencia en el tiempo de un ente nacional¹, pero ni los ucranianos ni los rusos proceden de un grupo humano específico que se haya conservado con el paso de los siglos. Por el contrario, ambas naciones son resultado del mestizaje de comunidades diversas, lo que también se expresa en sus rasgos culturales. En este capítulo se destacan las rupturas consideradas fundamentales en el desarrollo de la diferenciación entre el pueblo ruso y el ucraniano que contribuyen a explicar el imperativo ucraniano por distanciarse de lo ruso y reafirmar su identidad europea negándole tal categorización a lo ruso. El proceso de larga duración que se analiza se refiere, principalmente, a los cambios políticos que incidieron en la conformación de la identidad ucraniana. El análisis termina con el triunfo de la Revolución de Octubre y la formación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

EL ORIGEN

El territorio que ocupa actualmente la República de Ucrania se localiza en la región suroriental de Europa, la mayor parte constituye una porción de la estepa europea, la atraviesa el caudaloso río Dniéper, que desemboca en el mar

¹ Johann Gottlieb Fichte, *Discursos a la nación alemana* (trad. Luis A. Acosta y María Jesús Varela), Barcelona, Orbis, 1984.

Negro. Esta zona baña su frontera sur donde se localiza, al oriente, la península de Crimea (colindante con el mar de Azov).

A lo largo de la historia, los diversos grupos humanos han tejido un entramado que ha permitido el contacto y la convivencia, aunque, en ocasiones, mediada entre diferentes comunidades. La categoría de análisis de redes humanas² nos facilita comprender cómo las comunidades humanas han extendido las relaciones entre ellas, al mismo tiempo que se tornaron más complejas. En este tenor, la migración y la expansión territorial de los pueblos han desempeñado un papel importante en la creación de redes humanas, pues comunidades diferentes se han relacionado e, incluso, han existido fenómenos de integración entre ellas. La expansión puede ser el resultado de la conquista, o bien de la colonización, pero siempre incluye procesos migratorios. En cualquier caso, la expansión territorial y las migraciones han dado pie a la construcción de Estados multiétnicos³ y multinacionales⁴. En las sociedades preindustriales, la base económica de estos Estados estuvo conformada por la agricultura y el comercio suntuario de gran distancia, y también incluyeron a pueblos de recolectores-cazadores o pastores, muchos de ellos trashumantes como intermediarios y proveedores. La convivencia de los múltiples pueblos, tanto al interior de los imperios territoriales como en las relaciones de intercambio con sus vecinos, ha propiciado la aparición de nuevas comunidades como resultado de la integración o el desarrollo de prácticas culturales comunes sin que se pierdan por completo elementos aportados por cada uno de los pueblos, con lo cual surgieron nuevas identidades mediante fenómenos de interculturalidad y transculturación⁵. No debemos ignorar que la convi-

² John R. McNeill y William H. McNeill, *Las redes humanas. Una historia global del mundo* (trad. Jordi Beltrán), Barcelona, Crítica, 2003, pp. 1-6.

³ Susana B. C. Devalle (comp. y coautora), *Identidad y etnicidad: continuidad y cambio*, México, Centro de Estudios de Asia y África-El Colegio de México, 2002, pp. 11-29.

⁴ Por *nación* debemos entender: “Conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan el mismo idioma y tienen una tradición común” (Real Academia Española, “Nación”, *Diccionario esencial de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 2006).

⁵ Horacio Miguel Hernán, “Los inkas frente al problema de la interculturalidad. Una introducción al estudio de la configuración del Tawantisyu en contextos de diversidad

vencia pudo ser conflictiva, o incluso violenta, ya que esta no implica una relación armónica.

Para comprender el origen de los pueblos ruso y ucraniano, tenemos que remontarnos, al menos, al primer milenio a. e. c., cuando al este del mar Negro se encontraban aldeas de cultivadores a quienes se les conoce como protoeslavos. Se han encontrado objetos de hierro en estas aldeas, lo que hace suponer que mantenían intercambio con los habitantes de los montes Urales donde ya se extraía ese metal⁶.

Las comunidades que habitaban desde la cuenca del Dniéper hasta la región media del río Volga se transformaron en sociedades más complejas, tal vez estaban organizadas en jefaturas. Dichos pueblos vivían en la periferia de los Estados antiguos, como el Imperio romano de Oriente y el Imperio sasánida, cuya cultura irradiaba hacia ellos mediante las rutas de intercambio. Algunos cronistas de aquellos antiguos Estados mencionaron a los pueblos que nos ocupan. Estos datos, complementados con la información de los descubrimientos arqueológicos, muestran que en el siglo V los ancestros de los eslavos se ubicaban en la periferia del Imperio romano de Oriente⁷. Fueron el colapso del Imperio romano de Occidente y las corrientes migratorias germanas hacia el poniente los que propiciaron la migración de los esclavos y antas, quienes llegaron a la frontera norte del Imperio romano de Oriente en el siglo VI⁸.

El reacomodo poblacional facilitó que muchas comunidades del norte del mar Negro se recorrieran al espacio que habían ocupado los germanos. Jordanes llamó *veneti* a los pueblos que migraron desde el río Vístula y el noroeste del mar Negro hacia el Danubio. Estaban divididos en clanes diferentes: los

étnica y cultural. Siglos XIV-XVI”, *Antíteses, Ahead of Print*, vol. 3, núm. 5, 2010, pp. 41-70, [<https://biblat.unam.mx/hevila/AntitesesLondrina/2010/vol3/no5/1.pdf>]; Fernando Ortiz, *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1978, pp. 96-97.

⁶ Philip Longworth, *Russia. The Once and Future Empire from Pre-History to Putin*, New York, St. Martin's Press, 2005, pp. 17-19; George Vernadsky, *A History of Russia*, New Haven, Yale University Press, 1969, pp. 21-22.

⁷ Jordanes, *The Gothic history of Jordanes*, Princeton University Press, 1915, [http://openlibrary.org/books/OL7152708M/the_gothic_history_of_Jordanes].

⁸ George Vernadsky, *op. cit.*, pp. 21-23.

esclavos se encontraban en la cuenca del río Dniéster y se extendían al norte hasta el río Vístula, los antas se localizaban en la costa del mar Negro, entre el Dniéster y el Dniéper, y al este del Dniéper y al norte del mar Negro se encontraban los búlgaros⁹. Probablemente fue durante estos reacomodos que las jefaturas descritas empezaron a identificarse a sí mismas como eslavos¹⁰. La gran migración eslava ocurrió durante el siglo VI, cuando los ávaros se dirigieron a Europa central y provocaron el desplazamiento de estos pueblos en tres rutas: 1) hacia los Balcanes; 2) al noroeste, ocupando la cuenca del Elba y la costa del Báltico, y 3) hacia el noreste, en la cuenca del Volga, hasta llegar al Ártico¹¹. De estos últimos se originaron los eslavos del este.

Los eslavos siguieron extendiéndose, en el siglo X ya habían llegado hasta la cuenca del Oka y empezaron a participar en el comercio de pieles y esclavos. En este territorio también vivían pueblos bálticos y tal vez algunos protoeslavos que no se movieron de su hábitat. Estas comunidades convivieron y se mezclaron con los eslavos, quienes en ese entonces predominaban en toda la región y se habían extendido a la parte alta del río Volga. Los bizantinos llamaban a estas comunidades antas, como los llamó Jordanes, o rus¹². De cuando en cuando, los rus guerreaban con sus vecinos. Sin embargo, el botín que obtenían no alteró su modo de subsistencia y tampoco se consolidaron liderazgos de carácter guerrero. Ya que las jefaturas no tenían una gran fuerza militar,

⁹ Jordanes, *op. cit.*, pp. 59-60.

¹⁰ Peter Bogucki, "Reseña del libro *Culture and Society in Early Medieval Eastern Europe* de P. M. Barford", *Slavic Review*, vol. 61, núm. 4, 2002, pp. 817-818.

¹¹ Peter Heather, *Emperadores y bárbaros. El primer milenio de la historia de Europa* (trads. Teófilo de Lozoya y Juan Rabasseda-Gascón), Barcelona, Crítica, 2010, pp. 459, 462-463, 507-509; Manfred Hellmann *et al.*, *Rusia* (trad. María Nolla), Madrid, Siglo XXI, 1975, p. 15; Walter Pohl, "Conceptions of Ethnicity in Early Medieval Studies", en Lester K. Little y Barbara H. Rosenwein, *Debating the Middle Ages: Issues and Readings*, Oxford, Blackwell Publishers, 1998, pp. 13-24.

¹² "Rus" es un término de origen turco que pasó al finés del cual, a su vez, fue transmitido al eslavo, y significa "navegar" y "navegante". Al parecer, así se llamaban a sí mismos los eslavos (A. G. Preobrazhensky, *Etymological Dictionary of the Russian Language*, New York, Columbia University Press, 1951, p. 226).

las victorias que obtuvieron sobre Bizancio no les redundaron en beneficios importantes¹³.

Hay que tomar en cuenta la influencia del Imperio bizantino en esta historia, no solamente porque era uno de los mercados más importantes del periodo, sino también porque su cultura irradiaba a toda la región. Asimismo, aunque de manera indirecta, el califato abasí desempeñó un papel destacado en el desarrollo de las rutas comerciales. Por su parte, el jaganato de Jazaria impuso la paz en la estepa, lo que facilitó el asentamiento de los eslavos del este y de los búlgaros del Volga. Estos le pagaban tributo y derechos por pasar sus mercancías por su territorio. Jazaria sucumbió como un Estado poderoso en 965, víctima de los ataques de los pechenegos, otro pueblo de la estepa, y de los rus de Kiev. La pérdida del poder de Jazaria motivó que diversos pueblos de la estepa cruzaran el Cáucaso en sus rutas migratorias o para realizar sus asaltos en contra de los pueblos agrícolas, como ocurrió en el caso de los rus¹⁴.

Un último factor que contribuyó a la transformación sociopolítica de los eslavos del este fue la presencia de los vikingos o varegos. Desde el siglo VI aparecieron en las costas del Báltico y, a través del golfo de Finlandia, en el lago Ládoga¹⁵. Estaban interesados en extender su comercio desde Escandinavia hacia el este, pues obtenían, de las regiones templadas, metales y vino que no producían, y vendían pieles, marfil, madera, artículos del bosque boreal. Al arribar a la orilla opuesta del Báltico, se encontraron con aldeas de fineses y eslavos, a quienes incluyeron en sus expediciones comerciales y de saqueo. Muchos estudiosos señalan que las comunidades finesas los designaron rus,

¹³ Walter Pohl, *op. cit.*, p. 20; Peter Heather, *op. cit.*, pp. 476-490, 499, 509, 774; Philip Longworth, *op. cit.*, pp. 19-22.

¹⁴ Nicholas V. Riasanovsky, *A History of Russia*, New York/Oxford, Oxford University Press (5th ed.), 1993, pp. 17-19; George Vernadsky, *op. cit.*, pp. 27-31; Philip Longworth, *op. cit.*, pp. 27-31; Kevin Alan Brook, “Los Khazares: un experimento europeo de construcción de un estado judío”, en *Khazaria.com*, s.f., [<http://www.khazaria.com/espanol/jazaros1.html>]; Gwyn Jones, *A History of the Vikings*, Oxford, Oxford University Press (2nd ed.), 1984, pp. 148-149, 248; Matthew P. Romaniello, “Reseña del libro *Nomads and Their Neighbors in the Russian Steppe: Turks, Khazars, and Qipchags* de Peter B. Golden”, *Russian Review*, vol. 63, núm. 2, 2004, pp. 328-329.

¹⁵ Gwyn Jones, *op. cit.*, p. 242.

palabra de origen finés que significa “hombres que venían del mar”. Al parecer, el gentilicio se aplicó después a los varegos, quienes se mezclaron con los eslavos del este y los fineses. Utilizaron los ríos Don y Dniéper con el objetivo de llegar al mar Negro y al Volga para arribar al mar Caspio, desde ahí establecieron relaciones de intercambio con Bizancio y el califato abasí, respectivamente. El impulso que los varegos dieron al comercio propició el florecimiento de algunos asentamientos previos, entre ellos la ciudad de Kiev.

Las mercaderías asiáticas que los vikingos obtenían en Bizancio y el califato abasí llegaban a la Rus, a Escandinavia y hasta Europa occidental¹⁶. La red humana que formaron con los eslavos y los baltos consolidó sus vínculos con las redes comerciales asiáticas más complejas y la red de intercambio que los vikingos tejieron en el norte de Europa. Más tarde, los rusos, resultado del mestizaje entre eslavos del este, suecos, fineses, y que adquirieron su denominación durante el dominio mongol, controlaron esta gran red humana e, incluso, la hicieron más tupida al integrar a los pueblos del norte de Asia.

En el siglo X, la presencia de los varegos en la taiga de la Rus se modificó y aparecieron asentamientos habitados por escandinavos. El más importante, que se había ocupado más temprano, fue el de Gorodishche, cerca del río Vóljov. En este pueblo vivían grupos de eslavos y fineses, y probablemente fue el origen de Nóvgorod. De acuerdo con la *Primera Crónica*, Nóvgorod fue fundada por los eslavos antes que Kiev. Esta fue establecida por tres hermanos polianos (un subgrupo de los eslavos del este) llamados Kii, Shchek y Joriv. Al parecer, y a pesar de que los eslavos del este todavía conservaban los nombres de sus jefaturas, estaban en un proceso de integración en un solo pueblo. Según el documento, en 862 los eslavos se percataron de que no tenían un gobierno, por ello decidieron partir hacia la Rus cruzando el mar de los Varegos, como llamaban al Báltico, donde habitaban suecos. Ahí seleccionaron a tres hermanos para que los acompañaran y los gobernaran. Al mayor, Rurik, le asignaron Nóvgorod; a Sineus, Beloozero, y a Truvor, Izoborsk. Los dos últimos murieron y Rurik quedó como gobernante de todo el territorio que, a partir de entonces, se denominó Rus por el origen de sus gobernantes.

¹⁶ George Vernadsky, *op. cit.*, pp. 28-32; Peter Heather, *op. cit.*, pp. 532-536, 640-641; Gwyn Jones, *op. cit.*, pp. 157, 252-253; Philip Longworth, *op. cit.*, p. 24.

Oleg, hijo de Rurik, conquistó Kiev¹⁷, y así nació el primer Estado de los eslavos del este.

LA FORMACIÓN DEL PRIMER ESTADO

Uno de los antecedentes históricos en disputa entre ucranianos y rusos es la formación del principado de Kiev como el que marcó el paso de los eslavos del este de comunidades aldeanas campesinas y pescadoras a una sociedad compleja y desarrollada que fue capaz de fundar el primer Estado. En este proceso tuvo una función fundamental el príncipe Vladimir, quien gobernó la Rus de Kiev a finales del siglo X. La *Primera Crónica* intentó mostrar a Kiev como un reino consolidado; sin embargo, los príncipes repartían su herencia entre sus descendientes y, cuando conquistaban ciudades en el mismo territorio de la Rus, colocaban a sus parientes como príncipes. Esta situación muestra la existencia de entidades autónomas que en ocasiones reconocían la primacía de Kiev y en otras se oponían a ella. Los enfrentamientos ocurrían a pesar de que la mayoría de los príncipes eran miembros del mismo linaje, pero cada cual ambicionaba someter al resto; es decir, los gobernantes de Kiev no lograron unificar ni económica ni políticamente el territorio que juzgaban formaba parte de sus dominios considerados más como patrimonio de una jefatura que como un Estado¹⁸. No obstante, esta frágil unidad sentó las bases de la formación posterior del Estado ruso. Desde la independencia de Ucrania, esta ha reivindicado que el Estado que se formó fue el ucraniano a pesar de los siglos transcurridos entre la decadencia de Kiev y la aparición de Ucrania como Estado soberano. Vladimir también es considerado fundador de un Estado al estilo europeo porque creó una dinastía emparentada con los emperadores bizantinos y adoptó el cristianismo ortodoxo, lo que implicó que Kiev se integrara a la ecúmene cristiana medieval. A partir de ese momento, la influencia de la cultura griega y del cristianismo ortodoxo fueron determinantes en la sociedad

¹⁷ *The Russian Primary Chronicle. Laurentian Text* (trad. Samuel H. Cross y Olgerd P. Sherbowitz-Wetzor), Cambridge, Massachusetts, The Medieval Academy of America, 2013, pp. 59-60.

¹⁸ Peter Heather, *op. cit.*, pp. 606-609; Philip Longworth, *op. cit.*, p. 33.

y el ejercicio del poder en Kiev y toda la Rus. Tras el colapso del Imperio bizantino en 1453, el liderazgo cultural del cristianismo ortodoxo recayó en los príncipes rusos.

Tras la muerte de Vladimir se desató una lucha por el poder entre sus herederos y la Rus se fragmentó en principados. En el siglo XIII, Nóvgorod se convirtió en la ciudad comercial más importante de la Rus y estaba organizada como una república. Logró controlar la ruta comercial desde el río Neva hasta el Volga¹⁹ y hacia el Cáucaso y el mar Caspio durante el periodo de fragmentación. En el sur y el este, los príncipes de la Rus tuvieron que oponerse a los intentos de colonización de los polacos y los lituanos porque la orden teutónica se estableció en la costa del Báltico alrededor de 1231, provocando la migración de lituanos y letones hacia los principados de la Rus. El libro sobre la crónica de Nóvgorod²⁰ trata, entre otros temas, de las disputas entre los gobernantes de las diferentes ciudades, así como de las correrías de los polovetsianos, los lituanos y algunos eslavos occidentales, quienes quemaban poblados y atacaban hasta niños y clérigos. De acuerdo con la crónica, la Rus padecía un gran desorden interno.

En ese entonces, la primera mitad del siglo XIII, los mongoles invadieron la Rus y su dominación se prolongó alrededor de 240 años. Construyeron un vasto imperio que abarcaba toda la estepa asiática, desde el este de Asia hasta el este de Europa; los rus solo fueron un pueblo conquistado más. El príncipe de la Rus más poderoso en esos momentos era el encargado de cobrar el tributo que debía pagarse a los conquistadores. En el siglo XIV, el duque de Moscovia gozó de ese privilegio y, al mismo tiempo que recaudaba el tributo para el jan, sometió paulatinamente a los principados –como Riazán– y a ciudades aledañas (Pskov y Nóvgorod), a los que “protegía” de las ambiciones expansionistas del duque de Lituania. La anexión de nuevos territorios a Moscovia culminó en la segunda mitad del siglo XV, durante el gobierno de Iván III, cuando los

¹⁹ Petr Sorokin, “Waterways and Shipbuilding in North-western Russia in the Middle Ages”, en *Nordic Underwater Archaeology*, 1998, [<http://www.abc.se/~pa//mar/rus-ship.htm>].

²⁰ *The Chronicle of Novgorod 1016-1417* (trad. [del ruso] Robert Michell y Nevill Forbes), London, Offices of the Society, 1914, [<http://faculty.washington.edu/dwaugh/rus/texts/MF1914.pdf>].

antiguos principados de la Rus reconocieron la autoridad del príncipe de Moscovia sobre ellos. Beneficiada por la segunda oleada de expansión mongola, Moscovia derrotó a los mongoles y mantuvo su autonomía frente al Ducado de Lituania²¹. Fue en este periodo de fragmentación e invasiones cuando los eslavos del este fueron distinguiéndose entre sí debido a las influencias que tuvieron de los invasores.

UCRANIA EN EL IMPERIO RUSO

En el marco de la lucha de los moscovitas por vencer a los mongoles, del Ducado de Lituania, para extenderse hacia el sur y apoderarse de tierras habitadas por los eslavos del este y la formación de los janatos de Kazán, Astracán, Sibir y Crimea, se menciona por primera vez a Ucrania, aunque pervivió también el nombre de Rutenia, pues ahí vivían los rutenos. Esta era una región sin fronteras definidas, habitada por rus, tártaros, lituanos y polacos, que estaba bajo el dominio del Ducado de Lituania. En la frontera inestable entre el Ducado de Lituania, el principado de Moscovia y el janato de Crimea en el siglo XV, aparecieron grupos de hombres a quienes se les llamó cosacos, que no reconocían la autoridad de ninguno de los tres gobernantes. Los cosacos servían como tropas mercenarias para cualquiera de los tres contendientes. Los que se integraron más tarde a Ucrania fueron los cosacos del Dniéper, también llamados *zaporoyie* y en español, zaporogos. Al este se encontraban los cosacos del Don, en su mayoría rusos que rehusaban volverse siervos. Ucrania se convirtió en una zona en disputa que perteneció al Ducado de Lituania, y más tarde fue anexada al Imperio ruso²². Esta historia compartida con Lituania y Polonia ha servido a los ucranianos para reclamar sus vínculos históricos con Europa y aspirar a formar parte de la Unión Europea (UE). Mientras tanto, en 1493, el duque de Moscovia, Iván III, se coronó soberano y autócrata de todas las Rusias y su pueblo se denominó ruso.

²¹ Walter G. Moss, *A History of Russia. Vol. I: to 1917*, London, Anthem Press (2nd ed.), 2005, pp. 65-100.

²² George Vernadsky, *op. cit.*, pp. 94-97.

En el siglo XVI, los janatos de Kazán y Astracán cayeron en manos rusas, pero la colonización de la zona no fue inmediata porque los tártaros opusieron una resistencia tenaz. La ocupación se realizó por colonias militares y por cosacos, quienes recibieron del zar²³ el privilegio de asentarse en este territorio a cambio de proteger la frontera rusa. Alekséi Romanov continuó la política de expansión hacia el oeste y se enfrentó a Lituania y a Polonia y así ganó la región de Ucrania oriental, incluida Kiev. Los cosacos de la región se pusieron bajo la protección del zar y recuperaron la ciudad de Smolensko. Por su parte, los cosacos de Ucrania oriental reconocieron la autoridad del zar en el siglo XVI y se desempeñaron como cosacos de servicio. La anexión se firmó en el Tratado de Pereyaslav, en 1654, entre el Hetmanato cosaco y el zar Alekséi. Conforme la región se fue pacificando, los nobles rusos y cosacos empezaron a recibir las tierras negras de la estepa y los nativos fueron sometidos a la servidumbre al ser derrotados cada vez que se rebelaron para recuperar su libertad. La sublevación más conocida del siglo XVII fue encabezada por Stenka Razin²⁴, en la que participaron los cosacos plebeyos y las tribus bashkirs y kirguises. Los levantamientos llegaron a amenazar la estabilidad del Imperio ruso, pero cuando fueron sofocados, la colonización de la región fue muy rápida. De esta manera, los antiguos pueblos pastores y cultivadores hortenses fueron sedentarizados e incorporados a la servidumbre²⁵.

Al sometimiento de Kazán y Astracán le siguió el janato de Crimea, vasallo de los turcos otomanos. Los intentos que Pedro I hizo por conquistarlo fueron infructuosos. En 1739, tras un enfrentamiento con los otomanos, el Imperio consiguió incorporar el mar de Azov²⁶, que lo dejó a un paso de la península de Crimea. Catalina II decidió conquistar el territorio para acabar con el pillaje tártaro y, sobre todo, para ganar la salida al mar Mediterráneo a través del mar Negro. Para ello, antes tuvo que incorporar a Ucrania occidental

²³ El primer zar fue Iván IV.

²⁴ George Vernadsky, *op. cit.*, pp. 127, 134-135.

²⁵ Hugh Trevor-Roper (dir.), *Historia de las civilizaciones 8. La época de la expansión. Europa desde 1559 hasta 1660* (trad. Juan Andrés Iglesias), Madrid/México, Alianza/Labor, 1989, p. 410.

²⁶ Albert Soboul *et al.*, *El siglo de las Luces*, t. I “Los inicios (1715-1750)” vol. 2 (trad. Juan Calatrava), Madrid, Akal, 1993, p. 821.

al Imperio ruso para desplegar, después, una política ofensiva en contra del janato de Crimea. Gran parte de los cosacos de Ucrania se vieron reducidos a la servidumbre en cuanto el gobierno imperial empezó a fomentar la colonización rusa en la región. Esta situación provocó una de las rebeliones más peligrosas para el Imperio. Yemelyan Pugachev encabezó la sublevación en la que se movilizó una enorme cantidad de campesinos; no obstante, Catalina II logró aplastarla y, así, el régimen de la servidumbre fue impuesto en toda Ucrania. La ofensiva en contra de los otomanos dio a Catalina, primero, la salida al mar Negro y, posteriormente, el control del territorio que abarcaba el janato de Crimea, posesión que fue reconocida por el sultán en 1792.

Casi al mismo tiempo que los tártaros huían a Asia Menor como consecuencia de la política de confiscaciones, los colonos rusos se instalaban en el territorio. El Estado deseaba impulsar la producción en la región que llamó “Nueva Rusia”. Además de los rusos, se aceptaron pobladores polacos, ucranianos, alemanes menonitas y judíos con la intención de “destartarizar” el lugar. En la península se fundó uno de los puertos más importantes para el Imperio: Odesa²⁷. Debe subrayarse que en el siglo XVIII no importaba la procedencia de los súbditos, el idioma que hablaran o la religión, lo determinante para vivir en el imperio era la lealtad y el servicio al autócrata, como era costumbre en los imperios territoriales tradicionales. Además, los cosacos ucranianos se beneficiaron de la expansión rusa, pues participaron en ella y, como se ha mencionado, recibieron tierras y socialmente estaban por encima de los pueblos que fueron sometidos con su ayuda. De hecho, los cosacos acompañaron a los rusos en la colonización de Siberia en calidad de cosacos de servicio.

A pesar de que la mayor parte del territorio que había ocupado el Reino de Polonia estaba bajo la soberanía rusa, a fines del siglo XVIII existía un conflicto ruso-polaco en los territorios que antes habían pertenecido al Ducado de Lituania: Rusia Blanca, Podolsk, Volynia y Kiev. Polonia alegaba que desde 1389, cuando se unió al Ducado de Lituania, estos territorios le pertenecían. Rusia negaba lo anterior, por lo tanto, sostenía que era legítimo que se los hubiese anexado. Igualmente, luchaban por la posesión de Ucrania occidental y solo se unían cuando querían aplastar a los ucranianos. Debido a los sucesivos

²⁷ Paul Dukes, *A History of Russia. Medieval, Modern, Contemporary*, Hong Kong, Macmillan (2nd ed.), 1990, pp. 117-119; Philip Longworth, *op. cit.*, pp. 179-182.

repartos de lo que fue el Reino de Polonia, las tierras habitadas por lituanos, bielorrusos y ucranianos occidentales habían quedado integradas al Imperio ruso, no tenían ningún estatus especial y se fomentó la colonización de rusos, alemanes y serbios²⁸. O sea, pueblos diferentes al polaco y el ucraniano.

En el siglo XIX, el gobierno ruso se esforzó por apropiarse de la ruta hacia el Mediterráneo a costa del Imperio otomano. Por ello, durante el gobierno de Nicolás II, estalló la guerra de Crimea, en la que Francia e Inglaterra derrotaron al Imperio y este perdió el derecho a transitar por el mar Negro al perder su flota y los fuertes que tenía en la costa²⁹. Fue en la primera mitad del siglo cuando el Imperio estableció fortalezas en Asia central. Paulatinamente, las tribus musulmanas kazacas quedaron bajo el dominio ruso. La estepa fue ocupada con colonos ucranianos y rusos, que se dedicaron al cultivo de cereales y algodón. La agricultura redujo los pastizales que usaban los kazacos y kirguises para pastorear. Otro tanto ocurrió en el Turquestán, donde campesinos rusos y ucranianos fueron beneficiados por igual³⁰, de manera que en esta época ambos pueblos acataban y gozaban de privilegios con las políticas zaristas.

No obstante, la impronta de las guerras napoleónicas motivó el nacimiento de las aspiraciones nacionalistas ucranianas. En el siglo XIX el concepto de *nacionalidad* incluía el postulado de que una nación estaba formada por el compromiso voluntario de sus miembros. Pero también declaraba tener un sustrato étnico común. Sin embargo, el pilar principal del nacionalismo del periodo era el idioma común que tenían los integrantes de una nación y que les permitía distinguirse de otras. Se concebía la nación como un individuo cuya energía para la acción provenía de su interior y del espíritu del pueblo³¹. La nación debía respetar a sus miembros. Todo lo que ella hacía era porque los

²⁸ Walter G. Moss, *op. cit.*, pp. 280-288.

²⁹ Paul Dukes, *op. cit.*, p. 143.

³⁰ Karl Marx, “La expansión de Rusia en el Asia central”, en Karl Marx y Friedrich Engels, *Sobre el colonialismo*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 191-196; Paul Bushkovitch, *Historia de Rusia* (trad. Herminia Bevia y Antonio Resines), Madrid, Akal, 2013, pp. 283-287.

³¹ Georges Weill, *La Europa del siglo XIX y la idea de nacionalidad* (trad. José López Pérez), México, Unión tipográfica. Edit. Hispanoamericana, 1961, p. 2; Johann Gottlieb Fichte, *op. cit.*

integrantes lo habían querido. Pero atendía intereses colectivos, no individuales³². En el caso ucraniano, fue a mediados de siglo XIX cuando aparecieron los primeros escritos en su idioma, elemento principal para definir su identidad. El poeta que inició la escritura del ucraniano fue Tarás Shevchenko³³. El origen campesino de Shevchenko muestra que los ucranianos no tenían una nobleza terrateniente que reivindicara que su nacionalidad era “histórica”.

En cuanto al objetivo político, este se dirigía a instaurar un Estado soberano, aunque el programa político concreto variaba. Por ejemplo, algunos entendían el nacionalismo como el medio para conservar tradiciones en todos los aspectos de la vida en común, mientras que otros promovían el cambio. “Esta palabra tan *nueva* debió su popularidad a su misma imprecisión. Cada teórico, cada partido, cada país pudo introducir en ella lo que quería, lo que justificaba sus aspiraciones”³⁴, característica propia del concepto que no tiene un contenido por sí mismo. En la década de 1840, en la región ucraniana surgió un movimiento político llamado la Hermandad de Cirilo y Metodio, de corta duración, pero ya representaba una organización política.

En general, en la época, el nacionalismo se entendía como la cualidad que le permitiría a un grupo disfrutar al menos de tolerancia y libertad, pero para la mayoría de las naciones la libertad significaba un gobierno autónomo, lo cual atentaba contra los imperios que existían en Europa, como el Imperio ruso. No obstante, en el siglo XIX, los ucranianos no reclamaron autonomía ni soberanía porque la nacionalidad estaba en construcción, en ese territorio vivían otros pueblos y los cosacos contribuían a expandir el Imperio ruso. El nacionalismo implicaba la conservación y difusión de los atributos que la nación se asignaba a sí misma, aun a costa de las demás. Por ello, esta ideología enfrentó a las naciones que velaban exclusivamente por sus propios intereses³⁵. De ahí que los ucranianos apoyaran el Estado imperial durante la rebelión

³² Edward H. Carr, *Nationalism and After*, London, Macmillan and Co., 1945, pp. 7-15.

³³ Olena Palko y Manuel Férrez (eds.), *Descubriendo Ucrania. Su pueblo, su historia y su cultura*, Beccar, Argentina, Poliedro Editorial de la Universidad de San Isidro, 2022, p. 38.

³⁴ Georges Weill, *op. cit.*, p. 5.

³⁵ Hans Kohn, *The Age of Nationalism. The First Global History*, New York, Harper and Brothers Publishers, 1962, pp. 20-26.

de Polonia, en 1863-1864, y contribuyeran a sofocarla³⁶. Entre las demandas principales que tenía una nación estaba la de adquirir su propio territorio. Si para esto tenía que someter a otras naciones, era justificable. Además, se debía fortalecer el poder económico de la nación, incluso rebasando las propias fronteras si estaban delimitadas³⁷.

Ante la efervescencia de los movimientos nacionalistas, la reacción del gobierno imperial fue desplegar la política de rusificación. En el caso de Ucrania, si bien el gobierno ruso favoreció la migración de campesinos a otros sitios del imperio, también intentó evitar el desarrollo del nacionalismo. En el último tercio del siglo XIX se prohibió publicar textos en ucraniano e, incluso, que los maestros utilizaran el idioma en el aula³⁸. Es menester recordar esta condición para comprender los problemas actuales de la República de Ucrania, que constituye un Estado multinacional y la asimilación de los cosacos en diferentes lares del imperio. Fue en el siglo XX cuando el nacionalismo ucraniano al fin floreció en el territorio que hoy ocupa la república³⁹.

UCRANIA Y RUSIA: DEL IMPERIO A LA INSTAURACIÓN DE LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS

Desde el siglo XIX habían aparecido grupos políticos y partidos, los cuales demandaban la reforma del Estado y pugnaban por una transformación económica y social que favoreciera a las clases menesterosas, principalmente campesinos y obreros, la modernización de Rusia y el desarrollo del capitalismo. Además, la alfabetización llegó al campesinado al mismo tiempo que se desarrolló la oferta educativa. Todos coincidían en que la autocracia debería desaparecer, pero no había consenso acerca de la dirección en la que debía transformarse la economía⁴⁰. Asimismo, hubo partidos regionales, como

³⁶ Paul Bushkovitch, *op. cit.*, p. 212.

³⁷ Edward H. Carr, *op. cit.*, p. 7.

³⁸ Walter G. Moss, *op. cit.*, p. 472.

³⁹ Paul Bushkovitch, *op. cit.*, pp. 279-280; Paul Dukes, *op. cit.*, p. 140; Olena Palko y Manuel Férez, *op. cit.*, pp. 18 y 40.

⁴⁰ Walter G. Moss, *op. cit.*, pp. 453-462, 558-561.

ocurrió en el caso de Ucrania⁴¹. En este periodo se fundó el Partido Obrero Socialdemócrata de Rusia; ya que no todos sus integrantes interpretaban de igual forma los planteamientos de Karl Marx, durante el segundo congreso se dividieron en bolcheviques, encabezados por Vladimir I. Lenin, y mencheviques, dirigidos por Yuli Mártoov. Por esta razón, al iniciar el siglo XX, gran parte de la población estaba politizada gracias a la labor de estos grupos, y también a causa del deterioro de las condiciones de vida de los habitantes del imperio en todos los aspectos.

Durante los primeros años del siglo XX, la autocracia rusa, en manos del zar Nicolás II, sufrió serios reveses. Entre 1904 y 1905 la guerra ruso-japonesa mostró la debilidad de la armada y la precariedad de las finanzas imperiales rusas. La derrota también provocó estupor y descontento entre los súbditos del zar⁴². El 9 de enero de 1905 estalló una huelga general, se presentó una petición al zar en la que se solicitaba la creación de una asamblea constituyente electa por sufragio universal y se incluyeron demandas para favorecer al campesinado y a los obreros así como para establecer libertades e igualdad ante la ley. Los manifestantes fueron reprimidos por el ejército, lo que dio lugar a lo que se denominó Domingo Sangriento. La situación escaló, se formaron diversas agrupaciones políticas y otras aumentaron el número de miembros, entre ellas proliferaron las de carácter nacionalista que demandaban autonomía. Los obreros formaron, en San Petersburgo, el primer consejo o soviets de diputados de los trabajadores, al que también se sumaron profesionistas, en breve aparecieron soviets también en las zonas rurales. Ante esta situación, Nicolás II emitió un manifiesto en el que se comprometió a convocar a elecciones para formar una asamblea o дума. En el lapso transcurrido entre las promesas de octubre de 1905 y la instalación de la дума en abril de 1907, el zar y sus consejeros redujeron drásticamente las facultades que la asamblea tendría⁴³.

Pese a las prerrogativas limitadas de la дума, Nicolás II, aferrado a la autocracia, disolvió las dos primeras asambleas porque, a su juicio, atentaron

⁴¹ *Ibid.*, p. 483.

⁴² Martha Ortega, "Rusia y la guerra ruso-japonesa (1904-1905) vistas por *El Economista Mexicano*", en Martha Ortega (coord.), *Guerra y terrorismo. Aproximaciones históricas*, México, Anthropos/UAM-Iztapalapa, 2015, pp. 81-100.

⁴³ Walter G. Moss, *op. cit.*, pp. 491-496.

contra su poder. En ellas hubo representantes de los distintos sectores sociales, algunos liberales, otros socialistas, así como campesinos decididos a impulsar el reparto agrario, aunque no había consenso acerca de si la propiedad debía ser comunal o individual. Ante las demandas campesinas para la elección de la tercera y cuarta dumas, el zar favoreció el voto de la nobleza por sobre el del campesinado, los trabajadores y las minorías. Si bien el primer ministro Piotr Stolypin logró introducir medidas para que los campesinos accedieran a tierras fuera de la comuna, la transformación fue lenta y ocurrió sobre todo en zonas no europeas. Estas tímidas reformas estuvieron acompañadas de una ola de represión y actos terroristas. De manera simultánea, la política de rusificación se aplicaba con tropiezos y de forma desigual, pero las demandas de autonomía no cesaban. A pesar de la composición de estas dos últimas dumas, la oposición hacia la autocracia aumentaba, expresada frecuentemente en huelgas, sin que el zar se percatara de ella⁴⁴.

A la crisis interna se sumó el esfuerzo ruso por mantenerse como una sólida potencia imperialista. En este sentido, en el Imperio ruso predominaba la postura de mantener intereses en común con los eslavos en los Balcanes, lo que parecía coincidir con el objetivo de los nacionalistas ucranianos de conseguir la autonomía, pero no la secesión. Cuando estalló la Gran Guerra, los ucranianos occidentales lucharon al lado del Imperio austrohúngaro en un intento por oponerse al Imperio ruso, mientras que los orientales formaron parte de los ejércitos rusos. En los territorios no rusos se organizaron gobiernos que pugnaban por la autonomía⁴⁵. En tratados secretos firmados en 1915, el zar pidió a sus aliados que, una vez derrotados los poderes centrales, el estrecho de los Dardanelos formara parte de Rusia. Esta era, pues, una guerra de carácter expansionista⁴⁶. Para entonces, las fuerzas alemanas habían ocupado las provincias de Lituania, Polonia, Curlandia y partes de Ucrania y Bielorrusia⁴⁷. El altísimo costo de la guerra aumentó el descontento de la población rusa y de las minorías, a los millones de muertos se sumó la escasez de alimentos y el

⁴⁴ Paul Dukes, *op. cit.*, pp. 191-192; Walter G. Moss, *op. cit.*, pp. 497-504.

⁴⁵ Robert Service, *Historia de Rusia en el siglo XX* (trad. Carles Mercadal), Barcelona, Crítica, 2000, p. 57.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 45.

⁴⁷ George Vernadsky, *op. cit.*, p. 279.

fracaso en el campo de batalla debido, especialmente, a la falta de armamento. Por lo tanto, las huelgas y los movimientos de resistencia en diversas regiones del imperio continuaron mientras este intentaba sostener el frente oriental⁴⁸.

El 27 de febrero de 1917 estalló la insurrección popular, los soldados de Petrogrado y aun los cosacos se rehusaron a reprimir la movilización e, incluso, entregaban sus armas a los rebeldes o se unían a ellos⁴⁹. Campesinos, obreros, soldados y marineros se organizaron en comités y, poco después, en consejos, los cuales reinventaron la tradición de la asamblea campesina y retomaron la experiencia de 1905 para poner en marcha los cambios que demandaban⁵⁰. La дума intentó mantener el control del gobierno mientras que el soviét de Petrogrado instauró un comité ejecutivo provisional. Así, desde el 27 de febrero existieron dos órganos de gobierno en Petrogrado, y solo Aleksandr F. Kerenski participaba en ambos. El rechazo a la autocracia llevó a Nicolás II a abdicar del trono en favor de su hermano, el gran duque Miguel, quien declaró que solo aceptaría la corona si se la ofrecía una asamblea constituyente. Como eso no ocurrió, en septiembre, Kerenski declaró al otrora imperio una república. Las dificultades para conciliar las decisiones del gobierno provisional emanado de la дума y el soviét, unos a favor de continuar la guerra y los otros no, así como la incapacidad para resolver la hambruna de la población, causaron ingobernabilidad. A pesar de que en mayo se habían fundido ambos gobiernos, las discrepancias no desaparecieron.

En esa situación de caos en la que los diversos sectores sociales intentaban agruparse para defender sus intereses –aunque no siempre lo consiguieron–, también se organizaron consejos locales que unían a las demandas económicas y sociales la de autogobernarse. Tal fue el caso de la región ucraniana, donde nació un soviét central cuya misión consistía en presionar al gobierno en Petrogrado para que aceptara el autogobierno local. Esta tarea fue avalada por el Congreso Nacional Ucraniano. Poco a poco, los consejos regionales fueron formando un bloque en contra de las decisiones de Petrogrado⁵¹, pues ya no querían continuar con la guerra cuyo fin no parecía interesar al gobierno

⁴⁸ Walter G. Moss, *op. cit.*, pp. 509-512; Paul Dukes, *op. cit.*, p. 196.

⁴⁹ Paul Dukes, *op. cit.*, pp. 219-225.

⁵⁰ Robert Service, *op. cit.*, p. 55.

⁵¹ *Ibid.*, p. 57.

provisional. En el seno del gobierno provisional, los mencheviques favorecían la concesión de autonomía a las provincias que lo demandaban, en especial a Ucrania, con la intención de evitar la disgregación del territorio de la república⁵², pero no todos coincidían con esta opción política. En la práctica, desde febrero hasta octubre de 1917, los pequeños comités y los soviets se gobernaron como mejor pudieron. En gran parte del territorio, las demandas nacionales se dirigían tanto a los rusos como a las minorías que habían sido favorecidas en menoscabo de los intereses locales, por ejemplo, en Asia central los kirguises y los kazacos se oponían a los colonizadores ucranianos y rusos que habían recibido tierras de cultivo⁵³.

Los bolcheviques capitalizaron la situación y tomaron las riendas de la revolución⁵⁴. Las demandas de los obreros no fueron atendidas y la posibilidad de nacionalizar la industria cobraba más fuerza. Los campesinos exigían que se repartiera la tierra con celeridad y las nacionalidades actuaban como fuerzas centrífugas. A pesar de todo, el gobierno de Kerenski, apoyado por los bolcheviques, logró, en julio, conjurar el alzamiento del general cosaco L. G. Kornilov. Sin embargo, la derrota en la última ofensiva del ejército ruso en el frente oriental aceleró el colapso del gobierno provisional⁵⁵. El 25 de octubre de 1917 el gobierno de Kerenski fue derrocado. El Consejo de Comisarios del Pueblo se convirtió en el órgano de gobierno. Lenin exigió el cese inmediato de la participación en la Gran Guerra; al día siguiente, firmó el Decreto de la paz y el Decreto sobre la tierra⁵⁶. El 2 de noviembre del mismo año se promulgó la Declaración sobre el derecho a la libre autodeterminación para todos los pueblos de Rusia. Con ello, se selló la disgregación del territorio del antiguo imperio.

No obstante, tras la toma del poder por los bolcheviques, de inmediato surgieron fuerzas opositoras liberales y socialdemócratas. Asimismo, las demandas nacionalistas se vigorizaron, aunque no siempre tuvieron la misma dirección. Tres años antes, Lenin había realizado un análisis llamado *El dere-*

⁵² *Ibid.*, p. 61.

⁵³ Paul Dukes, *op. cit.*, pp. 227 y 231.

⁵⁴ Philip Longworth, *op. cit.*, p. 238.

⁵⁵ Paul Dukes, *op. cit.*, pp. 225-233.

⁵⁶ Robert Service, *op. cit.*, pp. 75 y 80.

cho de las naciones a la autodeterminación, en el que explicaba que los marxistas estaban comprometidos a apoyar la independencia de una nación cuando estaba oprimida por otra, pero, por encima de estas reivindicaciones, estaba la lucha obrera de carácter internacional⁵⁷. Al parecer, la mayoría de las demandas nacionalistas anteponian sus intereses nacionales a los de la victoria de los bolcheviques. Los cosacos, dispersos por el territorio ruso, en ocasiones apoyaron a los comunistas y en ocasiones a sus opositores, los blancos. En Ucrania, a inicios de 1918, los rojos controlaron la región, pero el proceso tuvo un éxito limitado debido al tratado de paz que los bolcheviques firmaron con el Imperio alemán⁵⁸.

En diciembre de 1917, cuando se firmó el armisticio entre Rusia y las potencias centrales, los negociadores alemanes exigieron al gobierno soviético que aceptara la autodeterminación nacional de los territorios fronterizos en el occidente. En enero de 1918, advirtieron que, de no firmarse la paz por separado, invadirían Rusia. Lenin estaba en favor de firmar la paz por separado y tuvo que maniobrar en el Comité Central del gobierno bolchevique para ganar la votación. Así, uno de los primeros actos del gobierno encabezado por los bolcheviques fue firmar la paz con el Imperio alemán, acto que fue considerado por sus antiguos aliados una traición. La Paz de Brest-Litovsk, firmada el 3 de marzo de 1918, le costó Ucrania, Bielorrusia y toda la costa del Báltico a Rusia⁵⁹. Como suele suceder, nadie tomó el parecer de los pueblos involucrados. Rápidamente, el gobierno alemán apoyó a los dirigentes ucranianos nacionalistas y expulsó a los bolcheviques⁶⁰.

Mientras tanto, se realizaron elecciones para la Asamblea Constituyente, instalada el 5 de enero de 1918. Esta proclamó la República Democrática Federada Rusa. Al otro día, Lenin la disolvió porque los bolcheviques no tenían la mayoría de los representantes. El gobierno bolchevique se dio a la tarea de recuperar el control de las asambleas locales dispersas en todo el territorio,

⁵⁷ Vladimir I. Lenin, “El derecho de las naciones a la autodeterminación”, en *Marxists Internet Archive*, 2000, [<https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1910s/derech.htm#topp>].

⁵⁸ Paul Dukes, *op. cit.*, p. 235.

⁵⁹ Robert Service, *op. cit.*, pp. 86-89.

⁶⁰ George Vernadsky, *op. cit.*, pp. 307-308.

las cuales, en la práctica, se autogobernaban⁶¹. La situación propició que los polacos intentaran recuperar territorios que habían perdido el siglo anterior.

En este marco, el 9 de febrero de 1918 fue proclamada la República Popular de Ucrania; sin embargo, existían muchas posiciones encontradas, por lo que no había un objetivo consensuado entre todas las facciones, al mismo tiempo que las presiones de Polonia y los bolcheviques rusos y ucranianos continuaban. En julio de 1918 fue creada la República Federal Socialista Soviética de Rusia (RSFSR, por sus siglas en ruso) porque gran parte de los territorios del imperio ya se había separado. Cuando finalizó la Primera Guerra Mundial con la derrota de los poderes centrales, el territorio de Ucrania fue ocupado por el Ejército Rojo. Sin embargo, las demandas de autogobierno y la disputa entre rojos y blancos no estaban resueltas. La solución a las discrepancias internas en Ucrania llegó en 1920, cuando los polacos invadieron la porción occidental. Con el Tratado de Riga, firmado entre el revivido Estado polaco y los bolcheviques, Polonia se quedó con la parte occidental de la región, mientras que los comunistas obtuvieron el reconocimiento de la República Soviética Socialista de Ucrania en la porción oriental. Esta se unió a la Federación Soviética Rusa⁶².

Cuando terminó la guerra civil, en 1921, al tomar el Ejército Rojo la península de Crimea, los bolcheviques pudieron concentrarse en la construcción de un nuevo Estado que optó por un modelo comunista. La revolución y la guerra significaron más años de penuria por la caída de la ya de por sí minada producción agrícola e industrial y la instauración de una economía de mando cuya misión era industrializar el país a marchas forzadas. Superada la efervescencia revolucionaria que abogaba por el respeto a la identidad nacional de los pueblos que habían sido súbditos del zar, en breve quedaron sujetos a las decisiones del gobierno soviético residente en Moscú debido al acuerdo político que vio nacer a la URSS el 30 de diciembre de 1922, de la cual la República Socialista Soviética de Ucrania fue fundadora. Bajo el régimen de José Stalin, la ciudadanía soviética se identificó con la cultura rusa. De esta manera, todo ciudadano soviético debía prescindir de cualquier creencia religiosa y hablar, leer y escribir en ruso. Sin embargo, no fue posible rusificar a todos los sovié-

⁶¹ *Ibid.*, p. 297.

⁶² Paul Dukes, *op. cit.*, pp. 234-239 y 246.

ticos. Por ello, la URSS estaba formada por 15 repúblicas federadas⁶³ entre sí, pero que, en la práctica, estaban subordinadas a las decisiones tomadas por el Comité Central del Partido Comunista. No obstante, la mayoría de los pueblos no rusos conservaron e, incluso, desarrollaron aún más su propia identidad, pero no gozaron de autonomía, aunque tampoco se impedía el ascenso de las minorías a los altos cargos del gobierno.

REFLEXIONES FINALES

En este breve recorrido se aprecia cómo la identidad ucraniana es una construcción más reciente que la rusa, y que sus vínculos de conquista y sometimiento con Estados localizados al oeste, como el principado de Lituania y el Reino de Polonia, contribuyeron a su identificación con el oeste antes que con Rusia, a pesar de que la sobrevivencia de la población cosaca se debió, en gran medida, a su incorporación al Imperio ruso.

Durante muchos siglos, los ucranianos estuvieron subordinados a gobiernos poderosos, pese a lo cual han sobrevivido con algunas características propias que los distinguen de sus vecinos. Los acomodos con los invasores y alianzas con los rusos facilitaron que pervivieran como un pueblo distinto, particular, lo que propició que abrazaran la causa nacionalista en el siglo XIX. Las dificultades para crear su propio gobierno y tomar el control de su territorio durante ese siglo los motivaron a formar parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, pues dependían de la ayuda de otros Estados para desligarse por completo del vínculo histórico, político y económico que tenían con Rusia.

Los ucranianos no recibieron la ayuda requerida para mantenerse como un Estado soberano y autónomo la mayor parte del siglo XX. La oportunidad llegó hasta el colapso del sistema soviético. Sin embargo, hasta el momento, su deseo de separarse por completo de la influencia de la actual Federación Rusa y de reescribir su pasado como un pueblo determinante en la conformación de la cultura europea que vio su esplendor durante el imperialismo aún no se

⁶³ La Federación Rusa, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

ha realizado. Además, esta reinterpretación del pasado intenta garantizar su soberanía frente a la Federación Rusa.

Tal vez por ello, durante las primeras décadas del siglo XXI, una vez que la comunidad internacional reconoció plenamente a Ucrania como un Estado soberano, la mayoría de los partidos políticos locales han pugnado por formar parte de la Unión Europea para reescribir una historia en la que el avasallamiento y la resistencia no sean las características predominantes de su identidad. Las expectativas de asumirse como un pueblo totalmente europeo, alejado de la política eurasiática desplegada por el gobierno de la Federación Rusa, fueron uno de los factores que explican la invasión, ya que dicha federación considera que la incorporación de Ucrania a la UE amenazaría su seguridad nacional. Hasta el momento, ni la UE ni la Organización del Tratado del Atlántico Norte han prestado la ayuda necesaria para terminar con la guerra. A ello se debe añadir que la población que habita Ucrania es diversa y parte de ella no se considera a sí misma ucraniana. Por lo tanto, las minorías también son un factor que afecta la cohesión interna, pues el gobierno ucraniano no ha vacilado en intentar “ucranizarlas”. Es posible que, una vez más, Ucrania deba lidiar con ayuda externa e interna limitada en la guerra que enfrenta contra la Federación Rusa.

REFERENCIAS

- BOGUCKI, Peter, “Reseña del libro *Culture and Society in Early Medieval Eastern Europe* de P. M. Barford”, *Slavic Review*, vol. 61, núm. 4, 2002, pp. 817-818.
- BROOK, Kevin Alan, “Los Khazares: un experimento europeo de construcción de un estado judío”, en *Khazaria.com*, s.f., [<http://www.khazaria.com/espanol/jazaros1.html>].
- BUSHKOVITCH, Paul, *Historia de Rusia* (trad. Herminia Bevia y Antonio Resines), Madrid, Akal, 2013.
- CARR, Edward H., *Nationalism and After*, London, Macmillan and Co., 1945.
- DEVALLE, Susana B. C. (comp. y coautora), *Identidad y etnicidad: continuidad y cambio*, México, Centro de Estudios de Asia y África-El Colegio de México, 2002.

- DUKES, Paul, *A History of Russia. Medieval, Modern, Contemporary*, Hong Kong, Macmillan (2nd ed.), 1990.
- FICHTE, Johann Gottlieb, *Discursos a la nación alemana* (trad. Luis A. Acosta y María Jesús Varela), Barcelona, Orbis, 1984.
- HEATHER, Peter, *Emperadores y bárbaros. El primer milenio de la historia de Europa* (trads. Teófilo de Lozoya y Juan Rabasseda-Gascón), Barcelona, Crítica, 2010.
- HELLMANN, Manfred, Carsten Goehrke, Peter Scheibert y Richard Lorenz, *Rusia* (trad. María Nolla), Madrid, Siglo XXI, 1975.
- HERNÁN, Horacio Miguel, “Los inkas frente al problema de la interculturalidad. Una introducción al estudio de la configuración del Tawantisuyu en contextos de diversidad étnica y cultural. Siglos XIV-XVI”, *Antíteses, Ahead of Print*, vol. 3, núm. 5, 2010, pp. 41-70 [<https://biblat.unam.mx/hevila/AntitesesLondrina/2010/vol3/no5/1.pdf>].
- JONES, Gwyn, *A History of the Vikings*, Oxford, Oxford University Press (2nd ed.), 1984.
- JORDANES, *The Gothic history of Jordanes*, Princeton University Press, 1915, [http://openlibrary.org/books/OL7152708M/the_gothic_history_of_Jordanes].
- KOHN, Hans, *The Age of Nationalism. The First Global History*, New York, Harper and Brothers Publishers, 1962.
- LENIN, Vladimir I., “El derecho de las naciones a la autodeterminación”, en *Marxists Internet Archive*, 2000, [<https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1910s/derech.htm#topp>].
- LONGWORTH, Philip, *Russia. The Once and Future Empire from Pre-History to Putin*, New York, St. Martin's Press, 2005.
- MARX, Karl, “La expansión de Rusia en el Asia central”, en Karl Marx y Friedrich Engels, *Sobre el colonialismo*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 191-196.
- MCNEILL, John R. y William H. McNeill, *Las redes humanas. Una historia global del mundo* (trad. Jordi Beltrán), Barcelona, Crítica, 2003.
- MOSS, Walter G., *A History of Russia. Vol I: to 1917*, London, Anthem Press (2nd ed.), 2005.
- ORTEGA, Martha, “Rusia y la guerra ruso-japonesa (1904-1905) vistas por *El Economista Mexicano*”, en Martha Ortega (coord.), *Guerra y terrorismo*.

- Aproximaciones históricas*, México, Anthropos/UAM-Iztapalapa, pp. 81-100.
- ORTIZ, Fernando, *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1978.
- PALKO, Olena y Manuel Férez (eds.), *Descubriendo Ucrania. Su pueblo, su historia y su cultura*, Beccar, Argentina, Poliedro Editorial de la Universidad de San Isidro, 2022.
- POHL, Walter, “Conceptions of Ethnicity in Early Medieval Studies”, en Lester K. Little y Barbara H. Rosenwein, *Debating the Middle Ages: Issues and Readings*, Oxford, Blackwell Publishers, 1998, pp. 13-24.
- PREOBRAZHENSKY, A. G., *Etymological Dictionary of the Russian Language*, New York, Columbia University Press, 1951.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “Nación”, *Diccionario esencial de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 2006.
- RIASANOVSKY, Nicholas V., *A History of Russia*, New York/Oxford, Oxford University Press (5th ed.), 1993.
- ROMANIELLO, Matthew P., “Reseña del libro *Nomads and Their Neighbors in the Russian Steppe: Turks, Khazars, and Qipchags* de Peter B. Golden”, *Russian Review*, vol. 63, núm. 2, 2004, pp. 328-329.
- SERVICE, Robert, *Historia de Rusia en el siglo XX* (trad. Carles Mercadal), Barcelona, Crítica, 2000.
- SOBOUL, Albert, Guy Lemarchand y Michèle Fogel, *El siglo de las Luces*, t. I “Los inicios (1715-1750)” vol. 2 (trad. Juan Calatrava), Madrid, Akal, 1993.
- SOROKIN, Petr, “Waterways and Shipbuilding in North-western Russia in the Middle Ages”, en *Nordic Underwater Archaeology*, 1998, [<http://www.abc.se/~pa//mar/rus-ship.htm>].
- THE CHRONICLE OF NOVGOROD 1016-1417* (trad. [del ruso] Robert Mitchell y Nevill Forbes), London, Offices of the Society, 1914, [<http://faculty.washington.edu/dwaugh/rus/texts/MF1914.pdf>].
- THE RUSSIAN PRIMARY CHRONICLE. Laurentian Text* (trad. Samuel H. Cross y Olgerd P. Sherbowitz-Wetzor), Cambridge, Massachusetts, The Medieval Academy of America, 2013.

- TREVOR-ROPER, Hugh (dir.), *Historia de las civilizaciones 8. La época de la expansión. Europa desde 1559 hasta 1660* (trad. Juan Andrés Iglesias), Madrid/México, Alianza/Labor, 1989.
- VERNADSKY, George, *A History of Russia*, New Haven, Yale University Press, 1969.
- WEILL, Georges, *La Europa del siglo XIX y la idea de nacionalidad* (trad. José López Pérez), México, Unión tipográfica. Edit. Hispanoamericana, 1961.

LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO BÉLICO EN UCRANIA

LARS PERNICE

INTRODUCCIÓN

Desde los inicios de la lucha de una Ucrania democrática, la Unión Europea (UE) se posicionó claramente del lado de los grupos que buscaron una Ucrania más plural, con libertad de expresión, Estado de derecho, separación de poderes y elecciones limpias.

Según la Unión Europea, no existe una alternativa a la democracia que abarca estos conceptos. La democracia es, por excelencia, un concepto de convivencia política que se adapta a las necesidades de cada país, lo que se refleja en el gran abanico de formas de democracia en los países miembros de la UE. Son bastante diferentes, pero todos coinciden en el aspecto de transmitir los intereses de las sociedades plurales en decisiones de Estado mediante un proceso electoral limpio y competitivo.

Es precisamente este aspecto de procesos electorales limpios al que la Unión Europea pone gran énfasis. Un país que busca adherirse a la UE tiene que cumplir con esta idea de democracia¹. También, la política exterior de la

¹ Véase los criterios de Copenhague de 1993 para la adhesión de nuevos países y el artículo 2 (valores de la UE) del Tratado de la Unión Europea (TUE). El TUE es una parte

UE está enfocada en el fomento de la democracia en el resto del mundo². Por lo tanto, se puede interpretar la política exterior como una política que busca dirigir a los demás países del mundo hacia sus valores³ que fueron parte integral de la formación de la misma Unión desde sus principios en 1958.

A partir de esta premisa, la Unión Europea actúa también en el caso de Ucrania y respalda abiertamente con discursos verbales y mediante su política de vecindad, la cual no solo está enfocada en las relaciones entre gobiernos, sino también con los grupos de la sociedad civil⁴. Un régimen político que busca la permanencia de una élite en el poder enfrenta la crítica diplomática por parte del conjunto de los 27 países europeos. En resumen, la UE no tiene una posición neutral ni en el conflicto por el régimen político en Ucrania desde su independencia, ni en la intervención bélica en la parte oriental del país.

El objetivo de este capítulo es analizar la posición de la Unión Europea en la defensa del territorio nacional de Ucrania contra la Federación Rusa de

del Acuerdo de Lisboa de 2009, el cual se puede considerar como la Constitución de la Unión Europea.

² Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), Diario Oficial de la Unión Europea (C 326), 26 de octubre de 2012, artículo 21-1, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_2&format=PDF].

³ *Ibid.*, artículo 2.

⁴ En el capítulo IV del reporte sobre su programa Política Europea de Vecindad, la Unión Europea menciona como meta: buena gobernanza, democracia, Estado de derecho y derechos humanos. Ucrania participa en la Política Europea de Vecindad desde su creación en 2004 (European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-Review of the European Neighbourhood Policy”, Brussels, 2015, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/d4027423-cdae-4f4d-b542-cfd5d04fe826_en?filename=joint-communication_review-of-the-enp.pdf]). Dentro de la Política Europea de Vecindad, la Comisión lanzó el programa para fortalecer a la sociedad civil (European Commission, “Civil Society forum Strengthens the Eastern Partnership”, en *European Commission*, Brussels, 2009, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_09_1715]).

Putin⁵. A partir de la convicción de la disciplina de Relaciones Internacionales⁶ de que los conflictos internacionales se deberían resolver por la vía del diálogo, se evalúa hasta qué punto la UE sigue este precepto con la Federación Rusa de Putin.

Para decirlo en términos claros, no es la Unión Europea la que decide sobre las actividades militares de Ucrania, las cuales están únicamente bajo la responsabilidad de Ucrania, sino que se trata solo de las decisiones en las que, dada la magnitud de la UE, esta respalda a aquella mediante transferencias financieras y equipo militar. La decisión de continuar, intensificar o terminar las actividades bélicas para la recuperación del territorio nacional ucraniano es exclusivamente una responsabilidad del gobierno ucraniano, o mejor dicho, de la sociedad ucraniana. Consecuentemente, este capítulo busca analizar el involucramiento de la UE en esta confrontación militar en el oriente de Ucrania.

Como hipótesis se señala que el conflicto bélico entre la Federación Rusa de Putin y Ucrania –la cual está respaldada por la UE– es un enfrentamiento entre dos visiones del mundo: por un lado, la posición de Putin se basa en un concepto geopolítico y busca la dominancia sobre un territorio en consideración; por otro lado, el argumento de la UE que respalda a Ucrania porque quiere asegurar el respeto a la autodeterminación del pueblo ucraniano y facilitar la construcción democrática en este país.

En la primera parte se ofrece un resumen de la historia del pueblo ucraniano, que se encuentra entre las potencias europeas y cuyo deseo por decidir propiamente su camino nunca fue respetado. Esta investigación está basada en las distintas interpretaciones de la UE y de la Federación Rusa de Putin. En este repaso se hace referencia a las políticas de los países dominantes que ignoraron el deseo de los ucranianos.

⁵ En este análisis, se habla de la Federación Rusa de Putin para enfatizar que la invasión a Ucrania oriental no fue una decisión del pueblo ruso en su conjunto, sino una acción del gobierno de Vladimir Putin respaldada por un sector expansionista del mismo país.

⁶ La disciplina de Relaciones Internacionales fue creada como una respuesta a la crueldad de la Primera Guerra Mundial –como lo era también la Liga de Naciones, antecedente de la ONU– con el objetivo de investigar opciones y alternativas a la guerra para resolver conflictos internacionales.

En un segundo apartado se analizan las posiciones de los contrincantes con respecto a sus actividades bélicas. Para ello, se inicia con los argumentos de Putin al frente de la Federación Rusa como el argumento de que Ucrania no tiene derecho de existir porque es una “parte integral de la Federación Rusa”, o que la Federación Rusa tiene que combatir a los “fascistas en Ucrania”, o que Rusia debe defenderse porque Estados Unidos de América busca expandir su dominio en Eurasia; así como el rechazo de Putin a la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en su frontera occidental.

En la otra posición se encuentra la Unión Europea, no precisamente beligerante de forma directa, pero sí indirectamente por sus acciones de ayudar a Ucrania en su deseo de recuperar su independencia en todas las partes de su territorio nacional y establecer un régimen democrático.

HISTORIA UCRANIANA ENTRE POTENCIAS EUROPEAS

La tierra ucraniana, primero poblada por tribus vikingas y más tarde por nómadas de Nóvgorod, se convirtió en 882 d. C. en el Rus de Kiev. El Rus de Kiev es considerado como el lugar de nacimiento de los pueblos rusos y la Federación Rusa; Bielorrusia y Ucrania se refieren al Rus de Kiev como el origen de sus pueblos⁷. El escudo actual, el tridente ucraniano, tiene su origen en el Rus de Kiev.

El desarrollo de estas sociedades fue interrumpido por la invasión de los mongoles, en 1241, en su expansión hacia Occidente. Después, la región y sus tribus de cosacos se encontraban en las zonas de influencia de las potencias vecinas en expansión, es decir, la Unión Krevo, posteriormente, la República de las Dos Naciones (Polonia y Lituania), el Imperio ruso y el Imperio otomano.

Mientras la Mancomunidad de Polonia y Lituania se extendía cada vez más al oriente, los cosacos de Zaporozhia buscaban ayuda militar del zar de Rusia, Alejo I. Este acuerdo de 1654, denominado Tratado de Pereyáslav, es

⁷ Este aspecto del origen cultural se analiza más adelante, cuando se expone la posición de Putin acerca de que Ucrania no tiene derecho de existir debido a que es una parte de la Federación Rusa (Serhii Plokhy, *The Origins of the Slavic Nations: Premodern Identities in Russia, Ukraine, and Belarus*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2010).

considerado por Rusia como la unión de los cosacos de Zaporozhia y el Zarato moscovita dominado por el zar de Rusia. En la interpretación de los ucranianos actuales, el acuerdo fue un pacto temporal de defensa común frente a las amenazas expansionistas de la República de las Dos Naciones⁸. Como resultado del acuerdo, la parte oriental del río Dniéper⁹ pasó a ser dominio del zar de Rusia y la parte occidental fue incorporada a la Mancomunidad Polaco-Lituana hasta finales del siglo XVII. Por las particiones de la República de las Dos Naciones en 1773, 1792 y 1795, gran parte de la Ucrania actual quedó bajo el control del Imperio ruso. Los emperadores rusos condujeron una severa política de rusificación, oprimiendo culturas regionales. Más adelante, en 1876, el zar Alejandro II promulgó la Ukaz de Ems, un decreto destinado a la destrucción de la cultura ucraniana. A pesar de que han transcurrido más de 100 años, en la actualidad este decreto todavía es una de las justificaciones de los ucranianos para buscar su separación de la Federación Rusa. Por otro lado, una parte pequeña en el occidente, Galitzia y Lodomeria, con la capital Leópolis (Lviv), cayó bajo el dominio del Imperio austrohúngaro y disfrutó, hasta cierto punto, de una vida de mayor respeto a su cultura.

A finales de la Primera Guerra Mundial, la región alcanzó, por corto tiempo, su autonomía en un Estado propio, pero era títere de Alemania. Con la derrota alemana a finales de 1918, Europa central fue reordenada por el Acuerdo de Versalles, en el cual ni se definió la frontera entre Polonia¹⁰ y la

⁸ En 1954, durante la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) bajo Nikita Jruschov, en el marco del aniversario 300 de la unificación de los cosacos de Ucrania con Rusia, la península de Crimea fue transferida de la República Federativa Soviética Socialista Rusa a la República Soviética Socialista de Ucrania (Alexander Ohloblyn, “Treaty of Pereyaslav 1654”, en *Bill Thayer’s Web Site*, 2022, [https://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Gazetteer/Places/Europe/Ukraine/_Topics/history/_Texts/OHLPER/4*.html#:~:text=The%20Pereyaslav%20agreement%20of%201654%20was%20a%20treaty%20of%20military,Ukrainian]).

⁹ El río Dniéper divide a Ucrania en dos partes: en la parte occidental se encuentran, principalmente, Galitzia y Lodomeria, pero también otras regiones con una historia más ligada a países occidentales, y en el lado oriental existen regiones (las más conocidas son Lugansk y Donetsk) con un pasado fuertemente relacionado con Rusia.

¹⁰ Gracias al Acuerdo de Versalles, en 1919 se estableció de nuevo un Estado polaco, tras su desaparición durante 123 años desde su partición a finales del siglo XVIII.

Rusia bolchevique, ni se reconoció a Ucrania como Estado nación. Tampoco en los 14 puntos del presidente estadounidense Woodrow Wilson para alcanzar la paz, presentados en enero de 1918, se menciona la nación ucraniana. Por la falta de una frontera bien definida entre el recién creado país Polonia y la Rusia bolchevique, las dos naciones entraron en una guerra. En la Paz de Riga de 1921, se estableció como límite la frontera de 1772, la cual existió antes de las particiones de Polonia en el siglo XVIII.

De nuevo, la nación ucraniana fue dividida y puesta en poder de potencias extranjeras con el territorio de Galitzia-Lodomeria bajo el dominio polaco de Józef Piłsudski y el resto fue incorporado por los bolcheviques a la Unión Soviética en 1922 como República Socialista Soviética de Ucrania. Al principio, se otorgaban en la URSS de Vladimir I. Lenin ciertos niveles de autonomía y respeto a las culturas de las diferentes naciones para facilitar su incorporación al proyecto socialista. No obstante, con el tiempo y la concentración del poder en el gobierno de José Stalin a partir de la muerte de Lenin en 1924, las libertades políticas y culturales fueron eliminadas de manera paulatina¹¹.

Un acontecimiento que generó un profundo distanciamiento en su momento, pero también en el presente, fue el Holodomor de los años 1932 y 1933. El Holodomor fue la muerte de millones de campesinos, principalmente en la República Socialista Soviética de Ucrania, como resultado de la colectivización de la agricultura, promovida por Stalin a principios de la década de 1930¹²; un acontecimiento que fue negado durante la existencia de la URSS hasta 1991 y que, en la actualidad, la sociedad ucraniana lo asocia con la Federación Rusa. Esta política estalinista de hambruna ordenada fomentó, aún más, el deseo de los ucranianos de separarse de una Rusia bajo el liderazgo autoritario. Esta extrema explotación de los campesinos, sobre todo ucranianos, por parte del gobierno socialista de Moscú generó un amplio rechazo entre la población rural contra las autoridades centrales de la URSS y el gobierno de Stalin. Un resultado de esta inconformidad fue que el grupo más grande de reclusos en el sistema gulag (red de campos de trabajo y reeducación) estaba integrado por

¹¹ Edward H. Carr, *La revolución rusa: de Lenin a Stalin, 1917-1929*, Madrid, Alianza, 2017.

¹² Anne Applebaum, *Red Famine. Stalin's War on Ukraine*, London, Penguin Random House, 2017.

ucranianos¹³, otro aspecto que no queda en el olvido de la conciencia común de los ucranianos.

Durante ese tiempo, la República Socialista Soviética de Ucrania y las regiones orientales del Donbas (Lugansk y Donetsk), en especial, se convirtieron en los centros de la industria pesada de la URSS. El gran auge de las industrias de acero y carbón atrajo a muchos jóvenes rusos de todas las partes de la Unión Soviética que buscaban trabajos mejor pagados. El Donbas fue el motor de la industrialización con todos los efectos laterales que una transición así trae consigo. Especialmente, la migración de fuerza laboral cambió la composición poblacional de estas regiones. Como resultado de esta industrialización acelerada, las regiones orientales de Ucrania tienen una población étnicamente rusa bastante grande, pero no mayoritaria, la cual, según Putin, justifica la incorporación de estos territorios a la Federación Rusa.

Mientras el cambio de la composición poblacional en el Donbas fue resultado de migraciones voluntarias, también existió mezcla étnica por decisiones políticas del gobierno de Stalin sin el beneplácito de la gente afectada. Es decir, la composición poblacional fue alterada por la política de Stalin, que obligó a ciertas personas a mudarse de las repúblicas occidentales a nuevos hogares en Siberia y, como contraparte, forzó a pobladores de la etnia rusa a asentarse en el occidente de la URSS con el objetivo de reducir la presión nacionalista en las repúblicas con minorías de otras etnias. Un ejemplo de esta política estalinista fue el desplazamiento de tártaros de Crimea y la colocación de rusos en la península¹⁴. Actualmente, todo este tema de la composición étnica es utilizado por Putin para justificar su invasión a Ucrania.

En la parte occidental, bajo la Polonia de Piłsudski, surgió el movimiento nacionalista ucraniano de Stepán Bandera, que buscaba la autonomía de Ucrania mediante ataques a las instituciones de las fuerzas ocupantes. Más tarde, a partir de 1939, el movimiento de Bandera buscó aliarse con la Alemania nazi para alcanzar su meta de independizar a Ucrania¹⁵. Se menciona esto porque la

¹³ Aleksandr Solzhenitsyn, *Archipiélago Gulag*, Barcelona, Plaza y Janés, 1975.

¹⁴ Nikolai Bougai, *The Deportation of Peoples in the Soviet Union*, New York, Nova Science Publishers, 1996.

¹⁵ Alrededor de 1943, los nazis utilizaban el odio de los ucranianos contra los polacos y rusos en su guerra contra estos países. Frecuentemente, se empleaba a ucranianos, deno-

colaboración de Bandera y los nazis tiene relevancia en el argumento de Putin para invadir Ucrania en 2022, lo cual se analizará más adelante.

Con el Pacto Ribbentrop-Molotov, en 1939, Polonia fue de nuevo repartida, en esa ocasión entre la Rusia bochevique y la Alemania nazi, con el resultado de que el territorio de Galitzia y Lodomeria fue incorporado a la URSS como parte de la República Socialista Soviética de Ucrania. Por consiguiente, el territorio ucraniano se logró reunir después de largo tiempo, pero ahora bajo el dominio de Stalin, con la consecuencia de que sus políticas autoritarias se aplicaron también en la parte occidental de Galitzia y Lodomeria.

Por el comportamiento autoritario de la URSS de Stalin, la invasión de Alemania nazi en 1941 fue recibida con gran esperanza, pero generó decepciones cuando entró la policía secreta SS (Schutzstaffel) y comenzó a llevar a cabo acciones contra minorías, rebeldes y judíos. La derrota de Alemania nazi unos años más tarde, en 1945, tampoco facilitó a los ucranianos crear su propio Estado. En la conferencia de Yalta, en febrero de 1945, los países poderosos determinaron el futuro de Ucrania sin tomar en consideración el deseo de la población local. Se determinó que Ucrania continuaría como República Socialista Soviética de Ucrania y parte de la URSS, pero con un poco de reconocimiento como nación propia cuando se le otorgó un escaño independiente de Rusia en la Asamblea General de Naciones Unidas, creada unos meses después.

También, durante la Guerra Fría, las relaciones entre el gobierno central de la URSS y la República Socialista Soviética de Ucrania fueron tensas. Especialmente, durante el gobierno de Leonid Brezhnev surgieron cada vez más críticas contra las autoridades de Moscú; se denunció la creciente corrupción, burocratización y, por ende, la pérdida de productividad y la creciente brecha económica en relación con Occidente. El régimen de Brezhnev clasificó estas

minados “trawnikis”, como vigilantes en los campos de concentración y se buscaba la colaboración con el movimiento de Stepán Bandera. Más tarde, cuando la resistencia ucraniana contra Polonia y Rusia ya no sirvió para debilitar a estos países, Bandera y sus colaboradores fueron puestos en el campo de concentración de Sachsenhausen (Reinhard Lauterbach, *Bürgerkrieg in der Ukraine: Geschichte, Hintergründe, Beteiligte* [Guerra civil en Ucrania: Sociedad, telón de fondo, participantes], Berlin, Berolina, 2014).

críticas como “un mayor nacionalismo en las regiones” y lo suprimió mediante la fuerza¹⁶.

La ineficiencia económica, resultado de problemas de una economía de administración central y de la creciente corrupción, condujo a Mijaíl Gorbachov, a partir de 1985, a desarrollar sus programas de apertura económica (*glásnost*) y reestructuración económica (*perestroika*)¹⁷. Una apertura económica trae consigo ideas políticas del resto del mundo y la reestructuración económica –es decir, introducir elementos de una economía de libre mercado en una estructura de administración central– requiere, al mismo tiempo, una mayor apertura política. Debido a estas políticas de liberalización, Gorbachov no logró tener a la URSS bajo control y esto ocasionó el surgimiento de otros actores políticos así como mayor inestabilidad. En este contexto, el 19 de agosto de 1991 hubo un intento de golpe de Estado por parte de los conservadores, que buscaban mantener el sistema de administración central bien controlado por un gobierno central. Como consecuencia, el poder de las instituciones centrales de la URSS fue altamente debilitado y la inestabilidad, generada por las políticas de Gorbachov, creció a niveles ya no controlables.

Con esta inestabilidad, el 24 de agosto de 1991, Ucrania proclamó su independencia. Esta no fue la primera República Socialista Soviética que se declaró independiente, pero sí fue de las primeras que aprovechó el declive de la URSS para separarse del caos generado por la transición económica y la pérdida del control del gobierno central. Dicha decisión fue confirmada por un referéndum, a finales del año, con una mayoría de 92%. Aun las provincias al sureste del país (Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporíyia, que Putin incorporó a la Federación Rusa el 30 de septiembre de 2022) votaron con gran mayoría (más del 80%) en favor de la independencia. La menor aprobación (54%) se presentó en Crimea¹⁸.

¹⁶ Christian Schmidt-Häuer, *Mijail Gorbachov. La vida de un estadista*, Barcelona, Gedisa, 1988.

¹⁷ Abel Aganbegjan, *Ökonomie und Perestroika-Gorbatschows Wirtschaftsstrategien [Economía y perestroika. Estrategias económicas de Gorbachov]*, Hamburg, Hoffmann und Campe, 1989.

¹⁸ Michigan State University, “Ukrainian Independence Referendum. 1 December 1991”, en *Seventeen Moments in Soviet History. Michigan State University*, 1991, [<https://>

El derrumbe de la URSS fue la disolución de un gran mercado con una amplia destrucción de cadenas de valor y un resultado negativo en el crecimiento económico. A pesar de esto, los países independientes continuaron utilizando el rublo, pero sin compromisos para asegurar la estabilidad de esta “moneda común”. La expansión de la masa monetaria por parte de los ahora gobiernos independientes condujo a una mayor inflación.

Ni para Rusia ni para Ucrania u otro país independiente de la extinta URSS había un programa de asistencia por parte de países occidentales tan amplio como existieron para los países de Visegrado (Polonia, Hungría y Checoslovaquia)¹⁹, con la consecuencia de una caída dramática del nivel económico y del bienestar. A diferencia de la Federación Rusa, en los primeros años, en Ucrania no hubo un verdadero cambio en el gobierno –lo mismo pasó en Bielorrusia–. El líder del Partido Comunista de la anterior República Socialista Soviética de Ucrania, Leonid Kravchuk, se presentó y ganó las elecciones presidenciales. La política de él y de su sucesor, Leonid Kuchma, no fue precisamente una transición a la democracia y a una economía de mercado social.

El país entró en una estructura de capitalismo corporativo, entendido como la alta interdependencia entre un gobierno medio autoritario y los intereses de empresas grandes recientemente privatizadas y otorgadas a los amigos de la cúpula dominante²⁰. La gran industria privatizada se encuentra en la parte oriental del país, cuyos dueños tenían mucho interés en continuar las relaciones económicas de la extinta URSS, limitando legislaciones necesarias para transitar a una economía de mercado social al estilo de la UE²¹. Esta situación

soviethistory.msu.edu/1991-2/the-end-of-the-soviet-union/the-end-of-the-soviet-union-texts/ukrainian-independence-declaration/].

¹⁹ Después de su transición a un sistema democrático, los países de Europa central entraron relativamente rápido al programa PHARE (Poland, Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy), auspiciado por la Unión Europea (Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime*, London, Penguin Random House, 2005).

²⁰ Ute Schaeffer, *Ukraine: Reportagen aus einem Land im Aufbruch* [Ucrania: reportes de un país en resurgimiento], Berlin, Klaus Wagenbach, 2015.

²¹ Para la definición de una economía de mercado social véase Lars Pernice, “Sistema económico de la Unión Europea”, en Beatriz N. Pérez *et al.* (coords.), *El léxico de la Unión Europea*, México, UAM-Xochimilco, 2023, pp. 411-425.

del capitalismo corporativo generó un amplio disgusto en la población y condujo a la creación de una sociedad civil cada vez más activa y que exigía una mayor participación en las actividades políticas. Para las elecciones de 2004 se presentaron las opciones de Víktor Yúshchenko, con un programa democratizador de fondo y, consecuentemente, un mayor acercamiento a la UE, y de Víktor Yanukóvich favoreciendo el sistema existente bajo el amparo de la Federación Rusa. El Instituto Electoral, al declarar a Yanukóvich ganador de las elecciones, provocó amplias protestas y una demanda ante el Tribunal Supremo por parte de los seguidores de Yúshchenko²². El fallo del Tribunal declaró las elecciones como fraudulentas y exigió una nueva ronda para determinar al presidente para el periodo 2005-2010. Esta ronda se llevó a cabo el 25 de diciembre de 2004 con una amplia victoria de Yúshchenko. La protesta de la sociedad civil contra el fraude electoral se conoce como la Revolución Naranja 2004. La UE y las sociedades occidentales la vieron como una buena señal de la transición de Ucrania de un país autoritario a una democracia. En este contexto, no se puede negar que había ayuda intelectual, y también financiera, por parte de gobiernos y organizaciones no gubernamentales occidentales, así como una postura de la UE en favor de la democracia y los derechos humanos universales²³. Este claro posicionamiento de la UE en favor de los grupos que buscaron elecciones justas generó el disgusto de la Federación Rusa de Putin.

El gobierno de Yúshchenko no fue muy exitoso por los siguientes factores: *a*) la crisis económica internacional de 2008, generada por los préstamos *subprime* en Estados Unidos; *b*) la incapacidad del gobierno para limitar la corrupción, y *c*) los desacuerdos entre Yúshchenko y su primera ministra, Yulia Timoshenko. No obstante, en su gobierno iniciaron las negociaciones entre Ucrania y la UE para un acuerdo de asociación, el cual contiene cláusulas

²² La demanda por el fraude electoral fue solo la última fase de un proceso electoral bastante agresivo, hasta el punto de llegar al intento de envenenar a Yúshchenko, candidato crítico al régimen (Ute Schaeffer, *op. cit.*).

²³ Además, se puede señalar que la política exterior de la Unión Europea está claramente en favor de establecer sistemas democráticos en el resto del mundo (Andrew Wilson, "Ukraine's Orange Revolution, NGOs and the Role of the West", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, núm. 1, 2006, pp. 21-32, [<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09557570500501747?scroll=top&needAccess=true>]).

sobre la concertación política, la cooperación y la liberalización comercial. Los acuerdos de la UE con otros países contienen una “cláusula democrática” mediante la cual los comunitarios buscan promover la construcción democrática en los países socios. Yúshchenko, preocupado por el peligro de que sus políticas democratizadoras pudieran ser truncadas por intervenciones de la Federación Rusa, intentó también un mayor acercamiento con la OTAN, es decir, buscó entrar al programa Plan de Acción de Membresía²⁴.

Por otra parte, Putin cambió la posición²⁵ que tenía al principio de su primera presidencia (2000-2004), de una actitud en busca de cooperación con Occidente a un discurso más de distanciamiento cuando advirtió, en la conferencia de seguridad de Múnich, en 2007, que una expansión de la OTAN más al oriente no podía ser aceptada por la Federación Rusa²⁶. Esto se debió a que la OTAN es considerada por Rusia como un instrumento de geopolítica en la confrontación de Estados Unidos para dominar el mundo contra una Federación Rusa soberana.

Las elecciones presidenciales de Ucrania de 2010 llevaron a un cambio político. En esta ocasión, compitió Yanukóvich contra Timoshenko; el primero ganó las elecciones sin denuncias de fraude electoral, por lo que se convirtió en presidente del país para el periodo 2010-2014. A Yanukóvich no le interesaba una relación más estrecha con la OTAN, pero sí continuó las negociaciones con la UE acerca del Acuerdo de Asociación sin que la cláusula democrática fuera puesta en duda. La firma del tratado bilateral fue programada para el 23 de noviembre de 2013, pero Yanukóvich avisó que no podía firmar debido a un posible empeoramiento de las relaciones económicas con la Federación Rusa. Además, Rusia ofreció una mayor integración económica mediante su unión aduanera con Bielorrusia y Kazajistán, la cual se convirtió, al año siguiente, en

²⁴ En enero de 1994 Ucrania entró al programa Asociación para la Paz de la OTAN (Steven Pifer, “Ukraine, NATO, and Russia”, *OTQ*, vol. 19, núm. 2, 2020, pp. 43-53, [http://turkishpolicy.com/files/articlepdf/ukraine-nato-and-russia_en_6519.pdf]).

²⁵ Vladimir Putin, “Rede Wladimir Putins im Deutschen Bundestag am 25.09.2001 [Discurso de Vladimir Putin en la Cámara de Diputados de Alemania]”, en *Deutscher Bundestag*, 2001, [https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/gastredner/putin/putin_wort-244966].

²⁶ Vladimir Putin, “A speech delivered at the MSC 2007 by the President Vladimir Putin”, 2007, [https://is.muni.cz/th/xlggh/DP_Fillinger_Speeches.pdf].

la Unión Económica Euroasiática. Por el hecho histórico y las relaciones comerciales definidas por la antigua URSS, esta oferta fue bastante atractiva, en especial para la industria pesada en la parte oriental del país ucraniano.

Esta negativa de no firmar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea fue lo que dio inicio a las protestas populares del denominado Euromaidán, en el que chocaron las visiones antagónicas sobre el futuro del país. Para los manifestantes, el rechazo a firmar el acuerdo significó el fin de sus esperanzas para llevar a Ucrania al mundo de valores occidentales, pero realmente universales, como son consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, es decir, al Estado de derecho, libertad de expresión y una verdadera democracia²⁷. Putin advirtió que la puesta en vigor de este Acuerdo de Asociación generaría tensiones en el comercio bilateral y Rusia tendría que reaccionar de forma adecuada para proteger sus intereses²⁸. Finalmente, el Euromaidán venció y Yanukóvich salió de Ucrania el 24 de febrero de 2014 para exiliarse en Rusia. La reacción de Putin fue la invasión de Crimea el 14 de marzo y una mayor actividad para promover la separación de Lugansk y Donetsk a partir de mayo del mismo año. En Crimea se realizó un referéndum sobre su anexión a la Federación Rusa, altamente criticado por Occidente y otros países, para legitimar la invasión de la península por parte de soldados bajo el mando de Putin, sin símbolos rusos. Más al norte, en Lugansk y Donetsk, los conflictos separatistas se convirtieron en guerras contra las autoridades locales ucranianas. Durante estos enfrentamientos, el 17 de julio de 2014, utilizando un misil ruso, rebeldes derribaron sobre Donetsk un vuelo de la línea aérea malaya con 283 pasajeros, hecho confirmado en 2018 por la Royal Aeronautical Society²⁹.

La reacción de Occidente a la anexión de Crimea fue solamente la expulsión de la Federación Rusa del Grupo de los Ocho (G8), y frente a las crecientes hostilidades en las regiones orientales del país, se recurrió a la vía diplomática

²⁷ Ute Schaeffer, *op. cit.*

²⁸ Denis Cenusă *et al.*, “Russia’s Punitive Trade Policy Measures Towards Ukraine, Moldova and Georgia”, *CEPS Working Document*, núm. 400, 2014, pp. 1-10, [https://aei.pitt.edu/54994/1/WD_300_Punitive_Trade_Measures_by_Russia.pdf].

²⁹ Royal Aeronautical Society, “MH17-Russians SAM battery named as guilty”, en *Royal Aeronautical Society*, 2018, [<https://www.aerosociety.com/news/mh17-russian-sam-battery-named-as-guilty/>].

para solucionar este conflicto mediante los acuerdos de Minsk-I, del 5 de septiembre de 2014, y Minsk-II, el 12 de febrero de 2015. Los acuerdos de Minsk contenían una lista de acciones como la entrega de armas, elecciones limpias y competitivas, territorios neutrales entre los beligerantes y estatutos de autonomía para las regiones correspondientes dentro de Ucrania. Debido a que los rebeldes se negaron a entregar sus armas, el gobierno de Ucrania no otorgó mayor autonomía a las regiones ocupadas por los separatistas³⁰. Esta situación de guerra de baja intensidad continuó hasta el 24 de febrero de 2022, fecha en que el ejército ruso invadió el país vecino.

Este acto fue directamente condenado por la Unión Europea y, un mes después, el 24 de marzo, también la Asamblea General de las Naciones Unidas reprobó la invasión rusa y exigió el cese inmediato de hostilidades por parte de Rusia. Esta resolución se basó en una propuesta presentada por Francia y México, fue copatrocinada por 90 países y obtuvo 140 votos en favor, cinco en contra (Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea, Rusia y Siria) y 38 abstenciones³¹. Pocos días después, el 29 de marzo de 2022, Putin retiró sus tropas de las afueras de Kiev a manera de señal de que no podía conquistar la ciudad frente a la fuerte resistencia militar con amplio respaldo popular ucraniano no esperado.

La Unión Europea reaccionó mediante ayuda directa a Ucrania (moral, financiera y militar) y, de manera indirecta, por la vía de sanciones y al hacerse más independiente de suministros energéticos de la Federación Rusa³².

³⁰ Mathieu Boulègue, “The Political and Military Implications of the Minsk 2 Agreement”, en *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 2016, [<https://www.frstrategie.org/en/publications/notes/political-military-implications-minsk-agreements-2016>].

³¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Ucrania: la Asamblea General adopta una resolución humanitaria que exige a Rusia el cese inmediato de hostilidades”, en *Naciones Unidas. Noticias ONU*, 24 de marzo de 2022, [<https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132>].

³² Consejo Europeo, “Solidaridad de la UE con Ucrania”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f., [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>]; “Medidas restrictivas de la UE contra Rusia por sus actos en Ucrania (desde 2014)”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f. [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>]; “Cronología-Fondo Europeo de Apoyo a la Paz”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f. [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/>]

Con los avances en el sureste, el sitio de Mariúpol (febrero-mayo 2022) y el creciente uso de ataques aéreos, Occidente envió cada vez más armas a Ucrania. La reacción de Estados Unidos fue mucho más rápida que la de la Unión Europea, pero, desde septiembre de 2023, la ayuda financiera y militar de esta y sus países miembros supera los envíos de aquel³³. La ayuda de la UE y sus miembros creció paulatinamente y el tipo de armas que se han enviado ha cambiado también. Al principio, fueron armas ligeras para la defensa, como rifles, vehículos blindados y armas antitanques. La idea fue facilitar a los soldados ucranianos la defensa y presionar a Putin para que aceptara una solución pacífica al conflicto, sin incurrir en ataques. Después, con el incremento de ofensivas aéreas por parte de Putin en octubre de 2022, los europeos enviaron misiles y tanques antiaéreos para proteger a la población civil de estas agresiones³⁴. A partir de agosto de 2023, se entregaron tanques occidentales³⁵ para facilitar a Ucrania la recuperación del terreno nacional perdido. A pesar de que el debate sobre el envío de tanques pesados empezó ya en el 2022, los países occidentales³⁶ tardaron en responder a las demandas de Ucrania, y eso tiene

[european-peace-facility/timeline-european-peace-facility](#)]; “Fondo Europeo de Apoyo a la Paz”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f. [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-peace-facility/>].

³³ Kiel Institute for the World Economy, “Ukraine Support Tracker: Europe Clearly Overtakes US, with Total Commitments now Twice as Large”, en *ifw-Kiel*, 2023, [<https://www.ifw-kiel.de/publications/news/ukraine-support-tracker-europe-clearly-overtakes-us-with-total-commitments-now-twice-as-large/>].

³⁴ Claire Mills, *Military Assistance to Ukraine since the Russian Invasion*, London, House of Commons, 2022.

³⁵ Los países bálticos colindantes con la Federación Rusa (Polonia, Eslovaquia y República Checa) entregaron a Ucrania equipos militares soviéticos de los tiempos de la Guerra Fría. Como recompensa, recibieron material nuevo de Occidente (*Ringtausch*). Por parte de Dinamarca, España, los Países Bajos y Alemania fueron tanques Leopard y de Francia, tanques Leclerc. Reino Unido envió sus tanques Challenger y Estado Unidos, sus Abrams.

³⁶ Se habla de países occidentales como un grupo homogéneo; sin embargo, en los debates nacionales de estos había diferencias respecto a la disposición de enviar armas más potentes a Ucrania. Algunos países, más dispuestos, dieron luz verde para el envío de este tipo de armamento, mientras que otros se negaron a enviar cierto tipo de armas. Hungría es el único país de la UE que no ha enviado armas de su ejército.

que ver también con el deseo de estos países de buscar una solución pacífica al conflicto. Una situación similar se vive ahora con la solicitud ucraniana por aviones de combate; de nuevo, los países occidentales tardaron en responder a estas demandas debido a la preocupación por que el conflicto se ampliara.

Sin embargo, el envío de material bélico es una decisión de cada país miembro. Por el hecho de que la UE no tiene un ejército propio, tampoco puede enviar armas de su inventario. Pero en el área de compra de municiones y equipo nuevo para entregarlos a Ucrania, el papel de las instituciones supranacionales de la UE es mucho más grande. Precisamente para esto la UE incrementó su capacidad financiera mediante el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz³⁷. Independiente de la composición de envío de tanques, el compromiso de ayudar a Ucrania para defenderse y recuperar su terreno perdido es bastante amplio.

Además, como reacción de la Unión Europea a la continuación de la invasión de Putin a Ucrania oriental, se tiene que mencionar la reducción de su dependencia energética de la Federación Rusa y las sanciones enfocadas a personas y empresas del gigante euroasiático. El cambio de proveedores energéticos significó un alejamiento de Rusia y el acercamiento a países como Qatar, Azerbaiyán o Estados Unidos, lo que generó, de manera temporal, un incremento considerable de precios internacionales para estos recursos naturales. La guerra también aceleró un fenómeno de desacoplamiento económico con la retirada de empresas occidentales de Rusia, restricciones comerciales sobre bienes estratégicos y crecientes limitaciones sobre el intercambio de tecnología de uso dual entre los bloques. Ahora, no se trata de la confrontación entre “socialismo” (sistemas con una economía dirigida por una administración central) y “capitalismo” (sistemas económicos libres con una fuerte intervención del Estado), sino entre países con sistemas político-democráticos con pluralidad de ideas, libertad de expresión y respeto a derechos humanos, y países con sistemas autoritarios controlados por una élite sin la posibilidad de sustituirlos por la vía electoral.

Este resumen de acontecimientos históricos muestra que la guerra entre Ucrania y la Federación Rusa de Putin es un resultado de la lucha por el poder de los países poderosos, en la que se ignoran los intereses de las minorías. Se

³⁷ Federico Fabbrini, “Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro-Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of an EU Fiscal Capacity”, *Politics and Governance*, vol. 11, núm. 4, 2023, pp. 52-61.

reconoce que cada uno de los puntos merece una investigación mucho más profunda, pero se muestra claramente que el deseo de autodeterminación del pueblo ucraniano ha sido negado una y otra vez.

Se considera que la guerra actual es una confrontación entre dos formas diferentes de ver el mundo. Por una parte, se encuentra la visión geopolítica que busca zonas de influencia y un cierto equilibrio de poder entre las naciones. Por el otro lado, existe la idea de la autodeterminación de los pueblos con base en procesos participativos, los cuales requieren un ambiente de libertad y respeto por el más débil. Evaluar estas posiciones aparentemente excluyentes será tema del siguiente apartado.

ANÁLISIS DE LAS POSICIONES DE LOS CONTRINCANTES

La Unión Europea junto con Ucrania, por una parte, y la Federación Rusa de Putin, por otra, señalan que la guerra es necesaria porque el contrincante no cede. En este apartado se analizan las posiciones de los beligerantes, empezando con los argumentos de Putin, para continuar, después, con las justificaciones de Ucrania respaldadas por la Unión Europea.

Antes de la invasión a Ucrania, Putin destacó, en sus discursos del 20 y 24 de febrero de 2022, que la acción militar era necesaria debido a que, según su opinión, históricamente Ucrania era una parte integral de Rusia, el combate contra el fascismo en el país vecino era necesario y Rusia debía protegerse contra las amenazas de la OTAN, además de que el discurso de Occidente de no expandir a la OTAN hacia el oriente había sido mentiroso³⁸.

Como hemos analizado en el apartado anterior, los dos contrincantes: la Federación Rusa y Ucrania, ven su origen en el Rus de Kiev³⁹. Por muchas décadas, la ciudad de Kiev, como origen del pueblo ruso, era parte de Rusia y el gobierno de Putin considera justo que esto sea así de nuevo.

³⁸ Vladimir Putin, “Address by the President of the Russian Federation”, en *President of Russia*, February 21, 2022, [<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67828>]; “Address by the President of the Russian Federation”, en *President of Russia*, February 24, 2022, [<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67843>].

³⁹ Serhii Plokh, *op. cit.*

En la historia de la humanidad, las demandas territoriales con frecuencia dan razón a una de las partes con el fin de enviar a su ejército para recuperar la soberanía sobre ciertas regiones. Como argumento, se utiliza el discurso de que la región correspondiente era, en el pasado, parte del propio país. Con respecto de esto existen dos observaciones. La primera se refiere al hecho de que el territorio puede haber pertenecido, por algún tiempo, al país reclamador, pero se tiene que reconocer que antes fue de otro país o pueblo, por lo tanto, queda la pregunta de si verdaderamente la región debería pertenecer al país reclamante. La segunda observación toma en consideración a la gente que en la actualidad vive en la región en disputa. Esa gente nació en la tierra correspondiente y debería tener el derecho de decidir en cuál país quiere vivir.

De acuerdo con la primera observación, uno puede preguntarse, hipotéticamente, si la Federación Rusa no debería ser parte de un país denominado Ucrania porque el origen ruso está en Kiev y no en Moscú, que fue fundado después. No es que Ucrania se haya separado de Kiev, sino que Rusia se ha separado del Rus de Kiev como resultado de haber fundado un imperio “independiente”, con su capital Moscú. Por lo tanto, uno podría argumentar que Rusia o al menos sus partes occidentales podrían ser reclamadas por Ucrania dado el hecho de que fueron parte del Rus de Kiev. Estas reflexiones hipotéticas muestran que un argumento de reclamación territorial por haber pertenecido al país reclamante, durante un tiempo limitado en la historia, difícilmente puede ser justificado porque la región en disputa con seguridad perteneció antes a otra comunidad distinta de aquella del país reclamador.

La otra observación se refiere a la gente que vive actualmente en la región reclamada. En el caso de Ucrania, es claro que la mayoría de la gente no quiere vivir en una Rusia bajo el liderazgo de Putin. El repaso histórico muestra de forma amplia que las relaciones entre los gobiernos centrales de Moscú y la población ucraniana fueron bastante tensas. Para recordar, se menciona la opresión de la cultura ucraniana durante los largos periodos de ocupación por parte de los zares rusos (Ukaz de Ems en 1876), pero también de Stalin; el Holodomor (1932 y 1933) y las deportaciones estalinistas y el gulag en tiempos de la URSS. La forma en que se realiza la democracia en la Federación Rusa, con sus elecciones poco confiables, tampoco genera confianza en la mayoría de la gente ucraniana que busca en su país un futuro con una verdadera democracia al estilo europeo. La Rusia bajo el mandato de Putin ha regresado,

hasta cierta magnitud, a las formas autoritarias de la URSS⁴⁰. El derecho para determinar la forma de gobierno de una población que en la actualidad vive en un territorio está consagrado en el derecho internacional, de forma más precisa, en el derecho de la autodeterminación de los pueblos –no confundirlo con Estado nación–. Por lo tanto, el deseo de Putin de reintegrar territorios de Ucrania por la fuerza militar no puede ser aceptado ni por Occidente ni por la comunidad internacional⁴¹.

En regiones fronterizas, la situación es un poco diferente debido a que estas son pobladas por gente de los países colindantes y su mezcla es resultado normal de la situación geográfica y, por ende, de las relaciones comerciales y familiares. En un territorio fronterizo, la solución debería encontrarse en la convivencia pacífica con fácil acceso a otros territorios de los países correspondientes, precisamente por los lazos familiares que existen entre la población fronteriza y la población que vive en otras partes del país. Las regiones fronterizas siempre fueron y serán regiones con poblaciones mixtas. En el caso de la Federación Rusa, se debe ser consciente de que, por la disolución de la URSS a finales de 1990, casi un 30% de la población étnica rusa vive fuera de esta y también en las regiones fronterizas⁴².

Otro argumento de Putin, basado en la victoria del ejército ruso contra la Alemania nazi, es la necesidad de luchar contra el fascismo. Para Putin, esta lucha es una parte central de la narrativa de la URSS, pero también de la Fed-

⁴⁰ Gesine Dornblüth y Thomas Franke, *Jenseits von Putin-Russlands toxische Gesellschaft* [Más allá de Putin. Sociedad tóxica rusa], Freiburg, Herder, 2023.

⁴¹ Países occidentales condenaron inmediatamente dicha pretensión y la ONU lo hizo un año después, el 23 de febrero de 2023, al enfatizar que su órgano de debate “aprueba una resolución que reafirma la necesidad de una retirada inmediata de todas las fuerzas militares rusas del territorio ucraniano y el cese inmediato de los ataques contra las infraestructuras críticas de ese país” (ONU, “Ucrania: la Asamblea General ‘recalca la necesidad de alcanzar una paz general, justa y duradera’”, en *Naciones Unidas. Noticias ONU*, 23 de febrero de 2023, [<https://news.un.org/es/story/2023/02/1518857>]).

⁴² Erin T. Hofmann, “The Emergence of a Russian-Speaking World and its Impact on Russia’s International Relations”, en *Wilson Center*, 2011, [<https://www.wilsoncenter.org/publication/the-emergence-russian-speaking-world-and-its-impact-russias-international-relations>].

ración Rusa⁴³. Quien observa el desfile militar de cada 8 de mayo para conmemorar la victoria del ejército ruso sobre la Alemania nazi puede imaginarse la importancia que tiene este tema en la identidad rusa. La URSS y la Federación Rusa se identifican, en gran medida, como el país que venció el nazismo en Europa y construyó una sociedad libre de este pensamiento arrogante, elitista y malvado. Todavía la noción del antifascismo está presente en el discurso histórico y se usa como explicación de que el país tendría que defenderse frente a una posible expansión del fascismo. Por lo tanto, cuando Putin habla de la lucha contra los fascistas en Ucrania, para la mayoría de la población rusa esto significa una lucha necesaria para la supervivencia de la propia nación, como lo era en los años cuarenta del siglo pasado⁴⁴.

En esta misma línea, cabe mencionar que el muro que dividió Berlín de 1961 a 1989 fue denominado baluarte antifascista, y el Estado de la República Democrática Alemana (RDA) –también conocida como Alemania oriental– se autodenominó Alemania antifascista⁴⁵. El distanciamiento entre los países del socialismo real y del capitalismo en los años de la Guerra Fría, y actualmente entre Occidente y la Federación Rusa, se justifica por la existencia de personas y grupos fascistas en Occidente. Esta narrativa fue útil en la Guerra Fría, y hoy día le sirve a Putin para alinear a la población común en su disgusto por los países occidentales, precisamente por la existencia de fascistas.

Como se analizó en la primera parte, la colaboración temporal del movimiento de Stepán Bandera con los nazis para progresar con su idea de una Ucrania independiente, así como el uso de las banderas de este movimiento como símbolo de la lucha por la independencia ucraniana en las manifestaciones actuales, son utilizados por Putin para comprobar que el movimiento por

⁴³ Vladimir Putin, “Address by the President...”, February 21, 2022; “Address by the President...”, February 24, 2022.

⁴⁴ Gesine Dornblüth y Thomas Franke, *op. cit.*

⁴⁵ Herfried Münkler, “Antifaschismus als Gründungsmythos der DDR [Antifascismo como mito fundador de la RDA]”, en Manfred Agethen, Eckhard Jesse y Erhart Neubert, *Der missbrauchte Antifaschismus. DDR-Staatsdoktrin und Lebensluge der deutschen Linken [El antifascismo abusado. Doctrina del Estado de la RDA como mentira fundamental de la izquierda alemana]*, Freiburg, Herder, 2002.

la “verdadera democratización” está liderado por los nazis ucranianos, lo que embona perfectamente en la narrativa rusa de luchar contra el nazismo para la propia supervivencia de la Federación Rusa y para una vida con dignidad. Es cierto que existió la cooperación temporal del movimiento de Bandera con los nazis como también es cierto que un movimiento por la independencia nacional tiene tintes nacionalistas. No obstante, sería exagerado suponer que un movimiento por la autodeterminación nacional es fascista al estilo de los nazis de Alemania de los años treinta y cuarenta del siglo pasado.

El último argumento y el más importante por analizar es el rechazo de Rusia a la expansión de la OTAN. El análisis inicia con las diferentes versiones⁴⁶ sobre qué es esta organización y continúa con la investigación sobre su expansión desde 1990 hasta la actualidad. Para Putin, en particular, pero también para la Federación Rusa, en general, la OTAN es un instrumento geopolítico para expandir el dominio de Estados Unidos sobre el mundo. Según el pensamiento geopolítico⁴⁷, los países grandes luchan por la dominancia en el mundo. Se trata de una competencia por el poder absoluto y la forma de alcanzarlo es crecer, es decir, conquistar territorios y debilitar al enemigo. Este pensamiento está basado en la existencia de dos potencias que luchan por la dominancia en el mundo. Un mundo polarizado y dividido en “buenos” y “malos”, donde los “malos” deberían ser derrocados por los “buenos”.

Durante la Guerra Fría, la narrativa de los seguidores del pensamiento geopolítico fue la lucha entre “socialismo” y “capitalismo”, entre los trabajadores, por un lado, y los explotadores, por otro. En Occidente, esta narrativa perdió mucha vigencia por la creación del Estado de bienestar, el objetivo democrático por buscar compromisos y, por lo tanto, facilitar la convivencia entre los diferentes grupos de interés⁴⁸. En los países del socialismo real, este

⁴⁶ Marta Ochman, “La crisis de Ucrania: un desafío a la política exterior europea”, *Los Cuadernos de la Cátedra Humboldt de El Colegio de México*, núm. 4, 2015, pp. 53-64.

⁴⁷ De manera especial, se puede mencionar a Halford John Mackinder como el creador de la fórmula geopolítica (Ana Teresa Gutiérrez del Cid, “La nueva Rusia de Putin como reto para la asociación oriental”, *Los Cuadernos de la Cátedra Humboldt de El Colegio de México*, núm. 4, 2015, pp. 67-80).

⁴⁸ Hannelore Hamel, “Ordnungspolitische Gestaltung der Wirtschaftssysteme [Diseño institucional de sistemas económicos]”, en Hannelore Hamel (coord.), *Soziale Mark-*

discurso polarizador se utilizó para la protección del propio sistema de partido único y de la administración central de la economía a pesar de sus limitaciones a las libertades individuales e ineficiencias económicas. Un sistema que se derrumbó a finales de la década de 1980 por movimientos civiles internos debido a que la gente se dio cuenta de que el enemigo (los países denominados capitalistas con sus “economías explotadoras”) alcanzó niveles de bienestar mayores para los trabajadores. Niveles no solamente entendidos en términos monetarios, sino mucho más relacionados con las libertades individuales y la rendición de cuentas honestas por parte de las autoridades. El sistema del socialismo real, que presumió haber vencido la dictadura nazi con sus crueldades, se convirtió, con el tiempo, en una estructura ineficiente e hipócrita.

En la actualidad, a la narrativa geopolítica le falta la confrontación ideológica, pero eso no le quita peso debido a que ahora se habla, en general –y Putin lo menciona en particular–, de la amenaza ya no del capitalismo, sino, de forma más abierta, de Estados Unidos como enemigo a combatir. En este sentido, la OTAN es el brazo europeo de Estados Unidos en su lucha por la dominancia mundial.

El argumento de que la OTAN es un ente agresivo está respaldado por los bombardeos de la misma organización en las guerras de Yugoslavia en 1995 y 1999, los cuales sirven como pruebas de la agresividad de la alianza militar occidental. La primera intervención, en 1995, contó con el visto bueno de la Federación Rusa⁴⁹, pero la segunda contra Belgrado y otras ciudades de Serbia, en 1999, no lo tuvo ni del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ni de Rusia. En este último caso, la OTAN bombardeó a Serbia para evitar

twirtschaft-Sozialistische Planwirtschaft [Economía social de mercado. Economía planificada socialista], München, Vahlen, 1989, pp. 50-92.

⁴⁹ La aprobación de la ONU y de Rusia para los ataques aéreos de la OTAN contra los serbobosnios fue una respuesta al genocidio de Srebrenica en julio de 1995, y terminó en septiembre de ese mismo año, cuando las partes se sentaron en la mesa para negociar el Acuerdo de Dayton. En Srebrenica fueron eliminadas unas ocho mil personas de etnia bosnia musulmana, a un lado de un cuartel de cascos azules de los Países Bajos (Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN], “NATO’s Role in Bringing Peace to the Former Yugoslavia”, en *NATO*, 1997, [<https://www.nato.int/docu/comm/1997/970708/in-fopres/e-bpfy.htm>]).

un genocidio contra la población albanesa que vivía en el Kosovo⁵⁰. Otras intervenciones militares en Afganistán (2001), Irak (2003) y Libia (2011), no realizadas por la OTAN, sino por Estados Unidos y otros países occidentales, tampoco recibieron el visto bueno de Rusia. Estas operaciones actualmente se interpretan también como acciones del país norteamericano para aumentar su zona de influencia, sin entrar en un análisis detallado de por qué los países occidentales actuaban así. Otro argumento de uno de los analistas críticos de Estados Unidos se encuentra en el libro de Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, de 1997, en el que el autor expresa que dicho país debe buscar el poder en Eurasia, siguiendo la idea de Mackinder⁵¹, y arrebatar a Ucrania de la influencia rusa⁵². Según este libro, la lucha por la democracia sería finalmente solo un instrumento para extender la influencia de Estados Unidos en el mundo⁵³. De acuerdo con esta interpretación, la Federación Rusa está en peligro y, en consecuencia, tiene que defenderse y luchar por su propia supervivencia. Además, la OTAN representa una amenaza para la nación rusa, por lo tanto, su expansión hacia el oriente tiene que ser frenada a cualquier costo.

Completamente diferente es la argumentación europea. En el momento de la creación de la OTAN, en 1949, la organización fue, para los países de Europa occidental, una cooperación militar con Estados Unidos y Canadá en defensa de valores políticos frente a la Unión Soviética de Stalin durante la Guerra Fría. Ahora, la OTAN sigue siendo una alianza militar, pero con 32 países miembros en defensa de sus valores políticos y democráticos. Para

⁵⁰ Aaron Schwabach, “The Legality of the NATO Bombing Operation in the Federal Republic of Yugoslavia”, *Pace International Law Review*, vol. 11, núm. 2, 1999, pp. 1-14.

⁵¹ Mackinder (1861-1947) argumenta en su artículo “The Geographical Pivot of History”, de 1904, que el país que domina Eurasia domina la isla mundial, por ende, el mundo. Este texto da fundamento al pensamiento geopolítico.

⁵² Pavle Nedić, “The American Strategy for Eurasia”, *Politika nacionalne bezbednosti*, vol. 18(1/2020), 2020, pp. 221-228, [https://www.researchgate.net/publication/341694128_THE_AMERICAN_STRATEGY_FOR_EURASIA].

⁵³ Oliver Thränert, “Zbigniew Brzezinski-Die einzige Weltmacht-Amerikas Strategie der Vorherrschaft [Zbigniew Brzezinski. La única potencia mundial. La estrategia de supremacía de Estados Unidos]”, en *International Politics and Society*, 1998, [https://www.fes.de/ipg/rez_thra.html].

los países de Europa central que entraron primero a la OTAN y después a la Unión Europea, la primera significa un instrumento de disuasión contra posibles intereses de la Federación Rusa para recuperar terreno perdido por la desintegración del Pacto de Varsovia en 1991. Estos países⁵⁴, especialmente los bálticos (Polonia, Eslovaquia y Rumanía), consideran la Federación Rusa de Putin como una amenaza a su soberanía, por lo tanto, ven en la alianza militar con Estados Unidos una garantía para su seguridad nacional. Las acciones de Putin de invadir con fuerzas no etiquetadas, anexar Crimea en marzo de 2014, respaldar, de modo indirecto, a los movimientos de separación en Lugansk y Donetsk e incorporar a estas provincias en septiembre de 2022 confirman la preocupación de Europa central por una Rusia agresiva al mando de Putin.

Por esta razón, los países de Europa central son los más interesados en respaldar a Ucrania en la defensa de su territorio⁵⁵, precisamente porque consideran que ellos podrían ser los próximos sacrificios en la lucha de Putin para recuperar la zona de influencia que Rusia tuvo durante la existencia de la Unión Soviética.

El último punto por analizar es la denuncia que realiza Putin acerca de que Occidente no cumplió con su palabra de no expandir el territorio de la OTAN más al oriente y, por eso, tiene el derecho para invadir Ucrania. Al inicio del derrumbe del bloque soviético, se daba la reunificación alemana en 1990. Para los soldados de la URSS, estacionados en Alemania oriental, la integración de la RDA con la República Federal de Alemania (RFA) significó que su presencia en el territorio germano ya no era deseada. En las negociaciones entre los políticos occidentales y Gorbachov se acordó que la URSS retirara sus tropas de la RDA y el territorio de lo que era la RDA sería integrado al área de operación de la OTAN. Para lograr este acuerdo, representantes occidentales prometieron a Gorbachov no extender la OTAN más al oriente. Estas fueron

⁵⁴ Debido a que Hungría perdió con el Tratado de Trianon de 1920 gran parte de su territorio, su caso, con el actual primer ministro Viktor Orbán, es diferente. Como resultado de ese acuerdo, muchos húngaros vivieron en países distintos, incluyendo Ucrania. A pesar de la buena convivencia, Orbán utiliza este tema para alinearse con Putin y criticar la posición de la Unión Europea. Además, Hungría nunca fue ocupada por Rusia.

⁵⁵ Kiel Institute for the World Economy, *op. cit.*

promesas verbales que no formaron parte de los acuerdos escritos⁵⁶. Según Putin, la expansión de la OTAN por Polonia, República Checa y Hungría, en 1999, y los países bálticos y otros en años posteriores, fue un claro rompimiento de estas promesas no oficiales⁵⁷. Putin advirtió en Múnich, en 2007⁵⁸, y en Bucarest, en 2008, que una ampliación de la OTAN no podría ser aceptada por la Federación Rusa, y en caso de que esta ampliación ocurriera, su país tendría que reaccionar de manera más clara.

Según el pensamiento geopolítico, las adhesiones de los países de Europa central y la posible integración de Ucrania a la OTAN son acciones claras para ampliar la zona de influencia de Estados Unidos en la zona *eurásica*. El incumplimiento de las promesas verbales también es un comportamiento inaceptable y Putin tendría razón de poner un límite para proteger los intereses geopolíticos y de seguridad de la Federación Rusa⁵⁹. Con estos argumentos se pone frecuentemente el ejemplo hipotético de cómo reaccionaría Estados Unidos si México se incorporara a un sistema de seguridad liderado por Rusia.

Bastante diferente es la argumentación de la Unión Europea para aceptar a Ucrania como nuevo miembro. A diferencia de Putin y los representantes del pensamiento geopolítico, incluyendo Brzezinski, para la UE no se trata de ampliar su poder o zona de influencia en el sentido de dominar el mundo desde

⁵⁶ Alexander von Plato, *Die Vereinigung Deutschlands-ein Weltpolitisches Machtspiel* [La unificación alemana-un juego de poder de la política mundial], Berlin, Christoph Links Verlag, 2003; Uwe Klußmann *et al.*, “NATO’s Eastward Expansion. Did the West Break its Promise to Moscow”, *Spiegel International*, November 26, 2009, [<https://www.spiegel.de/international/world/nato-s-eastward-expansion-did-the-west-break-its-promise-to-moscow-a-663315.html>].

⁵⁷ Frente a este incumplimiento por parte de Occidente, se puede señalar que Putin no cumplió con su compromiso de proteger las fronteras de Ucrania cuando el país entregó sus armas nucleares en 1994 y tampoco Rusia cumplió el compromiso pactado en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa de 1975 en Helsinki, cuando garantizó las fronteras existentes.

⁵⁸ Vladimir Putin, “A speech delivered...”.

⁵⁹ John J. Mearsheimer, “Getting Ukraine Wrong”, *The New York Times*, March 13, 2014, [<https://www.midcoastforum.org/wp-content/uploads/MearsheimerNYT.pdf>].

Bruselas⁶⁰. La cuestión de dominar el mundo, como lo fue antes de la Primera Guerra Mundial y de la Alemania nazi, no es tema de los países miembros y de la propia UE. Durante el siglo pasado, el deseo por dominar el mundo condujo a los países de Europa a guerras terribles en dos ocasiones, y la UE es precisamente un proyecto para facilitar la convivencia entre diferentes naciones con respeto a sus diferencias culturales y su deseo de autodeterminación combinado con las ventajas de la cooperación europea.

En 1958, seis países empezaron a construir mecanismos a fin de resolver conflictos entre los países miembros para, al mismo tiempo, propiciar la integración económica y política. Con este proyecto, nacido en las cenizas de la Segunda Guerra Mundial, los europeos sentaron las bases para una cooperación intraeuropea que facilitara economías de escala en los procesos productivos y, consecuentemente, alcanzar niveles de bienestar mayores. La idea de que un país dominara a los demás quedó atrás y el nuevo enfoque es la cooperación entre países democráticos, es decir, países que posibilitan la transferencia del deseo ciudadano en decisiones públicas por la vía de elecciones limpias. En la actualidad, la Unión Europea ha crecido considerablemente y tiene 27 miembros, pero sus compromisos para facilitar la convivencia entre diferentes naciones, intereses, etnias y religiones permanecen⁶¹.

El pensamiento geopolítico presupone que un país o potencia domine sobre otros países o el mundo, situación que no refleja la posición actual de la UE. Por el contrario, la meta de la UE, como de otras organizaciones internacionales, es la convivencia pacífica. Por lo tanto, no le interesa derrumbar la Federación Rusa, pero sí le interesa una Rusia democrática y que respete a sus ciudadanos, incluyendo a sus minorías. La autodeterminación ucraniana, es decir, su deseo de construir un país independiente de la Federación Rusa con instituciones democráticas, es, para la UE, un tema que merece ser respaldado, no por ampliar su zona de influencia, sino por aumentar el respeto al valor del derecho internacional de la autodeterminación y a la búsqueda por construir

⁶⁰ Joschka Fischer, *Scheitert Europa? [¿Fracasará Europa?]*, Colonia, Kiepenheuer & Witsch, 2014.

⁶¹ El Tratado de Lisboa de 2007 es la consagración de estos deseos en una base legal. En el artículo 2 de este tratado se definen los valores y en el artículo 21, los valores de la política exterior (Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*).

un sistema de convivencia pacífica y de respeto mutuo entre el Estado y sus ciudadanos.

La política exterior de la Unión Europea busca extender la forma democrática como forma de gobierno en el mundo, con base en los valores que rigen a la propia UE⁶². Se puede interpretar el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (parte del Tratado de Lisboa), que define la política exterior, como un instrumento de intervención en los asuntos internos de otros países y, hasta cierto punto, eso es correcto. No obstante, la acción de la UE está limitada por el respeto a sus valores⁶³, es decir, por el respeto a la autodeterminación. En general, no se trata de obligar a otros países a seguir lineamientos de la UE mediante la imposición por la vía militar, económica o de otra índole. Sin embargo, en casos específicos, la UE usa instrumentos más severos cuando un político actúa como un dictador y no cumple con las ideas básicas democráticas, es decir, cuando existen elecciones no reconocidas por su población. Se utilizan sanciones económicas para incitar a políticos autoritarios a cumplir con ideas básicas de convivencia democrática, o se ayuda a países vecinos con municiones o equipo militar para defender su soberanía, es decir, su deseo por construir un sistema democrático frente a políticos que buscan eliminar su existencia, como es el caso de Ucrania.

En este orden de ideas, no se trata de la dominancia sobre otros países o zona de influencia de la UE al estilo del pensamiento geopolítico, pero sí de la dominancia de valores democráticos. La UE quiere que en otros países se cumplan las normas de la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948⁶⁴ y la vía para alcanzar estos valores es la forma de gobierno democrático. En el caso de Ucrania, al principio, el respaldo de la UE fue verbal y, hasta cierto punto, financiero para los grupos que condenaron el fraude electoral en la Revolución Naranja de 2003-2004. Después, se dio respaldo a la gente que protestó contra la negación de firmar el Acuerdo de Asociación y que buscó, con esto, un proyecto más democratizador en su país. Ahora, la

⁶² *Ibid.*, artículo 21.

⁶³ *Ibid.*, artículo 2.

⁶⁴ A pesar de que la Unión Europea tampoco cumple en su totalidad las ideas consagradas en esta declaración, la autoridad europea condena a otros países cuando las violaciones son mucho más severas.

ayuda, incluyendo la militar, es para las personas que defienden el derecho a la autodeterminación de su país para seguir como Estado independiente y soberano frente a los intereses de Putin⁶⁵. Esta “intervención” no es con el fin de ampliar el poder de Bruselas sobre un terreno colindante con Rusia, sino de permitir hacer realidad los deseos de la población regional para definir su propio camino.

Debido a la interpretación europea de la OTAN como una alianza voluntaria⁶⁶ en defensa de valores democráticos, la decisión de adherirse a esta organización militar no es de la propia organización y tampoco de Estados Unidos como miembro más fuerte. A pesar de la tradición de invitar a un país antes de que lleve a cabo su proceso de adhesión, la decisión para incorporarse es del país en consideración. Cada país decide por sí mismo, según sus procedimientos políticos consagrados en su constitución, si quiere unirse a la alianza militar o no. La OTAN no es actor para incorporar a otros países, sino, por el contrario, es receptor de decisiones soberanas, por lo que un rechazo al deseo de un país que busca construir una democracia mejor y asegurar su seguridad y supervivencia frente a un país más agresivo sería una falta a los principios de la organización.

Debido a las agresiones de Putin contra Ucrania en 2014 y 2022, países que durante mucho tiempo quedaron fuera de la alianza de defensa común, como Suecia y Finlandia, decidieron incorporarse a la OTAN en 2023. Estos países nórdicos tomaron tal decisión no para facilitar a Estados Unidos la dominación *eurásica* –teoría de Mackinder–, sino para facilitar su propia seguridad y defender su sistema democrático y forma de convivencia.

⁶⁵ Federico Fabbrini, *op. cit.*; Cristoph Trebesch, “Foreign Support to Ukraine: Evidence from a Database of Military, Financial, and Humanitarian Aid”, en *CEPR*, 2023, [<https://cepr.org/voxeu/columns/foreign-support-ukraine-evidence-database-military-financial-and-humanitarian-aid>].

⁶⁶ No existe ninguna obligación de adherirse a la OTAN, ni por parte de la Unión Europea ni por Estados Unidos. Esto se refleja en decisiones de países miembros de la UE que no son parte de la Alianza Atlántica, como Austria o Irlanda, o más recientemente, Suecia y Finlandia, que sí han ingresado a ella. Suiza y Serbia, por su parte, son países que prefieren garantizar su seguridad sin ser miembros ni ser presionados por esta alianza.

REFLEXIONES FINALES

En este capítulo se analizó la invasión de Vladimir Putin en Ucrania y el papel de la Unión Europea en este acontecimiento. El conflicto en Ucrania oriental es una confrontación entre dos visiones del mundo. El objetivo de este trabajo fue analizar estas dos narrativas.

En una primera parte se presentó un repaso de la historia de Ucrania, desde sus inicios en 882 d. C. hasta la actualidad. En esa sección se reflexionó sobre los diferentes acontecimientos de la historia del pueblo ucraniano y se reveló que en pocas ocasiones sus deseos por una identidad nacional fueron tomados en consideración. Frecuentemente, las potencias de la época tomaron decisiones por encima del deseo común del pueblo ucraniano. Desde 1991, con su independencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Ucrania posee un propio Estado. Sin embargo, esta autonomía como país independiente se encuentra de nuevo amenazada por una potencia vecina, en este caso, la Federación Rusa de Putin, que no quiere aceptar que los ucranianos desean desarrollar su sistema democrático sin la intervención rusa.

Es posible concluir que, a lo largo de la historia, el vecino poderoso oriental no facilitó el desarrollo de la cultura ucraniana y, por lo tanto, el pueblo ucraniano no quiere subsumirse de nuevo a Rusia, especialmente a una Federación Rusa liderada, de manera más autoritaria, por Putin.

En una segunda parte se investigaron las posiciones, bastante diferentes, de los contrincantes de esta guerra. Se empezó con los argumentos de Putin para justificar su invasión el 24 de febrero de 2022. El presidente de la Federación Rusa mencionó varios puntos. El tema de la pertenencia histórica de Ucrania a Rusia fue negado debido a que la gente que actualmente vive allí rechaza esta idea. El tema de acabar con el fascismo en Ucrania fue rechazado también porque la narrativa de Putin, muy popular entre la gente rusa, no tiene sustento. El último punto, el de más peso, es el argumento de que la Federación Rusa tendría que defenderse frente a una expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte hacia sus fronteras, con lo cual correría el peligro de caer, según el pensamiento geopolítico, bajo la influencia de los Estados Unidos. Según la Federación Rusa, la OTAN es un instrumento geopolítico de Estados Unidos para dominar el mundo, así como lo predice la teoría de Mackinder.

En este contexto, se analizó también la promesa de políticos occidentales –en el momento de la reunificación alemana en 1990– de no ampliar el terreno de la OTAN hacia el oriente. La expansión de la OTAN por países de Europa central es vista por Putin como un rompimiento de esta promesa y, por esta razón, Putin considera necesario tomar Ucrania para asegurar que la Alianza Atlántica no llegue a las fronteras de la Federación Rusa.

Por otro lado, se investigó la posición de la Unión Europea para respaldar el deseo de Ucrania por su autodeterminación. En esa sección se reveló que la UE es un ente activo en el conflicto bélico, no precisamente como combatiente, pero sí como entidad que facilita que los soldados ucranianos combatan de manera exitosa contra los soldados rusos. La UE justifica su iniciativa para defender el deseo democrático de la gente de Ucrania de construir un sistema político con participación ciudadana plural, una forma de hacer política que la UE ha fomentado en sus países miembros y promueve en el resto del mundo mediante su política exterior. El grupo de los 27 busca convencer a los pueblos del mundo de que la democracia bien hecha es la mejor y única forma de transferir el deseo popular a las cúpulas superiores de una sociedad. En este sentido, se reveló que la UE realiza una política exterior activa y, en el caso de Ucrania, ha respaldado por mucho tiempo a los grupos que están interesados en construir en su país un sistema con estas características.

También se destaca que se cumplió la hipótesis de que estas dos versiones de cómo organizar el mundo chocan en la guerra de Ucrania oriental. A diferencia de la Federación Rusa de Putin que busca expandir su dominancia y protegerse de un enemigo, según su versión del mundo, es decir, de la OTAN, la UE, fiel al pensamiento de la doctrina geopolítica, no pretende ampliar el área de poder de Bruselas. No obstante, los comunitarios buscan una forma de dominancia no por un país, sino por un conjunto de valores democráticos.

Las armas conducen a un resultado claro: uno gana y otro pierde. La diplomacia, es decir, la búsqueda de la paz por medio del diálogo, conduce a un compromiso. En este capítulo no se analizaron las opciones de cómo terminar la guerra, y se reconoce que esta decisión es exclusivamente de la Federación Rusa de Putin y de Ucrania como un Estado soberano. Ambos tienen argumentos que parecen incompatibles, pero en un compromiso no se trata de ganar o perder, sino de buscar una solución democrática que facilite la con-

vivencia sin odio. Si un intermediario pudiera alcanzar un compromiso (de cualquier índole), sería una ganancia para todos.

REFERENCIAS

- AGANBEGJAN, Abel, *Ökonomie und Perestroika-Gorbatschows Wirtschaftsstrategien* [Economía y perestroika. Estrategias económicas de Gorbachov], Hamburg, Hoffmann und Campe, 1989.
- APPLEBAUM, Anne, *Red Famine. Stalin's War on Ukraine*, London, Penguin Random House, 2017.
- BOUGAI, Nikolai, *The Deportation of Peoples in the Soviet Union*, New York, Nova Science Publishers, 1996.
- BOULÈGUE, Mathieu, "The Political and Military Implications of the Minsk 2 Agreement", en *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 2016, [<https://www.frstrategie.org/en/publications/notes/political-military-implications-minsk-agreements-2016>].
- CARR, Edward H., *La revolución rusa: de Lenin a Stalin, 1917-1929*, Madrid, Alianza, 2017.
- CENUSA, Denis, Michael Emerson, Tamara Kovziridse y Veronika Movchan, "Russia's Punitive Trade Policy Measures Towards Ukraine, Moldova and Georgia", *CEPS Working Document*, núm. 400, 2014, pp. 1-10, [https://aei.pitt.edu/54994/1/WD_300_Punitive_Trade_Measures_by_Russia.pdf].
- CONSEJO EUROPEO, "Cronología-Fondo Europeo de Apoyo a la Paz", en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f., [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility>].
- _____, "Fondo Europeo de Apoyo a la Paz", en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f., [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-peace-facility/>].
- _____, "Medidas restrictivas de la UE contra Rusia por sus actos en Ucrania (desde 2014)", en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f., [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>].

- _____, “Solidaridad de la UE con Ucrania”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f., [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>].
- DORNBLÜTH, Gesine y Thomas Franke, *Jenseits von Putin-Russlands toxische Gesellschaft [Más allá de Putin. Sociedad tóxica rusa]*, Freiburg, Herder, 2023.
- EUROPEAN COMMISSION, “Civil Society Forum Strengthens the Eastern Partnership”, en *European Commission*, Brussels, 2009, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_09_1715].
- _____, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-Review of the European Neighbourhood Policy*, Brussels, November 18, 2015, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/d4027423-cdae-4f4d-b542-cfd5d04fe826_en?filename=joint-communication_review-of-the-enp.pdf].
- FABBRINI, Federico, “Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro-Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of an EU Fiscal Capacity”, *Politics and Governance*, vol. 11, núm. 4, 2023, pp. 52-61.
- FISCHER, Joschka, *Scheitert Europa? [¿Fracasará Europa?]*, Colonia, Kiepenheuer & Witsch, 2014.
- GUTIÉRREZ del Cid, Ana Teresa, “La nueva Rusia de Putin como reto para la asociación oriental”, *Los Cuadernos de la Cátedra Humboldt de El Colegio de México*, núm. 4, 2015, pp. 67-80.
- HAMEL, Hannelore, “Ordnungspolitische Gestaltung der Wirtschaftssysteme [Diseño institucional de sistemas económicas]”, en Hannelore Hamel (coord.), *Soziale Marktwirtschaft-Sozialistische Planwirtschaft [Economía social de mercado. Economía planificada socialista]*, en Hannelore Hamel (coord.), *Soziale Marktwirtschaft-Sozialistische Planwirtschaft*, München, Vahlen, 1989, pp. 50-92.
- HOFMANN, Erin T., “The Emergence of a Russian-Speaking World and its Impact on Russia’s International Relations”, en *Wilson Center*, 2011, [<https://www.wilsoncenter.org/publication/the-emergence-russian-speaking-world-and-its-impact-russias-international-relations>].

- KIEL INSTITUTE for the World Economy, “Ukraine Support Tracker: Europe Clearly Overtakes US, with Total Commitments now Twice as Large”, en *ifw-Kiel*, 2023, [<https://www.ifw-kiel.de/publications/news/ukraine-support-tracker-europe-clearly-overtakes-us-with-total-commitments-now-twice-as-large/>].
- KLUßMANN, Uwe, Matthias Schepp y Klaus Wiegrefe, “NATO’s Eastward Expansion. Did the West Break its Promise to Moscow”, *Spiegel International*, November 26, 2009, [<https://www.spiegel.de/international/world/nato-s-eastward-expansion-did-the-west-break-its-promise-to-moscow-a-663315.html>].
- LAUTERBACH, Reinhard, *Bürgerkrieg in der Ukraine: Geschichte, Hintergründe, Beteiligte* [*Guerra civil en Ucrania: Sociedad, telón de fondo, participantes*], Berlin, Berolina, 2014.
- MACKINDER, Halford John, “The Geographical Pivot of History”, *The Geographical Journal*, vol. 23, núm. 4, 1904, pp. 421-437.
- MEARSHEIMER, John J., “Getting Ukraine Wrong”, *The New York Times*, March 13, 2014, [<https://www.midcoastforum.org/wp-content/uploads/MearsheimerNYT.pdf>].
- MICHIGAN STATE UNIVERSITY, “Ukrainian Independence Referendum. 1 December 1991”, en *Seventeen Moments in Soviet History. Michigan State University*, 1991, [<https://soviethistory.msu.edu/1991-2/the-end-of-the-soviet-union/the-end-of-the-soviet-union-texts/ukrainian-independence-declaration/>].
- MILLS, Claire, *Military Assistance to Ukraine since the Russian Invasion*, London, House of Commons, 2022.
- MÜNKLER, Herfried, “Antifaschismus als Gründungsmythos der DDR [Antifascismo como mito fundador de la RDA]”, en Manfred Agethen, Eckhard Jesse y Erhart Neubert, *Der missbrauchte Antifaschismus. DDR-Staatsdoktrin und Lebensluge der deutschen Linken* [*El antifascismo abusado. Doctrina del Estado de la RDA como mentira fundamental de la izquierda alemana*], Freiburg, Herder, 2002.
- NEDIĆ, Pavle, “The American Strategy for Eurasia”, *Politika nacionalne bezbednosti*, vol. 18(1/2020), 2020, pp. 221-228, [https://www.researchgate.net/publication/341694128_THE_AMERICAN_STRATEGY_FOR_EURASIA].

- OCHMAN, Marta, “La crisis de Ucrania: un desafío a la política exterior europea”, *Los Cuadernos de la Cátedra Humboldt de El Colegio de México*, núm. 4, 2015, pp. 53-64.
- OHLOBLYN, Alexander, “Treaty of Pereyaslav 1654”, en *Bill Thayer’s Web Site*, 2022, [https://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Gazetteer/Places/Europe/Ukraine/_Topics/history/_Texts/OHLPER/4*.html#:~:text=The%20Pereyaslav%20agreement%20of%201654%20was%20a%20treaty%20of%20military,Ukrainian].
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), “Ucrania: la Asamblea General adopta una resolución humanitaria que exige a Rusia el cese inmediato de hostilidades”, en *Naciones Unidas. Noticias ONU*, 24 de marzo de 2022, [<https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132>].
- _____, “Ucrania: la Asamblea General ‘recalca la necesidad de alcanzar una paz general, justa y duradera’”, en *Naciones Unidas. Noticias ONU*, 23 de febrero de 2023, [<https://news.un.org/es/story/2023/02/1518857>].
- ORGANIZACIÓN DEL TRATADO del Atlántico Norte (OTAN), “NATO’s Role in Bringing Peace to the Former Yugoslavia”, en OTAN, 1997, [<https://www.nato.int/docu/comm/1997/970708/infopres/e-bpfy.htm>].
- PERNICE, Lars, “Sistema económico de la Unión Europea”, en Beatriz N. Pérez, Cuauhtémoc V. Pérez y Teresa del S. Pérez (coords.), *El léxico de la Unión Europea*, México, UAM-Xochimilco, 2023, pp. 411-425.
- PIFER, Steven, “Ukraine, NATO, and Russia”, *OTQ*, vol. 19, núm. 2, 2020, pp. 43-53, [http://turkishpolicy.com/files/articlepdf/ukraine-nato-and-russia_en_6519.pdf].
- PLATO, Alexander von, *Die Vereinigung Deutschlands-ein Weltpolitisches Machtspiel [La unificación alemana-un juego de poder de la política mundial]*, Berlin, Christoph Links Verlag, 2003.
- PLOKHY, Serhii, *The Origins of the Slavic Nations: Premodern Identities in Russia, Ukraine, and Belarus*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2010.
- PUTIN, Vladimir, “A speech delivered at the MSC 2007 by the President Vladimir Putin”, 2007, [https://is.muni.cz/th/xlghl/DP_Fillinger_Speeches.pdf].

- _____, “Address by the President of the Russian Federation”, en *President of Russia*, February 21, 2022, [<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67828>].
- _____, “Address by the President of the Russian Federation”, en *President of Russia*, February 24, 2022, [<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67843>].
- _____, “Rede Wladimir Putins im Deutschen Bundestag am 25.09.2001 [Discurso de Vladimir Putin en la Cámara de Diputados de Alemania]”, en *Deutscher Bundestag*, 2001, [https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/gastredner/putin/putin_wort-244966].
- ROYAL AERONAUTICAL SOCIETY, “MH17-Russians SAM battery named as guilty”, en *Royal Aeronautical Society*, 2018, [<https://www.aerosociety.com/news/mh17-russian-sam-battery-named-as-guilty/>].
- SACHS, Jeffrey, *The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime*, London, Penguin Random House, 2005.
- SCHAEFFER, Ute, *Ukraine:Reportagen aus einem Land im Aufbruch [Ucrania: reportes de un país en resurgimiento]*, Berlin, Klaus Wagenbach, 2015.
- SCHMIDT-HÄUER, Christian, *Mijail Gorbachov. La vida de un estadista*, Barcelona, Gedisa, 1988.
- SCHWABACH, Aaron, “The Legality of the NATO Bombing Operation in the Federal Republic of Yugoslavia”, *Pace International Law Review*, vol. 11, núm. 2, 1999, pp. 1-14.
- SOLZHENITSYN, Aleksandr, *Archipiélago Gulag*, Barcelona, Plaza y Janés, 1975.
- THRÄNERT, Oliver, “Zbigniew Brzezinski-Die einzige Weltmacht-Amerikas Strategie der Vorherrschaft [Zbigniew Brzezinski. La única potencia mundial. La estrategia de supremacía de Estados Unidos]”, en *International Politics and Society*, 1998, [https://www.fes.de/ipg/rez_thra.html].
- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (versión consolidada), Diario Oficial de la Unión Europea (C 326), 26 de octubre de 2012, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF].
- TREBESCH, Cristoph, “Foreign Support to Ukraine: Evidence from a Database of Military, Financial, and Humanitarian Aid”, en *CEPR*, 2023,

[<https://cepr.org/voxeu/columns/foreign-support-ukraine-evidence-database-military-financial-and-humanitarian-aid>].

WILSON, Andrew, "Ukraine's Orange Revolution, NGOs and the Role of the West", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19, núm. 1, 2006, pp. 21-32, [<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09557570500501747?scroll=top&needAccess=true>].

EL CONFLICTO ARMADO EN UCRANIA: ¿PREÁMBULO DE UN SISTEMA INTERNACIONAL MULTIPOLAR?

MAURICIO ALONSO ESTEVEZ DANIEL

INTRODUCCIÓN

Los hechos en Ucrania no pueden explicarse solo desde el punto de vista de las decisiones tomadas por las élites gubernamentales de los diferentes agentes involucrados en el conflicto, ni desde los niveles local, regional o internacional de manera separada. Las perspectivas fragmentadas pueden ser superficiales, contribuir a la generación de propaganda y ayudar a alimentar la desinformación del público para que se mantenga alejado de los fenómenos internacionales más relevantes. En ocasiones, los círculos académicos contribuyen a generar un marco de análisis sesgado que distorsiona el entendimiento de los fenómenos sociales. Para comprender con claridad los acontecimientos en Ucrania es necesario estudiar el problema como un todo originado en un determinado contexto histórico, que atraviesa aspectos económicos, políticos y sociales desde lo local hasta lo global.

El conflicto en Ucrania de 2014 se ha convertido en un elemento central que da forma al sistema internacional contemporáneo. El inicio del conflicto se encuentra en la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico

Norte (OTAN) al este de Europa y en el reposicionamiento de Rusia como actor clave en el mundo. En Ucrania intervienen agentes internacionales con el potencial de modificar algunas de las reglas y dinámicas más importantes del sistema mundial.

En este capítulo se analizan, desde la perspectiva de la economía política internacional y la historia, las implicaciones del conflicto en Ucrania en la configuración de un mundo multipolar. Se reconoce a Rusia y a Estados Unidos de América como agentes internacionales con la capacidad de reacomodar las relaciones de poder por medio de una guerra subsidiaria. En este enfrentamiento, Rusia interviene por medio del despliegue de sus fuerzas armadas y los Estados Unidos participan junto con la OTAN mediante el envío de armas, entrenamiento militar a los soldados ucranianos y el apoyo económico-político brindado al gobierno de Kiev. La perspectiva rusa de soberanía nos ayuda a entender las acciones de Moscú en el ámbito internacional. La posición de Rusia se sustenta en la historia de ataques surgidos desde Europa, en la incapacidad de establecer vínculos económico-políticos duraderos con Occidente y en el objetivo de construir un sistema internacional multipolar.

En este capítulo se plantean los antecedentes y un contexto general para explorar los orígenes del conflicto. La multipolaridad se analiza desde la perspectiva de Rusia y su relación con otros agentes internacionales, como Estados Unidos y Ucrania, para tratar el conflicto armado a manera de un antecedente en la conformación de un sistema internacional multipolar. En la sección final se ofrecen algunas reflexiones.

ANTECEDENTES

Encontrar el origen de un conflicto internacional no es tarea sencilla para los estudiosos de las relaciones internacionales; por ese motivo, es importante utilizar las herramientas que nos provee la historia, las ciencias políticas y la economía para adentrarnos en el estudio de estos eventos. Debemos reconocer que ningún acontecimiento con el potencial de transformar el sistema internacional tiene un único origen. El conflicto en Ucrania puede modificar las dinámicas de poder internacionales y, por lo tanto, reescribir algunas reglas del sistema internacional.

Si analizamos el conflicto en Ucrania como un evento aislado que solo compete a la región este de Europa y a los intentos de expansión rusa más allá de sus fronteras actuales, y como un acto iniciado por las élites políticas de ese país y sus posiciones revanchistas¹, es fácil dejarse llevar por opiniones como las de Ian Bremmer, quien ha calificado la guerra en Ucrania como “una de las peores decisiones estratégicas que cualquier líder de un país poderoso ha tomado”², en clara referencia al presidente ruso Vladimir Putin, al costo en vidas humanas y al auge de los sentimientos nacionalistas en Ucrania. Sin embargo, el nacionalismo ucraniano no fue alimentado por las acciones beligerantes de Rusia, porque desde la desintegración de la Unión Soviética ya se comenzaban a hacer evidentes algunas perspectivas nacionalistas en las antiguas repúblicas socialistas³.

Tomando en consideración la historia europea reciente, debemos reconocer que el ultranacionalismo en Europa no se extinguió al finalizar el nacional-socialismo alemán y el fascismo italiano, pues sus semillas, aunque apagadas, se mantuvieron vivas⁴. Solo se necesitaba una crisis social lo suficientemente profunda para reactivarlas con fuerza, y quizá la crisis financiera de 2008 fue el detonante de la nueva oleada de ultranacionalismos en Europa⁵. A lo anterior debemos agregar que el gobierno estadounidense, con el apoyo de grupos nacionalistas locales, impulsó una serie de revoluciones de colores en el antiguo espacio socialista⁶, incluso antes de la crisis *subprime* ya señalada.

Los hechos en Ucrania no pueden explicarse solo desde el punto de vista de las decisiones tomadas por las élites gubernamentales, ni desde los ámbitos lo-

¹ David R. Marples, “Russia’s War Goals in Ukraine”, *Canadian Slavonic Papers*, vol. 64, núms. 2-3, 2022, pp. 207-219; Trine Flockhart y Elena Korosteleva, “War in Ukraine: Putin and the Multi-order World”, *Contemporary Security Policy*, vol. 43, núm. 3, 2022, pp. 466-481.

² Ian Bremmer, “Counts the Cost of the War to Vladimir Putin”, *The Economist*, April 23, 2022.

³ Alexandr Solzhenitsyn, *Rusia bajo los escombros*, México, FCE, 2002.

⁴ Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Argentina, Crítica, 1999.

⁵ Adam Tooze, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, México, Planeta, 2018.

⁶ Taras Kuzio, “Oligarchs, Tapes and Oranges: ‘Kuchmagate’ to the Orange Revolution”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 23, núm. 1, 2007, pp. 30-56.

cal o regional. Estas perspectivas son por demás superficiales, rayan en la propaganda y alimentan la desinformación del público para que apoyen acciones con el potencial de perjudicarlos. El conflicto en Ucrania es parte de una serie de acontecimientos que han dado forma al sistema internacional contemporáneo. Para no ir demasiano atrás en la historia, podemos encontrar los orígenes del conflicto en la política de distensión iniciada por Mijail Gorbachov en la década de 1980⁷, así como en la desintegración de la Unión Soviética, el surgimiento de una narrativa triunfalista en los Estados Unidos⁸, los cambios en las políticas de defensa y la expansión de la OTAN al este de Europa, la Revolución Naranja, el fortalecimiento estratégico de Rusia, el Euromaidán, la incorporación de Crimea a Rusia y el inicio del conflicto armado en el Donbas en 2015.

La narrativa triunfalista de los Estados Unidos no es un factor menor, pues ha permitido justificar los ataques preventivos e intervenciones armadas. Lo anterior se observó desde las guerras en los Balcanes⁹ hasta el respaldo del gobierno estadounidense a la perspectiva que apoya el supuesto derecho de defensa del Estado de Israel¹⁰, que busca justificar el desplazamiento forzado de la población palestina del norte de Gaza, la ocupación por la fuerza del territorio palestino y los crímenes de guerra. Esta narrativa resulta ser muy poderosa porque no solo permea la mentalidad de los líderes de los países socios de los Estados Unidos, también se ha convertido en una idea de referencia para la construcción de argumentos que critican las acciones de los Estados Unidos en los ámbitos políticos y académicos internacionalmente hablando. Es decir, se ha convertido en el marco de pensamiento dominante para justificar el momento unipolar estadounidense y para tratar de comprender los conflictos internacionales.

⁷ Mikhail Gorbachev, “The River of Time”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 48, núm. 6, 1992, pp. 22-27.

⁸ Richard Sakwa, “One Europe or None? Monism, Involution and Relations with Russia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 70, núm. 10, 2018, pp. 1656-1667.

⁹ Michael Mandelbaum, “A Perfect Failure: NATO’s War against Yugoslavia”, *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 5, 1999, pp. 2-8.

¹⁰ Nadav Peldman, “El derecho inquebrantable de Israel a la autodefensa”, *El Economista*, 19 de octubre de 2023.

Desde las relaciones internacionales, la guerra en Ucrania puede entenderse como un acontecimiento derivado de factores multinivel, que se ha convertido en un enfrentamiento armado entre Rusia y la OTAN en el que Ucrania ha sido utilizada para favorecer los intereses de la Alianza Atlántica. Al mismo tiempo, este conflicto lo utilizó Rusia como punta de lanza para impulsar la construcción de un sistema internacional multipolar, donde este país ocupe un lugar relevante en los espacios económicos y políticos más significativos del mundo, al tiempo que erige un punto de defensa para frenar la expansión de la OTAN al este y trata de fortalecer su economía y el nacionalismo entre su población. Para Rusia los riesgos de estas medidas son altos, pero los beneficios potenciales también lo son.

LA MULTIPOLARIDAD

Las relaciones internacionales están marcadas por la naturaleza y distribución de poder entre los agentes. Estas relaciones no son únicamente una manera de describir la realidad, son los elementos explicativos de proyectos políticos e ideológicos para conformar un determinado orden. Son las motivaciones ideológicas de los grupos de poder más fuertes las que marcan los enfoques dominantes. Y las ideas, instituciones y capacidades materiales de los Estados les permiten incidir en el sistema internacional¹¹.

En la historia reciente se puede destacar un momento de unipolaridad que coincide con el final de la Guerra Fría. Para Joseph Nye, este momento se vislumbró cuando la Unión Soviética desapareció y los Estados Unidos, tras la victoria en la primera guerra del Golfo, buscaron mantener la legitimidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La unipolaridad plantea que el sistema internacional estará determinado por la estabilidad y la seguridad, condiciones que surgen porque existe un Estado poderoso que domina el sistema y que es capaz de fundar un orden, ya sea por el establecimiento de consensos o por la fuerza. Esta idea la plantean constantemente los líderes

¹¹ Robert W. Cox, "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales", *Relaciones Internacionales*, núm. 24, 2013-2014, pp. 129-162.

occidentales que han tratado de imponer una sola perspectiva de pensamiento político, producción económica y valores para el resto del mundo. Desde este punto de vista, no existe un orden sin hegemonía, y sin esta tampoco hay cooperación internacional.

¿Deberíamos pensar que el gobierno de los Estados Unidos garantiza cierto orden internacional justo porque es el único país lo suficientemente poderoso para imponerse de manera global? La respuesta inmediata es no, pero los partidarios de esta idea han tratado de institucionalizar la unipolaridad estadounidense y su hegemonía surgida de la conjugación de una estructura social, económica y política¹², al tiempo que promueven los conflictos en el sistema internacional.

La estrategia de Estados Unidos consiste en contraerse y expandirse económica y políticamente según las circunstancias del sistema mundial y los intereses de sus élites, lo que termina por afectar su función en los organismos internacionales y las relaciones con sus aliados. Para Vyacheslav Nikonov¹³, la estrategia de hegemonía mundial impuesta por los Estados Unidos implica desplegarse como policía mundial sin contemplar la gestión social o el intento por resolver los problemas del sistema internacional más apremiantes. La pretensión estadounidense es tener libertad de acción, liberarse de la responsabilidad por cualquier cosa que no represente un interés inmediato. Por tales motivos, el concepto de intervención humanitaria se aplica y aplicará de forma selectiva: no cuando se producen las peores violaciones de los derechos humanos, sino en las regiones en las que los Estados Unidos tienen otros intereses en juego.

Los Estados Unidos, en el sistema económico internacional, cuentan con el dólar como un elemento para ejercer poder¹⁴. Además, tienen una gran capacidad militar nuclear que ronda las 1 750 ojivas desplegadas¹⁵. Su economía

¹² José Antonio Sanahuja, “Los desafíos de la teoría crítica de las relaciones internacionales”, en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, *Teorías de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 157-188; Robert W. Cox, *op. cit.*

¹³ Vyacheslav Nikonov, “Back to the Concert”, *Russia in Global Affairs*, November 16, 2002, [http://eng.globalaffairs.ru/number/n_12].

¹⁴ Adam Tooze, *op. cit.*

¹⁵ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “Nuclear Weapon Modernization Continues but the Outlook for Arms Control is Bleak: New SIPRI Yearbook out

sigue siendo la más importante del mundo y sus políticas interna y externa inciden en los asuntos mundiales. La fuerza de los Estados Unidos se sustenta en la estructura económica, las fronteras y las barreras establecidas a su alrededor, un sistema de incentivos y expansión a los mercados externos¹⁶. Para hacer valer su poder, el gobierno estadounidense no duda en tomar posiciones unilaterales en los espacios regionales e internacionales.

Los Estados Unidos tienen el potencial de trasladar sus relaciones sociales de producción, su forma de Estado y su ordenamiento mundial al sistema internacional. El imaginario colectivo que prevalece en Occidente sobre el orden internacional incluye las normas e instituciones que lo administran, y este imaginario también está preconfigurado desde los Estados Unidos¹⁷. Lo anterior aumenta el potencial estadounidense para dominar a agentes diferentes a los occidentales e, incluso, someter a sus socios. En ese sentido, ante los acontecimientos en Ucrania, el ministro de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, Serguei Lavrov, afirmó:

Estados Unidos ha subyugado a la Unión Europea, privándola de cualquier indicio de independencia y soberanía. Son grandes demócratas, como sabemos, pero entienden la democracia como su derecho a imponer su forma de entender la democracia a todos los demás.

La Carta de las Naciones Unidas no menciona la palabra “democracia”, pero menciona un principio, que es más democrático que cualquier otra cosa: la ONU se basa en la igualdad soberana de los Estados. Si alguien encuentra algún tipo de

Now”, en SIPRI, 2020, [<https://www.sipri.org/media/press-release/2020/nuclear-weapon-modernization-continues-outlook-arms-control-bleak-new-sipri-yearbook-out-now>].

¹⁶ Aleksandr Losev, “Neo-Mercantilism, Neo-Modernism or Neo-Imperialism?”, *Russia in Global Affairs*, October 5, 2017, [<http://eng.globalaffairs.ru/number/Neo-Mercantilism-Neo-Modernism-or-Neo-Imperialism-19038>].

¹⁷ Adam David Morton, “Social Forces in the Struggle over Hegemony: Neo-Gramscian Perspectives in International Political Economy”, *Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society*, vol. 15, núm. 2, 2003, pp. 153-179.

respeto de este principio por parte de los países occidentales, estoy dispuesto a nominar a esa persona para el Premio Nobel de la Paz.

Occidente reaccionó negativamente [a la operación militar especial rusa en Ucrania] y la condenó, mientras que los países en desarrollo, en su mayoría, dijeron: “Somos neutrales”. Pues respeten su neutralidad. Pero Occidente envía diariamente señales a todos los países de Asia, América Latina y África: “No acepten delegaciones rusas, condenen, únense a las sanciones”¹⁸.

Ray Kiely reconoce la existencia de la hegemonía de los Estados Unidos, pero afirma que se ha construido una mayor interdependencia económica entre los Estados, puesto que la dominación militar y política no garantiza la completa dominación económica¹⁹. A pesar de ello, el ejército estadounidense opera en favor del capital transnacional para mantener el “imperio del capital” ubicado en Washington, pues el centro del capital sigue estando en los Estados Unidos²⁰. Lo anterior plantea otra perspectiva sobre el predominio estadounidense: el sistema imperio. A partir de este, los Estados Unidos se colocan a la cabeza del sistema, haciéndose acompañar por el resto de los países del Grupo de los Siete (G7). En segundo nivel se encuentran las empresas transnacionales y, en tercer lugar, los organismos internacionales como las Naciones Unidas²¹.

Las pretensiones del sistema imperio pueden definirse a partir de las características del imperialismo propuestas por Vladimir Lenin²²: la concentración del capital que produce monopolios, el desarrollo del capital financiero, la exportación de capitales, la formación de cárteles y la división territorial del mundo. Sin embargo, la tendencia a la producción de monopolios no significa el fin de la competencia, sino su intensificación, entendida como la lucha por

¹⁸ Cancillería de Rusia, “Canal oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia”, en *Telegram*, s.f., [<https://t.me/MFARussia>].

¹⁹ Ray Kiely, “United States Hegemony and Globalisation: What Role for Theories of Imperialism?”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19, núm. 2, 2006, pp. 205-221.

²⁰ Adam David Morton, *op. cit.*

²¹ *Idem.*

²² Vladimir Lenin, “Imperialismo fase superior del capitalismo. Esbozo popular”, en *Obras escogidas*, tomo I, Moscú, Progreso, 1961, pp. 373-424.

el control rentista de los mercados, lo que produciría que la economía mundial fuera dominada por bloques competitivos de capital organizado en el ámbito nacional²³. Y cuando los medios económicos no son suficientes, queda la vía de las sanciones y del uso de la fuerza.

El gobierno de los Estados Unidos en distintos momentos buscó el respaldo de la Unión Europea (UE), ejerció presión sobre organizaciones internacionales, como la ONU, e impulsó el fortalecimiento de la OTAN para lograr sus objetivos particulares, incluso si estos afectaban de manera negativa a sus aliados. Los Estados Unidos pueden ser calificados como una hegemonía revisionista, la cual intenta modificar las instituciones y reglas que, en buena medida, ayudó a crear y, por ello, le otorgan una cuota mayor de poder²⁴.

En una narrativa convencional pareciera que los Estados Unidos han alcanzado sus propios límites económicos y políticos, principalmente porque el sistema económico mundial está comenzando a dividirse. En este escenario, China se está convirtiendo en una gran potencia, que es observada por el gobierno estadounidense como una amenaza²⁵. Las empresas chinas se han logrado expandir internacionalmente y la diplomacia china ha comenzado a disputar el liderazgo estadounidense en foros económicos multilaterales²⁶. Sin embargo, no hay duda de que los Estados Unidos dominan la región de América del Norte, y extienden su influencia hacia América Latina y el Caribe. Su capacidad política, económica y militar le permite tener presencia en diferentes latitudes. En el caso de Europa occidental, los Estados Unidos han logrado mantener su

²³ Ray Kiely, *op. cit.*

²⁴ José Antonio Sanahuja, “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza de la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea”, en Vitoria Gasteiz, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2007, pp. 297-384.

²⁵ David Grossman, “‘China es una amenaza mayor que la Unión Soviética’: las crecientes preocupaciones de Estados Unidos por el avance del país asiático”, en *BBC News Mundo*, 10 de noviembre de 2019, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50344853>].

²⁶ Oliver Stuenkel, “Post-Western World and the Rise of a Parallel Order”, en *Valdai Club Foundation*, October 4, 2016, [<https://valdaiclub.com/a/highlights/post-western-world-and-rise-of-a-parallel-order/>].

influencia en los asuntos europeos gracias a su posición en la OTAN²⁷. La influencia de Estados Unidos en Europa creció una vez más debido a la escalada del conflicto en Ucrania y a la necesidad europea de hidrocarburos.

La multipolaridad es un sistema de relaciones internacionales en el que un grupo de Estados poderosos o grandes potencias o polos son los guardianes del orden basado en el equilibrio de poder entre ellos. Cada polo debe contar con cierta cantidad de poderío militar, económico y potencial político, así como la voluntad y capacidad de regular los procesos mundiales. Teóricamente, en el sistema internacional existe la posibilidad de que se establezca un equilibrio de poder. Los sistemas bipolares son estables porque se podría predecir de manera constante las acciones de los dos Estados poderosos. Se considera que los sistemas más inestables son los multipolares porque los Estados dependen de los esfuerzos internos, la estabilidad económica y política, así como del desarrollo de su capacidad militar y de los esfuerzos externos, como la búsqueda de alianzas y negociaciones con otros Estados. Esto hace que las capacidades reales de los Estados representen una incertidumbre.

La multipolaridad cobra importancia ante el aparente declive político y económico de los Estados Unidos. La “guerra preventiva” en Afganistán tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, que concluyó con una caótica retirada tras 20 años de ocupación²⁸, la posterior guerra unilateral en Irak y la intervención armada en Libia deterioraron el consenso político mundial construido por los Estados Unidos. Estos hechos, aunados a la crisis económica de 2008, han revitalizado el debate en torno al liderazgo estadounidense. No obstante, los medios de comunicación occidentales mantienen un discurso de unidad en torno a los “valores occidentales”, que sirvió para lograr una victoria parcial en las narrativas sobre las guerras, pero este discurso no puede ocultar las derrotas de los Estados Unidos y sus aliados. Debemos reconocer que los Estados Unidos aprendieron de sus errores, puesto que en el conflicto en Ucrania no han desplegado soldados de manera formal y se han limitado

²⁷ Caroline Lucas, “Crisis in the United Nations, NATO and the European Union”, *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 19, núm. 4, 2003, pp. 275-284.

²⁸ David Zucchino, “Guerra en Afganistán: cronología de una guerra de dos décadas,” *The New York Times*, 7 de octubre de 2021, [<https://www.nytimes.com/es/article/guerra-afganistan-que-pasa.html>].

a otorgar recursos económicos, asesoramiento militar, información de inteligencia, equipos militares y apoyo diplomático. Después de todo, ¿quién no ama la libertad y fraternidad?

Han pasado varias décadas desde que el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Yevgeny Primakov, comenzó a hablar de la necesidad de construir un mundo multipolar, un sistema internacional donde no prime la posición unilateral estadounidense ni la imposición de su agenda en los asuntos internacionales²⁹. La postura de Primakov parecía algo alejada del contexto histórico en que fue promulgada debido a la crisis económica y social a la que se enfrentaba Rusia y el resto de los antiguos países socialistas. Por otro lado, los Estados Unidos impulsaban, con fuerza, una narrativa triunfalista que los colocaba como los únicos vencedores de la Guerra Fría, pasando por alto los esfuerzos de Europa y de la Unión Soviética para terminar con esta confrontación. Desde entonces, el contexto político y económico internacional ha cambiado significativamente. Rusia comenzó una etapa de reestructuración de su política exterior, fortaleció sus posiciones político-militares y reestructuró su economía.

El conflicto de Osetia del Sur de 2008 marcó el resurgimiento de la política exterior rusa³⁰, luego de la debacle sufrida durante las guerras de los Balcanes en la década de 1990. No obstante, el conflicto pasó desapercibido en el plano europeo por la crisis económica de ese mismo año³¹ y los acercamientos entre los gobiernos de Dmitri Medvedev y Barack Obama, que se cristalizaron en las ilusorias políticas de la “*peregruzka o reset*”³².

La separación entre Rusia y Occidente fue gradual, pero ahora es evidente y se refleja en los cambios en el lenguaje de los líderes políticos rusos que hacen énfasis en la soberanía de su país y en su política exterior. El 31 de marzo de

²⁹ Yevgeni Primakov, “A World Without Superpowers”, *Russia in Global Affairs*, núm. 3-2003 July/September, [http://eng.globalaffairs.ru/number/n_1667].

³⁰ Ritsa Panagiotou, “The Centrality of the United Nations in Russian Foreign Policy”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 27, núm. 2, 2011, pp. 195-216.

³¹ Julia Glathe, entrevista personal a Mauricio Estevez, 6 de mayo de 2019.

³² Gale Mattox, “Resetting the US-Russian Relationship: Is ‘Cooperative Engagement’ Possible?”, *European Security*, vol. 20, núm. 1, 2011, pp. 103-106.

2023 fue aprobado, por decreto del presidente de Rusia, el concepto de política exterior de la Federación de Rusia, donde se establece lo siguiente:

La posición de Rusia en el sistema mundo se determina por la disponibilidad de los recursos considerables en todas las esferas de actividad vital, así como por su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad (de la ONU), de participante de las organizaciones y asociaciones interestatales principales, de una de las dos mayores potencias nucleares y del Estado sucesor (heredero) de la URSS. Rusia, habida cuenta de su contribución decisiva a la victoria en la Segunda Guerra Mundial, así como de su papel activo en la construcción del sistema moderno de relaciones internacionales y en el desmantelamiento del sistema mundial [sustentado en el] colonialismo, actúa como uno de los centros soberanos del desarrollo mundial y ejerce su misión históricamente única de [mantener] el equilibrio mundial de poder, [estableciendo] un sistema internacional multipolar y [garantizando las] condiciones para el desarrollo [...] pacífico y progresivo [de la humanidad] sobre la base de [una] agenda unificadora y constructiva.

Rusia lleva a cabo una política exterior independiente y multidireccional dictada por sus intereses nacionales y por la conciencia de su responsabilidad especial de mantener la paz y seguridad en los planos mundial y regional. La política exterior de Rusia tiene [un] carácter pacífico, abierto, previsible, coherente, pragmático, [y que está] basado en el respeto de los principios y normas universalmente reconocidos del derecho internacional y en el espíritu de cooperación internacional en pie de igualdad para abordar los desafíos comunes y promover los intereses compartidos. La actitud de Rusia hacia otros Estados y asociaciones interestatales viene determinada por el carácter constructivo, neutral o inamistoso de su política hacia la Federación de Rusia³³.

Cabe resaltar que las bases del concepto de política exterior emanan del pasado reciente ruso, de la herencia soviética, el andamiaje normativo institucional de la ONU y de la disuasión nuclear. Las ideas fundamentales de este concepto

³³ Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (MAEFR), “Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia”, en *Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia*, 31 de marzo de 2023, [https://mid.ru/es/foreign_policy/official_documents/1860586/].

se sustentan en la eliminación del colonialismo, la soberanía, la multipolaridad, el desarrollo pacífico y la amistad de los pueblos. Si bien es necesario esperar un tiempo para ver los efectos del concepto y sus implicaciones más allá de la retórica, vale la pena mencionar que ya se ha utilizado como una justificación de las acciones rusas en Ucrania y en los acercamientos de Rusia con países del sur global.

La expansión de la OTAN al este de Europa debe ser considerada como una de las causas fundamentales para la reconfiguración de la industria militar y la estrategia bélica rusa. Para 2004 prácticamente todos los antiguos países integrantes del Pacto de Varsovia ya pertenecían a la OTAN. Derivado de lo anterior, Ucrania se convirtió en el último sitio de contención de la expansión de la Alianza Atlántica y en una de las líneas de seguridad más importantes. Ucrania tiene un valor estratégico, económico e histórico-cultural para Rusia, ha servido como un territorio defensivo ante las invasiones europeas: Polonia en 1605, Suecia en 1708, Francia en 1812 y Alemania en el marco de las dos guerras mundiales en 1914 y 1941, respectivamente³⁴.

Es probable que Rusia se encuentre atrapada en su propia geografía porque carece de barreras naturales que le permitan montar una línea defensiva, por ese motivo, necesita mantener un territorio amplio para defenderse³⁵. Sin embargo, esta situación no significa que Rusia deba extender su territorio de manera desmesurada, puesto que mantener integrado un país de tal envergadura representa grandes problemas de seguridad, políticos y económicos. El establecimiento de Ucrania como un espacio de contención entre el este y el oeste de Europa, aunado al establecimiento de relaciones de cooperación y seguridad colectiva con sus países vecinos, pudo representar la estrategia de defensa más efectiva para Rusia. Sin embargo, el segundo elemento fue prácticamente eliminado por el inicio de la operación militar especial y la negativa occidental de negociar, durante marzo de 2022, para tratar de debilitar a Rusia o, cuando menos, alcanzar algún objetivo estratégico estadounidense³⁶.

³⁴ Tim Marshall, *Prisoners of Geography*, New York, Scribner, 2015.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Connor Echols, “Diplomacy Watch: Did Boris Johnson Help Stop a Peace Deal in Ukraine?”, en *Responsible Statecraft*, September 2, 2022, [<https://responsiblestatecraft.org/2022/09/02/diplomacy-watch-why-did-the-west-stop-a-peace-deal-in-ukraine/>].

El territorio ucraniano es fundamental para Rusia en cuatro sentidos: por su valor histórico, por la separación entre ucranianos y rusos, por la posición estratégica de Ucrania entre Rusia y la OTAN y porque “Ucrania tiene un gran potencial demográfico, económico, científico y cultural que podría ayudar a que Rusia se convierta en un centro de poder global”³⁷. En este sentido, Bielorrusia también desempeñaría un papel destacado como parte de los pueblos eslavos que, desde una perspectiva nacionalista, “no debieron de separarse” para consolidar el poderío ruso³⁸. Las narrativas convencionales de Occidente que afirman que “sin Ucrania, Rusia deja de ser un imperio” no consideran que en el pasado “Rusia no se convirtió en un imperio como resultado de la incorporación de Kiev y otras tierras a ambos lados del río Dniéper”³⁹, sino por la ampliación de su territorio al este⁴⁰, y que la reconfiguración actual de Rusia como un agente global se consiguió sin la absorción de Ucrania, Bielorrusia o los países de Asia central.

A mediados de la primera década del siglo XXI, Rusia comenzó a definir una nueva política económica que se ha caracterizado por la explotación de energéticos y materias primas, al tiempo que impulsa su mercado interno, desarrolla infraestructura y fomenta la producción nacional de algunos bienes de consumo esenciales. Esto ha permitido que Rusia desarrolle un tipo de industrialización dirigida por el Estado y sustentada en la propiedad privada, que le permite contar con la base material para hacer frente a las sanciones económico-financieras impuestas por los Estados Unidos y sus aliados desde 2014. En Rusia se implementó un nuevo sistema de pagos y tarjetas denominado Mir, que ha sustituido a las empresas Visa y MasterCard y al sistema SWIFT. La transición en el uso de este sistema fue gradual, pero contundente. Tras el inicio de la operación militar especial ha sido sencillo cambiar divisas en efectivo en cualquier banco ruso, al tiempo que la población local y extranjera puede recibir dinero desde el exterior por medio de las criptomonedas. El éxito de

³⁷ Dmitri Trenin, “How Russia Could Recalibrate Its Relationship with Ukraine”, en *Carnegie Endowment for International Peace*, September 10, 2021, [<https://carnegiemoscow.org/commentary/85314>].

³⁸ Alexandr Solzhenitsyn, *op. cit.*

³⁹ Dmitri Trenin, *op. cit.*

⁴⁰ Tim Marshall, *op. cit.*

esas medidas no ha sido menor puesto que la población rusa prácticamente no percibió los cambios. Es evidente que Rusia cuenta con una base material para hacer frente a las sanciones y a la lotería de precios de los hidrocarburos. Esto último fue uno de los mayores problemas económicos a los que se enfrentó el país desde la desintegración de la Unión Soviética⁴¹.

Rusia y China, junto con el resto de los países BRICS (Brasil, India y Sudáfrica), fomentan la desdolarización del sistema económico por medio del pago de bienes y servicios con monedas distintas al dólar⁴². El modelo de integración económica ofrecido por este grupo de países, que se caracteriza por la flexibilidad, el respeto a los lineamientos de política interna de cada país y el impulso del comercio, ha cosechado nuevos éxitos gracias a la incorporación, en enero de 2024, de Egipto, Etiopía, Arabia Saudita, Irán y Emiratos Árabes Unidos. El nuevo grupo ahora representa un 30% del producto interno bruto (PIB) mundial, cerca del 46% de la población del mundo, y juntos controlan el 42% de la oferta de petróleo⁴³.

Si bien las sanciones económicas de Occidente afectaron las redes comerciales con Europa, favorecieron la salida de empresas y capitales de Rusia; los espacios dejados por la inversión extranjera fueron sustituidos rápidamente por capitales y empresas locales que se hicieron con los nichos de mercado abandonados. Estas acciones permitieron que los puestos de trabajo se mantuvieran y que los efectos de la inflación se aminoraran. Las decisiones políticas fueron favorables para el equilibrio económico de Rusia. Según el Servicio de Estadísticas de Rusia (Rosstat), durante el segundo trimestre de 2023 la economía rusa logró un crecimiento del 4.9% a pesar de las sanciones y el conflicto armado. Sin embargo, durante el mismo periodo la economía rusa no había alcanzado el nivel previo que tenía al inicio de la operación militar especial⁴⁴.

⁴¹ Yevgeny Primakov, "Perception of Russia in the World", *Russia in Global Affairs*, April 15, 2013, [<https://eng.globalaffairs.ru/articles/perception-of-russia-in-the-world/>].

⁴² Gerardo Esquivel, "La economía china y la expansión de los BRICS", *El País*, 23 de agosto de 2023.

⁴³ Yago Álvarez, "¿Qué puede suponer la expansión de los BRICS para la economía y hegemonía global?", *El Salto*, 23 de agosto de 2023.

⁴⁴ Agence France-Presse (AFP), "Economía rusa vuelve a crecer tras cuatro trimestres de contracción", *El Economista*, 11 de agosto de 2023.

EL CONFLICTO EN UCRANIA

La construcción de un mundo multipolar requiere de ideas, instituciones y capacidades materiales. Si bien Rusia ha logrado un rápido fortalecimiento en cada una de estas áreas y ha mejorado sus relaciones con países de América Latina, África y Asia, esto no significa que se encuentre en la posición de trastocar las bases del sistema económico y político internacional o que busque hacerlo. Por otro lado, la idea de que Rusia pretende configurarse como un nuevo país hegemónico es incorrecta por dos razones: los líderes políticos rusos están conscientes de que carecen de las capacidades materiales necesarias para extender su influencia, y porque la búsqueda de un mundo multipolar es un medio para lograr la seguridad y el reconocimiento necesarios para mantener la soberanía rusa. Pese a las narrativas de los medios de comunicación y de algunos círculos académicos occidentales, en los hechos la influencia rusa en el mundo se contrajo de manera significativa desde la desintegración de la Unión Soviética.

El conflicto ucraniano fue influenciado por grupos ultranacionalistas recién instalados en Kiev durante 2014. Estos grupos estaban encabezados por Arseni Yatseniuk y Yulia Timoshenko, quienes recibieron apoyo de los Estados Unidos y la OTAN. Por su parte, Rusia, casi de inmediato, ofreció apoyo a las repúblicas del Donbas⁴⁵. Los enfrentamientos y la violencia propiciados por ambos bandos no se hicieron esperar. Pero el punto de inflexión del conflicto fue la muerte de 42 activistas antimaidán en el incendio provocado en la Casa de los Sindicatos en Odesa, el 2 de mayo de 2014. El gobierno ucraniano rápidamente culpó a los manifestantes antimaidán de los acontecimientos, y los servicios de seguridad ucranianos responsabilizaron del incendio a grupos armados rusos y de la República Moldava Pridnistroviana. El gobierno ruso culpó a sicarios neonazis ucranianos, al tiempo que el portavoz de la presidencia rusa, Dmitri Peskov, responsabilizó a las autoridades de Kiev y gobiernos de Occidente por brindar apoyo a estos grupos ultras y ser directamente responsables de la violencia ocurrida en esa ciudad⁴⁶.

⁴⁵ John Bellamy Foster, “The U.S. Proxy War in Ukraine”, *Monthly Review Online*, April 9, 2022, [<https://mronline.org/2022/04/09/the-u-s-proxy-war-in-ukraine/>].

⁴⁶ Sputnik, “Quemados vivos: la tragedia en la Casa de los Sindicatos en Odesa, en imágenes”, en *Sputnik Mundo*, 2 de mayo de 2023, [<https://sputniknews.lat/20230502/1138908487>].

Los medios occidentales establecieron un cerco mediático sobre los acontecimientos, insistieron en que la violencia provino de ambas partes, que “el fuego en el edificio se desató en confusos hechos, después de que activistas prorrusos atacaron una protesta antiseparatista, la cual respondió”⁴⁷ e, incluso, hicieron eco de las declaraciones del gobierno ucraniano y mostraban que los acontecimientos en Odesa eran parte de la “operación antiterrorista” para recuperar el control sobre algunas zonas al este⁴⁸. A pesar de las pruebas en video, la investigación oficial no ha llegado a ninguna parte, los autores no han sido castigados y las autoridades de Kiev han culpado del fracaso de la investigación a Rusia.

Los medios de comunicación han cumplido un papel significativo en la construcción de las narrativas de las partes implicadas puesto que han fomentado posverdades y desinformación. No obstante, llama la atención la posición de los gobiernos occidentales que han prohibido y censurado los canales rusos, tanto de la televisión como de internet. Incluso, se llegó a presentar a un presunto colaboracionista nazi como héroe. Yaroslav Hunka formó parte de la 14.ª División de Granaderos Waffen-SS. El veterano ucraniano que luchó contra la URSS fue ovacionado en el Parlamento canadiense, y por los presidentes de Ucrania y Canadá, el 22 de septiembre de 2023⁴⁹.

[html](#)]; “La masacre de Odesa: una tragedia ignorada por las autoridades ucranianas y Occidente”, en *Sputnik Mundo*, 2 de mayo de 2023, [<https://sputniknews.lat/20230502/la-masacre-de-odesa-una-tragedia-ignorada-por-las-autoridades-ucranianas-y-occidente-1138871539.html>].

⁴⁷ BBC, “Ucrania: rabia y frustración por 42 muertos en Odesa”, en *BBC News Mundo*, 3 de mayo de 2014, [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140503_ucrania_odesa_incendio_rabia_ng]; Roman Goncharenko, “Odesa: ¿Qué ocurrió el dos de mayo de 2014?”, en *DW*, 2 de mayo de 2015, [<https://www.dw.com/es/odesa-qu%C3%A9-ocurri%C3%B3-el-dos-de-mayo-de-2014/a-18415952>].

⁴⁸ María Antonia Sánchez, “El incendio de un edificio (*sic.*) durante los choques en Odesa deja 36 muertos”, *El País*, 2 de mayo de 2014, [https://elpais.com/internacional/2014/05/02/actualidad/1399011896_660369.html?event_log=go].

⁴⁹ Nadine Yousif, “Qué era la División Galicia y por qué arroja sombras sobre los ucranianos que emigraron a Canadá después de la Segunda Guerra Mundial”, en *BBC News Mundo*, 30 de septiembre de 2023, [<https://www.bbc.com/mundo/articles/cw03g306x86o>].

Cuando Rusia inició la operación militar especial, estableció los siguientes objetivos: desmilitarización, desnazificación y establecimiento de un estatus neutral para Ucrania. Los objetivos no han cambiado desde el comienzo de la escala y tal vez se pudieron alcanzar en la primavera de 2022. Según la opinión del excanciller alemán Gerhard Schröder, quien participó como mediador en las negociaciones entre Rusia y Ucrania, la guerra pudo haber concluido de haberse cumplido con cinco condiciones: mantener a Ucrania fuera de la OTAN, reestablecer el ruso como idioma oficial, conservar el Donbas en Ucrania, establecer garantías de seguridad para Ucrania y que la península de Crimea permaneciera bajo control de Rusia⁵⁰. La presión estadounidense y británica, las promesas de apoyo militar occidental a Ucrania y la falta de garantías de seguridad evitaron una salida negociada en aquel momento.

En aquellos días, Ucrania decidió retirarse de la mesa de negociación y establecer un decreto que prohibía futuras negociaciones con Rusia por los acontecimientos en Bucha, reconocidos por Kiev y los países occidentales como un crimen de guerra ruso. No obstante, el 30 de marzo de 2022 Rusia se retiró de Bucha sin oposición y al día siguiente el alcalde de la ciudad informó de la retirada de las tropas. Las tropas ucranianas entraron a la ciudad el 2 de abril y al día siguiente comenzaron a aparecer las noticias sobre la masacre⁵¹. Rusia califica los acontecimientos en Bucha como un falso ataque montado por Ucrania y ha pedido, en varias ocasiones, una investigación internacional neutral, incluso anunció la apertura de una causa penal⁵².

⁵⁰ Deutsche Presse-Agentur (DPA), “Schröder: Ukrainer durften keinen Frieden vereinbaren [Schröder: A los ucranianos no se les permitió llegar a un acuerdo de paz]”, *Berliner Zeitung*, 21. Oktober 2023, [<https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/schroder-ukrainer-durften-keinen-frieden-vereinbaren-li.2151502>].

⁵¹ Thomas Röper, “Die EU hat noch immer keine Liste der Toten von Butscha [La UE aún no tiene una lista de los asesinados en Bucha]”, en *Anti-Spiegel*, 19. Dezember 2023, [<https://www.anti-spiegel.ru/2023/die-eu-hat-noch-immer-keine-liste-der-toten-von-butscha/>].

⁵² TASS, “La UE no dispone de datos sobre los nombres de los asesinados en Bucha [Источник: у ЕС нет данных об именах погибших в Буче]”, en *TASS Agencia de Noticias*, 19 de diciembre de 2023, [<https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/19578313>].

Rusia ha sufrido la presión de los Estados Unidos y de la Unión Europea para retirarse de Crimea, Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporíyia y devolver esos territorios a Ucrania, al tiempo que en los medios occidentales omiten los crímenes cometidos por el gobierno ucraniano contra población étnica rusa en el este de Ucrania y que el conflicto armado en Ucrania inició antes de la operación militar especial⁵³.

Las características de guerra híbrida del conflicto armado en Ucrania se evidenciaron desde las manifestaciones del Euromaidán en 2014. En un principio, se hacía énfasis en los asuntos internos, una competencia intraélites entre grupos prooccidentales y prorrusos que buscaban mantener sus beneficios económicos. Pero el conflicto se convirtió con rapidez en una “guerra civil internacionalizada”, en la que claramente había intereses occidentales y rusos⁵⁴, con una evidente participación de los Estados Unidos. Vale la pena recordar la presencia de Victoria Nuland, en ese entonces secretaria de Estado adjunta para Asuntos Europeos y Euroasiáticos, cargo desde el cual promovió las protestas de grupos nacionalistas y neonazis en contra del gobierno de Víktor Yanukóvich⁵⁵. No obstante, el conflicto se mantuvo en un esquema de baja intensidad debido a la falta de reconocimiento de las repúblicas del Donbás por parte de Rusia y a los intentos de una salida negociada a partir de los acuerdos de Minsk.

El conflicto en Ucrania permitió que sugieran movimientos populares en las repúblicas de Lugansk y Donetsk, que se convirtieron en un intersticio de los intereses de las potencias extranjeras y de las demandas de autonomía y respeto lingüístico de los pobladores de la región. Lo anterior abrió la posibilidad para que surgiera la *Russkaya vesna* (primavera rusa), un movimiento

⁵³ Ana Teresa Gutiérrez del Cid, “La política energética europea y las rutas de las fuentes de energía de Rusia”, en Beatriz N. Pérez *et al.* (coords.), *La nueva Europa. Cambios internos y externos*, México, UAM-Xochimilco, 2021, pp. 215-242; Anna Matveeva, “Donbas: the post-Soviet conflict that changed Europe”, *European Politics and Society*, vol. 23, núm. 3, 2022, pp. 410-441.

⁵⁴ Anna Matveeva, *op. cit.*

⁵⁵ Atilio Boron, “Victoria Nuland, un personaje sombrío en la crisis de Ucrania”, *Página 12*, 1 de febrero de 2022, [<https://www.pagina12.com.ar/398803-victoria-nuland-un-personaje-sombrio-en-la-crisis-de-ucrania>].

dinámico de participación popular, política y de defensa de los pueblos rusos en Ucrania. La *Russkaya vesna* se transformó en *Novorossiya*, un ideal político sustentado en la lucha por la tierra. Como proyecto político, *Novorossiya* surgió durante la disolución de la URSS; esta idea no suponía la unión con Rusia, pero daba lugar para una identidad rusa dentro de Ucrania. La ideología de *Novorossiya* tenía la aspiración de luchar contra la corrupción y los grupos oligárquicos, y trató de llevar las demandas de la gente común a la política. Estas ideas se evaporaron rápidamente y se estableció una perspectiva de protección y seguridad en las repúblicas del Donbas⁵⁶.

La ofensiva ucraniana en la primavera de 2023, anunciada por el gobierno de aquel país, no obtuvo ninguno de los resultados esperados a pesar de contar con vehículos blindados, misiles de largo alcance, bombas de racimo y apoyo militar occidental. El ejército ucraniano movilizó cerca de 40 mil soldados, pero no logró romper el frente ruso en el sur de Ucrania, capturar la ciudad de Melitopol ni llegar al mar de Azov para cortar las líneas de suministro rusas y aislar a Crimea. Para Occidente la ruptura de las cadenas de suministros bélicos rusos al frente es un objetivo estratégico fundamental y por ese motivo, incluso, se ha planteado la posibilidad de entregar a Ucrania misiles de crucero Taurus de fabricación alemana⁵⁷. Por su parte, Rusia logró construir una nueva red de fortificaciones, la línea Surovikin, y mantener la iniciativa atacando los sistemas antiaéreos ucranianos para asegurar la superioridad aérea en la zona, así como realizar ataques en profundidad para desgastar la logística y las fuerzas ucranianas desplegadas en el frente⁵⁸.

La guerra, en un principio, se mostró dinámica con olas de captura y pérdida de territorio para ambos bandos. Sin embargo, después de que Rusia llevara a cabo un repliegue estratégico, el conflicto armado se ha convertido en una lucha de trincheras que favorece al ejército ruso. Rusia está dotada

⁵⁶ Anna Matveeva, *op. cit.*

⁵⁷ Serguei Satanovski, “Rusia explota al máximo la filtración sobre misiles Taurus”, en DW, 6 de marzo de 2024, [<https://www.dw.com/es/rusia-explota-al-m%C3%A1ximo-la-filtraci%C3%B3n-sobre-misiles-taurus/a-68458058>].

⁵⁸ Pablo del Amo, “El fracaso de la ofensiva ucraniana en el sur”, en *Descifrando la Guerra*, 5 de octubre de 2023, [<https://www.descifrandolaguerra.es/el-fracaso-de-la-ofensiva-ucraniana-en-el-sur/>].

con más y mejores armamentos, cuenta con artillería, tanques, equipos antiaéreos y un ejército bien entrenado que conoce la geografía ucraniana. Por lo anterior, podemos pensar que Rusia lucha en condiciones geográficas y estratégicas favorables porque ha obligado a Ucrania y, por consiguiente, a la OTAN a desplegarse en ese escenario. De este modo, Rusia puede sostener una guerra defensiva que le posibilita tener un menor desgaste económico, político y social.

Ninguno de los bandos involucrados en los enfrentamientos armados ha dado cifras oficiales sobre el número de tropas movilizadas, la pérdida de equipos, heridos y muertes en el campo de batalla. Lo que encontramos en los medios de comunicación son estimaciones que propician una perspectiva limitada de la situación. En las narrativas de los medios, los enfrentamientos se han medido en kilómetros cuadrados o porcentaje de territorio ganado o perdido⁵⁹. El problema de estas métricas es que enmascaran los objetivos concretos de las partes involucradas, fomentan las posiciones belicistas y hacen creer que los ejércitos son lo bastante sólidos para continuar los enfrentamientos y, de ese modo, solicitar más recursos financieros.

En círculos especializados son conscientes de los alcances geopolíticos del conflicto. Desde esos espacios se fomenta la salida militar y el apoyo político-económico a Ucrania, al mismo tiempo, se reconoce que Rusia no representaba una amenaza militar convencional para la OTAN. Según sus consideraciones, para Occidente es más barato evitar el fortalecimiento económico, político y militar ruso, mediante una guerra subsidiaria en Ucrania, que entrar en confrontación directa con Rusia. Al parecer, la perspectiva de amenaza rusa sigue dando frutos políticos y económicos para los líderes occidentales.

Un ejército ruso victorioso al final de esta guerra tendrá experiencia en combate y será considerablemente mayor que las fuerzas terrestres rusas anteriores a 2022. La economía rusa se recuperará gradualmente a medida que las sanciones inevitablemente se erosionen y Moscú desarrolle formas de eludir o mitigar las

⁵⁹ Carlotta Gall *et al.*, “Ukrainian Marines on ‘Suicide Mission’ in Crossing the Dnipro River”, *The New York Times*, December 16, 2023, [<https://www.nytimes.com/2023/12/16/world/europe/ukraine-kherson-river-russia.html>].

que persisten. Con el tiempo, reemplazará su equipo y reconstruirá su coherencia, aprovechando una gran experiencia ganada con esfuerzo en la guerra mecanizada. Traerá consigo sistemas avanzados de defensa aérea que solo los aviones furtivos estadounidenses (muy necesarios para disuadir y enfrentar a China) pueden penetrar de manera confiable. Rusia puede representar una gran amenaza militar convencional para la OTAN por primera vez desde la década de 1990 en un plazo determinado en gran medida por cuánto invierte el Kremlin en su ejército. Dado que Moscú ya se ha comprometido con un ambicioso programa de expansión militar de posguerra, Estados Unidos no puede confiar en que el plazo será muy largo.

El potencial militar general de Estados Unidos y sus aliados de la OTAN es mucho mayor que el de Rusia y no hay razón para dudar de la capacidad de Occidente para derrotar a cualquier ejército ruso concebible, incluso suponiendo que Rusia absorba completamente a Ucrania y Bielorrusia. Pero mientras los estadounidenses consideran los costos de seguir ayudando a Ucrania a luchar contra los rusos en los próximos años, merecen una cuidadosa consideración de los costos de permitir que Rusia gane. Esos costos son mucho más altos de lo que la mayoría de la gente imagina⁶⁰.

Los líderes rusos se han esforzado en mantener la narrativa de una operación militar, no de una guerra en todos los términos y dimensiones. Rusia no ha movilizado al grueso de su ejército y pertrechos militares. Al principio de la operación se desplegaron cerca de 100 mil soldados y posteriormente se movilizaron otros 300 mil⁶¹. Esto, en parte, demuestra la cautela con la que Rusia ha lanzado su operación.

A finales de 2023, las diferencias de enfoque entre Ucrania y la OTAN para luchar la guerra quedaron evidenciadas. En un reportaje publicado por *The New York Times* se aseguró que durante las primeras semanas de la ofensiva ucraniana de primavera se había perdido cerca del 20% del armamento enviando al frente, incluidos vehículos blindados Bradley para transportar tropas y

⁶⁰ Frederick Kagan et al., *The High Price of Losing Ukraine. Military-Strategic and Financial Implications of Russian Victory*, Washington DC, Institute for the Study of War, 2023.

⁶¹ *Idem*.

tanques Leopard. Esta situación provocó un cambio en la táctica ucraniana, que prefirió tratar de desgastar las fuerzas rusas con artillería y misiles de largo alcance a seguir las instrucciones de la OTAN de cargar contra los campos minados, fuego de ametralladoras y artillería enemigos, pero sin contar con apoyo aéreo⁶². Desde entonces, los enfrentamientos en la línea de contacto y las ganancias para uno u otro bando son escasas. No obstante, las fuerzas rusas han mantenido la iniciativa en el frente y posiciones estratégicas que les permiten mantener el control territorial⁶³.

Un elemento militar que debe valorarse en el enfrentamiento entre Rusia y la OTAN es la capacidad nuclear rusa, sustentada a partir de los principios básicos de la Política Estatal de Disuasión Nuclear de la Federación de Rusia. En este documento se establece que la política estatal de disuasión es defensiva, se apega a la normatividad internacional y comprende “un conjunto de medidas políticas, militares, técnico-militares, diplomáticas, económicas, de información y de otro tipo, coordinadas y unidas por un diseño común”⁶⁴ para prevenir una agresión en contra de Rusia. La disuasión tiene como objetivo garantizar la soberanía e integridad territorial del país y hacer que el potencial agresor “comprenda la inevitabilidad de las represalias”⁶⁵.

La política estatal de disuasión nuclear también establece las condiciones para la transición de Rusia al uso de armas nucleares.

[Rusia] se reserva el derecho de utilizar armas nucleares en respuesta al uso de armas nucleares y otros tipos de armas de destrucción masiva contra ella y/o sus

⁶² Lara Jakes *et al.*, “After Suffering Heavy Losses, Ukrainians Paused to Rethink Strategy”, *The New York Times*, July 15, 2023, [<https://www.nytimes.com/2023/07/15/us/politics/ukraine-leopards-bradleys-counteroffensive.html>].

⁶³ Carlotta Gall *et al.*, *op. cit.*

⁶⁴ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, “Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence”, en *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, June 8, 2020, [https://archive.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/disarmament/-/asset_publisher/rp0fiUBmANaH/content/id/4152094].

⁶⁵ *Idem.*

aliados, así como en caso de agresión contra la Federación de Rusia con el uso de armas convencionales cuando esté en peligro la existencia misma del Estado⁶⁶.

Como vemos, uno de los elementos esenciales de la política de disuasión es que Rusia tiene una política defensiva, pero no descarta el uso de armas nucleares si existe una amenaza existencial para el país.

En síntesis, podemos encontrar cuatro escenarios en los que Rusia estaría dispuesta a usar armas nucleares: en respuesta al uso de armas nucleares y otros tipos de armas de destrucción masiva; en situaciones críticas para la seguridad nacional del país provocadas por el uso de armas convencionales; en caso de contar con datos confiables sobre el lanzamiento de misiles balísticos contra Rusia y/o sus aliados, y cuando exista un ataque en contra de oficinas gubernamentales y sitios militares críticos para la defensa de Rusia⁶⁷.

El conflicto en Ucrania ya trascendió el Euromaidán, la presidencia de Petro Poroshenko y el mandato de Volodímir Zelenski; asimismo, ha atravesado por momentos clave que pudieron evitar el enfrentamiento entre Rusia y la OTAN: la firma de los acuerdos de Minsk en 2015, que incluían el alto al fuego, el establecimiento de una zona de seguridad, elecciones en las provincias orientales de Ucrania, intercambio de prisioneros, desarme y retiro de tropas extranjeras, así como una reforma constitucional que debió de reconocer el estatus especial para las regiones de Donetsk y Lugansk⁶⁸; el establecimiento del grupo de Normandía y la construcción de infraestructura conjunta entre Alemania y Rusia, por ejemplo.

Como consecuencia de la retirada estadounidense de Afganistán en 2021, comenzaron a surgir algunas voces en Rusia que afirman que Estados Unidos ya no es una superpotencia y que, con el tiempo, también retirará el apoyo a Ucrania lo que hará que este país vuelva a la zona de influencia rusa⁶⁹. Sin em-

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Shannon Bugos, "Russia Releases Nuclear Deterrence Policy", *Arms Control Today*, July/August 2020, [<https://www.armscontrol.org/act/2020-07/news/russia-releases-nuclear-deterrence-policy>].

⁶⁸ Pilar Bonet, "Europa arranca un frágil alto el fuego en Ucrania", *El País*, 12 de febrero de 2015.

⁶⁹ Dmitri Trenin, *op. cit.*

bargo, la posición geográfica de Ucrania es estratégica para salvaguardar los objetivos geopolíticos estadounidenses y mantener la presión sobre la Unión Europea en materia energética y militar, lo que explicaría la destrucción de los gasoductos Nord Stream 1 y 2 y el discurso belicista impulsado desde la Casa Blanca⁷⁰.

Desde la perspectiva de Sergei Karaganov⁷¹, el gobierno ruso tiene la seguridad de que acabará con las fuerzas ucranianas, ya que Rusia cuenta con una capacidad militar mejorada y la OTAN no es una amenaza inmediata porque su artículo 5 “está absolutamente vacío [...] Estados Unidos en ninguna circunstancia lucharía en Europa contra un país nuclear arriesgándose a una respuesta devastadora [...] Rusia no es débil y ya no confiará en Occidente”⁷². En este escenario, la construcción de un mundo multipolar se puede leer como una forma de proyección de fuerza rusa a nivel global que obligó a los estadounidenses a tomar en serio al gobierno ruso, luego de una década de crisis económica y social⁷³. Por lo tanto, el Fénix de Oriente se logró fortalecer a pesar de la desintegración soviética⁷⁴. Así, la independencia de Ucrania favorece tanto a rusos como a europeos para generar una especie de “zona de amortiguación” entre ambos agentes⁷⁵. No obstante, es previsible que los Estados Unidos mantengan una dinámica de confrontación contra Rusia en el este de Ucrania, al tiempo que las élites occidentales fomentan el belicismo⁷⁶.

⁷⁰ Seymour Hersh, “Así eliminó Estados Unidos los gasoductos Nord Stream”, en *CTXT*, 2 de febrero de 2023, [<https://ctxt.es/es/20230201/Politica/42111/#.Y-WvoCX4heI.whatsapp>].

⁷¹ Sergei Karaganov, “It Is Not About Ukraine”, *Russia in Global Affairs*, February 7, 2022, [<https://eng.globalaffairs.ru/articles/it-is-not-about-ukraine/>].

⁷² *Idem*.

⁷³ Yevgeny Primakov, “A World Without Superpowers”.

⁷⁴ Ana Teresa Gutiérrez del Cid, *El Fénix de Oriente. Rusia como potencia global en el siglo XXI*, México, Montiel y Soriano Editores, 2009.

⁷⁵ Dmitri Trenin, *op. cit.*

⁷⁶ Sylvie Corbet, “The French President Raised the Prospect of Western Troops in Ukraine. What Was he Thinking?”, en *AP*, February 29, 2024, [<https://apnews.com/article/france-ukraine-russia-macron-troops-what-it-means-06175e3b80bb17b369e4acba1bbc87b1>].

Si bien los medios de comunicación alimentan la percepción de unidad contra Rusia, en Estados Unidos reconocen que su ejército no atraviesa su mejor momento. Tucker Carlson se muestra escéptico:

Es fácil imaginar que otros países intervengan en el conflicto entre Israel y Hamás: Rusia, Irán, Turquía, China, los Estados del Golfo. No todos se pondrán de nuestro lado. El ejército estadounidense es más débil que hace 50 años [...] Está agotado por los conflictos sin sentido en Irak y Afganistán. Nadie quiere unirse a nuestro ejército. Y el gobierno que lo dirige está en quiebra, el comandante en jefe es un anciano. Ahora no es el momento de una guerra mundial: la perderemos⁷⁷.

Si bien este tipo de declaraciones podrían tomarse como propaganda, en los hechos no se puede descartar que el apoyo de Occidente a Ucrania se desvanezca luego de cambios en las directrices del gobierno estadounidense provocados por la crisis en Gaza, las elecciones presidenciales en 2024 y el costo de la guerra⁷⁸.

La conexión europea, en especial de Alemania, con el gas ruso fue, en apariencia, cortada con la destrucción de los gasoductos Nord Stream 1 y 2. No obstante, el gas ruso sigue llegando a Europa a través de India, Turquía y, en menor medida, de Ucrania. Aunado a esto, el gas licuado estadounidense abastece los mercados de la UE. Esto ha dado como resultado la pérdida de competitividad europea por el incremento en los precios de la energía y los efectos negativos heredados de la pandemia de COVID-19. La destrucción de los gasoductos se puede leer como uno de los objetivos estratégicos que los Estados Unidos perseguían en Ucrania porque significaba la pérdida de ingresos

⁷⁷ Sputnik, “Tucker Carlson: el Ejército de EEUU es demasiado débil para ganar la guerra en Oriente Próximo”, en *Sputnik Mundo*, 19 de octubre de 2023, [<https://sputniknews.lat/20231019/tucker-carlson-el-ejercito-de-eeuu-es-demasiado-debil-para-ganar-la-guerra-en-oriente-proximo-1144927645.html>].

⁷⁸ Paul Sonné y Andres Kramer, “As Russia Gains Confidence, a New Urgency Grips Ukraine”, *The New York Times*, December 13, 2023, [<https://www.nytimes.com/2023/12/13/world/europe/ukraine-under-pressure-russia.html>]; Michael Crowley, “A World Leader on Ukraine, the U.S. Is Now Isolated Over Gaza”, *The New York Times*, December 22, 2023, [<https://www.nytimes.com/2023/12/22/us/politics/biden-israel-gaza-ukraine.html>].

para Rusia, la ruptura de lazos económicos y de infraestructura entre Rusia y Europa y el debilitamiento económico de la UE, lo que hace que este grupo de países se vuelva más dependiente de los Estados Unidos. Con la presidencia de Donald Trump, el gobierno estadounidense ya daba claras muestras de querer reconfigurar su posición política en Europa por medio de dos elementos: el incremento del gasto militar de los países miembros de la OTAN, lo que significaría ganancias potenciales para la industria militar estadounidense y la venta de hidrocarburos. Derivado de lo anterior, los Estados Unidos pueden ejercer sobre la Unión Europea control político-militar por medio de la OTAN y control económico mediante los energéticos.

El conflicto en Ucrania es un escenario de la lucha entre potencias para redistribuir el poder internacionalmente. Este hecho ha sido definido en los círculos políticos y académicos rusos como una confrontación entre dos perspectivas: un mundo basado en reglas y un mundo multipolar y justo. Rusia hace énfasis en la construcción de un mundo multipolar y en la cooperación con los países no hostiles, y se acerca, desde los planos económico, político y cultural, a los pueblos no occidentales denominados “la mayoría del mundo”. La apuesta de Rusia para la construcción de un nuevo orden multipolar es la configuración de un mundo más justo, que se sustente en la búsqueda del multilateralismo y la igualdad soberana⁷⁹. Por su parte, los líderes de Occidente también han dado su propio apelativo a estos sucesos y, en ese sentido, vale la pena recordar la comparación de Europa con un “jardín”, frente a la mayoría del resto del mundo, que se calificó como “jungla”⁸⁰. Tal vez el conflicto en Ucrania nos indica que un mundo con múltiples órdenes es una realidad. No obstante, sus características específicas no se han desarrollado todavía⁸¹.

Rusia reconoce que en Ucrania están en juego intereses mucho más profundos que el control de territorio o la defensa de la población rusoparlante de la orilla oriental del Dniéper. Nikolay Sofinskiy, embajador de Rusia en México, declaró que “el conflicto en Ucrania no es un problema local entre Moscú

⁷⁹ Alexey Drobinin, “The Vision of a Multipolar World. The Civilizational Factor and Russia’s Place in the Emerging World Order”, *Russia in Global Affairs*, February 20, 2023.

⁸⁰ Silvia Ayuso, “Borrell suscita el rechazo internacional por comparar a Europa con un ‘jardín’ y al resto del mundo con una ‘jungla’”, *El País*, 18 de octubre de 2023.

⁸¹ Trine Flockhart y Elena Korosteleva, *op. cit.*

y Kiev, sino una confrontación entre Rusia y Occidente”⁸². Recordó que “Kiev [recibió] un importante apoyo financiero y militar de los países occidentales” y que el total de esa ayuda “ha superado los 160 mil millones de dólares”⁸³. También afirmó que los objetivos de Occidente son “el dominio en el mundo y la destrucción de Rusia”⁸⁴. Es evidente que el discurso de la diplomacia rusa ha cambiado en el transcurso de los últimos años: los Estados occidentales pasaron de ser “socios”, incluso en los escenarios de confrontación iniciados en 2014, a ser “países hostiles”.

El cambio discursivo ha sido acompañado de una modificación en la política exterior rusa que se dedica a crear y mantener lazos con otros agentes clave del sistema internacional, como China. Este país logró fortalecerse en los planos económico y político, a pesar de los esfuerzos de Estados Unidos por detenerlo y la política exterior agresiva que ha mantenido en las últimas dos décadas en su contra. Lo anterior se ve reflejado en los intentos de los presidentes consecutivos Barack Obama, Donald Trump y Joseph Biden por frenar el crecimiento económico de China, crear una nueva alianza militar en el Pacífico y extender la presencia de la OTAN en Asia. No obstante, el alargamiento del conflicto en Ucrania fomenta los acercamientos entre Rusia y China.

Por último, es necesario resaltar que la política exterior de Estados Unidos históricamente se ha mostrado pragmática y es poco probable que este hecho cambie ante los acontecimientos en Ucrania. En consecuencia, si Rusia logra presionar lo suficiente, a Estados Unidos no le quedará más alternativa que aceptar la construcción de un mundo multipolar, incluso a costa de los intereses de sus aliados europeos.

⁸² Rossi Sotelo, “Embajador de Rusia en México: culpan a EU de los conflictos”, *El Herald de México*, 25 de octubre de 2023, [<https://heraldodemexico.com.mx/mundo/2023/10/25/embajador-de-rusia-en-mexico-culpan-eu-de-los-conflictos-549496.html>].

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Idem.*

REFLEXIONES FINALES

El conflicto en Ucrania forma parte de una serie de eventos vinculados entre sí para la transformación del sistema internacional, cuyas implicaciones en la configuración de un mundo multipolar se deben analizar desde una perspectiva multinivel: local, regional y mundial. Asimismo, se requieren enfoques históricos, económicos, políticos y estratégicos. El conflicto en Ucrania está concatenado con procesos sociales internacionales que se sitúan dentro del marco de confrontación entre Oriente y Occidente, propiciados por la condición conflictiva del sistema internacional y la incapacidad de establecer vasos comunicantes duraderos entre Rusia y Occidente luego de la desintegración de la Unión Soviética.

En la historia reciente del sistema internacional atravesamos por tres periodos marcados por las relaciones de poder entre agentes: un periodo de bipolaridad que concluyó con el fin de la URSS, un momento unipolar en el que se privilegiaron los intereses estadounidenses y el momento actual caracterizado por la construcción de un mundo multipolar. En este escenario, los Estados Unidos tratan de conservar su hegemonía confrontándose con Rusia y otros agentes internacionales, a la par que sacrifican los intereses y la estabilidad de sus aliados europeos. Por su parte, Rusia impulsa la construcción de un sistema internacional multipolar como una herramienta para mantener su soberanía, ejercer presión sobre Occidente y alcanzar un lugar central en los espacios económicos y políticos más significativos del mundo.

El conflicto en Ucrania se ha convertido en una forma de impulsar la construcción de un sistema internacional multipolar. Al mismo tiempo, se construye un punto de defensa para frenar la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte hacia el este y se fortalece la economía rusa. Ucrania históricamente fue un lugar estratégico para la defensa de Rusia de los embates provenientes de Europa, como las invasiones de Polonia en 1605, Suecia en 1708, Francia en 1812 y Alemania en el marco de las dos guerras mundiales en 1914 y 1941, respectivamente. A lo anterior se debe sumar la guerra subsidiaria de los Estados Unidos y la OTAN en contra de Rusia en 2014. Para los Estados Unidos esta guerra tiene el objetivo de desgastar a Rusia en lo económico y político, a la vez que trata de mantener bajo control a Europa.

Rusia se ha podido fortalecer en un periodo relativamente corto y sin contar con Ucrania; no obstante, el territorio ucraniano le es fundamental por su valor histórico, por su posición estratégica entre Rusia y la OTAN y por su potencial demográfico que puede ayudarle a convertirse en un centro de poder global en la construcción de un sistema internacional multipolar. Rusia defenderá sus intereses por cualquier medio disponible, pero no se convertirá en un nuevo país hegemónico en el corto plazo. El conflicto en Ucrania ha demostrado que Rusia es un agente activo del sistema internacional que está dispuesto a usar prácticamente cualquier vía para mantener su soberanía e integridad territorial.

REFERENCIAS

- AGENCE FRANCE-PRESSE (APF), “Economía rusa vuelve a crecer tras cuatro trimestres de contracción”, *El Economista*, 11 de agosto de 2023.
- ÁLVAREZ, Yago, “¿Qué puede suponer la expansión de los BRICS para la economía y hegemonía global?”, *El Salto*, 23 de agosto de 2023.
- AMO, Pablo del, “El fracaso de la ofensiva ucraniana en el sur”, en *Descifrando la Guerra*, 5 de octubre de 2023, [<https://www.descifrandolaguerra.es/el-fracaso-de-la-ofensiva-ucraniana-en-el-sur/>].
- AYUSO, Silvia, “Borrell suscita el rechazo internacional por comparar a Europa con un ‘jardín’ y al resto del mundo con una ‘jungla’”, *El País*, 18 de octubre de 2023.
- BBC, “Ucrania: rabia y frustración por 42 muertos en Odesa”, en *BBC News Mundo*, 3 de mayo de 2014, [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140503_ucrania_odesa_incendio_rabia_ng].
- BELLAMY Foster, John, “The U.S. Proxy War in Ukraine”, *Monthly Review Online*, April 9, 2022, [<https://mronline.org/2022/04/09/the-u-s-proxy-war-in-ukraine/>].
- BONET, Pilar, “Europa arranca un frágil alto el fuego en Ucrania”, *El País*, 12 de febrero de 2015.
- BORON, Atilio, “Victoria Nuland, un personaje sombrío en la crisis de Ucrania”, *Página 12*, 1 de febrero de 2022, [<https://www.pagina12.com>].

- ar/398803-victoria-nuland-un-personaje-sombrio-en-la-crisis-de-ucrania].
- BREMMER, Ian, “Counts the Cost of the War to Vladimir Putin”, *The Economist*, April 23, 2022.
- BUGOS, Shannon, “Russia Releases Nuclear Deterrence Policy”, *Arms Control Today*, July/August 2020, [<https://www.armscontrol.org/act/2020-07/news/russia-releases-nuclear-deterrence-policy>].
- CANCILLERÍA DE RUSIA, “Canal oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia”, en *Telegram*, s.f., [<https://t.me/MFARussia>].
- CORBET, Sylvie, “The French President Raised the Prospect of Western Troops in Ukraine. What Was he Thinking?”, en *AP*, February 29, 2024, [<https://apnews.com/article/france-ukraine-russia-macron-troops-what-it-means-06175e3b80bb17b369e4acba1bbc87b1>].
- COX, Robert W., “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales”, *Relaciones Internacionales*, núm. 24, 2013-2014, pp. 129-162.
- CROWLEY, Michael, “A World Leader on Ukraine, the U.S. Is Now Isolated Over Gaza”, *The New York Times*, December 22, 2023, [<https://www.nytimes.com/2023/12/22/us/politics/biden-israel-gaza-ukraine.html>].
- DEUTSCHE PRESSE-AGENTUR (DPA), “Schröder: Ukrainer durften keinen Frieden vereinbaren [Schröder: A los ucranianos no se les permitió llegar a un acuerdo de paz]”, *Berliner Zeitung*, 21. Oktober 2023, [<https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/schroder-ukrainer-durften-keinen-frieden-vereinbaren-li.2151502>].
- DROBININ, Alexey, “The Vision of a Multipolar World. The Civilizational Factor and Russia’s Place in the Emerging World Order”, *Russia in Global Affairs*, February 20, 2023.
- ECHOLS, Connor, “Diplomacy Watch: Did Boris Johnson Help Stop a Peace Deal in Ukraine?”, en *Responsible Statecraft*, September 2, 2022, [<https://responsiblestatecraft.org/2022/09/02/diplomacy-watch-why-did-the-west-stop-a-peace-deal-in-ukraine/>].
- ESQUIVEL, Gerardo, “La economía china y la expansión de los BRICS”, *El País*, 23 de agosto de 2023.

- FLOCKHART, Trine y Elena Korosteleva, “War in Ukraine: Putin and the Multi-order World”, *Contemporary Security Policy*, vol. 43, núm. 3, 2022, pp. 466-481.
- GALL, Carlotta, Oleksandr Chubko, Olha Konovalova y Mauricio Lima, “Ukrainian Marines on ‘Suicide Mission’ in Crossing the Dnipro River”, *The New York Times*, December 16, 2023, [<https://www.nytimes.com/2023/12/16/world/europe/ukraine-kherson-river-russia.html>].
- GONCHARENKO, Roman, “Odesa: ¿Qué ocurrió el dos de mayo de 2014?”, en *DW*, 2 de mayo de 2015, [<https://www.dw.com/es/odesa-qu%C3%A9-ocurri%C3%B3-el-dos-de-mayo-de-2014/a-18415952>].
- GORBACHEV, Mikhail, “The River of Time”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 48, núm. 6, 1992, pp. 22-27.
- GROSSMAN, David, “China es una amenaza mayor que la Unión Soviética: las crecientes preocupaciones de Estados Unidos por el avance del país asiático”, en *BBC News Mundo*, 10 de noviembre de 2019, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50344853>].
- GUTIÉRREZ del Cid, Ana Teresa, *El Fénix de Oriente. Rusia como potencia global en el siglo XXI*, México, Montiel y Soriano Editores, 2009.
- _____, “La política energética europea y las rutas de las fuentes de energía de Rusia”, en Beatriz N. Pérez, Cuauhtémoc V. Pérez, Ana Teresa Gutiérrez del Cid y Teresa del S. Pérez (coords.), *La nueva Europa. Cambios internos y externos*, México, UAM-Xochimilco, 2021, pp. 215-242.
- HERSH, Seymour, “Así eliminó Estados Unidos los gasoductos Nord Stream” en *CTXT*, 2 de febrero de 2023, [<https://ctxt.es/es/20230201/Politica/42111/#.Y-WvoCX4heI.whatsapp>].
- HOBBSAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, Argentina, Crítica, 1999.
- JAKES, Lara, Andres Kramery y Eric Schmitt, “After Suffering Heavy Losses, Ukrainians Paused to Rethink Strategy”, *The New York Times*, July 15, 2023, [<https://www.nytimes.com/2023/07/15/us/politics/ukraine-leopards-bradleys-counteroffensive.html>].
- KAGAN, Frederick, Kateryna Stepanenko, Mitchell Belcher, Noel Mikkelsen y Thomas Bergeron, *The High Price of Losing Ukraine. Military-Strategic and Financial Implications of Russian Victory*, Washington DC, Institute for the Study of War, 2023.

- KARAGANOV, Sergei, "It Is Not About Ukraine", *Russia in Global Affairs*, February 7, 2022, [<https://eng.globalaffairs.ru/articles/it-is-not-about-ukraine/>].
- KIELY, Ray, "United States Hegemony and Globalisation: What Role for Theories of Imperialism?", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19, núm. 2, 2006, pp. 205-221.
- KUZIO, Taras, "Oligarchs, Tapes and Oranges: 'Kuchmagate' to the Orange Revolution", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 23, núm. 1, 2007, pp. 30-56.
- LENIN, Vladimir, "Imperialismo fase superior del capitalismo. Esbozo popular", en *Obras escogidas*, tomo I, Moscú, Progreso, 1961, pp. 373-424.
- LOSEV, Aleksandr, "Neo-Mercantilism, Neo-Modernism or Neo-Imperialism?", *Russia in Global Affairs*, October 5, 2017, [<https://eng.globalaffairs.ru/articles/neo-mercantilism-neo-modernism-or-neo-imperialism/>].
- LUCAS, Caroline, "Crisis in the United Nations, NATO and the European Union", *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 19, núm. 4, 2003, pp. 275-284.
- MANDELBAUM, Michael, "A Perfect Failure: NATO's War against Yugoslavia", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 5, 1999, pp. 2-8.
- MARPLES, David R., "Russia's War Poals in Ukraine", *Canadian Slavonic Papers*, vol. 64, núms. 2-3, 2022, pp. 207-219.
- MARSHALL, Tim, *Prisoners of Geography*, New York, Scribner, 2015.
- MATTOX, Gale, "Resetting the US-Russian Relationship: Is 'Cooperative Engagement' Possible?", *European Security*, vol. 20, núm. 1, 2011, pp. 103-106.
- MATVEEVA, Anna, "Donbas: The Post-Soviet Conflict that Changed Europe", *European Politics and Society*, vol. 23, núm. 3, 2022, pp. 410-441.
- MINISTERIO DE ASUNTOS Exteriores de la Federación de Rusia (MAEFR), "Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia", en *Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia*, 31 de marzo de 2023, [https://mid.ru/es/foreign_policy/official_documents/1860586/].
- MORTON, Adam David, "Social Forces in the Struggle over Hegemony: Neo-Gramscian Perspectives in International Political Economy", *Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society*, vol. 15, núm. 2, 2003, pp. 153-179.

- NIKONOV, Vyacheslav, “Back to the Concert”, *Russia in Global Affairs*, November 16, 2002, [http://eng.globalaffairs.ru/number/n_12].
- PANAGIOTOU, Ritsa, “The Centrality of the United Nations in Russian Foreign Policy,” *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 27, núm. 2, 2011, pp. 195-216.
- PELDMAN, Nadav, “El derecho inquebrantable de Israel a la autodefensa”, *El Economista*, 19 de octubre de 2023.
- PRIMAKOV, Yevgeny, “A World Without Superpowers”, *Russia in Global Affairs*, núm. 3-2003 July/September, [http://eng.globalaffairs.ru/number/n_1667].
- _____, “Perception of Russia in the World”, *Russia in Global Affairs*, April 15, 2013, [<https://eng.globalaffairs.ru/articles/perception-of-russia-in-the-world/>].
- RÖPER, Thomas, “Die EU hat noch immer keine Liste der Toten von Butscha [La UE aún no tiene una lista de los asesinados en Butscha]”, en *Anti-Spiegel*, 19. Dezember 2023, [<https://www.anti-spiegel.ru/2023/die-eu-hat-noch-immer-keine-liste-der-toten-von-butscha/>].
- SAKWA, Richard, “One Europe or None? Monism, Involution and Relations with Russia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 70, núm. 10, 2018, pp. 1656-1667.
- SANAHUJA, José Antonio, “Los desafíos de la teoría crítica de las relaciones internacionales”, en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, *Teorías de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 157-188.
- _____, “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza de la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea” en Vitoria Gasteiz, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2007, pp. 297-384.
- SÁNCHEZ, María Antonia, “El incendio de un edificio durante los choques en Odesa deja 36 muertos”, *El País*, 2 de mayo de 2014, [https://elpais.com/internacional/2014/05/02/actualidad/1399011896_660369.html?e-vent_log=go].
- SATANOVSKI, Serguei, “Rusia explota al máximo la filtración sobre misiles Taurus”, en *DW*, 6 de marzo de 2024, [<https://www.dw.com/es/rusia-explota-al-m%C3%A1ximo-la-filtraci%C3%B3n-sobre-misiles-taurus/a-68458058>].
- SOLZHENITSYN, Alexandr, *Rusia bajo los escombros*, México, FCE, 2002.

- SONNÉY, Paul y Andres Kramer, “As Russia Gains Confidence, a New Urgency Grips Ukraine”, *The New York Times*, December 13, 2023, [<https://www.nytimes.com/2023/12/13/world/europe/ukraine-under-pressure-russia.html>].
- SOTELO, Rossi, “Embajador de Rusia en México: culpan a EU de los conflictos”, *El Heraldo de México*, 25 de octubre de 2023, [<https://heraldodemexico.com.mx/mundo/2023/10/25/embajador-de-rusia-en-mexico-culpan-eu-de-los-conflictos-549496.html>].
- SPUTNIK, “La masacre de Odesa: una tragedia ignorada por las autoridades ucranianas y Occidente”, en *Sputnik Mundo*, 2 de mayo de 2023, [<https://sputniknews.lat/20230502/la-masacre-de-odesa-una-tragedia-ignorada-por-las-autoridades-ucranianas-y-occidente-1138871539.html>].
- _____, “Quemados vivos: la tragedia en la Casa de los Sindicatos en Odesa, en imágenes”, en *Sputnik Mundo*, 2 de mayo de 2023, [<https://sputniknews.lat/20230502/1138908487.html>].
- _____, “Tucker Carlson: el Ejército de EEUU es demasiado débil para ganar la guerra en Oriente Próximo”, en *Sputnik Mundo*, 19 de octubre de 2023, [<https://sputniknews.lat/20231019/tucker-carlson-el-ejercito-de-eeuu-es-demasiado-debil-para-ganar-la-guerra-en-oriente-proximo-1144927645.html>].
- STOCKHOLM INTERNATIONAL Peace Research Institute (SIPRI), “Nuclear Weapon Modernization Continues but the Outlook for Arms Control is Bleak: New SIPRI Yearbook out Now”, en *SIPRI*, 2020, [<https://www.sipri.org/media/press-release/2020/nuclear-weapon-modernization-continues-outlook-arms-control-bleak-new-sipri-yearbook-out-now>].
- STUENKEL, Oliver, “Post-Western World and the Rise of a Parallel Order”, en *Valdai Club Foundation*, October 4, 2016, [<https://valdaiclub.com/a/highlights/post-western-world-and-rise-of-a-parallel-order/>].
- TASS, “La UE no dispone de datos sobre los nombres de los asesinados en Bucha [Источник: у ЕС нет данных об именах погибших в Буче]”, en *TASS Agencia de Noticias*, 19 de diciembre de 2023, [<https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/19578313>].
- THE MINISTRY OF FOREIGN Affairs of the Russian Federation, “Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence”, en *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, June 8, 2020,

[https://archive.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/disarmament/-/asset_publisher/rp0fiUBmANaH/content/id/4152094].

TOOZE, Adam, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, México, Planeta, 2018.

TRENIN, Dmitri, “How Russia Could Recalibrate Its Relationship With Ukraine”, en *Carnegie Endowment for International Peace*, September 10, 2021, [<https://carnegiemoscow.org/commentary/85314>].

YOUSIF, Nadine, “Qué era la División Galicia y por qué arroja sombras sobre los ucranianos que emigraron a Canadá después de la Segunda Guerra Mundial”, en *BBC News Mundo*, 30 de septiembre de 2023, [<https://www.bbc.com/mundo/articles/cw03g306x86o>].

ZUCCHINO, David, “Guerra en Afganistán: cronología de una guerra de dos décadas”, *The New York Times*, 7 de octubre de 2021, [<https://www.nytimes.com/es/article/guerra-afganistan-que-pasa.html>].

LAS SANCIONES A RUSIA Y SU EFECTO EN SU ECONOMÍA INTERNA Y EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

ANA TERESA GUTIÉRREZ DEL CID

INTRODUCCIÓN

Las sanciones de los países occidentales representan un grave desafío para el desarrollo socioeconómico de Rusia, ya que afectan una amplia gama de esferas de la vida de la población de las regiones del país y requieren un seguimiento constante y la adopción de decisiones de gestión adecuadas en el ámbito tanto federal como regional.

A partir del 1 de septiembre de 2022, después del inicio de la denominada “operación militar especial” de Rusia en Ucrania del 24 de febrero de 2022, los países occidentales han impuesto más de 9 100 sanciones. Teniendo en cuenta que hasta ese momento había 2 712 sanciones en vigor, se introdujeron en total 11 812 sanciones contra Rusia, lo que constituye un caso sin precedentes en la práctica mundial. A modo de comparación, se introdujeron 3 665 sanciones contra Irán y 2 637 sanciones contra Siria¹.

¹ María Gorbunova, “Todas las sanciones contra la Federación Rusa: qué países las aplicaron, lista completa y medidas de respuesta”, en *Puteshestvuy*, 2023, [<https://www.puteshestvuy.com/sankcii-protiv-rf>].

Los gobiernos de Estados Unidos de América y de la Unión Europea (UE) han unido esfuerzos para imponer sanciones a varias empresas rusas y las consecuencias han sido significativas. El gobierno ruso se vio obligado a tomar medidas para contrarrestar las sanciones². Para responder eficazmente a las sanciones occidentales y mitigar su impacto en la economía rusa, ha sido necesario un enfoque de varias medidas integradas, estabilizar las bases económicas de la economía nacional y restablecer los vínculos económicos, acelerar la sustitución de importaciones y restaurar una industria nacional independiente. Las políticas fiscales y monetarias deberían apuntar hacia un equilibrio entre la protección contra riesgos financieros, el control de la inflación y el desarrollo económico.

EFFECTO DE LAS SANCIONES INTERNACIONALES SOBRE LA ECONOMÍA RUSA

Las sanciones se consideran una alternativa relativamente económica y eficaz a las negociaciones diplomáticas y la posterior acción militar, así como una opción no militar para promover la estrategia exterior del Estado que las inicia³. Aunque las investigaciones existentes sobre las sanciones evalúan que su eficacia es variable, y en ocasiones alejada de las expectativas de quienes las inician, esto no ha afectado su uso hasta la fecha. Las sanciones económicas y los controles de exportaciones posteriores a la Guerra Fría siguen utilizándose cada vez más como herramienta clave de política exterior⁴.

La actual ronda de sanciones contra Rusia tiene las siguientes características en comparación con las anteriores:

1. Introducción decisiva y coherente de medidas como resultado de que Rusia se ha convertido en el país más sancionado del mundo.
2. Una combinación de sanciones amplias y selectivas.

² *Idem.*

³ Ygor Timofeev, "Las sanciones económicas como una concepción política", *Revista del Instituto del Ministerio de Relaciones Internacionales*, núm. 2, 2018, pp. 26-42.

⁴ *Idem.*

3. Unidad sin precedentes de Estados Unidos y la Unión Europea en su posición sobre las sanciones.
4. Las sanciones provocaron una salida masiva de empresas europeas y estadounidenses que operaban en Rusia.

Las áreas clave de las sanciones contra Rusia son las finanzas y las adquisiciones, recursos energéticos, tecnología y comercio exterior. Las sanciones financieras se consideran sanciones económicas de alta intensidad que pueden ser más influyentes y destructivas que las sanciones comerciales en el actual sistema financiero internacional liderado por Estados Unidos y centrado en el dólar. La primera ola de sanciones occidentales después del inicio de la operación militar especial de Rusia en Ucrania afectó el sector financiero e incluyó restricciones al uso del dólar estadounidense, el euro, la libra esterlina y el yen para acuerdos comerciales por parte de Rusia; reducciones al empleo de fondos por parte del Banco Central de Rusia, del Fondo Nacional de Bienestar y de las reservas de oro y divisas mediante la congelación de los activos de los grandes bancos rusos y privándolos a estos de la oportunidad de obtener créditos en los mercados estadounidense y europeo⁵; exclusión de bancos rusos individuales del sistema SWIFT; prohibición del uso de fondos sujetos a jurisdicción estadounidense para pagar deudas, así como la suspensión de las tarjetas de crédito estadounidenses Mastercard y Visa en Rusia⁶.

Además, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos ha tomado medidas para evitar que Rusia eluda las sanciones mediante el uso de monedas virtuales y la *deep web*. Las sanciones tuvieron un impacto significativo en la estabilidad del tipo de cambio del rublo ruso y en los mercados financieros, el comercio exterior y las transacciones económicas, las transacciones financieras y el servicio de la deuda externa⁷.

⁵ TASS, “Qué sanciones aplicaron a Rusia en 2022 y cómo respondió Moscú”, en *TASS Agencia de Noticias*, 3 de mayo de 2022, [<https://tass.ru/info/14538591>].

⁶ Zoia Guzikova, “Plataforma financiera de la guerra de sanciones”, en *Antología de trabajos de la Conferencia Panrusa práctico-científica con participación extranjera*, San Petersburgo, 2022, pp. 47-50.

⁷ Ludmila Guzikova, “Dinámica y perspectiva del curso del rublo ruso”, en *Economía actual: tendencias globales y prioridades de crecimiento sustentable*, San Petersburgo, 2022, pp. 269-272.

Sin embargo, según la comunidad financiera rusa, lo más grave en la lista de sanciones financieras fue la congelación de las reservas de divisas del Banco Central de Rusia. Pero, a la vez, esto inevitablemente fortalecería el proceso de desdolarización de las principales economías del mundo⁸.

Las sanciones sobre los recursos naturales se relacionan con el suministro de recursos rusos a los países occidentales. Como principal potencia energética del mundo, Rusia tiene algunas de las mayores reservas de recursos combinados del mundo, que son un pilar importante de su influencia internacional. Los ingresos por la venta de petróleo y gas son también la principal fuente de divisas y de ingresos presupuestarios para Rusia.

Un embargo total de los recursos rusos tras el inicio de la operación militar especial en Ucrania se ha convertido en una de las cuestiones centrales en la coordinación de la política de sanciones occidentales. Estados Unidos y el Reino Unido han sido los más insistentes al imponer sanciones energéticas a Rusia porque dependen poco de los recursos rusos. Estados Unidos tomó la iniciativa al anunciar una prohibición de las importaciones de energéticos de Rusia, incluidos petróleo, gas y carbón. Se impidieron, además, nuevas inversiones estadounidenses en el sector energético ruso. Los estadounidenses tienen prohibido financiar o apoyar inversiones de empresas energéticas en Rusia. El Reino Unido, por su parte, redujo gradualmente las importaciones de recursos energéticos de Rusia y las suspendió a principios de 2023⁹, mientras que Europa continental, debido a la escasez de sus propios recursos energéticos, no pudo encontrar rápidamente fuentes de energía alternativas adecuadas. El abandono definitivo de las fuentes de energía rusas solo podrá lograrse de forma gradual. Las sanciones afectarán el sector energético ruso, tanto en términos de embargos de recursos como de corte de suministro de equipos y componentes de petróleo y gas. Cabe señalar que, ante esta situación, grandes economías, como las de India y China, han aumentado sus compras de petróleo ruso.

⁸ Bajetitsian Dubeke y Ludmila Guzikova, “Sanciones financieras como catalizador de la desglobalización financiera”, *Revista Ciencias Económicas*, núm. 209, 2022, pp. 317-322.

⁹ Andrey Chishevsky, “Gran Bretaña suspendió las importaciones de Rusia”, *Neftegaz*, 2 de enero de 2023, [<https://neftgaz.ru/news/transport-and-storage/765142-velikobritaniya-prekratila-import-spg-iz-rossii/>].

Hace mucho tiempo, analistas económicos señalaron que la resistencia a las sanciones requería superar el desequilibrio estructural de la economía rusa causado por la dependencia energética a largo plazo.

Las sanciones tecnológicas, las restricciones comerciales y la interrupción de las cadenas de suministro causadas por el cierre del espacio aéreo y de los puertos a Rusia han tenido el impacto negativo más significativo en la economía real. Con la ayuda de sanciones multilaterales, Estados Unidos y Occidente buscan aislar a Rusia de las industrias de alta tecnología en el ámbito mundial y, en última instancia, expulsar a este país del sistema económico y comercial internacional¹⁰.

El impacto negativo de las sanciones en el sector real de la economía se percibe en casi todos los sectores de la economía rusa. La lista elaborada por el gobierno ruso incluye más de 70 sectores, de los cuales los más afectados son aquellos con alta dependencia de tecnología, equipos, piezas y componentes importados, incluidos los textiles, productos farmacéuticos, equipos eléctricos, computadoras, equipos electrónicos, chips, semiconductores y vehículos¹¹.

EL IMPACTO DE LAS SANCIONES A RUSIA EN SUS REGIONES

Al mismo tiempo, en vista del mayor fortalecimiento de la política de sanciones de los países occidentales en respuesta a la operación militar especial de Rusia llevada a cabo en Ucrania, es necesario un estudio adicional de evaluación del impacto de las sanciones en el desarrollo socioeconómico de las regiones rusas que identifique los problemas clave, tanto en el contexto de las regiones y tipos de actividad económica como en la ejecución de medidas antisanciones, especialmente en el ámbito regional. Teniendo en cuenta el impacto multidireccional de las sanciones en el desarrollo socioeconómico de las regiones rusas, es necesario crear un enfoque diferenciado para las políticas

¹⁰ Anders Aslund, “Qué tan lejos irán las sanciones contra Rusia”, en *RBC*, 2014, [<https://www.rbc.ru/opinions/politics/04/08/2020/54251d03cbb20f79de53b2bf>].

¹¹ Gobierno de la Federación Rusa, “Documento sobre créditos del Banco Central”, núm. 337, 10 de marzo de 2022.

sociales y económicas anticrisis aplicadas tanto en lo federal como en lo regional y el desarrollo de un conjunto de medidas destinadas a reducir su impacto negativo.

Para lograr este objetivo, el gobierno ruso se planteó las siguientes tareas:

1. Desarrollo y prueba de un enfoque metodológico para evaluar el impacto de las políticas de sanciones de los países occidentales en el nivel de desarrollo socioeconómico de las regiones rusas.
2. Tipología de las regiones rusas según su sensibilidad a las políticas de sanciones de los países occidentales, destacando los problemas clave en términos de tipos de actividad económica.

Las áreas más importantes de presión de las sanciones a Rusia, como se anotó arriba y aquí se enumeran puntualmente, son:

- Congelación de las reservas internacionales de divisas que se encuentran en el extranjero.
- Restricciones a las transacciones con deuda pública de la Federación Rusa.
- Impacto negativo en términos de aumentar el costo de los préstamos para el desarrollo de la producción y el cumplimiento de una serie de obligaciones crediticias asumidas previamente, a causa de las sanciones contra el sector bancario del país.
- Bloqueo de cuentas de varios bancos comerciales, prohibición de transacciones financieras con ellos y su desconexión del sistema SWIFT.
- Bloqueo de activos y cuentas del organismo nacional de pagos.
- Prohibición de inversiones en la economía rusa.
- Prohibición de importar a Rusia una gama importante de bienes y servicios.
- Embargo de petróleo, carbón y oro.
- Arresto de activos extranjeros de personas físicas y jurídicas rusas.
- Bloqueo del transporte.

- Sanciones secundarias contra empresas y bancos extranjeros que continúen haciendo negocios en Rusia o cooperando con contrapartes rusas¹².

Las medidas restrictivas están dirigidas contra sectores estratégicamente importantes de la economía rusa, como las finanzas, la energía, la minería, la metalurgia, la ingeniería mecánica, la electrónica y el transporte¹³.

Hasta finales de 2022 se prohibió la importación de más de 200 tipos de productos desde Rusia, incluidos equipos tecnológicos, de telecomunicaciones y médicos, máquinas para procesar metal y piedra, maquinaria agrícola, vehículos, vagones de ferrocarril, contenedores y locomotoras, turbinas y equipos eléctricos, monitores, proyectores, consolas y paneles. También se introdujo una prohibición a la importación de diversos productos por un total de nueve mil millones de dólares al año, entre ellos carne y productos lácteos, pescado, verduras, frutas y frutos secos¹⁴.

En 2022, las principales empresas petroleras extranjeras (BP, Shell, Exxon-Mobil) redujeron sus programas de inversión en la Federación Rusa. Las empresas de servicios hicieron lo mismo. De manera simultánea, los países de la Unión Europea introdujeron gradualmente un embargo para la exportación de servicios, tecnologías y equipos a Rusia.

A pesar de las restricciones de las sanciones, las empresas rusas han perforado pozos en yacimientos existentes en una superficie de más de 28 mil km²; como resultado, el número total de pozos aumentó un 7% y superó las 7 800 unidades¹⁵.

¹² Yuri Doroshenko y Mijaíl Golubitsky, “Factores de competencia y evaluación de su influencia en la industria de materiales”, *Revista Económica de Belgorod*, núm. 1, 2017, pp. 26-31.

¹³ Irina Karavaeva, “Desarrollo de la estrategia de seguridad económica”, *Revista del Instituto de Economía de la Academia de Ciencias Rusa*, núm. 4, 2019, pp. 194-204.

¹⁴ Irina Filipova, “El efecto de las sanciones sobre la seguridad económica de Rusia”, *Joven Científico*, núm. 21, pp. 355-356.

¹⁵ Vitaly Lapikov, “El volumen de extracción de petróleo en Rusia alcanzó su máximo en 10 años”, en *RBC*, 2023, [<https://quote.rbc.ru/news/article/63eb73719a79470d2c25ad40>].

Varios años antes de la introducción de las sanciones contra el sistema financiero ruso, como la congelación de las reservas internacionales de divisas y de las cuentas extranjeras de particulares, además de la desconexión de los bancos del sistema SWIFT, muchos expertos rusos advirtieron que Occidente las utilizaría cuando hubiera agotado otras posibilidades de influencia sobre la política y el sistema económico rusos. Además, en el pasado se produjeron precedentes similares.

Sin embargo, las sanciones resultaron ineficaces desde el punto de vista del objetivo principal de su introducción: cambiar el rumbo de la política exterior de la Federación Rusa. Además, Estados Unidos y sus aliados no lograron quebrar la economía rusa.

Vladimir Klimanov sostiene que el sistema económico de la Federación Rusa tiene un alto nivel de resistencia a las crisis e influencias externas de gran escala por las siguientes razones:

- Rusia es uno de los principales exportadores mundiales de combustibles y recursos energéticos, metales, cereales, fertilizantes, minerales y otros bienes, cuyo aumento de precio condujo a la preservación de los ingresos presupuestarios, incluso con una disminución de los volúmenes de exportaciones.
- Es un Estado con una población de alrededor de 150 millones de personas con un mercado interno suficientemente grande, lo que permite que la economía nacional funcione y se desarrolle incluso en el caso de un aislamiento aún mayor.
- Las rápidas medidas anticrisis del gobierno, del Banco de Rusia y de las autoridades ejecutivas de las entidades constitutivas de dicho país contribuyeron a reducir el impacto negativo de las sanciones¹⁶.

Sin embargo, las sanciones resultaron ser bastante efectivas en términos de un importante daño económico causado tanto a las entidades económicas individuales como a la economía nacional de la Federación Rusa en su conjunto. Según el Servicio de Estadísticas de Rusia (Rosstat), de enero a septiembre de

¹⁶ Vladimir Klimanov, “La economía nacional mostró estabilidad frente a los retos”, *Argumenti*, 23 de noviembre de 2022, [<https://argumenti.ru/opinion/2022/11/800440>].

2022, el índice del volumen del producto interno bruto (PIB) disminuyó un 1.6% en comparación con el mismo periodo del año anterior, y el índice de deflación del PIB ascendió a un 116.9 por ciento¹⁷.

Durante 2022, las reservas internacionales de la Federación Rusa disminuyeron un 7.7% y al 1 de enero de 2023, ascendieron a 582 mil millones de dólares¹⁸. También durante 2022, el tipo de cambio del dólar osciló entre 51.16 y 84.09 rublos y el del euro, entre 53.86 y 93.70 rublos. Al mismo tiempo, el valor más alto del tipo de cambio del rublo frente a ambas monedas se registró en junio de 2022 y el más bajo, en marzo de 2023. El año anterior el rublo era una moneda más estable al tipo de cambio del dólar¹⁹. Al 1 de diciembre de 2022, el volumen de oferta monetaria aumentó un 23.4% en comparación con la fecha correspondiente del año anterior, y ascendió a 76.87 billones de rublos, incluido el efectivo fuera del sistema bancario: 14.74 billones de rublos (+13.8%), y los fondos no monetarios: 62.13 billones de rublos²⁰.

En 2022, el volumen de producción industrial de la Federación Rusa disminuyó un 0.6% en comparación con 2021, pero en diciembre de 2022, en comparación con diciembre de 2021, la reducción de los volúmenes de producción en la industria ascendió a un 4.3%²¹. Para la actividad económica de minería, el volumen de producción, aunque aumentó durante el año un 0.8%, el volumen de producción de diciembre de 2022, en comparación con el mismo periodo del año anterior, se redujo un 2.6 por ciento²².

En 2022, la producción total de carbón aumentó un 0.4%. A la par, el volumen de producción de carbón para la elaboración de coque aumentó un 4.5%; el lignito, un 19.7%, mientras que la producción de hulla disminuyó un 3.6%, de la cual la antracita se redujo un 3.5%²³. Durante el mismo año hubo un

¹⁷ Servicio Federal de Estadísticas Gubernamentales de Rusia, “La situación económico-social de Rusia”, en *Rosstat. Servicio Federal de Estadística del Estado*, 2023, [<https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801>].

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Ibid.*, p. 165.

²¹ *Ibid.*, p. 20.

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

aumento en el volumen de producción de petróleo deshidratado (incluido el condensado de gas): un 2.1% de gas natural licuado y regasificado (8.1%), concentrados de plomo (7.6%), granito, arenisca y otras piedras para monumentos o construcción (7.4%) y arenas naturales (5.4%)²⁴. En el mismo periodo, la producción de gas natural combustible disminuyó un 13.4%; la de gas asociado, un 2.0%; la de concentrado de mineral de hierro, un 5.8%; la de concentrado de oro, un 6.5%, y el volumen de servicios en el ámbito de la producción de petróleo y gas natural también se redujo.

La actividad económica manufacturera mermó el volumen de producción en diciembre de 2022 respecto a diciembre de 2021 en un 5.7%²⁵. El aumento del nivel de inflación se explica por los siguientes factores:

- Un alto nivel de incertidumbre en la situación económica, que estimula el deseo de los productores y vendedores de asegurar sus posibles pérdidas financieras vendiendo productos a los precios más altos posibles²⁶.
- Costos adicionales para los productores de materias primas debido a la reestructuración de la logística por el cierre de fronteras en el contexto de sanciones.
- Intentos fallidos de congelar los precios.
- Una disminución significativa de la competencia como resultado de la salida masiva de empresas extranjeras de Rusia.
- También afectó la inflación mundial.

En 2022, el volumen de ingresos monetarios de la población del país aumentó un 12.2% en comparación con el año anterior y ascendió a 79.1 billones de rublos; los gastos en efectivo de la población aumentaron un 8.6% y ascendieron a 61.5 billones de rublos; el aumento del ahorro ascendió a 5.75 billones de

²⁴ *Idem.*

²⁵ Mijaíl Lev, “Los precios como factor de seguridad económica y su influencia en los procesos inflacionarios de Rusia”, *Revista de la Academia de Ciencias Económicas de Rusia*, núm. 2, 2016, pp. 80-87.

²⁶ *Idem.*

rublos²⁷. El ingreso monetario promedio per cápita de la población aumentó un 12.4% y ascendió a 45 272 rublos por mes; sin embargo, debido a la alta inflación, los ingresos reales de la población disminuyeron un 1.4% en comparación con 2021, y se redujeron en un 1% los ingresos reales disponibles en efectivo²⁸.

SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES PARA SUPERAR LAS SANCIONES

Los esfuerzos del gobierno ruso están dirigidos a diversificar la economía nacional en un plan que se basa en una sustitución razonable de importaciones, necesaria no solo para superar las sanciones, sino también para el desarrollo sostenible de la economía del país. Además, las empresas nacionales necesitan adquirir y desarrollar nuevas competencias exportadoras para relocalizar las materias primas que están siendo expulsadas del mercado mundial.

A finales de enero de 2023, el Fondo Monetario Internacional (FMI) revisó su previsión a mediano plazo para el desarrollo de la economía rusa hacia la mejora de los indicadores macroeconómicos: en lugar de la reducción del PIB en un 2.3%, prevista anteriormente para 2023, se espera su crecimiento en un 0.3%. En 2024, el crecimiento del PIB será del 2.1%, mientras que el PIB de Estados Unidos, que inició las sanciones contra Rusia, aumentará solo un uno por ciento²⁹.

Debido al hecho de que los países occidentales, a pesar de las pérdidas económicas que sufren sus propias empresas como resultado de la introducción de las sanciones antirrusas, aceptan un paquete de sanciones tras otro, se puede suponer que las sanciones y la presión sobre la economía rusa no cesarán en los próximos años. Ante este hecho, el economista Valery Mironov considera necesario realizar una transición a un nuevo modelo de crecimiento económico predeterminado a largo plazo, dirigiendo la creciente orientación

²⁷ Valery Mironov, “La economía del país mostró estabilidad y firmeza frente a las sanciones”, en *RGRU*, 2022, [<https://rg.ru/2022/09/02/ekspert-vshe-ekonomika-strany-pokazala-stabilnost-i-ustojchivost-k-sankciiam.html>].

²⁸ *Idem*.

²⁹ ProRBC, “Un año bajo sanciones: por qué la economía de Rusia resistió”, en *ProRBC*, 2023, [<https://pro.rbc.ru/demo/63eb5f139a794701f9908648>].

de la economía nacional rusa hacia la demanda interna³⁰. Al mismo tiempo, la demanda no debe ser solo de inversión, sino también la elevación del poder adquisitivo del consumidor.

Por otra parte, las empresas manufactureras de la Federación Rusa experimentan una falta de fondos crónica para reponer el capital de trabajo, sin el cual es imposible garantizar un ingreso anual promedio durante mucho tiempo.

Se pretende alcanzar una tasa de crecimiento del PIB de al menos el 5% que permita superar las consecuencias de la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19 y las sanciones económicas, así como garantizar un desarrollo económico estable³¹.

Para que la economía rusa tenga la oportunidad de un desarrollo estable es necesario, además, llevar el coeficiente de monetización a un nivel estándar del 70%. El coeficiente de monetización es una medida que se utiliza para evaluar la efectividad de la política monetaria de un país. Se calcula dividiendo la cantidad de dinero en circulación en la economía entre el PIB. Este indicador permite analizar el nivel de liquidez de una economía y su capacidad para generar riqueza.

En 2020, el coeficiente de monetización de la economía rusa aumentó, por primera vez, 4.65 puntos porcentuales y el umbral de seguridad económica se elevó del 50% al 54.65%. En 2021 esta cifra disminuyó al 50.65%, mientras que el coeficiente de monetización económica promedio mundial fue del 125%, y en los países desarrollados este coeficiente fue del 150% y más³².

Las consecuencias negativas de un bajo nivel de monetización de la economía en condiciones de financiamiento externo limitado son:

- Financiación insuficiente del desarrollo socioeconómico del país.
- Bajo nivel de liquidez en el sector bancario, que es una de las razones de la crisis del sistema bancario.

³⁰ Valery Mironov, *op. cit.*

³¹ Andrey E. Gorodetsky, *La seguridad económica de Rusia en la nueva realidad*, Moscú, Instituto de Economía de la Academia de Ciencias de Rusia, 2021.

³² Alexander Berdishev y Dmitri Sopov, "Investigación sobre la dinámica del coeficiente de monetización de la economía de Rusia y su influencia en los indicadores macroeconómicos", *Revista de la Universidad Lomonosov*, núm. 9, p. 147.

- Reducción de los ingresos de los hogares, lo que provoca una disminución de la demanda interna, cuyo aumento es necesario para estimular el crecimiento económico.
- El uso de sistemas de trueque en las liquidaciones entre contrapartes y un aumento del riesgo de impagos³³.

En el contexto de la salida de los inversionistas extranjeros de Rusia, el gobierno se plantea la necesidad de hacer del rublo una moneda de inversión, realizando una emisión específica con el objetivo de financiar proyectos para el desarrollo innovador de industrias estratégicamente importantes en el sector real de la economía que se lleva a cabo sobre la base de contratos celebrados entre el Estado y entidades comerciales³⁴.

El giro de los flujos de productos básicos rusos del oeste al este, inducido por las sanciones y el desarrollo de importaciones paralelas, requiere la construcción de instrumentos confiables para las transacciones financieras que excluyan el uso de bancos occidentales, sus monedas y sistemas de transmisión de mensajes financieros.

Otro proyecto del gobierno ruso consiste en intensificar la transición de los acuerdos con socios comerciales en dólares y euros a acuerdos en monedas nacionales. Debido a que actualmente los socios comerciales más prometedores para Rusia son India y China, los cálculos de las empresas rusas son comerciar en las monedas nacionales, tanto de Rusia como de India y China.

También existen restricciones a la exportación de productos rusos, incluidos los de la marca “*made in Russia*”, hacia Estados Unidos, Gran Bretaña y los países de Europa central, sobre todo a Alemania, Francia, Finlandia y otros países, ya que están en la estructura de productos básicos de las exportaciones y los países importadores tienen la mayor proporción. Además, junto con el cierre del gasoducto Nord Stream, se ha suspendido la certificación

³³ Yulia Shilkina, “Sistema financiero y garantía de la seguridad económica de Rusia en condición de sanciones”, *Revista de la Universidad Estatal del Océano Pacífico*, núm. 3, 2018, p. 5861.

³⁴ Andrey Kaidorgtsev, “Análisis del proceso de inversión en el contexto de la seguridad económica de Rusia”, *Revista de la Universidad Jurídico Financiera de Moscú*, núm. 3, 2022, p. 485.

del proyecto Nord Stream 2, lo que obviamente provocó no solo una disminución de los ingresos por exportaciones de hidrocarburos a Rusia, sino que afectó de forma negativa la seguridad energética de los países europeos, sobre todo de Alemania.

Gran Bretaña y Australia también impusieron sanciones a los bancos rusos. La Unión Europea ha prohibido la venta a Rusia de aviones y repuestos para estos, así como su arrendamiento. Las zonas de vuelo sobre Europa han sido cerradas a la aviación rusa. Se congelaron las reservas internacionales del Banco Central de la Federación Rusa en las organizaciones financieras de los países del Grupo de los Siete (G7). Quedó prohibido el suministro de tecnologías de navegación marítima y radiocomunicaciones.

En julio de 2022, la UE adoptó el séptimo paquete de sanciones, que introdujo una prohibición a la exportación de oro ruso y amplió la lista de bienes de doble uso prohibidos en el comercio. Sin embargo, se han suavizado algunas sanciones relativas al transporte de petróleo a terceros países, las transacciones con productos agrícolas y la compra de equipos médicos. En octubre de 2022, la UE adquirió el octavo paquete de sanciones por iniciativa de los países bálticos y Suecia. En particular, el documento incluye una base para determinar el precio máximo del petróleo ruso para su transporte por mar, y esta lista de sanciones obviamente irá creciendo³⁵.

Desde marzo de 2022, más de 37 grandes empresas transnacionales han abandonado Rusia. Las sanciones afectaron sobre todo los mercados financieros. En el futuro, se puede predecir que aumentará el impacto de las sanciones en el sector real de la economía del país. Todos estos hechos indican la guerra económica que los países occidentales han declarado contra Rusia, y la victoria en esta confrontación es verdaderamente el principal desafío para el país en el momento actual.

Según las previsiones de los países occidentales, se suponía que sus sanciones colapsarían la economía rusa de la noche a la mañana. El PIB de Rusia debería haber caído al menos un 12% a finales de 2022. De acuerdo con las previsiones del Ministerio de Desarrollo Económico de la Federación Rusa, se preveía una caída del 7%³⁶. Sin embargo, los resultados del primer semestre

³⁵ María Gorbunova, *op. cit.*

³⁶ Servicio Federal de Estadísticas Gubernamentales de Rusia, *op. cit.*, p. 20.

de 2022 fueron alentadores. Además, en la mayoría de los tipos de actividad económica hubo un aumento en el índice de producción en relación con el primer semestre de 2021³⁷. Así, en el primer semestre de 2022 el índice de producción de bienes y servicios para los tipos básicos de actividad económica ascendió al 100.6% respecto al primer semestre de 2021; el índice de producción industrial, al 102%, y el índice agrícola, al 102.2 por ciento³⁸.

EFEECTO DE LAS SANCIONES OCCIDENTALES EN LAS DIFERENTES REGIONES DE RUSIA

Como ya se mencionó, las sanciones de los países occidentales a corto plazo no lograron el efecto destructivo deseado en la economía rusa. Además, los países occidentales sufrieron más por sus propias sanciones. En un futuro próximo podrían ocurrir crisis energética, financiera y alimentaria en los países europeos, que serían las más destructivas desde la Segunda Guerra Mundial.

Los gobiernos de las regiones de la Federación Rusa estaban más preparados para las duras sanciones de los países occidentales que en 2014, cuando se introdujeron sanciones en respuesta a la reunificación de Crimea con Rusia. Esta mayor preparación se manifestó en el crecimiento de la producción industrial durante los primeros seis meses de 2022, en comparación con el mismo periodo de 2021.

Asimismo, contrariamente a las estimaciones del FMI, en el primer trimestre de 2022 se observó un crecimiento acelerado de la producción en la industria de la Federación Rusa debido a los precios favorables de la energía. La caída de la producción industrial en mayo-junio de 2022 resultó ser menos pronunciada en comparación con la crisis de 2014 y la crisis pandémica de 2020, en gran parte porque el gobierno ruso adoptó oportunamente paquetes de medidas anticrisis en respuesta a las sanciones de los países occidentales.

Gracias al apoyo de los proyectos de sustitución de importaciones de empresas industriales de importancia vital en Rusia, estos procesos se han acelerado de manera considerable, especialmente en el sector de tecnologías de la

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

información (TI). Pero, al mismo tiempo, se previó que la caída de la producción industrial sería más prolongada en comparación con la crisis de 2015 y con la crisis pandémica, por lo que fue necesario aplicar un nuevo paquete de medidas anticrisis en diciembre de 2022.

El efecto de las sanciones se diferencia según la estructura de la economía y los volúmenes de comercio exterior con los países occidentales. Para evaluar esta diferenciación, se ha desarrollado y probado un enfoque metodológico mediante el cual se califica el impacto de las políticas de sanciones de los países occidentales en el nivel de desarrollo socioeconómico de las regiones rusas durante el primer semestre de 2022, incluyendo un sistema de indicadores de desarrollo económico, social, financiero y demográfico. El uso del enfoque propuesto posibilitó identificar regiones que pudieron adaptarse a las sanciones y utilizarlas para mejorar el nivel de bienestar social.

Las regiones rusas menos vulnerables a las sanciones son principalmente regiones con una economía basada en materias primas. En estas regiones, las tasas mensuales de crecimiento promedio de la mayoría de los indicadores considerados para marzo-junio de 2022 superaron las de los indicadores de enero-febrero de 2021. Esto se debió sobre todo a la situación favorable de los precios mundiales de las materias primas de hidrocarburos.

La caída de los volúmenes de las ventas se vio compensada por los altos precios del petróleo y el gas. Como resultado, en estas regiones hubo un aumento de los ingresos presupuestarios consolidados, una baja proporción de empresas no rentables y, a pesar de la inflación, fue posible mantener la renta real disponible de la población. Entre las regiones de este grupo se encuentran las regiones industrialmente desarrolladas: la República de Tartaristán y la región de Tyumen. Estas regiones pueden considerarse un ejemplo positivo en el desarrollo de políticas anticrisis bajo las sanciones de los países occidentales, ya que, a diferencia de la mayoría de las regiones industrializadas de Rusia, lograron mantener una dinámica positiva en los indicadores socioeconómicos.

El segundo grupo incluye regiones con impacto medio a las sanciones de los países occidentales que no tuvieron un efecto significativo, como las regiones de Siberia centro. En la mayoría de los casos, una serie de indicadores económicos muestra tanto un estancamiento o un ligero crecimiento como una leve disminución de los indicadores sociales. Las regiones de este grupo poseen un perfil con las siguientes características: industria diversificada, alta-

mente desarrollada, una proporción relativamente alta de producción agrícola y la presencia de empresas del complejo militar-industrial que han mejorado sus indicadores de desempeño.

Sin embargo, la política de sanciones de los países occidentales tuvo un impacto negativo en el desarrollo socioeconómico de 61 regiones de Rusia, localizadas cerca de los pozos petroleros más importantes en Siberia y zonas agrícolas de la Rusia europea y Siberia central. En la mayoría de las regiones de este grupo, en marzo-junio de 2022 en comparación con enero-febrero de 2022, se observó una dinámica negativa para todos los indicadores seleccionados, aunque la disminución es menos pronunciada en relación con las previsiones iniciales. El perfil de las regiones de este grupo es de regiones industriales altamente desarrolladas con orientación exportadora a países occidentales y entidades comerciales que tienen una fuerte dependencia de componentes importados.

Por esta razón, la mayor disminución en la tasa de crecimiento socioeconómico en marzo-junio de 2022 se produjo en las regiones occidental y central del país debido a los mayores vínculos con los países occidentales y sobre todo con la Unión Europea. En cambio, las regiones de Siberia y el Lejano Oriente poseen nexos comerciales y económicos que gravitan en torno a China y Kazajistán, que no apoyaron las sanciones de los países occidentales.

Al mismo tiempo, 10 regiones de Rusia lograron mejorar la dinámica del desarrollo socioeconómico con sanciones. Entre estas se encuentran la región autónoma de Chukotka, la región de Magadan, las repúblicas de Buriatia, Komi, Kalmykia y Tuvá. Hay que anotar que se trata primordialmente de regiones con bajo nivel de desarrollo socioeconómico y una participación insignificante de la industria manufacturera en la estructura de su economía, por lo que la política de sanciones contribuyó a igualar el nivel de desarrollo socioeconómico de las regiones rusas.

La demografía es el mayor problema en las regiones de Rusia. En más de dos tercios de estas, la dinámica en el primer semestre de 2022 fue negativa. Esto se debe no tanto a las sanciones de los países occidentales, sino a la influencia indirecta de la pandemia del coronavirus, así como a la caída demográfica que se registra en el país desde la década de 1990.

Para reducir el impacto negativo de las políticas de sanciones de los países occidentales en un ejemplo concreto –que podría ser un esquema para mu-

chas de las regiones de Rusia-, en la República de Bashkortostán se ha planteado llevar a cabo las siguientes medidas:

1. Desarrollo y puesta en práctica de un programa estatal de sustitución de importaciones. Hay algunas oportunidades no aprovechadas en este ámbito; en particular, la suspensión de actividades de la empresa sueca Ikea libera un nicho de mercado para la venta de muebles. Los fabricantes de productos básicos tienen la oportunidad de aumentar los volúmenes de producción de muebles y colchones, incluida la empresa Bashmebel y el grupo de muebles emergente del Distrito Federal del Volga con la empresa ancla Korona LLC, Tui-Mazy.
2. También hay perspectivas de sustitución de importaciones de algunos equipos y componentes para la industria de producción de petróleo y gas, que depende en gran medida de las importaciones.
3. Existen oportunidades para aumentar la producción de películas de polipropileno por parte de empresas como PJSC Ufaorgsintez y LLC Termopolymer, de la capital Ufa.
4. En el plano de la sustitución de las importaciones de medicamentos, en la empresa JSC Pharmstandard-Ufa VITA existen posibilidades de aumentar el volumen de producción de vitaminas.

El objetivo es reducir la dependencia de las importaciones de información, telecomunicaciones y productos, equipos de *software*, además de intentar reducir la salida de personal altamente calificado de la república, aumentar el nivel de madurez digital y crear un parque de tecnologías de la información en la ciudad de Ufa. Sobre la base del parque informático de la República de Bashkortostán es necesario crear un centro satélite educativo de apoyo en el campo de las tecnologías digitales, así como de la información y la comunicación. Desde el punto de vista organizativo, es indispensable construir un centro de sustitución de importaciones en la República de Bashkortostán, además de crear una base de información sobre el potencial de sustitución de importaciones con el suministro de condiciones preferenciales para el desarrollo de proyectos de inversión, tanto en términos de otorgamiento de préstamos preferenciales como de apoyo a la infraestructura.

También se requiere apoyar a las empresas de la república orientadas a la exportación, que producían principalmente para los países occidentales. En este ámbito, es necesario brindar asistencia a las empresas que buscan nuevos mercados para sus productos en países socios de Rusia, incluidos China, India, Kazajistán, etc. En términos organizativos, es aconsejable la creación de un centro para promover las actividades de exportación en condiciones de incertidumbre geopolítica, diseñado para ayudar a resolver los problemas que han surgido en el contexto de las sanciones de los países occidentales hacia Rusia.

LAS SANCIONES Y EL PELIGRO DE LA DESDOLARIZACIÓN MUNDIAL PARA ESTADOS UNIDOS

Según las previsiones de los países occidentales, se suponía que sus sanciones colapsarían la economía rusa casi inmediatamente. Se predijo que el PIB de Rusia caería en picada, pero, a pesar del daño económico ya anotado, el efecto de las sanciones ha favorecido el proceso de desdolarización de su economía.

Como se mencionó antes, el sistema de pagos y liquidaciones denominado SWIFT es una de las infraestructuras más importantes que asegura la conectividad del espacio económico interno del país con los socios comerciales del exterior, mientras que la seguridad y eficiencia de los pagos y liquidaciones tienen un impacto decisivo en la actividad económica y financiera así como en el desarrollo social.

Las cadenas de liquidación global con proveedores y clientes internacionales son llevadas a cabo por una red compleja de instituciones y bancos que dirigen los pagos de un extremo de la cadena de suministro o valor a otro. En el proceso del comercio internacional, los bancos centrales y las instituciones de crédito de diferentes países interactúan entre sí dentro del sistema de pagos internacional, mediando en el movimiento de flujos de efectivo y en las transacciones de conversión. Así, el proyecto de crear un sistema global de pagos internacionales que funcione sobre la base de un protocolo unificado, salvaguardando la seguridad de pago, fue desarrollado hace medio siglo. En 1973 se fundó la Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT, por sus siglas en inglés), una sociedad para el intercambio

de telecomunicaciones financieras. Sus cofundadores fueron 248 bancos de 19 países. SWIFT es una sociedad cooperativa creada según la legislación belga, y su sede se encuentra en ese país.

Hoy, el sistema de pagos internacional y liquidaciones SWIFT es el principal proveedor de servicios para la transferencia e intercambio de mensajes financieros en el mundo; mediante este más de 11 000 instituciones bancarias, empresas para valores, organizaciones de mercado e infraestructura y clientes corporativos realizan transferencias internacionales de dinero en más de 200 países y regiones del mundo³⁹.

La participación en el sistema global proporciona a los participantes ventajas obvias al realizar pagos internacionales, incluidos costos más bajos y una mayor competitividad en el mercado de pagos. Al mismo tiempo, “en un mundo financieramente integrado, los Estados que ocupan una posición de liderazgo en el campo de las finanzas abren nuevas oportunidades para influir en todos los demás Estados”⁴⁰, pero el papel de las restricciones financieras, en comparación con el comercio, se intensifica:

Estados Unidos tiene más influencia en el sistema SWIFT debido al dominio del dólar estadounidense en el comercio transfronterizo, lo que le da la oportunidad de explotar la amenaza de desconexión del sistema SWIFT de los participantes de cada país como herramienta de presión política y sanciones económicas⁴¹.

Rusia fue expulsada del SWIFT y las tensiones comerciales y políticas existentes entre las dos economías más grandes del mundo, Estados Unidos y China, amenazan con extenderse al sector financiero, lo que puede dar lugar también a un intento de desconexión de China de este sistema.

³⁹ Karen Starostina, “Pagos a través del sistema SWIFT”, *Investigaciones Científicas Actuales en el Mundo*, núm. 12, 2021, pp. 172-175.

⁴⁰ Niklas Shliundt, “Sanciones financieras como instrumento de influencia: tendencias de desarrollo y vías de aumento de la efectividad política”, *Revista Ciencia Actual e Innovaciones*, núm. 4, 2019, p. 23.

⁴¹ Ygor Timofeev, “Sanciones para invalidar las sanciones: medidas obligatorias del Ministerio de Finanzas de Estados Unidos contra compañías del sector financiero”, *Revista Polis. Investigaciones Políticas*, núm. 6, 2020, pp. 73-90.

Sin embargo, la transformación del sistema de pagos internacionales en un instrumento de presión capaz de crear un impacto significativo en las prácticas comerciales internacionales establecidas y los flujos de productos básicos, combinado con el creciente poder económico de China, dieron lugar al desarrollo del sistema de pagos interbancario denominado Cross-Border Interbank Payment System (CIPS) o Sistema de Pago Interbancario Transfronterizo de China, con sede en Shanghái. Con más de 100 empleados, el CIPS tiene tres decenas de bancos locales y extranjeros, por ejemplo, HSBC Holdings Plc y Standard Chartered Plc., como accionistas y operadores de infraestructuras del mercado financiero.

El CIPS es un sistema de pago independiente, organizado y desarrollado por el Banco Popular de China para integrar aún más el pago y la distribución transfronterizos por canales existentes de transacciones y recursos. El desarrollo del sistema comenzó en 2012 y se lanzó oficialmente en octubre de 2015, la segunda etapa se puso en operación en marzo de 2018. La creación y operación del CIPS es un logro importante en el desarrollo de la infraestructura del mercado financiero de China y en la construcción de un sistema de pagos moderno que cubra pagos, tanto nacionales como internacionales, en yuanes.

También Irán desarrolló un sistema propio de transacciones dentro del país y con Europa, consistente en el sistema financiero SEPAM, creado por el Banco Central de Irán, y el INSTEX, desarrollado por los países europeos e Irán para mantener el comercio mutuo. Sin embargo, estos sistemas actualmente no cumplen con las condiciones de los intereses de los actores del mercado global, países y empresas internacionales ni con la cobertura territorial, y los costos son equivalentes a los de las transacciones en comparación con el sistema SWIFT y la autoridad y confianza de los usuarios.

El sistema CIPS creado por China es inclusivo, adaptable y comparable con el sistema SWIFT, aunque el alcance actual de la cobertura del CIPS es significativamente inferior al de SWIFT; sin embargo, es probable que, con el tiempo, fortalezca su influencia y se convierta en una organización regional o, incluso, en una infraestructura global de transacciones financieras. El éxito del CIPS y el fortalecimiento de su credibilidad consistirá en promover tecnologías innovadoras y su desarrollo.

Así, los factores que impulsan el desarrollo y la puesta en marcha de sistemas de pago internacionales, alternativos al SWIFT, son el uso del dólar como

la principal moneda de transacciones de pago, por parte de Estados Unidos, y las desconexiones del sistema como instrumento de sanciones económicas; el deseo de los Estados de mantener las conexiones comerciales y esquemas logísticos existentes, duplicándolos con nuevos mecanismos de pago, así como las acciones proactivas de Estados económicamente fuertes, dirigidas a crear y consolidar las conexiones comerciales, las finanzas y la formación de ventajas competitivas.

La Federación Rusa ya cuenta con su propio sistema de pagos denominado Mir y, mediante los nuevos sistemas de pagos CIPS y SEPAM, realiza transacciones al margen del dólar.

REFLEXIONES FINALES

Según los resultados del análisis, podemos concluir que el daño causado por las sanciones de Occidente a la economía rusa es limitado y que estas no pueden conducir a la desestabilización de la situación económica en el país ni, en consecuencia, a un cambio en el rumbo político de la Federación Rusa. Esto se explica por la resistencia bastante alta de su sistema económico nacional y la disponibilidad de recursos financieros del Estado para proporcionar asistencia específica a las empresas y grupos sociales más necesitados.

Sin embargo, para garantizar un mayor desarrollo de la economía rusa, es necesario transformar el rublo en una moneda de inversión, así como garantizar el uso específico de fondos emitidos de manera adicional para financiar los proyectos de mayor prioridad en el sector real de la economía.

En este sentido, en la actualidad la tarea más importante del Gobierno de la Federación Rusa es activar el mercado interno por medio del aumento de la demanda, incluso incrementando, a su vez, la solvencia de la población del país, lo que garantizaría una renta básica justa. Solo recientemente la Comisión Gubernamental para Incrementar la Sostenibilidad de la Economía de la Federación Rusa bajo Sanciones ha tomado una serie de medidas sistémicas anticrisis, como la protección del mercado interno de alimentos, la capitalización adicional de los ferrocarriles rusos y las aerolíneas –a expensas del Fondo Nacional de Bienestar–, así como el uso de fondos de desarrollo industrial regional; legalización de importaciones paralelas; seguimiento de programas

preferenciales de préstamos comerciales; restricciones a la exportación de bienes y equipos, y apoyo adicional para las regiones en condiciones de sanciones externas.

Los pasos enumerados pueden contribuir a la solución exitosa de los problemas actuales y a apoyar la economía, lo que se confirma por datos estadísticos que indican la preservación de su relativa estabilidad en las condiciones de aplicación de sanciones por parte de los países occidentales durante el periodo de la operación militar especial.

Cabe señalar que en Rusia la puesta en práctica, desde 2012, de un proceso de sustitución global de importaciones, teniendo en cuenta la introducción en los últimos años de una vasta gama de sanciones, trajo ciertos efectos positivos, pero resultó ser insuficiente y fue necesario tomar una medida coyuntural y forzosa: la organización de importaciones paralelas (venta de productos originales y legítimos que han sido comprados legalmente en un país y luego son reexportados a otro país sin el consentimiento del titular de los derechos de propiedad intelectual).

Su necesidad se debe a la base de componentes insuficientes para el desarrollo de empresas de producción propia y a la imposibilidad de suministros directos de países que han impuesto sanciones. Las importaciones paralelas son inevitables e implican, en la etapa inicial de su desarrollo, un aumento en el costo de los bienes importados en algunos sectores. Sin embargo, en el futuro también habrá una disminución en los precios de muchos bienes de consumo cuando sean reemplazados por nacionales o análogos asiáticos; los que antes no tenían acceso a nichos altamente competitivos –ocupados por fabricantes europeos– ya han alcanzado la oportunidad de entrar al mercado ruso y han aparecido en las estanterías de las tiendas y mercados.

Al mismo tiempo, la vanguardia de la política de sustitución de importaciones de Rusia debería, actualmente, ser el Ministerio de Educación y Ciencia, cuyos especialistas, junto con la universidad y la comunidad científica, se enfrentan a la tarea de esclarecer necesidades de recursos humanos específicos.

De esta manera, la transformación de la cooperación económica internacional de Rusia en la segunda y principios de la tercera década del presente siglo se produjo no solo bajo la influencia de la escalada de sanciones antirrusas por parte de Occidente, que en última instancia condujo a cambios radicales en el campo de la actividad económica exterior de este país, sino también bajo

la influencia de la crisis cada vez más profunda del orden económico mundial existente, cuyo comienzo se remonta aproximadamente a 2008-2009.

La crisis financiera y económica mundial de finales de la primera década del siglo XXI supuso un cierto fin al desarrollo de la globalización tradicional, neoliberal en esencia y estadounidense en su forma. Hay límites y riesgos de desarrollar la globalización en su forma anterior. Las manifestaciones e indicadores más sensibles de la creciente crisis del sistema económico internacional son:

- Crisis de las instituciones de gobernanza global.
- Aumento significativo de los riesgos y desequilibrios en las finanzas internacionales.
- Exacerbación de los problemas globales y aparición de nuevos desafíos (incluida la pandemia).
- Un mayor crecimiento de la fragmentación en el mundo (económica, tecnológica, física, político-militar, de información y de redes).
- Niveles altos y muy altos de incertidumbre en la economía y la política global.

La crisis ucraniana y las sanciones de 2014 provocaron una disminución significativa en la intensidad del intercambio tecnológico entre Rusia y los países occidentales, y estimularon la sustitución de importaciones tecnológicas en el país. Esta se convirtió en una de las manifestaciones de la tendencia global hacia la fragmentación tecnológica y refleja el aumento de los riesgos político-militares.

Las contrasanciones rusas (embargo de alimentos, fertilizantes y energéticos) han creado oportunidades favorables para el desarrollo del sector agrícola nacional y han aumentado el nivel de autosuficiencia del mercado interno para muchos tipos de alimentos y manufacturas. Por ejemplo, en el caso de la carne, la dependencia del comercio minorista de las importaciones disminuyó del 33.7% en 2010 al 5.3% en 2021; la carne enlatada, del 17.1% al 8.7%; los aceites vegetales, del 23.9% al 16.1%; el queso, del 47.4% al 30.1%, y los productos lácteos del 60.1 al 30.2 por ciento⁴².

⁴² Servicio Federal de Estadísticas Gubernamentales de Rusia, *op. cit.*, p. 42.

En este contexto de confrontación de sanciones, el papel de los países occidentales, en especial de la Unión Europea, ha disminuido notablemente en el comercio exterior de Rusia. En la primera mitad de la década de 2010 la participación de los países europeos en el volumen de negocios del comercio exterior de la Federación Rusa era del 50-51% y cayó al 40-41% en 2020-2021⁴³.

La participación de Rusia en las importaciones de hidrocarburos de la UE procedentes de terceros países disminuyó hasta el 30-31% en valor en 2020-2021 frente a cerca del 40% de mediados de la década de 2010, lo que fue consecuencia de factores políticos y de la política de la UE de reducir la dependencia energética de Rusia.

Los flujos y la calidad de las inversiones directas mutuas entre Rusia y los países occidentales han disminuido. De hecho, muchos formatos y mecanismos de cooperación comercial y económica entre Rusia y Occidente han quedado congelados.

Como resultado del agravamiento de la situación político-militar en Ucrania, de las sanciones y de las restricciones mutuas, se ha degradado el papel de Ucrania como socio comercial de la Federación Rusa, incluida su participación en el volumen de negocios comercial que disminuyó del 5-6% en el periodo 2010-2013 a menos del 1.6% en 2021, y el propio país pasó del puesto 4 al 5 en la lista de socios comerciales de la Federación Rusa al puesto 16. En las condiciones del Distrito Militar del Noreste, el comercio ruso-ucraniano prácticamente se ha detenido⁴⁴.

La imposición de sanciones totales a Rusia tras el *shock* pandémico, que aún no había sido superado por la economía global, provocó un grave desequilibrio de los mercados y un aumento de los precios, y confirmó la posición vital de Rusia en los mercados de muchos bienes estratégicos, incluidos los energéticos, alimentos, fertilizantes, metales no ferrosos y otros bienes.

Como resultado, los principales factores que influyeron en la cooperación económica internacional de Rusia en 2022 fueron las sanciones antirrusas, sin precedentes en escala y alcance, así como el entorno de precios. En un entorno de precios favorable, a pesar de las amplias sanciones, prohibiciones y restricciones, el valor de las exportaciones rusas alcanzó un valor récord, en 2022, de

⁴³ *Ibid.*, p. 43.

⁴⁴ *Idem.*

591 500 millones de dólares, un 12.5% más que el máximo anterior en 2013, tres cuartas partes más que las del nivel de 2020 en pandemia y un quinto (o casi 100 mil millones de dólares) más que en 2021⁴⁵.

Gracias al crecimiento de los contratos, la concentración de las relaciones económicas exteriores de Rusia con China, en 2022, alcanzó un nivel muy alto, pero la cuestión no está solo en las cifras, sino también en la capacidad de la economía china para proporcionar asistencia a gran escala a Rusia con el fin de resolver una gama excepcionalmente amplia de tareas y problemas que han surgido en relación con las sanciones occidentales sin precedentes.

Esta capacidad de la economía china, basada en la definición de las relaciones ruso-chinas como “relaciones de asociación integral e interacción estratégica que entran en una nueva era”, tiene sus raíces en el enorme progreso económico logrado por la República Popular China en las últimas décadas. Se trata del desarrollo de la economía y del sector financiero, la tecnología y la infraestructura, capital humano, comercio internacional y relaciones económicas⁴⁶.

En la actualidad, China es una de las economías más grandes del mundo, líder en número de patentes, producción y exportación de automóviles, producción de vehículos eléctricos (grafito, ánodos de grafito, baterías de iones de litio, etc.), dispositivos semiconductores y en productos de importancia estratégica para todas las tecnologías modernas, metales de tierras raras y muchas otras áreas.

Por esta situación, Rusia tiene posibilidades de cooperar con China y allegarse los bienes y la tecnología necesarios a pesar de las sanciones.

⁴⁵ Yuri Vinislav, “La economía movilizada como tecnología de administración gubernamental en condiciones de sanciones totales”, *Revista Rusa de Economía*, núm. 4, 2022, p. 299.

⁴⁶ Dan Wang, “China’s Hidden Tech Revolution. How Beijing Threatens U.S. Dominance”, *Foreign Affairs*, vol. 102, núm. 2, 2023, pp. 65-77.

REFERENCIAS

- ASLUND, Anders, “Qué tan lejos irán las sanciones contra Rusia [Насколько далеко зайдут санкции против России]”, en *RBC [РБК]*, 2014, [<https://www.rbc.ru/opinions/politics/04/08/2020/54251d03cbb20f79de53b2bf>].
- BERDISHEV, Alexander y Dmitri Sopov, “Investigación sobre la dinámica del coeficiente de monetización de la economía de Rusia y su influencia en los indicadores macroeconómicos”, *Revista de la Universidad Lomonosov*, núm. 9, pp. 145-152.
- CHISHEVSKY, Andrey, “Gran Bretaña suspendió las importaciones de Rusia [Великобритания прекратила импорт СПГ из России]”, *Neftegaz [нефтегаз]*, 2 de enero de 2023, [<https://neftegaz.ru/news/transport-and-storage/765142-velikobritaniya-prekratila-import-spg-iz-rossii/>].
- DOROSHENKO, Yuri y Mijaíl Golubitsky, “Factores de competencia y evaluación de su influencia en la industria de materiales”, *Revista Económica de Belgorod*, núm. 1, 2017, pp. 26-31.
- DUBEKE, Bajetitsian y Ludmila Guzikova, “Sanciones financieras como catalizador de la desglobalización financiera”, *Revista Ciencias Económicas*, núm. 209, 2022, pp. 317-322.
- FILIPOVA, Irina, “El efecto de las sanciones sobre la seguridad económica de Rusia”, *Joven Científico*, núm. 21, pp. 355-356.
- GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN RUSA, “Documento sobre créditos del Banco Central”, núm. 337, 10 de marzo de 2022.
- GORBUNOVA, María, “Todas las sanciones contra la Federación Rusa: que países las aplicaron, lista completa y medidas de respuesta [Все санкции против РФ 2022-2023: какие страны ввели, полный список, ответные мерыИсточник]”, en *Puteshestvuy [Путешествуй]*, 2023, [<https://www.puteshestvuy.com/sankcii-protiv-rf>].
- GORODETSKY, Andrey E., *La seguridad económica de Rusia en la nueva realidad*, Moscú, Instituto de Economía de la Academia de Ciencias de Rusia, 2021.
- GUZIKOVA, Ludmila, “Dinámica y perspectiva del curso del rublo ruso”, en *Economía actual: tendencias globales y prioridades de crecimiento sustentable*, San Petersburgo, 2022, pp. 269-272.

- GUZIKOVA, Zoia, “Plataforma financiera de la guerra de sanciones”, en *Antología de trabajos de la Conferencia Panrusa práctico-científica con participación extranjera*, San Petersburgo, 2022, pp. 47-50.
- KAIDORGTSEV, Andrey, “Análisis del proceso de inversión en el contexto de la seguridad económica de Rusia”, *Revista de la Universidad Jurídico Financiera de Moscú*, núm. 3, 2022, pp. 479-495.
- KARAVAEVA, Irina, “Desarrollo de la estrategia de seguridad económica”, *Revista del Instituto de Economía de la Academia de Ciencias Rusa*, núm. 4, 2019, pp. 194-204.
- KLIMANOV, Vladimir, “La economía nacional mostró estabilidad frente a los retos [Экономика страны показала устойчивость к вызовам]”, *Argumenti [Аргумент]*, 23 de noviembre de 2022, [<https://argumenti.ru/opinion/2022/11/800440>].
- LARIKOV, Vitaly, “El volumen de extracción de petróleo en Rusia alcanzó su máximo en 10 años [Объем бурения нефтяных скважин в России достиг максимума за 10 лет]”, en *RBC [РБК]*, 2023, [<https://quote.rbc.ru/news/article/63eb73719a79470d2c25ad40>].
- LEV, Mijail, “Los precios como factor de seguridad económica y su influencia en los procesos inflacionarios de Rusia”, *Revista de la Academia de Ciencias Económicas de Rusia*, núm. 2, 2016, pp. 80-87.
- MIRONOV, Valery, “La economía del país mostró estabilidad y firmeza frente a las sanciones [Экономика страны показала стабильность и устойчивость к санкциям]”, en *RGRU [РГРУ]*, 2022, [<https://rg.ru/2022/09/02/ekspert-vshe-ekonomika-strany-pokazala-stabilnost-i-ustojchivost-k-sankciyam.html>].
- PRORBC, “Un año bajo sanciones: por qué la economía de Rusia resistió [Год под санкциями: почему экономика России выстояла]”, en *ProRBC*, 2023, [<https://pro.rbc.ru/demo/63eb5f139a794701f9908648>].
- SERVICIO FEDERAL de Estadísticas Gubernamentales de Rusia, “La situación económico-social de Rusia [Доклад ‘Социально-экономическое положение России’]”, en *Rosstat. Servicio Federal de Estadística del Estado*, 2023, [<https://rosstat.gov.ru/compendium/document/50801>].
- SHILKINA, Yulia, “Sistema financiero y garantía de la seguridad económica de Rusia en condición de sanciones”, *Revista de la Universidad Estatal del Océano Pacífico*, núm. 3, 2018, pp. 5860-5863.

- SHLIUNDT, Niklas, “Sanciones financieras como instrumento de influencia: tendencias de desarrollo y vías de aumento de la efectividad política”, *Revista Ciencia Actual e Innovaciones*, núm. 4, 2019, pp. 21-26.
- STAROSTINA, Karen, “Pagos a través del sistema SWIFT”, *Investigaciones Científicas Actuales en el Mundo*, núm. 12, 2021, pp. 172-175.
- TASS, “Qué sanciones aplicaron a Rusia en 2022 y cómo respondió Moscú [Какие санкции вводили против России в 2022 году и как отвечала Москва]”, en *TASS Agencia de Noticias*, 3 de mayo de 2022, [<https://tass.ru/info/14538591>].
- TIMOFEEV, Ygor, “Las sanciones económicas como una concepción política”, *Revista del Instituto del Ministerio de Relaciones Internacionales*, núm. 2, 2018, pp. 26-42.
- _____, “Sanciones para invalidar las sanciones: medidas obligatorias del Ministerio de Finanzas de Estados Unidos contra compañías del sector financiero”, *Revista Polis. Investigaciones Políticas*, núm. 6, 2020, pp. 73-90.
- VINISLAV, Yuri, “La economía movilizada como tecnología de administración gubernamental en condiciones de sanciones totales”, *Revista Rusa de Economía*, núm. 4, 2022, pp. 298-301.
- WANG, Dan, “China’s Hidden Tech Revolution. How Beijing Threatens U.S. Dominance”, *Foreign Affairs*, vol. 102, núm. 2, 2023, pp. 65-77.

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA PROTECCIÓN E INCLUSIÓN DE LOS REFUGIADOS UCRANIANOS EN ESPAÑA: EL CASO DE VOLUNTARIOS POR UCRANIA EN MADRID¹

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

INTRODUCCIÓN

La invasión a Ucrania ordenada en febrero de 2022 por el presidente ruso Vladimir Putin, luego del enfrentamiento geopolítico entre las dos naciones, ocasionó la salida forzada de unos siete millones de ucranianos de sus lugares de origen durante el primer año del conflicto armado para refugiarse en diferentes Estados del mundo, la mayoría europeos, situación que llevó a la Unión Europea (UE), aliada del presidente Volodímir Oleksándrovich Zelenski, a poner en marcha una directiva especial para facilitar la llegada y acogida, en sus 27 países miembros, de los ucranianos desplazados por la guerra.

¹ El presente trabajo de investigación se realizó gracias al Programa de Apoyos para la Superación del Personal Académico (PASPA) y a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que aportaron los recursos para realizar una estancia sabática de investigación en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) entre el 3 de abril y el 30 de julio de 2023.

España, como integrante de la UE², se sumó a la directiva especial para recibir a los desplazados ucranianos; sin embargo, los esfuerzos por atender e integrar al total de los participantes de esta diáspora han tenido limitaciones, y diversas organizaciones de la sociedad civil han entrado en la escena para atender, junto con las autoridades o de forma directa, a miles de ucranianos en el país ibérico.

Cabe señalar que los ucranianos, además de requerir el ingreso y la protección inmediata en los países receptores, necesitan un techo, alimentación, seguridad, oportunidades de empleo, servicios educativos, salud, documentos de identidad, etc., y ante una situación extrema como es la guerra y la llegada masiva de desplazados forzados, se requiere la participación de los diferentes sectores políticos, sociales y productivos de los Estados para atender la crisis humanitaria del desplazamiento forzado.

En este contexto, el presente capítulo se enfoca en analizar, de forma general, el papel de las organizaciones no gubernamentales frente al arribo masivo de refugiados ucranianos a España durante el primer año de la invasión rusa a Ucrania y, en lo particular, se centra en el trabajo realizado por la organización Voluntarios por Ucrania en Madrid, que, sin apoyo gubernamental, ayuda día a día a decenas de ucranianos, tanto a los que cuentan con la protección del programa de acogida como a los que carecen de ella³, pues todos necesitan asistencia en un país con un lenguaje, costumbres y estructuras sociales e institucionales diferentes a las de su país de origen.

En el primer apartado se desglosan algunos elementos conceptuales sobre las organizaciones no gubernamentales y, de manera posterior, en los apartados dos y tres se desarrollan los antecedentes del actual conflicto bélico y el panorama general del desplazamiento forzado ucraniano. En la cuarta sección se describe la relevancia de las organizaciones no gubernamentales en España para atender a los ucranianos, y en la quinta se hace énfasis en el trabajo de-

² El 12 de junio de 1985 España firmó el Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) y el 1 de enero de 1986 se integró de manera efectiva al bloque comunitario, conocido como Unión Europea desde 1993.

³ Aunque los ucranianos reciben el permiso de residencia en España, no todos los refugiados han sido beneficiados del programa de acogida, que incluye apoyos para vivienda y alimentación.

sarrollado en la Comunidad de Madrid por la organización Voluntarios por Ucrania.

La investigación parte de una metodología cualitativa, de carácter descriptivo y explicativo, para revisar y analizar las respuestas del Estado español y las acciones de organizaciones no gubernamentales ante la llegada de los refugiados ucranianos a un año de la aprobación de la directiva especial de protección de la UE, por lo que se realiza trabajo de gabinete e investigación de campo. Respecto al segundo elemento, destaca la observación no participante de la labor realizada por Voluntarios por Ucrania y las entrevistas y comunicación electrónica sostenidas con encargadas de la organización durante una estancia de investigación realizada en la ciudad de Madrid entre abril y julio de 2023.

ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

En las relaciones internacionales contemporáneas, el papel de los Estados aún es preponderante, sin embargo, la participación de otros actores, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), es cada vez más relevante y creciente ante el aumento de interacciones en los ámbitos local, regional y mundial, sobre todo a partir de la década de 1990 y frente a las necesidades que los propios Estados y las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG) no pueden satisfacer en el escenario mundial, en particular ante situaciones como la atención y protección de los derechos humanos (DD. HH.) durante crisis provocadas por conflictos armados.

Las organizaciones no gubernamentales, en materia de DD. HH., se pueden definir como asociaciones privadas organizadas, de manera formal o informal, con el propósito de fiscalizar públicamente las acciones emprendidas por un Estado o grupo de ellos en materia de defensa a los DD. HH. Sus actividades comprenden acciones de defensa, investigación, denuncia, educación y protección directa de los derechos individuales y colectivos de las personas⁴.

⁴ José Miguel Vivanco, “Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos”, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p. 275.

Las organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, forman parte de la sociedad civil organizada y también pueden denominarse asociaciones, agrupaciones, alianzas, consejos, comunidades, fundaciones, institutos, etc. Su rasgo distintivo es que promueven causas específicas y “actúan de forma autónoma o independiente de los gobiernos, aunque mantengan diálogos y vínculos establecidos con algunos de ellos. Llevan a cabo actividades permanentes en el territorio de uno o más Estados”⁵. Marcel Merle coincide en que las ONG son grupos, asociaciones o movimientos constituidos “de forma duradera por particulares pertenecientes a diferentes países con la finalidad de alcanzar un objetivo con fines no lucrativos”⁶ y tienden a llenar vacíos o la falta de respuestas por parte de gobiernos y OIG ante diferentes retos en el panorama internacional.

Como se mencionó, el ámbito de acción de las ONG puede ser nacional, regional e internacional y, en materia de DD. HH., existen organizaciones que defienden derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Algunos ejemplos de organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) que trabajan en las áreas de migración y refugio son Amnistía Internacional, Asylum Access, Cáritas, Cruz Roja, Médicos Sin Fronteras y Oxfam.

Y si bien es cierto que las ONG carecen de las facultades legales que poseen los gobiernos y las OIG para garantizar el cumplimiento de los tratados internacionales, su labor es relevante en la defensa de los derechos humanos al proveer la mayor parte de la información que se discute y analiza en el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al consolidarse como actores especializados, convertirse en agentes de presión

⁵ Miguel Ruiz, “¿Qué son y qué hacen los organismos internacionales?”, en Miguel Ruiz et al. (coords.), *Introducción al estudio de los organismos internacionales. Perspectivas históricas, conceptuales y teóricas*, México, TEC de Monterrey/CIDE, 2023, p. 45.

⁶ Marcel Merle, 1978, citado en Juan Velázquez, *Teorías, temas y propuestas para el estudio crítico de la organización internacional. Hegemonías, dependencia y cooperación en el sistema político mundial*, México, UNAM, 2011, p. 363.

mediática y realizar labores de defensa, ayuda humanitaria y cabildeo con autoridades locales, regionales e internacionales⁷.

En el caso particular del desplazamiento forzado producto de conflictos armados, las ONG tienen un rol importante en la atención directa de las personas al brindar albergue y alimentación, pero también en cuestiones de asesoría legal, gestoría ante autoridades de diferentes niveles y promoción de la inclusión social, laboral, cultural, educativa. Esto se podrá apreciar en los últimos apartados del presente capítulo, en el caso de los refugiados ucranianos en España, pero antes de desarrollar dichos elementos, se exponen los antecedentes de la actual guerra entre Rusia y Ucrania y el panorama de los emigrados ucranianos que han dejado su país para salvar sus vidas.

ANTECEDENTES DE LA NUEVA INVASIÓN RUSA A UCRAVIA

Desde la independencia de Ucrania en 1991, tras la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), el Estado ucraniano y la actual Federación de Rusia han afrontado diversas crisis y enfrentamientos por situaciones políticas, comerciales, energéticas, sociales, nacionalistas y territoriales, que han hecho de su vecindad una relación compleja, sobre todo ante la cercanía reciente del gobierno ucraniano a la Unión Europea y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que ha generado el recelo de las autoridades rusas porque se sienten amenazadas en su zona de influencia inmediata.

Respecto a las disputas territoriales, 2013 fue un año clave para entender lo que ocurre en la actualidad, pues se desarrolló una serie de protestas en el mes de octubre en la Plaza Maidán de Kiev en contra del entonces presidente Víktor Yanukóvich, político prorruso, por dar marcha atrás a un acuerdo de asociación con la UE⁸, organización que se negó a concederle un préstamo

⁷ Jairo López y Sandra Hincapié, “Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos”, *Sociológica*, vol. 30, núm. 85, 2015, p. 15.

⁸ Pablo Sánchez, “El conflicto en Ucrania: el primer enfrentamiento serio de Rusia con Occidente durante la etapa de la Post-Guerra Fría”, *Foro Internacional*, vol. 56, núm. 2, 2016, p. 471.

de 20 mil millones de euros por su cercanía con los rusos y acusaciones de corrupción. Esa agitación política y social, que de manera posterior ocasionó la destitución de Yanukóvich, fue utilizada por el Kremlin para apoyar a partidarios prorrusos en Ucrania y en Crimea, península que en 2014 sería anexada a la Federación de Rusia.

En el primer trimestre de 2014 hubo enfrentamientos entre prorrusos y antirrusos en Crimea, el Parlamento autónomo fue tomado por un grupo armado de unos 50 hombres que izó la bandera rusa sobre el edificio, el Kremlin desplegó tropas en el mar Negro e infiltró a integrantes del ejército en el movimiento separatista, y se realizó un referendo en la provincia en el que ganó el “sí” para independizarse como república y formar parte de la Federación de Rusia⁹.

Lo sucedido en Crimea se intentó replicar en otros territorios ucranianos, por ejemplo, en abril de 2014, separatistas declararon la independencia de la República Popular de Donetsk, lo que inició la guerra del Donbas, en la que Moscú otorgó suministros para los partidarios prorrusos. En mayo del mismo año se celebraron dos referendos, en Donetsk y Lugansk, para separarse de Ucrania. En ambos ganó el “sí”, pero ni Kiev ni sus aliados occidentales aceptaron los resultados.

En 2015 se alcanzó un alto al fuego por la guerra del Donbas, que incluyó mayor autonomía para Donetsk y Lugansk, por lo que el conflicto armado se congeló por unos años, con algunos episodios de enfrentamientos, pero también con acuerdos energéticos para que, por ejemplo, el gas ruso pasara por Ucrania hacia compradores en Europa y se materializara la conclusión del gasoducto Nord Stream 2 en junio de 2021, y cuyas instalaciones fueron objeto de un sabotaje en septiembre de 2022 en plena guerra entre Ucrania y Rusia¹⁰.

A pesar de la relativa paz alcanzada durante poco más de un lustro, la concesión de la OTAN en 2020 a Ucrania del estatus de “socio con oportunidades mejoradas”, la intención del actual presidente Volodímir Zelenski de adherir a Ucrania de forma plena a dicha organización atlántica y el procedimiento de

⁹ Ana Lázaro, *Ucrania entre Rusia y Occidente. Crónica de un conflicto*, Barcelona, UOC, 2015, p. 67.

¹⁰ Rusos y ucranianos se culpan de los atentados con explosivos en contra del gasoducto Nord Stream en sus líneas 1 y 2.

ingresar a la UE como miembro pleno reavivaron las tensiones entre Kiev y Moscú, y se convirtieron en detonadores de la nueva invasión rusa a su vecino ucraniano a partir del 24 de febrero de 2022.

Este nuevo conflicto armado se nutre de nacionalismos que aún persisten en territorios ucranianos, pero también se circunscribe a una lógica de “guerra fría”, en la que el gobierno ruso pretende cerrar el paso a la expansión de la OTAN en su zona de influencia inmediata, mientras que Ucrania ha sido utilizada por países occidentales (Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia, Alemania, entre otros) como un ariete para debilitar al régimen de Putin.

Los aliados de Zelenski, además de imponer sanciones financieras y económicas a Rusia y a sus dirigentes, han suministrado armas, recursos monetarios y servicios de inteligencia durante la guerra, pero no confrontan de forma directa a Rusia y su poderío nuclear. En tanto, Putin sigue con la invasión y millones de ucranianos afectados por la guerra han tenido que abandonar sus hogares sin fecha de retorno segura.

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE LOS UCRANIANOS A UN AÑO DE LA INVASIÓN RUSA Y LAS RESPUESTAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Antes del actual conflicto, el corredor migratorio Rusia-Ucrania y Ucrania-Rusia ya era el cuarto más importante del planeta con la participación de casi seis millones de personas en sus dos sentidos (tres millones nacidas en la Federación de Rusia vivían en Ucrania al iniciar 2022, mientras que un número similar de ucranianos habitaba en Rusia), solo detrás de los corredores México-Estados Unidos (11 millones), Siria-Turquía (casi cuatro millones) e India-Emiratos Árabes Unidos (poco más de tres millones)¹¹.

La migración entre estos dos Estados obedece a varios factores, incluidos la contigüidad geográfica, el haber formado parte de la URSS, las interacciones sociales y comerciales históricas, los conflictos entre ambos países (como el de 2014 por Crimea, que también generó desplazamiento forzado), así como persecuciones en contra de minorías en regiones de los dos países. Empero, la

¹¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *World Migration Report 2022*, Ginebra, OIM, 2022, pp. 25 y 27.

reciente invasión rusa a Ucrania ha provocado un éxodo masivo de personas, sobre todo de mujeres y niños, que buscan ponerse a salvo de los bombardeos y ataques orquestados desde el Kremlin.

Estas personas son desplazados forzados y han sido recibidos en diferentes países como refugiados o asilados, lo que les permite contar con estatus de protección internacional de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, por lo que no pueden ser devueltos a su país de origen, a menos que ellos mismos lo soliciten. Los países vecinos y otros de la Unión Europea así como Reino Unido se han convertido en los principales lugares de atracción por su cercanía y las facilidades otorgadas, aunque también países extracontinentales son receptores importantes, entre ellos Estados Unidos y Canadá.

Tras un año del inicio de la guerra, alrededor de 13.4 millones de ucranianos tuvieron que abandonar sus hogares, de los cuales 5.4 millones estaban en condición de desplazados internos y unos ocho millones salieron del país en búsqueda de protección¹². Los principales países de destino de los refugiados ucranianos, hasta febrero de 2023, eran la Federación de Rusia (2 852 395), Polonia (1 563 386), Alemania (1 055 323), República Checa (490 000), Italia (169 837), España (167 776), Reino Unido (162 700) y Francia (118 994)¹³. Por su parte, Estados Unidos (271 000) y Canadá (133 000) también abrieron sus puertas a los ucranianos.

Como el grueso de los solicitantes de protección se encuentra en Europa, la UE instruyó de forma expedita a sus integrantes a recibir, desde el 4 de marzo de 2022, a los desplazados provenientes de Ucrania por medio de la activación de la Directiva de Protección Temporal, dirigida a nacionales ucranianos, apátridas y personas de otras nacionalidades que residían en Ucrania y que

¹² Yurany Arciniegas, “Un año de invasión: las voces del mayor éxodo en Europa desde la Segunda Guerra Mundial”, en *France 24*, 22 de febrero de 2023, [<https://www.france24.com/es/europa/20230222-un-a%C3%B1o-de-la-guerra-en-ucrania-testimonios-del-mayor-%C3%A9xodo-en-europa-desde-la-segunda-guerra-mundial>].

¹³ Statista, “Número de refugiados ucranianos registrados por país desde el comienzo de la guerra en febrero de 2022 hasta febrero de 2024”, en *Statista*, s.f., [<https://es.statista.com/estadisticas/1293856/guerra-entre-rusia-y-ucrania-refugiados-ucranianos-por-pais-2022/>].

hubieran huido de dicho país a partir del 24 de febrero de 2022. La medida facilita su ingreso a los 27 países miembros de la UE bajo la figura de refugiados. Además, la organización internacional regional decidió destinar, en primera instancia, unos 523 millones de euros en ayuda humanitaria, así como apoyo técnico y financiero a los Estados miembros que acogen a los refugiados ucranianos. La ayuda económica se amplió de manera paulatina durante los siguientes meses del conflicto¹⁴.

Ante la nueva invasión rusa, los 27 países integrantes de la UE, incluidos Hungría, Eslovaquia, República Checa y Rumanía, que en 2015 se opusieron a aceptar cuotas de refugiados sirios fijadas en Bruselas¹⁵, abrieron sus puertas a los ucranianos, considerados más cercanos en historia, pensamiento y religión¹⁶.

La Directiva de 2022 da prioridad a la reunificación familiar de las personas desplazadas, relaja las medidas de entrada como la exigencia de visado válido¹⁷, ofrece libre circulación por 90 días en la UE tras la admisión en alguno

¹⁴ De acuerdo con la propia Unión Europea, de febrero de 2022 hasta mediados de 2023, la organización había destinado unos 72 mil millones de euros a Ucrania, desglosados de la siguiente forma: 37 800 millones en ayuda económica, 17 mil millones para ayuda a refugiados en el bloque europeo, 15 300 millones en ayuda militar y casi dos mil millones en ayuda humanitaria (Cfr. Consejo Europeo, “Solidaridad de la UE con Ucrania”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f., [<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#refugees>]).

¹⁵ Durante la llamada “crisis de refugiados” de 2015, los integrantes de la UE votaron un plan para distribuir a 120 mil personas que huyeron de Siria por la guerra y que se encontraban de forma mayoritaria en Italia y Grecia. Los cuatro países mencionados sufragaron en contra y Finlandia se abstuvo. El tema generó fuertes diferencias en el seno de la Unión Europea.

¹⁶ La mayoría de los ucranianos profesa el cristianismo ortodoxo, mientras que los sirios son musulmanes casi en su totalidad. Durante la crisis humanitaria de 2015, el primer ministro húngaro Viktor Orbán aseguró que los musulmanes que huían hacia Europa “no eran refugiados, eran invasores”, se negó a recibir sirios y despotricó en contra del multiculturalismo. Con los ucranianos cambió de discurso y permitió el ingreso de los refugiados de dicha nacionalidad.

¹⁷ En el caso de los ucranianos, aquellos que cuentan con pasaporte biométrico no necesitan visado para entrar en el Espacio Schengen, del que forma parte España, junto a 22

de sus países miembros para que los refugiados puedan ir al país que deseen o en el que cuenten con familiares o amigos y solo excluye de la protección a las personas que hayan cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra o contra la humanidad, o sean consideradas un peligro para la seguridad del Estado receptor.

La Directiva especifica que se debe respetar el tratamiento de los datos de las personas beneficiadas y ordena el intercambio de información entre Estados receptores y la Comisión Europea, el seguimiento de esta última a los procesos en cada país, así como el apoyo operativo de agencias e instituciones de la UE como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol).

El régimen de protección temporal, como también lo denomina la UE, posibilita a los refugiados ucranianos el derecho a residir, así como acceso al mercado laboral, a la vivienda, educación, asistencia social, asistencia médica y la tutela legal a los infantes no acompañados en los 27 países integrantes del bloque¹⁸.

La Directiva de Protección Temporal ampararía por un año a los refugiados ucranianos, pero se prorrogó hasta el 4 de marzo de 2024, y se contempla la extensión automática hasta marzo de 2025. Su conclusión dependerá del curso de la guerra y de las posibilidades reales para los desplazados de tener un retorno seguro a Ucrania. Este punto es importante, pues de continuar la conflagración de forma prolongada, aún no se estiman, por parte de la UE, medi-

Estados más de la Unión Europea, así como Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Si se carece también del pasaporte, con la presentación de algún documento de identidad (acta de nacimiento, por ejemplo) o que acredite residencia en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022, se puede ingresar al país español.

¹⁸ *Cfr.* Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, Diario Oficial de la Unión Europea (L 71), 4 de marzo de 2022, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2022.071.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC].

das para una mejor inclusión social, económica y política de los refugiados a largo plazo, situación que se repite en los países receptores, entre ellos España.

EL PANORAMA DE LOS REFUGIADOS UCRANIANOS EN ESPAÑA Y LA COLABORACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Hasta mediados de 2023, España aún se colocaba como el séptimo receptor de refugiados ucranianos en el mundo y como el sexto en Europa, con casi 180 mil personas registradas; desde marzo de 2022, las autoridades españolas pusieron en marcha una serie de medidas, en concordancia con la Directiva de Protección aprobada por la Unión Europea para atender a los refugiados. Entre dichas acciones estuvo la apertura de los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) en las ciudades de Alicante, Barcelona, Madrid y Málaga, donde los desplazados por la guerra en Ucrania podían registrar sus solicitudes de protección temporal; además, se diseñó un plan de acogida consistente en tres etapas.

La primera etapa del plan de acogida se denominó Respuesta Inicial y estuvo enfocada en dar atención en frontera y otorgar documentación, sobre todo en los primeros meses de la guerra; la segunda parte, Acogida, consistió en dar recursos al sistema concebido para cubrir las necesidades básicas de los refugiados, y a la tercera etapa se le llamó Integración Social y Laboral. En todas las etapas, el gobierno colaboró con organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales gubernamentales, entre ellas el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Tabla 1. *Acciones del plan de acogida desarrolladas por España para recibir, atender e integrar a refugiados ucranianos por etapas (primer año de protección)*

Etapa	Acciones relevantes
Respuesta inicial	<ul style="list-style-type: none"> • Recepción de ucranianos en frontera (unos 74 mil entre marzo y abril de 2022). • Otorgamiento de documentación para permanecer en España como refugiados. • Canalización de los refugiados a los CREADE (135 mil hasta marzo de 2023), en los cuales también se otorgaban documentos¹⁹. • Entrega de primeros números de seguridad social y tarjetas sanitarias. • Orientación laboral y asesoramiento jurídico. • Apertura de un centro de atención telefónica y una página de internet para atender y dar información en ucraniano a los desplazados.
Acogida	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de recursos a comunidades autónomas para sufragar gastos en materia de sanidad, educación, universidades, atención a menores y personas con discapacidad. • Aprobación de otorgamiento de ayuda mensual por 400 euros al mes a cada persona adulta ucraniana registrada en el régimen de protección temporal, más 100 euros por menor de edad a su cargo hasta por seis meses²⁰. • Puesta en marcha del programa Acogida en Familia, con la Fundación Caixa, para que familias evaluadas de forma previa pudieran acoger a familias ucranianas en Madrid, Barcelona, Málaga y Murcia²¹.
Integración social y laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de cursos de aprendizaje del español y de alfabetización digital. • Inscripción de 36 mil menores en escuelas. • Orientación sociolaboral y talleres de formación ocupacional. • Entrega de 78 mil tarjetas sanitarias. • Promoción de vínculos con fundaciones, empresas y ONG para emplear a ucranianos. • Incorporación de 14 mil ucranianos a empleos formales.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones²².

¹⁹ Entre marzo de 2022 y marzo de 2023, el CREADE Madrid atendió a 28 211 ucranianos, el CREADE Barcelona a 51 372, el CREADE Alicante a 37 056 personas y el CREADE Málaga a 18 636.

²⁰ Aunque se aprobaron los recursos, hubo retrasos en la mayoría de las comunidades de acogida al momento de dispersar el dinero a los refugiados.

²¹ El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones estimó que, desde el inicio del programa, unas 275 familias habían participado, de las cuales 140 aún formaban parte hasta marzo de 2023.

²² Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, “Un año de acogida (presentación de los logros alcanzados)”, documento inédito, 20 de abril de 2023.

Durante el primer año del programa se otorgó protección temporal en España a 168 mil ucranianos²³, aunque es necesario señalar que algunos de los registrados no recibieron todos los apoyos ofrecidos por las autoridades, así como no todos los desplazados participaron en las tres fases del programa de acogida, y otros decidieron irse a terceros países que ofrecían mejores condiciones, como Alemania o Francia.

Respecto a la inclusión de los ucranianos en España, uno de los retos más significativos, además del idioma, es el perfil de los desplazados, pues en su mayoría son jóvenes (edad media de 31 años), mujeres (70% de los adultos), con una importante cantidad de infantes (30% del total), con preparación académica (63% cuenta con estudios superiores) y con familias integradas por tres personas, en promedio.

Este perfil, el idioma y la alta tasa de desempleo de España, que al primer trimestre de 2023 se situó en un 13.26% de la población económicamente activa –una de las más altas en la UE²⁴–, son elementos que permiten explicar por qué solo 14 mil de los ucranianos tenían empleo formal, de los cuales 56% eran mujeres.

Los sectores en los que se habían integrado los ucranianos al iniciar 2023 eran hostelería (18.4%), construcción (16%), comercio (10%), administración (8.6%), información y comunicaciones (8.5%), otros servicios (7%), manufactura (6.5%), agricultura (5%), actividad de los hogares como empleadores (4.8%), transporte (3.8%), profesionales científicos (3.6%), actividades sanitarias (2.2%), educación (2%), actividades artísticas y recreativas (2%), actividades inmobiliarias (1%) y administración pública (0.6 por ciento)²⁵.

En este contexto, las ONG resultaron fundamentales en la aplicación del plan trazado, sobre todo en las fases de Acogida e Integración Social y Laboral,

²³ *Idem.*

²⁴ Instituto Nacional de Estadística (INE), “Encuesta de Población Activa (EPA) y Estadística de Flujos de la Población Activa (EFPA). Primer trimestre 2023”, 27 de abril de 2023, [<https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0123.pdf>].

²⁵ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, “Cifras de los dispositivos CREADE para Ucrania”, en *Gobierno de España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*, s.f., [https://public.tableau.com/views/ucrania_16490687789290/ucrania_cifras?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1].

como lo ha reconocido el propio gobierno de España, que trabajó con más de una veintena de ellas. Estas ONG, nacionales e internacionales, participaron, por ejemplo, en la recepción y atención de los desplazados por su experiencia de campo con refugiados. Algunas estuvieron involucradas con la entrega de suministros a los CREADE, entre ellas la Fundación World Central Kitchen, y también participaron en la recepción de ucranianos en sus instalaciones, con la entrega de despensas y ropa, y ofrecieron asesorías y gestorías en materia de salud, empleo, vivienda y espacios de aprendizaje e integración cultural.

Tabla 2. *Principales ONG con las que ha trabajado el gobierno de España en la acogida e inclusión de los refugiados ucranianos*

Nombre de la ONG	Descripción de actividades
Cruz Roja Española	Presta servicios de salud y otorga medicamentos y víveres a refugiados.
Comisión Española de Ayuda a Refugiados (CEAR)	Defiende los derechos de las personas refugiadas, apátridas y migrantes.
Accem	Trabaja en pro de los derechos fundamentales y la atención y acompañamiento a las personas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión social.
Adoratrices	Congregación religiosa que se especializa en la protección de mujeres en vulnerabilidad.
Columbares	Promueve para los más vulnerables la inclusión social, la educación, la cultura y el respeto al medio ambiente.
Asociación Progestión	Promueve la protección e inclusión de personas migrantes y solicitantes de protección internacional.
Fundación San Juan de Dios	Apoya la atención en materia de salud, la investigación y la difusión del conocimiento en el ámbito de las ciencias de la salud y de la atención sanitaria y social.
Movimiento por la Paz (MPDL)	Trabaja por el cumplimiento de los DD. HH., la gobernabilidad, la igualdad y la solidaridad entre las personas y los pueblos.
Provivienda	Facilita el acceso a vivienda rentada y propia a personas vulnerables.
Fundación Marillac	Fundación católica enfocada en el desarrollo de la infancia, la juventud y la ancianidad mediante la educación.

Nombre de la ONG	Descripción de actividades
YMCA	Promueve oportunidades para jóvenes y familias en materia de formación, empleo y vivienda. Apoya el proceso de retorno voluntario de migrantes a sus países de origen.
Centro de Estudios y Solidaridad con América Latina (CESAL)	Tiene programas de inclusión económica y educativa y promueve los derechos de migrantes y refugiados.
Salesianos	Red formada por las entidades sociales de salesianos de España que promueve la inclusión de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y familias en situación de riesgo y otros colectivos vulnerables, entre ellos el de migrantes y refugiados.
Diaconía	Entidad de origen protestante abocada a mejorar las condiciones de vida de personas sujetas a exclusión y trata de personas. Trabaja en la protección e inclusión de migrantes.
Andalucía Acoge	Federación que favorece la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida y la promoción de la interculturalidad.
Red Acoge	Federación de 20 ONG que trabajan en la defensa de derechos, así como en la inclusión social y laboral de las personas migrantes y refugiadas.
Fundación Apip-Acam	Atención residencial de colectivos vulnerables y promoción de la inclusión sociolaboral.
Fundación Cepaim	Promueve el acceso pleno de los migrantes a sus derechos. Colabora en los procesos de acogida, protección e inclusión sociolaboral.
Fundación la Merced Migraciones (LMM)	Atención, protección e inclusión de migrantes en España, en áreas educativas, sociales y laborales.
Rescate	Desarrolla proyectos dentro y fuera de España para cubrir necesidades de personas refugiadas y de aquellas que se encuentran en situación de migración forzada. Pone énfasis tanto en países de origen como de destino.

Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones²⁶ e información de las páginas de internet de las organizaciones.

Como se puede apreciar en la tabla 2, entre las ONG que han colaborado con las autoridades españolas se encuentran diversas asociaciones y fundaciones religiosas. A la lista anterior, también se debe sumar fundaciones de la iniciativa

²⁶ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, “Un año de acogida”.

privada y empresas que han apoyado en alguna o varias de las fases del plan de acogida para refugiados, como la Fundación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Alicante Gastronómica, Fundación CEOE, Accenture, Ikea, Santander, Telefónica, ODEC (empresa de servicios informáticos especializados), Mercadona (supermercados), Repsol, cadenas hoteleras, etc.²⁷, así como las ONG locales que, sin contar con apoyo o reconocimiento del gobierno, también han contribuido al acogimiento, protección e inclusión de los desplazados provenientes de Ucrania.

Las acciones emprendidas por el Estado español, con el apoyo de la sociedad civil y organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, de la iniciativa privada y mediante las comunidades autónomas de Valencia, Madrid, Cataluña y Andalucía, permitieron atender, en diferentes etapas, necesidades de acogida e inclusión. Sin embargo, se han presentado diversos problemas, por lo que la cooperación de las ONG aún es fundamental para incluir de mejor manera a los ucranianos en España.

Entre los problemas afrontados durante el primer año de acogida destacan la falta de dominio del idioma español de la gran mayoría de los desplazados, la tardanza en la entrega de las ayudas monetarias a los refugiados en algunas comunidades autónomas²⁸, la falta de cobertura a ucranianos que no se registraron en el programa de acogida²⁹, la carencia de empleos de acuerdo con

²⁷ La Asociación Española de Fundaciones contabilizó, hasta finales de 2023, unas 60 fundaciones privadas que trabajan en favor de la protección e inclusión de los ucranianos en España, entre las que se encuentran la del Real Madrid y La Caixa. La lista se puede consultar en [<https://www.fundaciones.org/es/sector-fundacional/fundaciones-con-ucrania>].

²⁸ Mariel Delgado y María Martín, “Miles de refugiados ucranianos siguen sin recibir las ayudas que España prometió”, *El País*, 2 de marzo de 2023, [<https://elpais.com/espana/2023-03-03/miles-de-refugiados-ucranios-siguen-sin-recibir-las-ayudas-que-espana-les-prometio.html>].

²⁹ Se registraron 168 mil personas en el programa de protección temporal para obtener la residencia, pero 60 mil no terminaron el proceso de empadronamiento ni pasaron por las tres fases; además, unos cinco mil abandonaron el sistema de protección y se desconoce a dónde se fueron. Por último, miles de ucranianos llegaron a España sin registrarse en el programa de acogida que les permitiría acceder a apoyos para vivienda y alimentación, por lo que dependían de familiares o del apoyo de diversas ONG, y otros más regresaron a Ucrania (*Cfr.* Jairo Vargas, “El difícil año en España de los refugiados de Ucrania: ayudas

los perfiles educativos de los ucranianos³⁰, dificultades en la revalidación de títulos, el acceso a la vivienda digna, así como la integración y el acceso de las personas mayores a servicios.

El diagnóstico que se aprecia en la tabla 3 ratifica la necesidad de que las ONG continúen coadyuvando en España en el proceso de inclusión de los refugiados ucranianos; entre ellas, las organizaciones que, sin el apoyo gubernamental, han sido muy valiosas en la acogida, protección e inclusión de los desplazados, como es el caso de Voluntarios por Ucrania, asociación surgida tras la invasión rusa a territorio ucraniano y que ha autogestionado sus recursos para brindar apoyo a más de dos mil personas en un año.

Tabla 3. *Áreas para mejorar la inclusión de los refugiados ucranianos*

Área	Acciones propuestas
Idioma	Aumentar los programas y apoyos para que un mayor número de ucranianos desplazados aprenda de forma presencial o virtual lo más pronto posible el español, no solo para comunicarse en el día a día, también para conseguir trabajos y entender mejor a España y sus procesos administrativos, políticos, económicos y sociales.
Educación	Facilitar el acceso a los siguientes niveles educativos de los estudiantes ucranianos matriculados; recontratar a profesores ucranianos y facilitar las revalidaciones de estudios para acceder a otros niveles educativos así como a mejores empleos.
Empleo	Procurar la incorporación de los refugiados en las áreas en las que son especialistas, aumentar los programas de capacitación laboral en áreas de alta demanda de fuerza laboral y promover el aprendizaje del idioma.

que no llegan y familias que regresan a pesar de la guerra”, *Público*, 22 de febrero de 2023, [<https://www.publico.es/sociedad/dificil-ano-espana-refugiados-ucrania-ayudas-no-llegan-familias-regresan-pesar-guerra.html>]).

³⁰ Hay que recordar que, además de niños, la mayor parte de los refugiados ucranianos está integrada por mujeres con altos niveles educativos que han llegado a un país del que no necesariamente dominan el idioma, tiene un alto índice de desempleo y en el que se necesitan cubrir puestos en el sector de servicios. Lo anterior ha llevado a que solo el 15% de los refugiados ucranianos tenga empleo formal en España, mientras que el promedio de empleabilidad de los ucranianos en la Unión Europea es del 40 por ciento.

Área	Acciones propuestas
Vivienda	Vigilar y sancionar la especulación en los precios de las rentas y generar condiciones para que los refugiados puedan obtener empleos mejor remunerados, lo que les permitirá pagar la ocupación de viviendas.
Acceso a guarderías	Dar acceso a guarderías a los hijos de las ucranianas refugiadas para que ellas puedan incorporarse al mercado laboral.
Facilitar inclusión y atención de personas mayores	Además de los infantes, los adultos mayores que llegaron a España como refugiados necesitan acceso a salud y a casas de retiro para tener una vida digna, y, así, las mujeres ucranianas que deseen incorporarse al mercado laboral podrían hacerlo con mayor facilidad y sin la preocupación de tener que cuidar a sus padres o abuelos.
Estatus temporal	Contemplar facilidades para que los refugiados obtengan la calidad de asilados y, si lo deciden, la nacionalidad española de manera posterior. La protección de refugiado es solo por un año y está sujeta a renovación; como asilado, la protección es por cinco años.

Fuente: elaboración propia con base en la estancia de investigación (abril-julio de 2023).

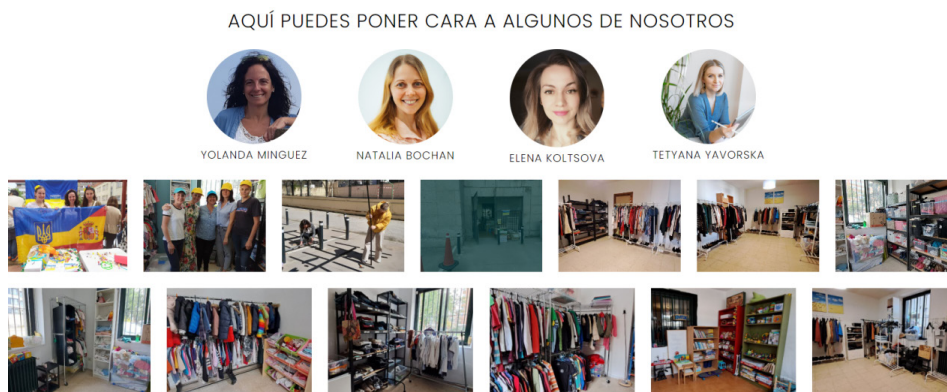
EL TRABAJO DE VOLUNTARIOS POR UCRANIA EN MADRID: ALCANCES Y RETOS

Al estallar la guerra en Ucrania, un grupo de personas de nacionalidades ucraniana y española se dieron a la tarea, en febrero de 2022, de recolectar víveres para los refugiados recién llegados a la Comunidad de Madrid. De manera posterior, el equipo decidió constituir Voluntarios por Ucrania, una asociación sin fines de lucro con sede actual en Madrid, que se ha convertido en un ejemplo de solidaridad fuera del sistema de acogida del gobierno español.

Aunque se tiene registro de la llegada de ucranianos a España desde la década de 1940 en plena Guerra Fría e, incluso, se dio una nueva oleada migratoria tras la desaparición de la URSS en 1991, el conflicto por la anexión rusa de Crimea en 2014 reactivó la inmigración de ucranianos en territorio español. Además, en los últimos lustros, estudiantes y trabajadores se han asentado en el Reino de España. Estos antecedentes permitieron la conformación paulatina de asociaciones de ucranianos en el país ibérico con fuertes lazos con sus comunidades de origen. De acuerdo con la embajada de Ucrania en España,

existen unas 25 asociaciones de ucranianos en territorio español³¹, pero a raíz de la más reciente invasión rusa, aparecieron nuevas asociaciones, entre ellas Voluntarios por Ucrania.

Figura 1. *Voluntarios por Ucrania*



Fuente: Voluntarios por Ucrania³².

Esta ONG está dirigida por la española Yolanda Minguez y por la ucraniana Natalia Bochan. Trabaja sin apoyos gubernamentales y, gracias a esfuerzos focalizados, durante el primer año de conflicto ha atendido a unas 760 familias ucranianas³³ en la Comunidad de Madrid. Además, tiene detectadas a 90 familias muy vulnerables que carecen de acceso a apoyos gubernamentales a las que, hasta julio de 2023, les entregaba cada mes una despensa especial con alimentos, utensilios y pañales³⁴.

³¹ Embajada de Ucrania en el Reino de España, “La comunidad ucraniana en España”, en *Embajada de Ucrania en el Reino de España*, 18 de agosto de 2012, [<https://spain.mfa.gov.ua/es/embassy/172-ukrajinci-v-ispniji>].

³² Véase [<https://voluntariosporucrania.com/>].

³³ En promedio, cada familia se compone de tres integrantes.

³⁴ Se presenció la entrega de esta ayuda los días 29 de abril y 22 de julio en las instalaciones de la organización ubicadas en la calle Azcona número 53, en Madrid, España.

Desde agosto de 2022, la asociación decidió convertirse en una organización sin ánimo de lucro con registro ante el Ministerio del Interior, y durante su existencia las labores se han ampliado, pues además de dirigir el Centro de Ayuda Humanitaria, en el que desplazados ucranianos pueden recibir alimentos, ropa y calzado, ha creado una red de contactos para difundir ofertas de empleo, de vivienda y lugares para atenderse médicamente. Las instalaciones en las que se encuentra ubicado el Centro de Ayuda Humanitaria forman parte de la Escuela Julián Besteiro y son prestadas por la confederación sindical Unión General de Trabajadoras y Trabajadores (UGT). Los artículos que entregan a los desplazados ucranianos son donaciones de la comunidad madrileña, de algunas compañías y de ucranianos, tanto de aquellos establecidos en la capital española antes del inicio de la invasión rusa de febrero de 2022 como de los que han podido establecerse con un empleo en España de manera reciente.

En entrevista, Yolanda Minguez³⁵ comenta que los voluntarios en la ONG realizan diferentes actividades para incentivar donaciones; participan en eventos realizados por otras asociaciones, escuelas e instituciones, y subraya que todos los que laboran en la organización lo hacen sin pago alguno y ponen de su bolsa para sufragar gastos.

Es importante destacar que la organización, aunque ya tiene registro ante el Ministerio del Interior, no se ve beneficiada aún por la Ley 49/2002³⁶ para exentar las donaciones y aportaciones en efectivo y en especie que realizan particulares y empresas. La citada normativa pide dos años con registro y cumplir con otros requisitos, entre ellos la rendición de cuentas sobre los estados financieros. Esta situación dificulta la obtención de más apoyos, pero, a pesar de ello, la asociación, además de ofrecer despensas, ropa, libros y juguetes, apoya en la búsqueda de empleo a los desplazados por medio de sus redes con la comunidad ucraniana, sindicatos y empresarios. Lo anterior le ha permitido identificar que existe demanda de trabajadores que dominen los oficios de electricista, fontanero, albañil o que posean experiencia en el sector

³⁵ Entrevista realizada en las instalaciones de Voluntarios por Ucrania, 29 de abril de 2023.

³⁶ Ley 49/2002, Boletín Oficial del Estado de España, 24 de diciembre de 2002, [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-25039>].

de hostelería, pero al no dominar el español ni contar con los conocimientos requeridos, a los ucranianos les resulta difícil emplearse.

Además, la ONG ha desarrollado los programas Madrina (beneficia a 120 niños ucranianos, algunos nacidos en España), Mochila Escolar (150 niños y adolescentes), Reyes Magos (350 niños), Deporte con los Niños (40 familias), Empleabilidad (se trabaja en colaboración con la Fundación Telefónica y han sido objeto de apoyo unas 25 personas) y Ayudamos con el Idioma (también en colaboración con Fundación Telefónica)³⁷, que coadyuvan en la inclusión social, educativa y laboral de los ucranianos.

Respecto a los retos a futuro, Minguez destaca que de continuar el conflicto y la presencia de refugiados ucranianos que requieran apoyo, la ONG trataría, en 2024, de beneficiarse de la Ley 49/2002 para exentar las donaciones recibidas y, así, continuar de manera más holgada con sus programas en la Comunidad de Madrid; mientras tanto, mantendrán la asociación a pesar de la falta de apoyos de los diferentes niveles de gobierno y de organizaciones internacionales gubernamentales.

REFLEXIONES FINALES

Atender en poco tiempo la llegada masiva de refugiados producto de una guerra es una tarea mayúscula para cualquier país u organización internacional regional, por lo que se requiere apoyo de todos los niveles de gobierno y de los diferentes sectores de la sociedad receptora para atender de la mejor manera a quienes se han visto obligados a dejar sus lugares de origen con el objetivo de salvaguardar la vida. En España, las respuestas de atención a los desplazados forzados ucranianos se han dado en el contexto de la Directiva de Protección de la Unión Europea. La implementación de esta directiva, con altas y bajas y por medio de un plan de tres fases, no habría sido posible sin la participación de las organizaciones internacionales gubernamentales especializadas, así como de las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, iniciativa privada, iglesias y otros actores sociales.

³⁷ Voluntarios por Ucrania, “Presentación de las actividades realizadas por la organización”, documento inédito, 15 de mayo de 2023.

Las OIG, como ACNUR y OIM, además de contar con experiencia en la recepción e inclusión de refugiados y migrantes de larga data, cuentan con recursos y mandatos internacionales (convenciones y tratados) que les permiten tener mayor incidencia en los países receptores, pero al igual que con los Estados, sus esfuerzos serían más limitados de no contar con las aportaciones de actores relevantes de la sociedad civil organizada, incluidas las ONG tanto nacionales como internacionales.

En el presente capítulo se elaboró un repaso de la colaboración de diferentes ONG en el proceso de recepción e inclusión de los refugiados ucranianos en España a un año de la invasión rusa y de la entrada en vigor de la Directiva de Protección de la UE. Además se estableció que, aparte de las ONG nacionales e internacionales existentes desde antes de la nueva invasión rusa a Ucrania, que cuentan con recursos, experiencia y son beneficiarias de la Ley 49/20027 para exentar las donaciones recibidas, surgieron nuevas asociaciones autogestionadas que, después de febrero de 2022, han desempeñado un rol de relevancia en el trabajo de campo al momento de atender y proteger a los desplazados ucranianos.

Voluntarios por Ucrania es solo una muestra de estas nuevas ONG que, sin apoyos gubernamentales ni estar contempladas en el plan de acogida de tres fases, han tenido un papel fundamental en la atención a miles de personas diariamente, incluidos aquellos ucranianos que no forman parte del sistema gubernamental de acogida y que sin las despensas, ropa, atención, asesoría y apoyo directo de la asociación habrían tenido un proceso de llegada aún más complicado y desolador.

Al iniciar 2024, la guerra continuaba, y aunque había disminuido la llegada de refugiados ucranianos a España y a la UE en general, seguía siendo vital la participación de las ONG para facilitar el proceso de inclusión de los ucranianos en todos los ámbitos, en especial de aquellos que decidían quedarse a vivir en los países de acogida aunque el conflicto bélico terminara.

La colaboración observada hasta el momento en España entre autoridades e integrantes de la sociedad civil organizada, incluidas las ONG, ha demostrado que es funcional y que podría aplicarse en otras situaciones similares con desplazados provenientes de otros países y regiones; solo se requiere la voluntariedad política de los Estados que conforman la UE y eliminar sesgos ideológicos, religiosos y raciales en cuanto al origen de los desplazados forzados.

Mientras tanto, Voluntarios por Ucrania continuará con su labor a pesar de la carencia de apoyos institucionales, y serán sus dirigentes quienes decidirán si la asociación se mantiene al concluir la guerra o evoluciona como una organización no gubernamental más estructurada y amparada en la Ley 49/2002.

REFERENCIAS

ARCINIEGAS, Yurany, “Un año de invasión: las voces del mayor éxodo en Europa desde la Segunda Guerra Mundial”, en *France 24*, 22 de febrero de 2023, [<https://www.france24.com/es/europa/20230222-un-a%C3%B1o-de-la-guerra-en-ucrania-testimonios-del-mayor-%C3%A9xodo-en-europa-desde-la-segunda-guerra-mundial>].

CONSEJO EUROPEO, “Solidaridad de la UE con Ucrania”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f. [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#refugees>].

DECISIÓN DE EJECUCIÓN (UE) 2022/382 DEL CONSEJO de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, Diario Oficial de la Unión Europea (L 71), 4 de marzo de 2022, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC].

DELGADO, Mariel y María Martín, “Miles de refugiados ucranianos siguen sin recibir las ayudas que España prometió”, *El País*, 2 de marzo de 2023, [<https://elpais.com/espana/2023-03-03/miles-de-refugiados-ucranios-siguen-sin-recibir-las-ayudas-que-espana-les-prometio.html>].

EMBAJADA DE UCRANIA en el Reino de España, “La comunidad ucraniana en España”, en *Embajada de Ucrania en el Reino de España*, 18 de agosto de 2012, [<https://spain.mfa.gov.ua/es/embassy/172-ukrajinci-v-ispniji>].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, “Encuesta de Población Activa (EPA) y Estadística de Flujos de la Población Activa (EFPA). Primer trimestre 2023”, 27 de abril de 2023, [<https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0123.pdf>].

- LÁZARO, Ana, *Ucrania entre Rusia y Occidente. Crónica de un conflicto*, Barcelona, UOC, 2015.
- LEY 49/2002, Boletín Oficial del Estado de España, 24 de diciembre de 2002, [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-25039>].
- LÓPEZ, Jairo y Sandra Hincapié, “Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos”, *Sociológica*, vol. 30, núm. 85, 2015, pp. 9-37.
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, Seguridad Social y Migraciones, “Cifras de los dispositivos CREADE para Ucrania”, en *Gobierno de España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*, s.f., [https://public.tableau.com/views/ucrania_16490687789290/ucrania_cifras:%3Ashow-VizHome=no&%3Aembed=true#1].
- _____, “Un año de acogida (presentación sobre logros alcanzados)”, documento inédito, 20 de abril de 2023.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), *World Migration Report 2022*, Ginebra, OIM, 2022.
- RUIZ, Miguel, “¿Qué son y qué hacen los organismos internacionales?”, en Miguel Ruiz, Jorge Schiavón y Rafael Velázquez (coords.), *Introducción al estudio de los organismos internacionales. Perspectivas históricas, conceptuales y teóricas*, México, TEC de Monterrey/CIDE, 2023, pp. 37-46.
- SÁNCHEZ, Pablo, “El conflicto en Ucrania: el primer enfrentamiento serio de Rusia con Occidente durante la etapa de la Post-Guerra Fría”, *Foro Internacional*, vol. 56, núm. 2, 2016, pp. 470-502.
- STATISTA, “Número de refugiados ucranianos registrados por país desde el comienzo de la guerra en febrero de 2022 hasta febrero de 2024”, en *Statista*, s.f., [<https://es.statista.com/estadisticas/1293856/guerra-entre-rusia-y-ucrania-refugiados-ucranianos-por-pais-2022/>].
- VARGAS, Jairo, “El difícil año en España de los refugiados de Ucrania: ayudas que no llegan y familias que regresan a pesar de la guerra”, *Público*, 22 de febrero de 2023, [<https://www.publico.es/sociedad/dificil-ano-espana-refugiados-ucrania-ayudas-no-llegan-familias-regresan-pegar-guerra.html>].
- VELÁZQUEZ, Juan, *Teorías, temas y propuestas para el estudio crítico de la organización internacional. Hegemonías, dependencia y cooperación en el sistema político mundial*, México, UNAM, 2011.

VIVANCO, José Miguel, “Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos”, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, pp. 275-294.

VOLUNTARIOS POR UCRANIA, “Presentación de las actividades realizadas por la organización” (documento inédito), 15 de mayo de 2023.

PARTE II
LA ECONOMÍA Y SUS REPERCUSIONES EN EUROPA

ANÁLISIS DEL CAMBIO NEOLIBERAL: ALGUNOS APUNTES SOBRE ALEMANIA Y FRANCIA

VICENTE GUERRERO FLORES
SANTIAGA ANIMA PUENTES

INTRODUCCIÓN

La disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a inicios de la década de 1990 se quiso mostrar como el triunfo del capitalismo global¹, cuando el mundo capitalista parecía entrar en un ciclo de prosperidad económica y de expansión política y militar sin precedentes, que impuso sus instituciones económicas (Organización Mundial del Comercio [OMC], el Fondo Monetario Internacional [FMI], el Banco Mundial [BM] y el patrón oro-dólar); sus reglas de política económica expresadas en la gobernanza que el funcionamiento correcto del libre mercado presuponía; instituciones políticas como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y militares como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), entre otras, en apariencia libres, pero fuertemente jerarquizadas, sin que ningún país se atreviera

¹ El libro *El fin de la historia y el último hombre*, escrito por Francis Fukuyama en 1992, sostuvo la polémica tesis del fin de la historia como el enfrentamiento de ideologías contrapuestas. A partir del derrumbe de la URSS, la política y la economía de libre mercado se habían impuesto sobre las utopías marcando el fin de la Guerra Fría.

a desafiar seriamente el nuevo orden mundial y la hegemonía del capitalismo. A nivel mundial se aceptó:

- El dominio del llamado “libre mercado”.
- El Consenso de Washington y la teoría económica neoliberal que lo sustentaba.
- La civilización y la democracia occidental.

Además, cualquier discrepancia o inconformidad fue estigmatizada. Para mostrar los resultados y consecuencias que estas decisiones tuvieron, en este capítulo haremos un recorrido desde la década de 1980 hasta nuestros días, evidenciándolos en los casos de Alemania y Francia como ejemplos².

ANTECEDENTES

Durante el siglo anterior, para el mundo desarrollado, excepto Japón, los años ochenta y noventa fueron una época de prosperidad superior a la de los sesenta. Los intentos de Estados Unidos de América por recuperar su hegemonía³ ocasionaron grandes transformaciones en la economía local y en la economía global. La crisis de estancamiento con inflación de los años setenta cuestionó la teoría económica dominante (síntesis neoclásica) y su traducción práctica (política keynesiana), lo que impulsó una reforma estructural neoliberal basada en la privatización, la apertura y la desregulación de la economía mundial. Los íconos políticos de esta transformación fueron Ronald Reagan y Margaret Thatcher, en cuyas administraciones se dieron las primeras reformas de carácter neoliberal, que finalmente fueron plasmadas en el Consenso de Washington.

² Este trabajo es parte de un proyecto de investigación más amplio dedicado a analizar el comportamiento competitivo de los principales motores de la economía europea: Alemania y Francia, en el cual exploramos las exportaciones e importaciones de mercancías, las ramas productivas y las relaciones entre países de estas dos economías.

³ Estados Unidos, después de lo logrado en las dos guerras mundiales, encabezó la hegemonía mundial por su enorme fuerza económica, financiera, política y militar.

LA DÉCADA DE 1980

En esta década, el gasto público deficitario de los Estados Unidos, ocasionado por la denominada Guerra de las Galaxias⁴, ocultó grandes transformaciones económicas y productivas. Estados Unidos inició una serie de reformas estructurales que incrementaron su competitividad global fuertemente amenazada por:

- Los choques petroleros de la década de 1970.
- El agotamiento del fordismo y la transición al toyotismo en las cadenas productivas.
- La erosión del sistema oro-dólar.
- El encarecimiento relativo de la mano de obra.

Las estrategias competitivas de los Estados Unidos para recuperar su hegemonía económica se desarrollaron en varios frentes. Para combatir el efecto de los precios del petróleo sobre la cadena productiva, los Estados Unidos alentaron el surgimiento de nuevos productores no pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), como Reino Unido, Noruega, México, entre otros, que incrementaron la oferta petrolera global abaratando el precio del petróleo desde fines de la década de 1970. Cuando el gobierno de Ronald Reagan puso en venta su reserva estratégica, los precios del petróleo colapsaron en 1985-1986.

Al principio de la crisis petrolera, las corporaciones transnacionales del automóvil adoptaron modelos diseñados y producidos por sus filiales europeas. Posteriormente, se desarrolló el toyotismo⁵ en sus plantas productivas locales

⁴ El proyecto conocido como la Guerra de las Galaxias consistía en desarrollar armas, muchas de ellas incluso inexistentes, que posibilitaran la destrucción inmediata de los misiles soviéticos en caso de ser lanzados, así como una respuesta inmediata de bombardeo indetectable contra la Unión Soviética. Esta iniciativa de defensa estratégica fue enérgicamente propugnada por el gobierno de Ronald Reagan.

⁵ Es una relación en el entorno de la producción industrial que fue pilar importante en el sistema de producción industrial japonés y que, después de la crisis del petróleo de 1973, comenzó a reemplazar al fordismo como una referencia de la producción en cadena.

y globales, al mismo tiempo que se incorporaban las nuevas tecnologías desarrolladas por el complejo militar-industrial en la industria manufacturera y el sector servicios.

Con la difusión de las nuevas tecnologías en diferentes sectores y empresas se obtuvieron, en el largo plazo, ventajas productivas significativas que redujeron los costos de producción, mercadeo, transporte y almacenamiento. Dentro del sector servicios, destaca su impacto en el subsector financiero e hipotecario al reducir las operaciones detrás del mostrador y convertir a los cajeros en ejecutivos que, al mismo tiempo de atender a la clientela, contribuían en el almacenamiento y procesamiento de datos.

Junto a las transformaciones tecnológicas, se realizaron los cambios regulatorios promovidos por el neoliberalismo y concretados en la década de 1990 con la administración de Bill Clinton. Las reformas estructurales (privatización, apertura, desregulación de mercados), alentadas por la gobernanza y la globalización económica, permitieron una innovación financiera sin precedentes, como el desarrollo de nuevos productos (derivados) y mercados que aumentaron la especulación financiera y el riesgo sistémico.

Aunque el proceso de relocalización productiva, interna y externa, se va a acelerar en la década de 1990, los primeros pasos se dieron con anterioridad. Estados Unidos siguió una estrategia bilateral con Canadá, México y China mientras operaba en otros escenarios con un enfoque multilateral de acuerdo con sus intereses y situaciones concretas. En lo interno, se lleva a cabo la mudanza productiva abandonando el tradicional cinturón industrial del medio oeste y transformándolo en el cinturón del óxido con la emigración de Detroit, Michigan, a California y Texas, donde se aprovechó la falta de cultura sindical en las nuevas locaciones, lo que ayudó en la reducción de costos laborales.

La inflación provocada por los choques petroleros de 1973 y 1979 fue combatida con políticas de restricción de la demanda agregada, pero la política monetaria experimentó modificaciones acordes con la visión neoliberal. En 1979, Paul Volcker, presidente de la Reserva Federal (FED, por sus siglas en

Este sistema se caracterizó por sus formas flexibles de producción y por los mecanismos de control interno de las empresas. Como ventajas, destaca el gran ahorro de tiempo en el proceso de producción. La empresa Toyota abre sus puertas en Japón el 28 de agosto de 1937 y en México, entre 2002 y 2004 en Tecate, Baja California.

inglés), el Banco Central de Estados Unidos, modificó la estrategia antiinflacionaria. La FED liberó los controles existentes sobre las tasas de interés, lo que posibilitó la libre fijación de estos controles por el libre mercado. Esta estrategia consintió el control de la inflación pese al incremento del déficit fiscal ocasionado por el gasto público deficitario que generó la Guerra de las Galaxias de Ronald Reagan.

Si bien la inflación bajó y se superó la recesión a principios de la década de 1980, los efectos negativos de aplicar una política macroeconómica contradictoria (política monetaria restrictiva y política fiscal expansionista) se expresaron en el déficit fiscal y de cuenta corriente de la balanza de pagos. Las tasas de interés libres subieron y atraieron capitales de todo el mundo que financiaron ambos déficits, pero modificaron, desde ese momento, el patrón de endeudamiento de la economía de Estados Unidos. A partir de entonces, no solo el sector público, sino también las empresas y los hogares comenzaron a depender del endeudamiento externo.

El incremento de las tasas de interés de la deuda externa y la reducción de los precios del petróleo constituyeron la base económica del colapso de la economía mexicana en 1982. Evidentemente, el capitán José López Portillo no sabía nada de navegación –macroeconomía– ni de las corrientes económicas internacionales.

En esa década, el endeudamiento externo, la falta de competitividad en los mercados internacionales, el proteccionismo exacerbado y la participación indiscriminada del Estado entran en crisis y derrumban los procesos de industrialización por sustitución de importaciones que mantenían los países semi-industrializados de América Latina y Europa del Este. Los países que sufrieron la crisis de la deuda y por ende enfrentaron problemas para el pago del servicio de su deuda externa y de los vencimientos fueron obligados a adoptar políticas de ajuste macroeconómico y de reforma estructural.

Las políticas de ajuste y las reformas estructurales, en sus diferentes etapas, se plasmaron a partir de 1989 en el Consenso de Washington. Los efectos de tales políticas en el crecimiento económico, el empleo, el salario y las condiciones de vida fueron catastróficos para la mayoría de la población; sin embargo, posibilitaron que algunos de los países que aplicaron tales políticas se incorporaran a las cadenas productivas y comerciales globales desde la década de 1990.

Por su parte, la Comunidad Económica Europea (CEE), conformada por seis Estados miembros fundadores⁶ mediante el Tratado de Roma de 1957, continuó avanzando en el cumplimiento de lo acordado en sus principios hasta el cambio a Unión Europea (UE) en 1992-1993, ya con 12 países miembros. No obstante, ninguna de las economías involucradas en este proceso de integración se vio en la necesidad de incurrir en las medidas extremas del ajuste macroeconómico y la reforma estructural.

LA DÉCADA DE 1990, EL DERRUMBE SOVIÉTICO Y LA EXPANSIÓN DEL CAPITALISMO GLOBAL

Los gastos provocados por la invasión de Afganistán (1979-1989) y la necesidad de mantener el paso de la competencia armamentista, ocasionada por la Guerra de las Galaxias, intensificaron las tensiones, contradicciones y carencias de la economía soviética. El fracaso de las reformas propuestas por Mijaíl Gorbachov en lo político y lo económico, *glásnost* y *perestroika*, junto con el resurgimiento del nacionalismo acabaron con la Unión Soviética.

Con el derrumbe de la economía soviética, si bien llegó a su fin la Guerra Fría, renació la competencia de las grandes economías globales para incorporar países, mercados y recursos naturales a sus áreas de influencia. Este imperialismo implícito (soterrado) sustituyó la competencia armamentista, las guerras coloniales y los enfrentamientos directos del imperialismo clásico por la competencia económica, las ventajas comparativas y la conquista productiva de nuevos mercados que permitieran la extracción de recursos, la explotación de mano de obra y la relocalización de capitales en áreas de influencia para la competencia global.

En la década de 1990, luego de superar una pequeña recesión durante la presidencia de George Bush padre, el capitalismo global inició una nueva fase de crecimiento en la que se profundizaron los cambios estructurales en la eco-

⁶ Esos seis países eran Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Alemania, Francia e Italia. En 1973 la CEE abrió la puerta a Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, en 1981, a Grecia y en 1986, a España y Portugal.

nomía mundial y los reacomodos productivos de los grandes bloques económicos, entre los cuales estaba la Unión Europea.

Estados Unidos continuó con su proceso de reformas estructurales neoliberales, impulsadas por la gran inversión en empresas tecnológicas y la denominada “economía del conocimiento”. La liberalización del sistema financiero en la administración de Bill Clinton liquidó las restricciones existentes desde los años del New Deal de Franklin Delano Roosevelt (Glass-Steagall Act⁷) y propició la liberalización financiera expresada en tendencias todavía presentes como las siguientes:

1. El abandono de la banca tradicional y la realización de operaciones fuera de la hoja de balance.
2. La operación de la banca de acuerdo con criterios de la bolsa de valores (titularización).
3. La liberalización de operaciones entre banca comercial y banca de inversión.
4. La liberalización de los mercados hipotecarios.
5. El endeudamiento del gobierno, las empresas y los hogares.

Los avances tecnológicos, tanto en procesamiento y transmisión de datos como en la apertura y desregulación económica, han consentido desde la década de 1990 el avance del *outsourcing* (maquila), permitiendo la relocalización productiva de la economía de los Estados Unidos. Piezas importantes de este proceso fueron Canadá, México y China, destaca especialmente la relación con China de 1990 a 2017. Nosotros creemos que había un arreglo espe-

⁷ Generalmente conocida como Banking Act o Ley de Bancos de Estados Unidos de 1933, esta ley establece la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC, por sus siglas en inglés) e introduce diversas reformas bancarias para controlar la especulación, lo que destaca la separación entre la banca de depósito y la banca de inversión (bolsa de valores) para evitar que se produjera otra crisis como la de 1929. La ley fue severamente criticada a partir de mediados de los años setenta hasta que fue derogada el 12 de noviembre de 1999 por la Financial Services Modernization Act, más conocida como la Ley Gramm-Leach-Bliley.

cial⁸ por medio del cual las empresas de Estados Unidos invirtieron en China aprovechando la mano de obra barata y abundante, lo que permitió que China maquilara para la industria manufacturera con una generosa transferencia tecnológica y la apertura del mercado de Estados Unidos para sus productos finales y partes, mientras China aceptara invertir parte de sus ganancias en los mercados financieros, particularmente de deuda pública de los Estados Unidos. Este supuesto acuerdo fue denominado por economistas europeos como Bretton Woods II⁹. Para los europeos estos acuerdos representaban una competencia desleal de Estados Unidos en los mercados globales.

En un claro contraste, la última década del siglo XX se vio salpicada de numerosas crisis regionales de países que, en su afán por cumplir las normas internacionales, deseaban ser aceptados en este “nuevo mundo” como “economías emergentes”. Es decir, los candidatos para formar parte del mundo desarrollado adoptaban las reformas estructurales, económicas y políticas sugeridas, presentadas como las únicas viables y correctas, “las reformas económicas que el país necesita” en versión mexicana.

Las políticas macroeconómicas adoptadas por las economías emergentes tendieron a mantener la estabilidad económica para permitir la libre circulación de bienes, servicios y capitales. La estabilidad fiscal y de cuenta corriente con tipos de cambio estables, además de tasas de interés competitivas contribuyeron a asegurar las inversiones (inversión extranjera directa [IED] y de cartera) y la repatriación de ganancias a los inversionistas extranjeros. Sin embargo, estas mismas políticas restringían y encarecían el crédito para la inversión local a la vez que presionaban a los países emergentes a disponer de una amplia reserva de divisas en la banca internacional.

⁸ Entre los elementos que nos permiten afirmar la existencia de un acuerdo especial se encuentran el acceso directo de las exportaciones chinas de empresas subsidiarias de Estados Unidos a los mercados de la Unión Americana casi sin barreras y el uso de los recursos generados en adquisición de deuda pública y crédito al sector privado estadounidense.

⁹ Federico Steinberg Wechsler, en un artículo publicado por la Universidad de Huelva en España en 2010, analiza las posibilidades de continuidad del equilibrio financiero que ha sido bautizado como BWII y que tiene como centro las relaciones económicas entre China y Estados Unidos (Federico Steinberg, “China, Estados Unidos y el futuro de Bretton Woods II”, *Revista de Economía Mundial*, núm. 25, 2010, pp. 109-129).

A pesar de sus esfuerzos, numerosas economías emergentes padecieron de graves crisis económicas, políticas y sociales entre las que destaca la de México, conocida como Efecto Tequila (1994-1995), la asiática (1997-1998), la rusa (1998-1999) y la brasileña (1999).

Los críticos de las reformas estructurales consideraron que la aplicación de estas precipitaron las crisis al desestabilizar las economías y acelerar tal aplicación. El pensamiento económico dominante desestimó tales críticas y respondió con la profundización de las reformas y el establecimiento de nuevas etapas (llamadas “generaciones”) conforme se cumplían las metas de la generación anterior. Además, en caso de crisis macroeconómica se imponía una estabilización ortodoxa supervisada y apoyada por créditos del FMI y del BM. Entre las condiciones necesarias para la estabilización se exigía una mayor apertura y desregulación de la economía, sobre todo en el mercado laboral, además de la venta de activos públicos.

Entre los ganadores de la Guerra Fría se encontraba la Unión Europea, en especial Alemania. La UE aprovechó la debacle soviética para expandirse a Europa del Este sumando a 10 países de Europa central¹⁰. Esta adhesión significó la integración de nuevos mercados, recursos naturales y mano de obra capacitada y barata. Por su parte, la República Democrática Alemana (RDA) se incorporó a la República Federal presentando la reunificación como el triunfo de la democracia y el libre mercado.

La integración de Europa central trató de conservar la estabilidad macroeconómica; sin embargo, se obviaron los costos implícitos de la adhesión porque las ganancias potenciales justificaban las concesiones realizadas. Continuando con su política práctica, la UE adaptó sus instituciones y acuerdos para asimilar los problemas y los gastos de esta expansión. Se pensaba que con la conformación de la zona euro, los mercados financieros europeos atraerían grandes montos de capital que podrían financiar la inversión necesaria para renovar la infraestructura y la base productiva de la UE, incluso de Europa del Este. Los capitales productivos europeos, por su parte, procederían a una

¹⁰ El 1 de mayo de 2004 se adhieren Chipre y Malta junto con ocho países de Europa central y oriental (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y los tres países bálticos: Estonia, Letonia, Lituania), lo que dio fin a la división de Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

estrategia de relocalización en el este, donde se contaba con mano de obra capacitada y barata que incrementaría la competitividad global de la UE, presionando gradualmente a la baja los salarios de Europa occidental.

¿POR QUÉ ALEMANIA (Y LA UNIÓN EUROPEA) TRATABA DE MEJORAR SU COMPETITIVIDAD GLOBAL?

La presión competitiva ejercida sobre la Unión Europea a partir de la década de 1990 proviene de dos fuentes principales. La primera se refiere a que los países emergentes que han realizado reformas estructurales e inversiones productivas compiten en los mercados de materias primas (*commodities*) y productos manufactureros a costos menores que los de los países industrializados, debido a sus bajos costos salariales, abundancia de materias primas y desregulación productiva. La apertura y la privatización, en el marco de la globalización, también han consentido la entrada de capitales y tecnologías que, aunadas a la mano de obra barata, conceden la relocalización productiva de capitales globales, incluso europeos.

La segunda fuente es la economía de los Estados Unidos que, pese a su pérdida de poder relativo sobre la economía mundial, mantiene una gran fuerza productiva y competitiva por:

- a) Su dominio semicolonial sobre las fuentes energéticas de las que Europa carece, la desregulación de la fractura hidráulica (*fracking*)¹¹ y la inversión en petroquímica le han facilitado no solo ampliar su independencia energética, sino manipular a su conveniencia los precios del petróleo, gas natural y petroquímicos. Además, la relocalización productiva, interna y

¹¹ Esta tecnología consiste en la fractura hidráulica de estratos rocosos que contienen petróleo o gas atrapado, a través de la inyección de agua y compuestos químicos que incrementan la presión y fracturan las rocas. Esta tecnología ha sido cuestionada por provocar inestabilidad en las capas geológicas subterráneas y contaminar los yacimientos de agua. Se cree que Europa posee importantes reservas susceptibles de explotación en Alemania, Francia y España, que no han sido explotadas gracias a las leyes de protección al medio ambiente.

externa, acompañada de avances tecnológicos y de la desregulación laboral y comercial, ha abaratado los productos de los Estados Unidos.

- b) El dominio sobre rutas comerciales y la división de los procesos manufactureros en subprocesos han permitido el comercio de partes simples o empaquetadas que abaratan sus productos globales.

Los países de la UE no fueron los únicos afectados; algunos Estados dominados por regímenes tradicionales y viejas dictaduras, así como sus bases económicas no soportaron las presiones ejercidas por la competencia económica, los cuestionamientos políticos y los desafíos militares, y se derrumbaron estrepitosamente. Las denominadas “revoluciones de colores”¹² fueron interpretadas por Occidente como el triunfo del libre mercado, de la libertad y de la democracia occidental.

Occidente ha tratado de exportar su forma de vida y de adaptar sistemas políticos y económicos a criterios aceptables para las normas “democráticas” y de libre mercado; sin embargo, la emergencia de respuestas nacionales en Irak, Libia, Siria y Afganistán, basadas en la historia y la cultura local, fuera del control occidental, es considerada como una amenaza a la que se clasifica como terrorista y parte del choque de civilizaciones.

LOS AÑOS 2000: EL DIFÍCIL TRÁNSITO DE LA ECONOMÍA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL ESTANCAMIENTO DE LA LOCOMOTORA ALEMANA

El inicio del siglo XXI ha sido el tránsito de la economía mundial mediante una serie de crisis económicas de diferente índole y efectos notables, pero diversos, para las diferentes regiones del mundo.

1. La crisis de las empresas tecnológicas [e.com](#) (2001) y sus efectos sobre los mercados de futuros: alimentos, *commodities*, energéticos e hipotecarios.

¹² Fueron grandes movilizaciones populares contra regímenes autoritarios a principios del siglo XXI. Pese a que el grueso de las revoluciones de colores se dio en Europa del Este y Asia central entre 2000 y 2005, se han extendido a otras partes del mundo. En Oriente Próximo se vivió la revolución azul en Kuwait y la verde en Irán en 2009.

2. La crisis de las hipotecas (*subprime*) (2007) y sus consecuencias en el mercado financiero de los Estados Unidos y su secuela europea.
3. La crisis de la deuda soberana europea (2011) (PIIGS: Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España).
4. La guerra comercial China-Estados Unidos (2017) y sus efectos negativos sobre la logística de las cadenas productiva y comercial global.
5. La crisis del COVID-19¹³ (2019-2021) frenó las economías de todo el mundo, provocando un poderoso choque de oferta que incrementó los precios y redujo el producto a escala global.
6. La crisis que está generando el conflicto Rusia-Ucrania (2022-2024) profundiza la escasez de suministros¹⁴ al reducir la oferta de alimentos y energéticos e incrementa los precios de ambos.

Por su parte, la Unión Europea enfrenta sus debilidades estructurales tradicionales:

1. Carencia de fuentes energéticas efectivas que cubran sus necesidades a bajo costo.
2. Recursos naturales limitados que impiden una oferta alimentaria y de *commodities* competitiva en costos y disponibilidad. La política agrícola común (PAC)¹⁵ proporciona alimentos y materias primas a precios no competitivos en mercados globales que requieren subsidios y protección.

¹³ Se convirtió muy pronto en una gran pandemia, una crisis cíclica provocada por el parón repentino para hacer frente a la emergencia sanitaria.

¹⁴ Para los economistas, esto se conoce como un choque de oferta o desplazamiento negativo de la curva de oferta que reduce las cantidades producidas y aumenta los precios. La forma tradicional de afrontar este problema consiste en políticas restrictivas de la demanda que, si bien reducen la inflación, aumentan el desempleo. Ocasionalmente, estas políticas van acompañadas por políticas “de oferta”. Pero, si no se basan en una economía sólida y programas aceptables para los mercados, pueden derrumbar gobiernos como el de Liz Truss (2022). Margaret Thatcher pudo recurrir a políticas ofertistas porque ya había logrado un equilibrio fiscal y romper la resistencia obrera.

¹⁵ La política agrícola común, creada en 1962, representa la asociación agricultura-sociedad entre Europa y sus agricultores. Es una política para todos los países de la UE, que

3. A partir de las décadas de 1950 y 1960, los salarios de Europa occidental han sido relativamente altos y poco flexibles –por el contrato social europeo y el sindicalismo–.

En las últimas décadas, la Unión Europea ha experimentado crisis competitivas, que trató de aligerar por medio de diversas estrategias:

1. La absorción de Europa central en la UE¹⁶, ya que esa adhesión proporcionaría no solo mano de obra joven, abundante y barata para los occidentales, sino recursos naturales y mercados. En el caso alemán, destaca la incorporación de la RDA, con un promedio de edad menor; por ello, es muy importante analizar no solo los costos de esta, sino también sus ventajas¹⁷.
2. La conformación de la zona euro tuvo como objetivo crear una alternativa al dólar y a los mercados financieros de Nueva York, Londres y Suiza, atrayendo capitales globales para financiar la inversión en infraestructura y juntar el capital necesario para renovar sus industrias, especialmente las manufactureras. También se proponía que en el mediano y largo plazo se lograra la economía verde como marca de fábrica; sin embargo, este propósito no ha rendido los frutos esperados porque no solo requiere de financiamiento, sino de la amortización de las viejas y nuevas tecnologías. Únicamente existen dos vías: el subsidio de las inversiones o la libertad de precios. En resumen, los consumidores absorberán el costo de las inversiones de forma directa o indirecta, como se pensó en un principio.

se gestiona y financia mediante los recursos del presupuesto de la UE. Ha evolucionado en respuesta a circunstancias económicas cambiantes y a las exigencias de los ciudadanos.

¹⁶ Como en los tiempos de la Comunidad Económica Europea, cuando a los primeros países se les exigió mucho más.

¹⁷ Para abundar sobre el tema, recomendamos la tesis de doctorado de Lars Pernice en la que expone el impacto de la Unión Económica, Monetaria y Social (UEM&S) de 1990 y habla sobre la economía de Alemania Oriental entre 1990 y 2015 (Lars Pernice, *El impacto de la unión económica, monetaria y social [UEMS] de 1990 sobre la economía de Alemania Oriental [1990-2015]* [tesis de doctorado], México, UNAM, 2017).

DE LA ALTA COSTURA (*HAUTE COUTURE*) AL CHALECO AMARILLO

La economía francesa ha evidenciado su fragilidad en tres ocasiones en lo que va del siglo XXI:

1. La quema de autos en 2005 y 2009 en los barrios marginados y de clase media se ha convertido en una tradición, especialmente en la Nochevieja¹⁸. Este fenómeno se repitió en 2022. Las primeras quemaduras de autos se dieron por la exclusión y discriminación de la población inmigrante y de sus descendientes –legalmente franceses–. La quema de autos enfrenta a los excluidos con los empleados que tienen un trabajo seguro y prestaciones que les dan la posibilidad de poseer un auto.
2. La crisis de los chalecos amarillos en 2018 se presentó por la eliminación de subsidios a pensionistas y empleados de bajos ingresos para mantener un nivel de vida aceptable; se trata de gente que está en el límite de la pobreza. También excluye a habitantes de zonas suburbanas que requieren de subsidios para ser utilizados en el transporte o en la adquisición de combustibles.
3. La crisis de las pensiones y el aumento de la edad de jubilación afecta a empleados sindicalizados, hasta ahora beneficiados por el pacto social y el Estado de bienestar francés. La aplicación de reformas estructurales neoliberales y globalizadoras han motivado el ascenso de la ultraderecha y la crisis del contrato social gaullista y los partidos de centro derecha católica, que dominaron la política francesa durante medio siglo.

¹⁸ Esta práctica empezó a usarse como símbolo de protesta. Los lugareños de las zonas más pobres de Francia protestaban contra el gobierno quemando vehículos en estas fechas. Desde entonces, todas las vísperas de Año Nuevo registran delitos relacionados con vehículos incendiados. Una práctica que, por cierto, solo afectaba a los dueños de los vehículos. En octubre-noviembre de 2005, Francia vivió un estado de alerta tras la muerte de dos jóvenes electrocutados. El hecho provocó una serie de protestas contra el desempleo juvenil y el acoso policial, que terminaron con la quema de ocho mil vehículos y la detención de más de 2 700 personas.

Las ventajas de la industria francesa no solo afectan las industrias genéricas y manufacturas altamente competitivas –autos–, sino también las industrias emblemáticas de la marca Francia Haute Couture y accesorios, perfumes, vinos, quesos y diversos productos agrícolas y manufactureros de “alta gama”. La amenaza competitiva se ha expresado por medio de:

- Competencia directa leal (menores costos) o desleal (piratería).
- Maquilado (y aprendizaje) de productos franceses, por ejemplo, vinos, perfumes y cremas, maquillajes y alta costura (incluso accesorios y costurera).

Estas industrias están amenazadas por competidores que, a pesar de la menor calidad de sus productos, contienen debido a menores precios. Para abaratar costos, algunas industrias francesas han emprendido un proceso de relocalización y subcontratación (maquila) de sus productos. Ejemplo de ello en la actualidad es que la mayor parte de los ateliers (talleres) de las casas de alta costura han desaparecido. Algunas casas mantienen pequeños ateliers para sus productos de alta gama (y precio), así como para el diseño y la presentación de sus colecciones, mientras han concesionado/maquilado franjas de menores precios que se extienden desde el *prêt à porter*, de los grandes almacenes, hasta la franca piratería.

Alemania desarrolló su economía, en las primeras décadas del siglo XXI, potenciando su ya tradicional fuerte sector manufacturero. La importancia de las manufacturas en el producto interno bruto (PIB) y en la balanza comercial (exportaciones e importaciones) sigue siendo el núcleo duro de la locomotora europea. Por ello, han recurrido a:

1. La relocalización productiva de partes y componentes de sus productos finales. Esta relocalización ha recuperado sus tradicionales zonas de influencia; la denominada *Mittleeuropa*: Polonia, Austria, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Croacia, transfiriendo parte de su cadena productiva y aprovechando los bajos salarios, la mano de obra de sus vecinos y la disponibilidad de recursos especializados.
2. La relación con Rusia se basó en energéticos (petróleo y gas) baratos que le permitieron explorar las energías limpias y eliminar momentáneamen-

te el carbón y la energía nuclear. Al mismo tiempo, Rusia se convertía en destino seguro de sus exportaciones industriales.

El comercio con China se basó en la importación de manufacturas básicas baratas incluidas como insumos en las manufacturas especializadas alemanas, componentes metálicos, eléctricos, electrónicos, entre otros. La exportación de maquinaria especializada para las manufacturas chinas era la contraparte de esta relación comercial.

Estas alianzas estratégicas hicieron posible superar no solo las deficiencias tradicionales de la manufactura alemana (altos costos salariales, falta de combustibles, de recursos naturales y de productos alimenticios), sino también la disposición casi infinita de manufacturas básicas. Las exportaciones manufactureras se expandieron y conservaron el alto nivel de producción, empleo y exportaciones (superávit comercial robusto) que contribuyeron a mantener una economía sana.

La escasez y pérdida de los insumos rusos y chinos ha encarecido y limitado los productos alemanes, lo que ha postergado el uso de energías limpias a causa del retraso en la sustitución de motores de combustión interna, y amenaza con quebrar la estabilidad política –alianza semáforo– y dificultar la tradicional colaboración entre empresas y sindicatos, base de la economía social de mercado.

REFLEXIONES FINALES

El derrumbe y disolución de la Unión Soviética, presentada como el triunfo del capitalismo global, del libre mercado, la civilización y la democracia occidental, junto a la prosperidad económica de la década de 1990 en el mundo capitalista desarrollado, ocultaron las grandes transformaciones productivas promovidas por el neoliberalismo. Las reformas estructurales neoliberales (apertura, desregulación y privatización) trataron de restaurar las ventajas competitivas de la economía de Estados Unidos y su dominio sobre la economía global. Los Estados Unidos trataron de recuperar su dominio sobre el mercado petrolero debilitando a la OPEP, adoptaron el toyotismo y lo combinaron con el fordismo en su base industrial manufacturera.

No se pudo recuperar la vigencia plena del sistema institucional de Bretton Woods ni el patrón oro-dólar. Se reformó completamente el sector servicios, especialmente el sistema financiero, con la sustitución del sistema bancario tradicional por la bursatilización y la apertura de los mercados financieros globales.

Finalmente, el desarrollo tecnológico provocado por la Guerra de las Galaxias (inteligencia artificial, nuevos materiales, nanotecnología, computación e internet, etc.) se difundió a la industria civil, lo que favoreció las ventajas productivas y comparativas –teoría clásica del comercio exterior– de la economía de Estados Unidos sobre el resto del mundo. La apertura y la desregulación de los sectores industrial y de servicios no solo permitió la relocalización productiva interna del medio oeste al oeste de los Estados Unidos, sino la externa o maquila (*offshoring* y *nearshoring*). En la década de 1980 este país abandonó parcialmente la negociación económica global avanzando sobre las negociaciones bilaterales; destacan las negociaciones con América del Norte (México y Canadá) y con China.

Estos cambios productivos amenazaron la posición global de la economía europea. Las transformaciones promovidas por el proceso de integración europea (Comunidad Económica Europea/Unión Europea) fueron relativamente lentas para aumentar la productividad y competitividad. Entre los fenómenos económicos que operaron contra la competitividad a fines del siglo XX destacan:

- La pérdida de los imperios coloniales privó a Europa de gran parte de sus fuentes baratas de recursos naturales y alimentos, a pesar del neocolonialismo promovido por algunos países.
- El Estado social europeo con sus esquemas de seguridad social, salud, educación, jubilación, subsidios y salarios relativos fueron poco competitivos.
- La falta de una fuente abundante y barata de combustibles y materias primas estratégicas.
- El surgimiento de economías emergentes que asaltaron mercados tradicionalmente europeos con menores costos.
- El establecimiento de la zona euro no ha atraído los capitales globales que fortalezcan los mercados financieros europeos y el financiamiento

de los proyectos de reconversión tecnológica, la economía verde, el déficit fiscal y la deuda soberana europea.

A manera de ejemplo, la estrategia productiva alemana se concentró en reforzar su tradicional base industrial tanto en productos comunes (autos, motores, maquinaria industrial) como en bienes de capital exclusivos y especializados. Para lograrlo se apoyó en los combustibles y productos minero-metalúrgicos de Rusia; partes y componentes industriales abundantes y baratos, alambres, tornillos, estructuras metálicas, cojinetes, rodamientos y circuitos electrónicos de China, y mano de obra barata de Europa del Este. Sin embargo, la guerra comercial Estados Unidos-China (2017), la crisis de COVID-19 (2019-2021) y la guerra de Ucrania (2022-2024) han reventado la estrategia competitiva, tensionado las finanzas públicas y presionado la presencia de la Unión Europea en los mercados globales.

REFERENCIAS

- ANIMA, Santiago y Vicente Guerrero, *Economía mexicana. Reforma estructural, 1982-2003, elementos para comprender la transición*, México, UNAM, 2004.
- BATEMAN, Aaron, “El impacto duradero de la iniciativa de defensa estratégica ‘Star Wars’ de Reagan”, *Arms Control Association*, 2023.
- HASSELBACH, Christoph, “Estrategia alemana para China: crítica, no desacoplamiento”, *Deutsche Welle*, 13 de julio de 2023.
- HEIN, Matthias von, “Alemania y China: una relación en tensión”, *Deutsche Welle*, 19 de junio de 2023.
- MISHKIN, Frederic, *Moneda, banca y mercados financieros*, México, Pearson Addison-Wesley, 2008.
- MISHKIN, Frederic y Stanley Eakins, *Financial Markets + Institutions*, USA, Addison-Wesley, 2003.
- MORALES, Rodrigo, “La presencia de China en las exportaciones manufactureras mexicanas a Estados Unidos y Canadá. Problemas del desarrollo”, *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 53, núm. 210, 2022, pp. 65-96.

- NIEVES, Vicente, “El milagro del *fracking* se desvanece y condena al mundo a pagar más por el petróleo”, *El Economista*, 13 de septiembre de 2022.
- PERNICE, Lars, *El impacto de la unión económica, monetaria y social (UEMS) de 1990 sobre la economía de Alemania Oriental (1990-2015)* (tesis de doctorado), México, UNAM, 2017.
- RODRÍGUEZ, Carlos, “Oligopolio y competencia mundial en la industria automotriz. La emergencia del toyotismo y la caída del fordismo”, *Economía Informa*, núm. 383, 2013, pp. 107-130.
- SANDRI, Piergiorgio, “EE.UU., primer exportador mundial de petróleo gracias al *fracking*”, *La Vanguardia*, 12 de septiembre de 2019.
- STEINBERG, Federico, “China, Estados Unidos y el futuro de Bretton Woods II”, *Revista de Economía Mundial*, núm. 25, 2010, pp 109-129.
- VAL, Marta del, *Influencia del fracking en los mercados financieros*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2014.

SOSTENIBILIDAD Y ECONOMÍA CIRCULAR EN LA NUEVA REALIDAD EUROPEA

GABRIELA UBERETAGOYENA PIMENTEL
PAULA ELIZABETH RODRÍGUEZ MONCAYO

INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad y la economía circular han emergido como conceptos fundamentales en la búsqueda de soluciones a los desafíos ambientales y económicos que enfrenta el mundo contemporáneo. En un contexto caracterizado por el calentamiento global –más bien ebullición global–, el agotamiento de recursos naturales, el cambio climático y la acumulación de residuos, la adopción de prácticas y políticas que promuevan la sostenibilidad se ha vuelto imperativa para garantizar un futuro viable tanto para las generaciones actuales como para las venideras.

Desde hace décadas, la Unión Europea (UE) ha desempeñado un papel pionero en la promoción y aplicación de medidas para revertir el cambio climático, reconociendo la interconexión entre la economía, el medio ambiente y la sociedad, mediante una serie de políticas y directrices que buscan transformar la manera en que se producen, consumen y gestionan los recursos. La *economía circular*, en contraposición al modelo tradicional de “extraer, transformar, utilizar y desechar”, se centra en “reducir, reutilizar, reciclar”, así como

en recuperar materiales y promover un uso más eficiente y responsable de los recursos.

En este capítulo se exponen ambos temas, la sostenibilidad y la economía circular, desde su evolución y entrelazamiento actual en el mundo, y se examinan las políticas y estrategias que ha llevado a cabo la UE y los retos y oportunidades con miras a la generación de nuevos modelos económicos.

CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD

Sostenibilidad es un término que pareciera pertenecer a las presentes generaciones; es parte de los discursos políticos internacionales y eslogan de empresas y activistas, que de tanto escucharlo pierde su significado real. Se trata de un concepto que ha venido evolucionando. Como desarrollo sustentable, tuvo su origen a partir del desarrollo humano y su relación con temas económicos, patrones de consumo y uso indiscriminado de los recursos naturales. Posteriormente, se vuelve una frase de uso generalizado al haber sido adoptado en los objetivos de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015 como parte de la Agenda 2030.

Una de las instituciones pioneras que centró la atención en la importancia del tema del cuidado del medio ambiente, particularmente de la preservación de las especies, fue la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)¹; además, sentó las bases para que gobiernos y otros organismos internacionales se unieran a estos trabajos y los ampliaran.

En este sentido, uno de los principales documentos que contribuyeron a la elaboración y ejecución de la política ambiental desde ese enfoque de sustentabilidad fue The National Environmental Policy Act of 1969 en Estados Unidos de América. Cabe decir que no se utilizaba aún el concepto como tal de desarrollo sostenible o sustentable, pero se tuvo el objetivo de establecer:

[U]na política nacional que fomente la armonía productiva y placentera entre el hombre y su medio ambiente; promover esfuerzos que prevengan o eliminen el

¹ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), “Seventy five Years of Experience”, en IUCN, s.f., [<https://www.iucn.org/about-iucn/history>].

daño al medio ambiente y la biosfera y estimulen la salud y el bienestar del hombre; enriquecer la comprensión de los sistemas ecológicos y los recursos naturales importantes para la Nación; y establecer un Consejo de Calidad Ambiental².

Posteriormente, la ONU, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo de 1972, esbozó 26 principios relativos al medio ambiente, que desarrolló en la Declaración de Estocolmo. En este documento tampoco se menciona la sustentabilidad o sostenibilidad, pero se asume, internacionalmente como una responsabilidad de los gobiernos, la protección y el mejoramiento del medio humano por afectar el bienestar de las personas y el desarrollo económico del mundo en general.

A partir de la década de 1970 muchos países incorporaron en sus legislaciones nacionales el tema del medio ambiente y lo relativo a evaluaciones de impacto ambiental de las actividades económicas con el apoyo e impulso de organismos internacionales como la propia ONU y el Banco Mundial.

En la década de 1980 el esfuerzo se intensificó y la Asamblea General de la ONU, mediante la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, publicó el Informe Nuestro Futuro Común, más conocido como Informe Brundtland, en el que se utilizó por primera vez el término *sustainable development*, aunque en su versión en español se tradujo como desarrollo duradero y se le definía como “la capacidad de la humanidad para hacer que el desarrollo sea sostenible para garantizar que satisfice las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”³.

El siguiente esfuerzo importante en esta materia fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre para la Tierra, que se celebró en 1992, en Río de Janeiro, Brasil, para conmemorar los 20 años de la Conferencia de Estocolmo. Esta reunión arrojó muchos buenos propósitos en diversos documentos como la propia Decla-

² U.S. Department of Energy, “The National Environmental Policy Act of 1969”, en *U.S. Department of Energy*, January 1, 1970, [<https://www.energy.gov/nepa/articles/national-environmental-policy-act-1969>].

³ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future”, 1987, p. 16, [<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>].

ración de Río, el Programa 21, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la declaración sobre los principios de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques, además de la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

Derivado de estos compromisos, en 1994 entró en vigor la CMNUCC con el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI), principalmente por parte de los países más industrializados, en plazos y cantidades establecidos, sin amenazar la producción de alimentos ni obstaculizar el desarrollo económico de manera sostenible.

En ese mismo marco, el siguiente año se llevó a cabo la primera Conferencia de las Partes (COP) en Berlín y, desde entonces, año con año tiene lugar esa cumbre anual que reúne a todos los miembros de la ONU, más la UE, con el objetivo de tomar decisiones por consenso en relación con la agenda para enfrentar el cambio climático.

No obstante la institucionalización de estos temas, en 1997, en Nueva York, durante el 19.º periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, cuya finalidad era evaluar los resultados de la puesta en marcha del Programa 21, se llegó a la siguiente conclusión:

[E]l estado del medio ambiente ha continuado empeorando a nivel mundial [...] y hay enormes problemas ambientales que siguen profundamente arraigados en la trama socioeconómica de los países de todas las regiones. Se ha avanzado algo en lo que respecta al desarrollo de instituciones, la creación de un consenso a nivel internacional, la participación del sector público y las actividades del sector privado y, como consecuencia de ello, algunos países han podido poner freno a la contaminación y disminuir el ritmo de la degradación de los recursos. Sin embargo, en general, la situación tiende a empeorar⁴.

Lo anterior dio pie a reforzar, al menos en el discurso, la acción política con la aprobación del Protocolo de Kyoto, en ese mismo año, para fortalecer el

⁴ ONU, “Decimonoveno período extraordinario de sesiones”, 1997, p. 5, [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/774/76/PDF/N9777476.pdf?OpenElement>].

funcionamiento de la CMNUCC. Dicho instrumento comprometió a los países más desarrollados a reducir sus emisiones de GEI con metas establecidas, pues los señala como los principales responsables de los altos niveles de emisiones en la atmósfera debido a su industrialización. Para 2012 esta reducción debía ser del 5% en comparación con los niveles de 1990. No obstante, el protocolo se enfrentó a controversias y dificultades en su proceso de ratificación, por lo que entró en vigor hasta 2005. Esto retrasó también las metas.

En 2000, se llevó a cabo la Cumbre del Milenio, en la que la ONU⁵ presentó una nueva estrategia que se consolidó en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con fecha para alcanzar resultados notables en 2015. Estos objetivos fueron:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En esta ocasión, el tema de la sostenibilidad del medio ambiente fue enmarcado dentro de los temas fundamentales para el desarrollo del planeta, pero los esfuerzos siguieron siendo lentos. Dos años después, en Johannesburgo, se adoptó, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, una declaración política y un plan de implementación sobre cuestiones relacionadas con la salud, la agricultura, la diversidad biológica, el agua, la energía, que se relacionan directamente con la transición hacia tendencias más limpias de producción y consumo.

A medio camino para llegar a la fecha establecida en los ODM, en 2008 se reunieron en la sede de la ONU los representantes de los países miembros para

⁵ ONU, “Fifty-Fifth Session Agenda item 60 (b) Resolution Adopted by the General Assembly”, 2000, [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?>].

analizar los avances, y se llegó a la conclusión de que, aunque había algunos avances, se tenían que intensificar acciones urgentes. En cuanto al objetivo 7, que involucraba el desarrollo sostenible, se advirtió la imperiosa necesidad de actuar ante el calentamiento del clima debido al aumento de los GEI provenientes de la actividad humana⁶. Dos años después, en Nueva York, en la nueva Cumbre sobre los ODM, se complacían en decir que había resultados alentadores, pero la resolución final aprobada en la Asamblea contenía, más que la explicación y evidencia de esos resultados, una lista de buenos deseos que se repetía evaluación tras evaluación⁷.

A veinte años de la Cumbre de la Tierra, en 2012, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, se decidió transformar los ocho ODM en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y hacer converger los compromisos que se habían hecho para 2015:

1. Fin de la pobreza.
2. Hambre cero.
3. Salud y bienestar.
4. Educación de calidad.
5. Igualdad de género.
6. Agua y saneamiento.
7. Energía asequible y no contaminante.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.
9. Industria, innovación e infraestructura.
10. Reducción de las desigualdades.
11. Ciudades y comunidades sostenibles.
12. Producción y consumo responsables.
13. Acción por el clima.
14. Vida submarina.
15. Vida de ecosistemas terrestres.

⁶ ONU, “Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2008”, 2008, [<https://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/0840771S.pdf>].

⁷ ONU, “Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2010”, 2010, [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/512/63/PDF/N1051263.pdf?>].

16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
17. Alianzas para lograr los objetivos.

Llegando a este punto del tema en el ámbito internacional, mucho se podría criticar hasta nuestros días que el desarrollo sostenible es más discurso que acción y que, desde hace más de 50 años que se empezó a tratar, se sigue diciendo lo mismo: se está acabando nuestro planeta por la actividad humana; sin embargo, el hecho de que los ODM lo incorporaran y los ODS lo convirtieran en un tema integral, no solo enfocado en el medio ambiente, sino en sacar a la luz que la relación del ser humano con su entorno involucra todo para poder llegar a prácticas sostenibles, ya es un avance, al menos en su concepción. No lo es todo, pero el cambio comienza con las creencias y si, para empezar, se educa bajo estas ideas a las nuevas generaciones, puede ser esperanzadora la posibilidad de una transformación. La parte negativa es no pasar a la acción.

Así continuaron los eventos y discursos con la adopción de nuevos instrumentos políticos, tal es el caso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que en 2015 englobó los 17 ODS y 169 metas que conjugaban las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental⁸ y el Acuerdo de París, como resultado de la COP 21 del mismo año y cuyo objetivo planteó “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”⁹. Para ello se propuso mantener la temperatura media mundial por debajo de los 2 °C respecto a los niveles preindustriales, con el fin de reducir los riesgos y efectos del cambio climático, entre otras medidas, para aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover un desarrollo con bajas emisiones de GEI sin comprometer la producción de alimentos.

El Acuerdo de París, que entró en vigor en 2020, y el protocolo de Kioto son los dos acuerdos más importantes en materia de lucha contra el cambio

⁸ ONU, “Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 2015, [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?>].

⁹ ONU, “Acuerdo de París”, 2015, [https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf].

climático y reducción de emisiones, ambos productos de las COP de 1997 y 2015, respectivamente.

En 2020 se llevó a cabo la Cumbre Mundial, en el marco de la celebración de los 75 años de la creación de la ONU –de forma virtual, debido a la pandemia de COVID-19–, donde se revitalizaron los ODS y se vertieron 12 compromisos que los complementan en un documento llamado *Nuestra Agenda Común*¹⁰:

1. No dejar a nadie atrás. Fomentar un contrato social renovado, cuya base sea la dignidad y los derechos humanos (acceso a la salud, educación, trabajo decente).
2. Proteger nuestro planeta. Prever un conjunto de mecanismos para continuar trabajando en la sostenibilidad y un medio ambiente sano.
3. Promover la paz y prevenir los conflictos. Desarrollar una nueva agenda de paz.
4. Acatar el derecho internacional y garantizar la justicia. Crear una nueva concepción del Estado de derecho y trabajar en una hoja de ruta mundial para el desarrollo y la aplicación efectiva del derecho internacional.
5. Centrarse en las mujeres y las niñas. Erradicar la violencia y todas las formas de discriminación contra las mujeres, trabajar en la igualdad e inclusión.
6. Fomentar la confianza. Desarrollar un código de conducta mundial sobre la integridad de la información pública y políticas anticorrupción.
7. Mejorar la cooperación digital. Promover un pacto digital global para alcanzar el objetivo de que todas las personas tengan acceso a internet. Regular la inteligencia artificial y el patrimonio digital como bienes públicos globales.
8. Modernizar las Naciones Unidas. Realizar juntas consultivas de alto nivel para avanzar hacia un sistema basado en las personas, considerando paridad de género, ciencia y los cambios necesarios para formar la ONU 2.0.

¹⁰ ONU, *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General*, Nueva York, 2021, [<https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/assets/pdf/informe-nuestra-agenda-comun.pdf>].

9. Asegurar una financiación sostenible. Alinear el Grupo de los Veinte (G20), el Consejo Económico y Social (Ecosoc), la ONU y los organismos financieros internacionales para impulsar una economía mundial sostenible, inclusiva y resiliente.
10. Impulsar las alianzas. Además del trabajo conjunto de las instituciones internacionales, buscar interacción con parlamentos, autoridades nacionales (de diferentes niveles de gobierno), sector privado y sociedad civil.
11. Escuchar a la juventud y trabajar con ella. Buscar la representación de las generaciones futuras en el sistema para lograr una mayor participación política, promover empleos verdes y hacer realidad la economía digital.
12. Estar preparados. Crear una plataforma de emergencia para responder a crisis mundiales (sistema de información estratégica y análisis de riesgos globales).

Los anteriores propósitos representan la adaptación de los ODS al contexto pospandémico. Por otro lado, hay términos que se incorporan al discurso político y su uso se va generalizando, provienen, en su mayoría, del Acuerdo de París y de su aplicación con el tiempo; no son precisamente nuevos. Tal es el caso, por ejemplo, de “ambición climática”. En el artículo 3 de dicho acuerdo se señala que “en sus contribuciones determinadas a nivel nacional a la respuesta mundial al cambio climático, todas las partes habrán de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos [...] con miras a alcanzar el propósito del presente Acuerdo”¹¹. Así, el término se incorpora en el acuerdo para expresar la contribución que cada país está dispuesto a realizar en el ámbito nacional para alcanzar un objetivo global –impedir que la temperatura rebase los 1.5 °C del nivel preindustrial–. Quizá una mejor palabra hubiera sido “obligación”.

Otro término es el de “justicia climática”, el cual aparece en el preámbulo de este para referirse a la necesidad de “garantizar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad [...], al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático”¹², pero también, y derivado de las negociaciones de la COP 27 de 2022 en Egipto, se refiere a compensar por medio de financiamiento internacional la “reparación” de pérdidas

¹¹ ONU, “Acuerdo de París”, p. 1.

¹² *Ibid.*, pp. 1-2.

y daños que los países más vulnerables sufren a causa de la actividad industrial indiscriminada de algunos otros que ha llevado al aumento de la temperatura global, por ejemplo, sequías, inundaciones y otros fenómenos meteorológicos que principalmente han recaído sobre regiones como África, pero que aportan poco a las emisiones de dióxido de carbono (CO₂). El debate se centrará en definir a cargo de quiénes estará ese financiamiento, si será por parte de los países más industrializados que contribuyen a causar el problema o mediante los organismos internacionales que asuman la responsabilidad a partir de las cuotas de todos. Aunque aún no hay claridad de este tipo de financiamiento, se considera uno de los avances de la COP 27.

FUNDAMENTOS DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

La ONU, por medio de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), retoma el tema de la sostenibilidad y los patrones de producción y consumo que, aunque no son nuevos, se alinean perfectamente a los ODS, primordialmente al 6, 7, 9, 11 y 12. De hecho, en 2019 se declaró que la década de 2021 a 2030 debería ser de restauración, haciendo énfasis en la protección y regeneración de los ecosistemas, que son las bases de la economía circular.

En la tabla 1 se pueden observar diversos conceptos que, desde la década de 1970, han sentado las bases conceptuales y prácticas de la economía circular que representan diferentes perspectivas y enfoques para crear una economía más sostenible. La tabla muestra desde el diseño regenerativo hasta el marco Resolve, cada uno con una perspectiva complementaria para la gestión sostenible de los recursos. Asimismo, las fechas en la tabla permiten apreciar la evolución en la aplicación de los principios. Cabe resaltar que estos conceptos no solo han sentado el marco teórico-conceptual de la economía circular, sino que también han impactado en la práctica, pues se tratan de metodologías utilizadas para llevar a empresas y ciudades a desarrollar modelos circulares de producción. A continuación, una breve explicación de cada uno de los enfoques mencionados en la tabla:

- Diseño regenerativo (*regenerative design*), de autores como Buckminster Fuller, John Fullerton, Bill Reed, Jenny Anderson y NRhythm, se refiere a los procesos que restauran, reparan o regeneran los ecosistemas dañados. Comenzó en la agricultura para priorizar la salud y restauración de suelos. Se llamó *permacultura*. Hoy se aplica en el urbanismo, arquitectura, finanzas, turismo, producción, moda, liderazgo y organizaciones en general. Sus principios son potencial, desarrollo, interconexión, emergencia, evolución y holismo.
- El planteamiento de *economy in loops*, de Walter Stahel y Genevieve Reday, desarrolla un enfoque de “bucle cerrado” para los procesos de producción. Tiene cuatro objetivos principales:
 1. Prolongación de la vida útil del producto.
 2. Bienes de larga duración.
 3. Actividades de reacondicionamiento.
 4. Prevención de residuos.
- La economía del desempeño o rendimiento (*performance economy*) hace referencia a una “economía de servicios funcionales” en la que se venden servicios en lugar de productos; se evita la propiedad privada de bienes y se incrementa la utilidad en las fases de uso y desecho.
- En su concepción original de economía circular o economía verde, autores como David W. Pearce, Anil Markandya y Edward B. Barbier se centraron en la eficiencia de recursos, promoviendo la reutilización, reciclaje y minimizando los impactos ambientales.
- El enfoque de ecología industrial (*industrial ecology*), de Robert Frosch y Nicholas Gallopoulos, da una visión interdisciplinaria (ecología, administración, economía, sociología) para analizar los sistemas naturales y diseñar alternativas industriales sostenibles. Centra a la industria como un ecosistema para crear procesos de circuito cerrado. Los desechos son entradas para la misma u otra industria.
- La biomimética (*biomimicry*), de Janine Benyus, ofrece soluciones a desafíos humanos imitando patrones y estrategias de la naturaleza, no para extraer, sino para aprender. Sus principios son emular (replicar la forma en que la naturaleza resuelve), *ethos* (crear diseños que apoyen las condiciones para vivir mejor) y reconectar (observar para comprender cómo funciona la vida).

- Michael Braungart y Bill McDonough crean su concepto y marca Cradle to Cradle (De la Cuna a la Cuna), en la que certifican y diseñan sistemas que modelan la industria en el proceso de la naturaleza. Los materiales para los procesos industriales y comerciales son nutrientes que circulan en un metabolismo. Pueden ser biológicos (deben volver al suelo de manera segura) o técnicos (deben usarse una y otra vez con alta calidad).
- El concepto de economía circular (*circular economy*) en 2010, de Ellen MacArthur, lleva a las empresas y ciudades hacia la realidad de este enfoque con la reutilización de productos y materiales, cerrando los ciclos de vida de los productos.
- El término de economía azul (*blue economy*), de Gunter Pauli, propone que la demanda debe satisfacerse con productos locales, aprovechar los recursos del medio más cercano, disminuyendo costes y contaminación por transportarlos desde zonas lejanas. Los residuos pueden ser reutilizados en otra parte de la cadena de valor para volver a producir. Apuesta por innovaciones que impliquen bajos costes.
- Por último, en un enfoque más reciente, nuevamente la Fundación Ellen MacArthur crea la metodología marco Resolve, que consiste en seis acciones que pueden adoptar las empresas y los gobiernos en la transición a la economía circular: regenerar (*regenerate*), compartir (*share*), optimizar (*optimise*), establecer bucles (*loop*), virtualizar (*virtualise*) e intercambiar (*exchange*). De acuerdo con esta aproximación, no solo se trata de la aplicación de los principios y fundamentos de la economía circular, sino de la utilización de herramientas y tecnologías que ayudan a su puesta en marcha.

Tabla 1. Resumen de los fundamentos conceptuales y prácticos de la economía circular

Año	Autor	Concepto
1960-1980	Buckminster Fuller, John Fullerton, Bill Reed y Jenny Anderson	Diseño regenerativo (<i>regenerative design</i>) / <i>Framework</i>
1976	Walter Stahel y Genevieve Ready	<i>Economy in loops</i> / Economía del desempeño o rendimiento (<i>performance economy</i>)

Año	Autor	Concepto
1980-1984	David W. Pearce, Anil Markandya y Edward B. Barbier	Economía circular o economía verde (<i>circular Economy / green economy</i>)
1989	Robert Frosch y Nicholas E. Gallopoulos	Ecología industrial (<i>industrial ecology</i>)
1997	Janine Benyus	biomimética (<i>biomimicry</i>)
2002	Michael Braungart y Bill McDonough	Cradle to Cradle (De la Cuna a la Cuna)
2010	Ellen MacArthur	Economía circular (<i>circular economy</i>)
2011	Gunter Pauli	Economía azul (<i>blue economy</i>)
2017	Fundación Ellen MacArthur	Marco Resolve

Fuente: información basada en Ellen MacArthur Foundation, Lucía Hernández y Gunter Pauli, entre otros¹³.

La economía circular se interrelaciona con la sostenibilidad. “Se respalda en una transición hacia energías y materiales renovables [...] desvincula la actividad económica del consumo de recursos finitos. Es un sistema resiliente, bueno para las empresas, las personas y el medio ambiente”¹⁴ y se basa en tres principios: eliminar residuos y contaminación, hacer circular productos y materiales y regenerar la naturaleza.

¹³ Véase, en la sección de Referencias, Ellen MacArthur Foundation, “Case Studies and Examples of Circular Economy in Action”, en *Ellen MacArthur Foundation*, 2017, [<https://archive.ellenmacarthurfoundation.org/case-studies>]; “Introducción a la economía circular. ¿Qué es una economía circular?”, en *Ellen MacArthur Foundation*, s.f., [https://www.ellenmacarthurfoundation.org/es/temas/presentacion-economia-circular/vision-general?utm_source=chatgpt.com]; Lucía Hernández, “Qué es y quién hay detrás del diseño regenerativo”, *El País*, 21 de diciembre de 2021, [<https://elpais.com/planeta-futuro/alterconsumismo/2021-12-22/que-es-y-quien-hay-detras-del-diseno-regenerativo.html>]; Gunter Pauli, *La economía azul*, s.l., Editorial Booket, 2011, y otros.

¹⁴ Ellen MacArthur Foundation, “Introducción a la economía circular...”.

La idea es producir de tal manera que los materiales y recursos utilizados, como el agua, la energía, etc., se mantengan en la economía el mayor tiempo posible para generar la menor cantidad de residuos. Lo anterior se diferencia del modelo de economía lineal tradicional, en el que se produce para utilizar y desechar.

Una comparativa entre el modelo lineal y el modelo de la economía circular muestra que mientras que en el primero se extrae o fabrica la materia prima, se transforma, utiliza y desecha, en el circular se trata de eliminar al máximo los residuos, circular los materiales; es decir, reutilizarlos y mantenerlos en uso lo más posible y regenerar los sistemas naturales mediante, en la medida de lo posible, la devolución de sustancias y materiales a la tierra y a los ecosistemas.

Estos modelos hoy son una realidad para importantes empresas que están adoptando sistemas de producción totalmente circulares y libres de desechos, que, si bien les ha implicado realizar grandes cambios e inversiones, también les ha traído, en el mediano y largo plazo, una mayor rentabilidad. Un buen ejemplo de casos exitosos de su aplicación se puede revisar en el sitio web de la Fundación Ellen MacArthur, dentro de los que destaca la empresa francesa de autos Grupo Renault; Coca-Cola, con su botella universal de plástico reutilizable; Danone, también con el reciclado de sus botellas, entre muchos otros casos de firmas de mayor y menor tamaño. En esta transformación no solo se han comprometido empresas, sino también ciudades que han elaborado todo un plan para funcionar bajo políticas de sostenibilidad, como Ámsterdam, Glasgow, Bruselas, Toronto, entre otras, cuyos pilares se centran en desarrollar normas y reglamentos para crear una ciudad compartida y que los ciudadanos sean parte de ella y la vivan, así como múltiples medidas en materia de vivienda, espacios de oficina y uso compartido de productos y transportes.

LA ECONOMÍA CIRCULAR EN LA UNIÓN EUROPEA

Es necesario enmarcar el tema de la economía circular en la política medioambiental de la Unión Europea, cuyo origen se encuentra en el Consejo Europeo celebrado en París en 1972, donde se reconoció la necesidad de establecer una política comunitaria en esta materia, en congruencia con los principios es-

bozados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en el mismo año.

Son incontables los instrumentos que, a lo largo de los años, la UE ha utilizado en materia medioambiental, en congruencia con los avances internacionales y más allá. A continuación, un esbozo de ellos:

- a) Los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente que la Comisión ha formulado, el primero, en 1973 y secuencialmente hasta mayo de 2022, fecha en que entró en vigor el octavo y más reciente¹⁵, mediante los cuales han fijado posturas y objetivos en dicho ámbito para toda la Unión.
- b) La incorporación de la política medioambiental en los tratados fundacionales constituye una base jurídica sólida. En 1987 se introdujo dicho tema en el Acta Única Europea, en la subsección VI, con el objeto de “conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales”¹⁶, desde el principio de quien contamina paga, el cual, a su vez, se aplicó mediante la Directiva sobre responsabilidad ambiental. Estos fundamentos jurídicos evolucionaron en los diferentes tratados constitutivos de la Unión, conforme también evolucionaba el tema del desarrollo sostenible en el mundo.

En el Tratado de Maastricht de 1992, la política medioambiental se plasmó en el título XVI y se convirtió “en un ámbito político oficial de la Unión, se introdujo el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada pasó a ser la norma general en el Consejo”¹⁷, además de incluir el concepto de desarrollo equilibrado y sostenible.

¹⁵ Comisión Europea, “Programa de acción medioambiental hasta 2030. El VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PAM) orientará la política medioambiental europea hasta finales de la década”, en *Comisión Europea*, s.f., [https://environment.ec.europa.eu/strategy/environment-action-programme-2030_en?prefLang=es].

¹⁶ Acta Única Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas (Nº L 169/1), 29 de junio de 1987, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0005.02/DOC_1&format=PDF].

¹⁷ Parlamento Europeo, “La política de medio ambiente: principios generales y marco básico”, en *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, 2024, [<https://www.europarl.europa>].

Por su parte, el Tratado de Ámsterdam, en 1997, integró la protección medioambiental en todas las políticas de la Unión.

El Tratado de Niza en 2001 no innovó en materia de medio ambiente, pero reforzó el compromiso de:

[...] velar por que la Unión Europea desempeñe una función impulsora de la protección del medio ambiente tanto en la Unión como en el plano internacional, para perseguir el mismo objetivo a escala mundial [y] aprovecharse plenamente todas las posibilidades que ofrece el Tratado con miras al logro de este objetivo, incluido el recurso a incentivos e instrumentos orientados al mercado y destinados a fomentar el desarrollo sostenible¹⁸.

El Tratado de Lisboa en 2007 adoptó de la agenda internacional el término “lucha contra el cambio climático” y lo convirtió en uno de sus objetivos específicos en el artículo 174, además de que, al otorgarle a la Unión personalidad jurídica y permitirle celebrar acuerdos internacionales, “reforzó nuevamente el papel de la Unión como actor clave en el frente medioambiental mundial, al liderar el camino con iniciativas como el Pacto Verde Europeo y el Reglamento sobre el Clima”¹⁹ en 2021, cuyo nombre completo es Reglamento por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática.

- c) Las estrategias horizontales también son un instrumento de la política medioambiental. Por estas se entiende el conjunto de acciones o medidas relacionadas con un tema particular, pero que se puede abordar de forma

[eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco-basico#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20medioambiental%20de%20lay%20%C2%ABquien%20contamina%20paga%C2%BB](https://eur-lex.europa.eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco-basico#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20medioambiental%20de%20lay%20%C2%ABquien%20contamina%20paga%C2%BB)].

¹⁸ Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001. Declaraciones adoptadas por la Conferencia, punto 9. Declaración relativa al artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas (C 80), 10 de marzo de 2001, p. 78, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2001:080:FULL>].

¹⁹ Parlamento Europeo, “La política de medio ambiente...”.

transversal en diversas políticas. El medio ambiente y la sostenibilidad se relacionan con la agricultura, el transporte, la energía y la economía en general, de tal manera que las políticas deben ser coherentes entre sí para alcanzar los objetivos. Algunas de las estrategias más relevantes son:

- Estrategia de Desarrollo Sostenible de 2001 (2001).
 - Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2020 (2011).
 - Comunicación “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible-Acción europea para la sostenibilidad” (2016).
 - Una Europa sostenible de aquí a 2030 (2019).
 - Pacto Verde Europeo (2019).
 - Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2030 (2020).
 - Estrategia de la granja a la mesa (2020-2021)²⁰.
- d) A nivel multilateral, la UE no solo ha adoptado los acuerdos y adaptado su legislación a los objetivos de la Agenda 2030 –que incluye los 17 ODS, entre otros instrumentos, como el Acuerdo de París–, sino que ha sido parte fundamental para su elaboración en colaboración con Naciones Unidas.
- e) Otros instrumentos e instituciones. En 1990 se creó la Agencia Europea de Medio Ambiente cuya misión es informar al público en general sobre el desempeño de la política en la materia. También existe el programa Copernicus, con antecedentes desde 1998, que se dedica a la observación de la Tierra y proporciona información precisa y actualizada, mediante una red de satélites, sobre la atmósfera, océanos, Tierra y cambio climático.

Además de los ya mencionados, todos los proyectos públicos y privados que se ponen en marcha que tengan repercusiones medioambientales se deben someter a evaluaciones de impacto en dicho ámbito y consultarlo con la población, con base en el Convenio de Aarhus, en vigor desde 2001. Asimismo, la aplicación, cumplimiento y seguimiento de la legislación en la materia tiene como base la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miem-

²⁰ *Idem.*

bros²¹, del mismo año, en la que se establecen las sanciones para los delitos de mayor gravedad contra el medio ambiente.

Una vez esbozados los instrumentos más relevantes de la política medioambiental, es importante centrarse ahora en el tema que nos ocupa específicamente: la economía circular. Su antecedente más preciso se encuentra en la Decisión No. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”²², que secuencialmente es el VII Programa de Acción de la Unión Europea. La economía circular se situó en el centro de la visión de la Unión para 2050, la cual se estableció así:

En 2050, vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de forma sostenible, y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida. Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo disociado del uso de los recursos, marcando así el paso hacia una economía segura y sostenible a nivel mundial²³.

Este programa estableció nueve objetivos temáticos:

1. Proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión.

²¹ Unión Europea, “Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2001, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32001H0331>].

²² Decisión N° 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, *Diario Oficial de la Unión Europea* (L 354), 28 de diciembre de 2013, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386>].

²³ *Ibid.*, p. 176.

2. Convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva.
3. Proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar.
4. Maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación.
5. Mejorar la base de conocimientos e información de la política de la Unión de medio ambiente.
6. Asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente, y tratar las externalidades medioambientales.
7. Intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas.
8. Aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión.
9. Reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional.

Como parte del segundo de estos objetivos, se desarrollaron 15 puntos en los que se reconocía que era reducido el número de instrumentos existentes en el ámbito de la producción y el consumo, por lo que se requería un marco que promoviera la eficiencia en el uso de los recursos y la economía circular; esto insta a adoptar medidas al respecto. Asimismo, hacía un llamado para ejecutar la legislación de residuos de la Unión.

De aquí que, en diciembre de 2015, se llevara a cabo en la UE el primer Plan de Acción para una Economía Circular en Europa, con más de 50 medidas por desarrollar en el siguiente lustro e impacto en las diferentes etapas del ciclo de vida de los productos, es decir, el diseño y producción, consumo, manejo de residuos y reintroducción de estos en la economía. Todo ello en cinco áreas prioritarias: plásticos, desechos alimentarios, materias primas críticas, biomasa y productos biológicos²⁴.

Otra fecha relevante es la de diciembre de 2019, cuando se adoptó el Pacto Verde Europeo, que es uno de los paquetes de iniciativas más ambiciosos de la UE para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el Acuerdo de

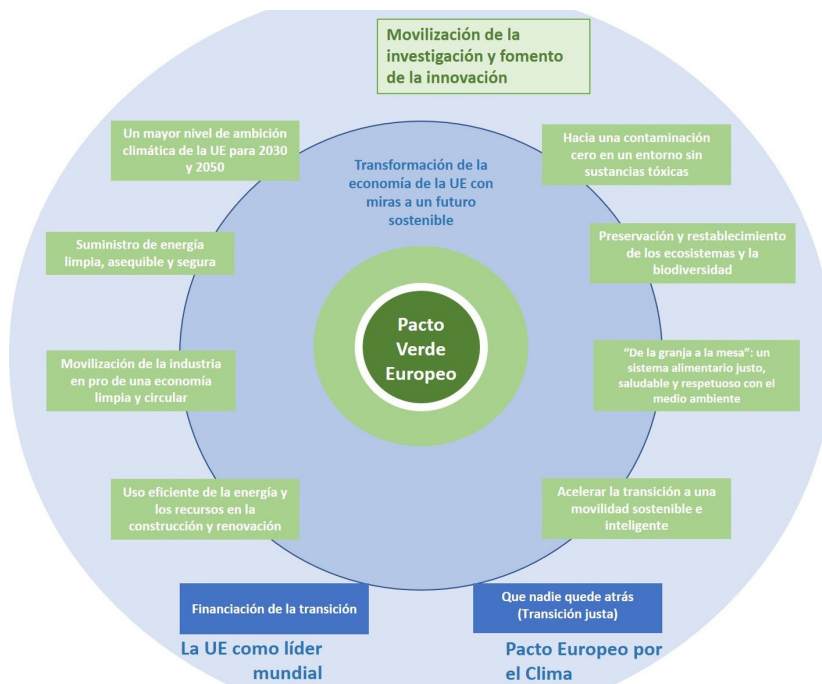
²⁴ Comisión Europea, “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, 2015, [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/plandeaccioncomes_tcm30-425898.pdf].

París y son la hoja de ruta para alcanzar la neutralidad climática en 2050; es decir, que las emisiones netas de GEI se equilibren y sean iguales o menores a las que se eliminan por medio de la absorción natural del planeta. Es una cuestión muy amplia y compleja, altamente técnica y específica para cada sector, pero, además, conduce a cambios en la legislación y transformación de los modelos de producción y consumo. Es uno de los pilares para la recuperación tras la pandemia y, ahora, para enfrentar las consecuencias de la guerra de Rusia contra Ucrania, con un tercio de los 1.8 billones de euros del NextGenerationEU y el presupuesto de siete años de la UE para financiarlo.

Como se señaló anteriormente, el Pacto Verde es una estrategia horizontal porque abarca todos los sectores: energía limpia, industria sostenible, construcción y renovación de edificios, movilidad sostenible, biodiversidad, de la granja a la mesa, eliminación de la contaminación, acción por el clima, entre otros²⁵. Dentro de esta estrategia, la economía circular es en realidad un tema transversal y se sitúa como una de las prioridades de la Unión, como se puede observar en la figura 1. Esta estrategia se complementa con un nuevo plan de acción de la economía circular para ayudar a modernizar la economía y aprovecharla tanto dentro como fuera de la Unión. Adoptado en marzo de 2020, el Pacto viene a refrendar las acciones emprendidas en el primer plan de acción.

²⁵ Unión Europea, “Pacto Verde Europeo. Síntesis del documento Comunicación de la Comisión: El Pacto Verde Europeo”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, s.f., [<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-green-deal.html#:~:text=Establece%20un%20plan%20de%20acci%C3%B3nde%20manera%20justa%20e%20integradora>].

Figura 1. *La economía circular en el Pacto Verde Europeo*



Fuente: Pacto Verde Europeo.

El nuevo plan de la UE para la economía circular comprende 35 medidas respecto al diseño de productos sostenibles, circularidad de procesos productivos y empoderamiento de consumidores y compradores públicos. Se enfoca en sectores como la electrónica y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), las pilas y baterías, los envases y embalajes, los plásticos, los productos textiles, la construcción y los edificios, o los alimentos. Para ilustrar algunas de estas acciones que en su mayoría implican cambios en la legislación, a continuación se expone un par de ejemplos.

El primero de ellos tiene que ver con el consumo sostenible y el problema de la obsolescencia programada; es decir, el problema al que se enfrentan los consumidores con muchos dispositivos electrónicos, debido a que, de fábrica, ya viene establecida su fecha límite de funcionamiento y la prácticamente nula posibilidad de reparar la mayor parte de ellos. Algunas cifras del Eurobaróme-

tro revelan que una gran parte de los ciudadanos europeos (casi el 80%)²⁶ prefiere reparar artículos antes de comprar uno nuevo y piden que se exija a los fabricantes la posibilidad de reparación. Ante esta problemática y el obstáculo que representa para el desarrollo de las medidas de la economía circular, el Parlamento Europeo promueve una serie de propuestas para que la Comisión actúe con el objetivo de obtener una resolución que incluya el llamado “derecho a reparar” y el establecimiento de condiciones concretas:

- Obligar a los fabricantes a que concedan información transparente sobre la reparación y el mantenimiento de los dispositivos.
- Exigir que se incluyan piezas que se puedan quitar y reemplazar.
- Crear normas armonizadas sobre información al consumidor respecto a la reparación de los productos, ampliación de garantías y actualizaciones informáticas durante periodos más largos.

Un segundo ejemplo muestra que el plan de acción se mueve en todos los niveles. Se ha impulsado la Iniciativa de Ciudades y Regiones Circulares²⁷, que se centra en desarrollar la economía circular en las ciudades y regiones de Europa. Para ello se lanzó una convocatoria, en 2022, dirigida a autoridades regionales y locales, al ser el nivel de gobernanza más cercano a los ciudadanos, con el fin de que, junto con representantes de la industria, organizaciones de investigación y tecnología, así como la sociedad civil de sus ciudades, se lleve a cabo un proyecto de circularidad.

Dado que cada lugar tiene sus propias necesidades y circunstancias, en la iniciativa se trabaja en compartir las mejores prácticas replicables para ayudar a las ciudades a encontrar soluciones sistémicas circulares concretas y adaptadas a cada una. La idea es determinar los planes de cada ciudad o localidad y

²⁶ Unión Europea, “Eurobarómetro especial 503: Actitudes hacia el impacto de la digitalización en la vida cotidiana”, en *Unión Europea. European data*, 25 de julio de 2023, [https://data.europa.eu/data/datasets/s2228_92_4_503_eng?locale=es].

²⁷ European Commission, “Circular Cities and Regions Initiative. Supporting Europe’s circular economy at local and regional level”, en *European Commission*, s.f., [<https://circular-cities-and-regions.ec.europa.eu/>].

recibir el apoyo financiero y técnico para hacerlo realidad mediante Horizonte Europa con 200 millones de euros para seis años.

En 2023, a un año de haber sido lanzada dicha iniciativa, se trabajó con 100 localidades a lo largo de 18 países de la UE que se inscribieron voluntariamente. En ese mismo año, el programa se encontraba en la fase de intercambio de información y asesoramiento personalizado para marcar la creación conjunta de hojas de ruta que llevarían al desarrollo de soluciones sistémicas circulares. Además, se establecieron grupos de trabajo temático, un consejo asesor, etc. Cabe resaltar que el más reciente Programa de Acción Medioambiental hasta 2030, el VIII en secuencia, del 2 de mayo de 2022, también se convierte en un marco clave para seguir impulsando la economía circular. Este programa establece seis objetivos prioritarios, y el tercero de ellos es precisamente continuar con el “avance hacia un modelo de crecimiento regenerativo, desvincular el crecimiento económico del uso de recursos y la degradación ambiental, y acelerar la transición a una economía circular”²⁸.

En concreto, la UE ha desempeñado un papel fundamental en la promoción y el avance de la economía circular en el mundo. Con un enfoque holístico y políticas integrales, como la Estrategia Europea para la Economía Circular de 2015 y el nuevo plan de acción, establece un marco ambicioso para reducir al mínimo el desperdicio de recursos, fomentar la reutilización y el reciclaje, y repensar la producción y el consumo. Por supuesto, esto ha dado lugar a la creación de políticas y medidas concretas, como los ejemplos mencionados anteriormente, y ha invertido en investigación e innovación para desarrollar tecnologías y procesos más sostenibles, alentando, así, la adopción generalizada de prácticas circulares en diversas industrias.

Asimismo, la UE ha trabajado en la promoción de la economía circular en el ámbito internacional, compartiendo mejores prácticas y colaborando con otros países y organizaciones para acelerar la transición hacia un modelo económico más regenerativo y menos dependiente de los recursos, por lo que su función es esencial para inspirar importantes transformaciones en la manera en que se producen, consumen y gestionan los recursos.

²⁸ Comisión Europea, “Programa de acción medioambiental...”.

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA UNIÓN EUROPEA Y PARA EL MUNDO

Después de la extensa pausa en la Agenda Internacional a causa de la pandemia por COVID-19, quedaron evidenciadas las grandes vulnerabilidades del sistema internacional. Se especuló sobre la respuesta mundial y la capacidad de resiliencia del planeta ante esta crisis sanitaria, económica, política y social, y se cuestionó la forma para dar continuidad a los trabajos en materia de sustentabilidad, lo que podría representar una interesante respuesta o una nueva problemática.

Retomar las propuestas de la ONU mediante sus diferentes conferencias e instituciones personifica de manera general el primer gran reto, ya que, con la promesa central y transformadora de la Agenda 2030 y sus ODS de “no dejar a nadie atrás”²⁹, se representa el compromiso inequívoco de todos los Estados miembros de la ONU de erradicar el empobrecimiento en todas sus formas, reducir las desigualdades y vulnerabilidades porque, como quedó establecido desde 1987 por medio del Informe Brundtland, la necesidad de un cambio masivo en los objetivos sociales y la identificación de la pobreza como la mayor fuente de degradación ambiental deben ser reconocidas como metas sociales de máxima prioridad³⁰. Actualmente, podrían mantenerse estas directrices, ya que otro de los importantes desafíos para la mayoría de los países es el establecimiento de políticas públicas eficientes en materia de sustentabilidad que permitan la eliminación de estas diferencias, aunque resulta más complejo de lo que se puede percibir en los ODS, debido a las características económicas, políticas, sociales y culturales de cada nación.

Aunado a lo anterior, otro de los grandes retos que se ha identificado desde hace algunos años es fomentar el verdadero compromiso con la puesta en marcha de la sostenibilidad y la economía circular; es decir, evitar las malas prácticas, como las fugas de carbono (traslado de la producción de las empre-

²⁹ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, “Valores universales. Principio dos: no dejar a nadie atrás”, en *Naciones Unidas*, 2024, [<https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>].

³⁰ María Verónica Estrella y Arturo González, *Desarrollo sustentable. Un nuevo mañana*, México, Grupo Editorial Patria, 2014.

sas a países con reglas menos estrictas respecto a las emisiones de carbono)³¹, la falsedad en los reportes de sustentabilidad de las empresas o, en su caso, los países que no llevan a cabo las reformas pertinentes en sus legislaciones para cumplir con los compromisos adquiridos en la Agenda 2030.

Por lo tanto, algunos retos pendientes estarán relacionados, de manera específica, con la legislación ambiental profunda, las finanzas sustentables, el consumo energético responsable y la compleja transformación de las cadenas de valor. Es pertinente mencionar que todos ellos mantienen un carácter dual, ya que representan, a su vez, la oportunidad para las siguientes generaciones de continuar con el cuidado del planeta y disminuir los impactos ecológicos, económicos y sociales, garantizando con ello su derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible³².

De manera particular, a cuatro años de la adopción del Pacto Verde Europeo, mediante el cual los miembros de la UE asumieron de forma activa los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París, cuyo gran objetivo es alcanzar la neutralidad climática, se observa que, en la actualidad, aproximadamente el 27% de las emisiones mundiales de CO₂ originadas por combustibles proceden de productos comercializados de forma internacional, y las estadísticas de las importaciones de la UE no han sido la excepción, ya que han aumentado, lo que ha afectado de manera negativa el cumplimiento de las metas en materia ambiental del bloque³³.

³¹ Parlamento Europeo, “Fuga de carbono: evitar que las empresas no cumplan las medidas sobre emisiones”, en *Temas. Parlamento Europeo*, 8 de marzo de 2021 (actualización: 3 de julio de 2023), [<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20210303STO99110/fuga-de-carbono-evitar-que-las-empresas-no-cumplan-las-medidas-sobre-emisiones>].

³² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce el derecho humano a un medio ambiente sano en línea con el Acuerdo de Escazú”, en *Naciones Unidas*, 28 de julio de 2022, [<https://www.cepal.org/es/notas/asamblea-general-naciones-unidas-reconoce-derecho-humano-un-medio-ambiente-sano-linea-acuerdo>].

³³ Parlamento Europeo, “Fuga de carbono...”.

La UE ha asumido el rol simbólico de líder sustentable y ha establecido ambiciosas metas en materia de sostenibilidad³⁴:

- Ser el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050.
- Reducir al menos un 55% de las emisiones de GEI de aquí a 2030, en comparación con los niveles de 1990.
- Cumplir el objetivo de eficiencia energética de la UE del 11.7% en 2030.

Finalmente, los retos en materia de sostenibilidad no son responsabilidad de un solo individuo, país o bloque económico, son compromisos conjuntos de la sociedad mundial y dan la oportunidad de asegurar, como lo establecen los conceptos expuestos, un futuro digno para las generaciones presentes y futuras.

REFLEXIONES FINALES

Mucho se reclama a los gobiernos por la poca o nula acción frente al cambio climático, y es cada vez más común ver activistas y organizaciones medioambientalistas manifestándose por ese motivo; sin embargo, estos ejemplos de economía circular son los más claros para evidenciar que se pueden dar pasos hacia adelante, pero que se requiere de una mayor velocidad y generalización de las acciones.

Entre las muchas lecciones que debe dejar a la humanidad la pandemia por COVID-19 es que el planeta ha llegado a su límite. La invasión de ecosistemas que no corresponden al ser humano y el contacto con organismos que ni siquiera vemos ha traído como consecuencia la aparición de fenómenos como este. Si bien no es nuevo el contagio de enfermedades de animales a seres humanos, ni tampoco es la primera pandemia por la que se atraviesa, estos eventos se han acelerado y colocado al mundo ante una situación económica, política y social más compleja aún. De igual manera, el cambio climático ha propiciado que virus y bacterias –que también son todo un tema al que se

³⁴ Consejo Europeo, “Objetivo 55”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 12 de abril de 2024, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>].

le debe prestar la debida atención– lleguen a zonas que tampoco les corresponden y que por la propia movilidad de las personas por todo el mundo se expandan con mucha rapidez y facilidad.

El supuesto derecho que siente el hombre de dominar la naturaleza ha tenido consecuencias que hoy enfrentamos, y solo con la conciencia de todos y la educación a las presentes y futuras generaciones se logrará alcanzar nuevamente un equilibrio que permita retornar a una vida más sana y enfrentar de mejor forma nuestra nueva realidad después de la pandemia.

La economía circular ha encontrado en la Unión Europea un motor de cambio y genuino defensor. La adopción de políticas orientadas a reducir desperdicios, reutilizar y promover una producción y hábitos de consumo más responsables ha colocado a la UE en la vanguardia de la transición hacia un modelo económico circular. Es un hecho que el mundo enfrenta retos ambientales y económicos cada vez más complejos, sobre todo ante la nueva realidad que impuso la pandemia y, ahora, la guerra de Rusia contra Ucrania; sin embargo, el enfoque de la UE en la economía circular no solo ha mejorado la gestión de los recursos y la conservación del medio ambiente, sino que también ha sentado las bases para crear nuevos modelos de negocios desde nuevos paradigmas.

La ruta hacia una economía verdaderamente circular todavía presenta desafíos: se requerirán esfuerzos globales continuos para garantizar su desarrollo, enfrentar los cambios regulatorios y tecnológicos necesarios, y fomentar la colaboración entre los diferentes sectores y actores. La UE se encuentra en una posición de liderazgo para avanzar en este camino y es capaz de inspirar a otras regiones y países para unirse en la búsqueda de un futuro más sostenible y próspero mediante la economía circular.

REFERENCIAS

- ACTA ÚNICA EUROPEA, Diario Oficial de las Comunidades Europeas (N° L 169/1), 29 de junio de 1987, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0005.02/DOC_1&format=PDF].
- COMISIÓN ECONÓMICA para América Latina y el Caribe (Cepal), “Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce el derecho humano a un

- medio ambiente sano en línea con el Acuerdo de Escazú”, en *Naciones Unidas*, 28 de julio de 2022, [<https://www.cepal.org/es/notas/asamblea-general-naciones-unidas-reconoce-derecho-humano-un-medio-ambiente-sano-linea-acuerdo>].
- COMISIÓN EUROPEA, “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, 2015, [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/plandeaccioncomes_tcm30-425898.pdf].
- _____, “Programa de acción medioambiental hasta 2030. El VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PAM) orientará la política medioambiental europea hasta finales de la década”, en *Comisión Europea*, s.f., [https://environment.ec.europa.eu/strategy/environment-action-programme-2030_en?prefLang=es].
- CONSEJO EUROPEO, “Objetivo 55”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 12 de abril de 2024, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>].
- “CRADLE to Cradle’ - Ciclo de vida íntegramente ‘verde’”, *Revista de la OMPI*, 13 de abril de 2007, [https://www.wipo.int/wipo_magazine/es/2007/02/article_0002.html].
- DECISIÓN N° 1386/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, *Diario Oficial de la Unión Europea* (L 354), 28 de diciembre de 2013, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386>].
- ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, “Case Studies and Examples of Circular Economy in Action”, en *Ellen MacArthur Foundation*, 2017, [<https://archive.ellenmacarthurfoundation.org/case-studies>].
- _____, “Introducción a la economía circular. ¿Qué es una economía circular?”, en *Ellen MacArthur Foundation*, s.f., [https://www.ellenmacarthurfoundation.org/es/temas/presentacion-economia-circular/vision-general?utm_source=chatgpt.com].
- ESTRELLA, María Verónica y Arturo González, *Desarrollo sustentable. Un nuevo mañana*, México, Grupo Editorial Patria, 2014.

- EUROPEAN COMMISSION, “Circular Cities and Regions Initiative. Supporting Europe’s circular economy at local and regional level”, en *European Commission*, s.f., [<https://circular-cities-and-regions.ec.europa.eu/>].
- GRUPO DE LAS NACIONES Unidas para el Desarrollo Sostenible, “Valores universales. Principio dos: no dejar a nadie atrás”, en *Naciones Unidas*, 2024, [<https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>].
- HERNÁNDEZ, Lucía, “Qué es y quién hay detrás del diseño regenerativo”, *El País*, 21 de diciembre de 2021, [<https://elpais.com/planeta-futuro/alterconsumismo/2021-12-22/que-es-y-quien-hay-detras-del-diseno-regenerativo.html>].
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), “Acuerdo de París”, 2015, [https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf].
- _____, “Decimonoveno período extraordinario de sesiones”, 1997, [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/774/76/PDF/N9777476.pdf?OpenElement>].
- _____, “Fifty-Fifth Session Agenda Item 60 (b) Resolution Adopted by the General Assembly”, 2000, [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?>].
- _____, *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General*, Nueva York, 2021, [<https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/assets/pdf/informe-nuestra-agenda-comun.pdf>].
- _____, “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008”, 2008, [<https://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/0840771S.pdf>].
- _____, “Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future”, 1987, [<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>].
- _____, “Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2010”, 2010, [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/512/63/PDF/N1051263.pdf?>].
- _____, “Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 2015, [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?>].

PARLAMENTO EUROPEO, “Fuga de carbono: evitar que las empresas no cumplan las medidas sobre emisiones”, en *Temas. Parlamento Europeo*, 8 de marzo de 2021 (actualización: 3 de julio de 2023), [<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20210303STO99110/fuga-de-carbono-evitar-que-las-empresas-no-cumplan-las-medidas-sobre-emisiones>].

_____, “La política de medio ambiente: principios generales y marco básico”, en *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, 2024, [<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco-basico#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20medioambiental%20de%20lay%20%C2%ABquien%20contamina%20pa-ga%C2%BB>].

PAULI, Gunter, *La economía azul*, s.l., Editorial Booket, 2011.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, (23.^a ed.), [<https://dle.rae.es>].

TRATADO DE NIZA por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001. Declaraciones adoptadas por la Conferencia, punto 9. Declaración relativa al artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas (C 80), 10 de marzo de 2001, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2001:080:FULL>].

UNIÓN EUROPEA, “Eurobarómetro especial 503: actitudes hacia el impacto de la digitalización en la vida cotidiana”, en *Unión Europea. European data*, 25 de julio de 2023, [https://data.europa.eu/data/datasets/s2228_92_4_503_eng?locale=es].

_____, “Pacto Verde Europeo. Síntesis del documento Comunicación de la Comisión: El Pacto Verde Europeo”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, s.f., [<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-green-deal.html#:~:text=Establece%20un%20plan%20de%20acci%C3%B3nde%20manera%20justa%20e%20integradora>].

_____, “Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2001, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32001H0331>].

- UNIÓN INTERNACIONAL para la Conservación de la Naturaleza (UICN), “Seventy five years of Experience”, en *IUCN*, s.f., [<https://www.iucn.org/about-iucn/history>].
- U.S. DEPARTMENT OF ENERGY, “The National Environmental Policy Act of 1969”, en *U.S. Department of Energy*, January 1, ¹⁹⁷⁰, [<https://www.energy.gov/nepa/articles/national-environmental-policy-act-1969>].
- ZEDILLO, Ernesto, “Vandalismo de Trump contra el sistema multilateral, una vez más”, *El País*, 25 de junio de 2020, [<https://elpais.com/opinion/2020-06-25/vandalismo-de-trump-contra-el-sistema-multilateral-una-vez-mas.html#?rel=mas>].

LA IDENTIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA EN LA ERA VERDE Y DIGITAL

CARMELO CATTAFI

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) se ha enfrentado a muchos retos durante su camino hacia la garantía de la paz en el viejo continente. En los últimos años, dos inesperados acontecimientos han comprometido los proyectos planeados a largo plazo: la crisis del 2008 y la pandemia del 2020 han marcado profundamente su trayectoria. La primera obligó a la UE a reducir los candados dictados por el imperativo económico financiero nutrido de austeridad; la segunda, mucho más destructora, abrió las puertas a un nuevo comienzo de la política social entre los Estados miembros (EM). La lección aprendida con la pandemia causada por el COVID-19 deja la consciencia de la fragilidad y vulnerabilidad de nuestro mundo, y nos presenta una UE que parece más fuerte solo gracias a la debilidad acumulada por sus Estados miembros¹.

¹ Carmelo Cattafi, “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y la Política Social de la Unión Europea”, en Beatriz N. Pérez *et al.* (coords.), *La crisis en Europa. Retos y oportunidades*, México, UAM-Xochimilco, 2021, pp. 115-136.

La identidad de la UE, en su acepción política, manifiesta un sentimiento de pertenencia a un pueblo europeo cuyos representantes operan mediante afinidades en la toma de decisiones. La figura del Defensor del Pueblo Europeo, dirigida a mejorar la protección de los ciudadanos y reforzar la transparencia y el control democrático en la toma de decisiones y la administración de las instituciones de la UE, acerca el concepto de *identidad* implícito del proyecto europeo con la aspiración, *de facto*, de contar con la aproximación a un súper Estado. El factor psicológico individual de la identidad política es representado por la conciencia de formar parte de una comunidad que normalmente se define como nación. El componente psicológico se hace más presente si lo estimula algún enemigo real, potencial o ficticio que pudiera llegar a representar una amenaza para su población, cultura, prestigio o seguridad; la acepción cultural de identidad es más emocional, ligada a la herencia de valores, costumbres o lenguas. Aunque estos elementos encajan con las características de las naciones y no se puede alegar que exista una nación europea, la identidad ligada al proyecto de pertenencia a un experimento político sin precedentes se ha beneficiado de dos elementos añadidos recientemente. Se trata, por una parte, del componente digital como apoyo a la ciudadanía mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC); y, por otra, del componente verde, de la salvaguarda del medio ambiente que la UE ha asumido como baluarte de su gestión y que podemos vincular a la identidad verde. En este sentido, la pretensión de alcanzar a toda costa los objetivos de una UE verde está generando conflictos como aquellos que, por ejemplo, se han presentado ante el órgano de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o ante el mismo Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que se analizarán en este capítulo.

La identidad de la UE es el resultado de solidaridad colectiva, al mismo tiempo que su punto de partida, cuyo éxito es directamente proporcional al crecimiento de un modelo basado en la cohesión social y en la cobertura de las necesidades básicas. Esta mirada es la aproximación que ha inspirado los criterios que el TJUE adopta cuando analiza los casos que se someten a su atención.

La identidad puede ser afectada al confundirse con la apreciación o la popularidad que, a menudo, se asocian más a los asuntos de naturaleza económi-

ca, sobre todo cuando tocan las finanzas de las personas. Es importante notar cómo una menor popularidad de la UE puede ser el resultado de la encomienda de la austeridad como credo, debido a que, aunque la austeridad esté dirigida a la mejora de los niveles de vida y de inclusión social a largo plazo, en un principio puede ocasionar malestar, precarización del empleo y paralelo crecimiento de la pobreza y de las desigualdades.

La identidad de la UE es un reflejo del pilar europeo de los derechos sociales, propuesto por la Comisión Europea (CE), que auspicia como elementos comunes a los EM, el crecimiento inclusivo y sostenible, progreso social, cohesión; relevancia de los interlocutores sociales; igualdad de género; derechos e igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía; lucha contra el desempleo, la discriminación, la exclusión social y la pobreza, y el respeto para la diversidad cultural². La protección social se vincula con el proyecto compartido de integración y con su tarea dirigida a combatir la fragilidad de la identidad de la UE, que se basa, como lo refrenda Manuel Castells, en la existencia de políticas efectivas de solidaridad social y derechos humanos universales³.

En este capítulo, por medio de una investigación documental, se reflexiona en la primera parte sobre la identidad en la Unión Europea y su población. En la segunda parte se analizan dos dimensiones de la nueva era que vive la UE como organización internacional: la digital y la verde. En este marco, se examina inicialmente el esfuerzo para el desarrollo de la identidad digital y los riesgos derivados de la introducción de nuevas fórmulas tecnológicas a beneficio de la ciudadanía. Finalmente, se cuestiona la identidad verde con algunos ejemplos de controversias, como es el caso presentado por Greenpeace contra la CE; la discrepancia entre la UE y el Reino Unido ante el órgano de solución de diferencias de la OMC, y la diferencia entre la UE y China.

² Comisión Europea, “Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales”, en *Comisión Europea*, 2018, [<https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>].

³ Manuel Castells, *Las crisis de Europa*, Madrid, Alianza Editorial, 2018.

LA IDENTIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU RECORRIDO CONCEPTUAL

El encuentro de identidades se presenta en el proceso de interacción social de la Unión Europea como un fenómeno abierto de aparente complementariedad y complicidad, reflejo de un espacio creado por una organización formal, con instituciones y burocracia.

Conviene exponer el concepto de identidad de manera transversal, sin tener que forzar un indeseado aislamiento unidimensional que reduciría la discusión a niveles disciplinarios separados o a argumentaciones que explicarían una teoría específica. Al contrario, insistiendo sobre la dinámica del binomio identidad desde la UE y desde el pueblo de la UE, se puede aproximar el interaccionismo simbólico de George Herbert Mead, típico de la microsociología, al pensamiento de Jürgen Habermas más cercano al enfoque sistémico. Es útil, además, razonar desde la identidad colectiva vista como la condición de los movimientos sociales planteada por Alberto Melucci, pero separando de manera clara los objetivos anhelados con la acción colectiva del espíritu nacionalista que se vincula a otras dimensiones de la identidad. Las diferentes acepciones de identidad invitan a reflexionar así en más niveles, abarcando paralelamente la expresión que procede de la Unión Europea y la que surge de la ciudadanía.

De acuerdo con Mead, la identidad es una manifestación intersubjetiva que solo se afirma en la medida en que se confronta con otras identidades⁴. En este contexto, para entender la identidad como sentido de pertenencia, hay que comprender también el principio de lo que nos divide y de lo que nos une⁵. Justo en esta dimensión lo que puede aparentar que desde afuera une a la UE se considera carácter de discordia si se ve desde el interior de la UE. El tipo de identidad desde una perspectiva individual relacionada con las preferencias⁶ nos conduce a la necesidad de localizar un denominador común. La identidad basada en derechos, sobre todo si se miran desde una perspectiva

⁴ George Herbert Mead, *Mind, Self and Society: From the Standpoint of a Social Behaviorist*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

⁵ Carmelo Cattafi, *La ciudadanía perfecta: una aproximación hermenéutica desde el derecho internacional*, México, Porrúa, 2019.

⁶ George Simmel, *The Philosophy of Money*, London, Routledge, 1978.

ligada a los derechos laborales, se ha consolidado formalmente con el Tratado de Lisboa de 2007, que define a la UE como una unión de Estados y ciudadanos, y explicita que los valores de la UE, comunes a los EM, son el respeto de la dignidad humana y de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 2 del Tratado de la UE). Otro pilar que define la identidad en la UE es concretar los objetivos de política social en un modelo de economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, así como está fijado en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea.

En la Unión Europea, la estructura y la agencia están entrando en un conflicto más evidente que en el pasado. La identidad parece un elemento ajeno a la voluntad del individuo porque el hecho social mecánico aparece en su conjunto de creencias y sentimientos vigentes en medio de una sociedad que influye y coacciona⁷. Resulta útil aquí, una vez más, restablecer el contacto entre la parte micro de la identidad en la Unión Europea y la parte macro de la identidad de la Unión Europea.

Una variante del concepto de identidad se sobrepone a la conciencia que una persona (en el ámbito micro) o colectividad (en el ámbito macro) tiene de ser ella misma y distinta a las demás. A tenor de lo anterior, la conciencia colectiva está siendo alterada por las reacciones de algunos funcionarios que dan entrevistas sin frenos, hablando a título personal, haciendo entender que su postura es la postura de la institución que representan, como sucedió durante los acontecimientos de octubre de 2023 en Israel y la franja de Gaza. Entre las medidas gubernamentales que se tomaron bajo la sombra de las indicaciones de la UE, está la prohibición de manifestaciones en las plazas, lo cual generó otro cortocircuito entre gobierno, en todos sus niveles, y población.

Paradójicamente, abordando la distinción entre grupos de pertenencia y grupos de referencia⁸, el ciudadano europeo parece tener más conciencia de estar en un grupo de pertenencia y no en un grupo de referencia que constituye un modelo normativo, conductual, para establecer los modos y compor-

⁷ Carmelo Cattafi, *La ciudadanía perfecta...*

⁸ Robert Merton, *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press, 1968; "Structural Analysis in Sociology", en Peter Blau (ed.), *Approaches to the Study of Social Structure*, New York, Free Press, 1975, pp. 21-52.

tamientos esperados. En este sentido, el lema icónico “juntos en la diversidad” manifiesta sus grietas; allá donde la apreciación del gusto a lo que es diferente equivaldría al sentido práctico que Pierre Bourdieu⁹ menciona cuando asocia al concepto de identidad social el concepto de *habitus*¹⁰, en un resultado de luchas simbólicas que son parte de la manifestación de una identidad que se construye desde el mosaico de las diferencias.

La Unión Europea ha caracterizado su proceso de integración con un proyecto de construcción de la identidad. A propósito de esto, Anthony Giddens¹¹ menciona que la construcción identitaria se basa en un plan que, de una parte, es fruto de la reflexión por la que el individuo identifica unas metas y unos fines para alcanzar; de otra, se asienta en la necesidad de la forma, de la arquitectura de la UE. La construcción de la identidad se enfrenta a las dificultades ligadas a la tendencia de localizar los éxitos y europeizar los fracasos. Esto puede minar el campo de la búsqueda de la construcción permanente del “yo” en un proceso dinámico, interdependiente, armónico, que cuenta con el diálogo entre estructura y acción; donde la sociedad que entra en conflicto con las ambiciones individuales no deja de seguir generando su edificación con el mismo proceso de individualización de los propios actores¹².

La unión no genera necesariamente unidad. La acción comunicativa propuesta por Habermas se ha puesto en discusión con la práctica de actores que no están logrando mejorar las relaciones sociales, generando, al contrario, un cortocircuito al momento de unir el carácter intersubjetivo con el carácter relacional. Melucci¹³ plantea el concepto de identidad desde la perspectiva de la conciencia de acción, y desde esta premisa el movimiento social es un producto de múltiples identidades colectivas. La identidad de la UE y las iden-

⁹ Pierre Bourdieu, “Social Space and Symbolic Power” *Sociological Theory*, núm. 1, vol. 7, 1989, pp. 14-25.

¹⁰ Pierre Bourdieu, “L’identité et la représentation”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 35, 1980, pp. 63-72.

¹¹ Anthony Giddens, *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*, Barcelona, Península, 1994.

¹² Carmelo Cattafi, *La ciudadanía perfecta...*

¹³ Alberto Melucci, “Identità e azione collettiva”, en AA. VV., *Complessità sociale e identità*, Milan, Franco Angeli, 1985, pp. 150-163.

tidades en la UE generalmente no se limitan al foro nacional. Ejemplos como la controversia nacida con Greenpeace testimonian cómo en la UE se asiste a un intento de nacionalismo inclusivo postradicional.

La identidad genera un sí mismo colectivo que hace alusión al bagaje cultural que alimenta la memoria colectiva y se construye gracias a la otredad, gracias al diálogo con el otro, no es una construcción de rivalidades, sino un reconocimiento de colectividades conformadas por unicidades. En este tenor, Unión Europea no significa territorio, no significa continente o parte del continente europeo; significa valores compartidos que fueron plasmados en los instrumentos jurídicos que dan vida y sostienen la arquitectura comunitaria. Este es el ADN, el denominador común, no solo una construcción social que se alimenta de intereses compartidos. Aunque la identidad en cierto sentido divide hacia afuera, une hacia adentro¹⁴.

El criterio de lectura del sentimiento colectivo de identidad comunitario (de la UE) puede concebirse en cinco niveles¹⁵. Primero, la lectura psicológica (la conciencia de formar un grupo basado en el sentido de cercanía); segundo, la lectura cultural (los valores, las creencias y las prácticas que se transmiten); tercero, la lectura territorial (el sentido de respeto hacia quien comparte el espacio dentro de las fronteras); cuarto, la lectura histórica (ligada a los acontecimientos que definen el destino de las fronteras mutantes); quinto, la lectura política (las políticas públicas al servicio de los objetivos y valores que generan cohesión social y fortalecen las relaciones entre ciudadanos).

De acuerdo con Zygmunt Bauman, nos enfrentamos con una identidad que es flexible y versátil¹⁶, que se da a conocer, que se comparte; aunque al momento de compartirse, las identidades se debilitan y hacen frágil el sistema social, donde alguna identidad tiende a prevalecer sobre otra. Esta es la que

¹⁴ Si bien, como menciona Monserrat Guibernau, la identidad nacional es un fenómeno moderno de naturaleza fluida y dinámica que transporta creencias, historias, parentesco, lengua, religión, territorio y destinos compartidos, no necesariamente la creencia de pertenecer a la misma nación es síntoma de una devaluación del yo (Monserrat Guibernau, *La identidad de las naciones*, Barcelona, Ariel, 2009).

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Zygmunt Bauman, *Amor líquido. Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*, Madrid, FCE, 2005.

Castells¹⁷ llama identidad legitimadora, institucional, dominante, al lado de una identidad de resistencia dominada que puede convertirse en una identidad proyecto, promotora de la transformación de la estructura social. Hoy, asistimos a un proceso que intenta contrastar la pretensión de aniquilar la diversidad existente en el interior a fin de crear un conjunto homogéneo de ciudadanos.

Al estilo de la identidad proyecto, la UE aprobó en 1973 la Declaración sobre la Identidad Europea¹⁸. Entre los elementos fundamentales de esta planeación se manifiesta la voluntad de construir una sociedad que esté a la altura de las necesidades del individuo, en defensa de los principios de la democracia representativa, del Estado de derecho, de la justicia social y del respeto de los derechos humanos. Si la UE construyó su identidad, la identidad de las personas nacionales de sus EM vacila porque no ha logrado evolucionar en función de la dinámica de la construcción de Europa. Si la identidad de la UE como organización internacional se ha consolidado con respecto a las otras entidades políticas, no ha logrado aún armonizarse totalmente con la identidad de las personas que la conforman. La voluntad política de llevar a cabo la construcción europea no ha logrado todavía amalgamar la variedad de culturas que se combinan en el marco de una misma civilización europea.

La identidad en la Unión Europea

En términos ideológicos, la Unión Europea en el presente está tal vez más unificada y sólida que en el pasado, pero sigue siendo mucho más heterogénea. Si

¹⁷ Manuel Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza, 2001.

¹⁸ Esta declaración derivó de la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno que se realizó en Copenhague los días 14 y 15 de diciembre de 1973. La marca oficial a la identidad europea se dio, de hecho, con esta cumbre en la que se aprobó la declaración sobre la identidad europea en la que, a su vez, se subraya que, gracias a los Tratados de París y de Roma que instituyen las Comunidades Europeas, así como sobre la base de los actos subsiguientes, se estableció un mercado común, se fundó una unión aduanera, se crearon instituciones y se desarrollaron políticas comunes y mecanismos de cooperación que forman parte integrante de la identidad europea.

el objetivo de la UE fuera conseguir una identidad plenamente europea, sería un error, como lo sería imaginar una UE de identidades nacionales aisladas que no se relacionan entre ellas.

En uno de los estudios más significativos sobre la identidad europea, el 53% de las personas entrevistadas contestó que se sentían ligadas a la UE¹⁹. En orden de preferencia, el euro es el elemento que más caracteriza la identidad europea de acuerdo con el 36% de estas personas²⁰; en segundo lugar, los valores democráticos caracterizan la identidad europea para el 32%²¹; geografía y cultura común, para el 22%²², e historia, para el 17%²³. El alto índice de protección social resultó ser el elemento que más caracteriza la identidad en la Unión Europea para el 13%; los símbolos (bandera, himno, lema juntos en la diversidad), solo para el 11%; un 5% menciona la herencia religiosa, y existe un 3% que considera que nada forja la identidad europea²⁴.

Asimismo, el 49% de las personas entrevistadas considera que lo que crea un sentido de pertenencia es nacer en un Estado (más en Portugal con el 69% que en Dinamarca con el 25%); el idioma es sentido de pertenencia para el 34% (en Estonia para el 66%, mientras que en Alemania, Italia e Irlanda solo para el 24%). Siguen las tradiciones culturales con el 33% de las preferencias; tener un pariente en el lugar, con el 18%, y la pertenencia a alguna organización con sede en el lugar, para el tres por ciento²⁵.

¹⁹ European Union, “New Europeans”, en *European Union*, 2011, [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/876>].

²⁰ En Eslovenia el 61% lo considera así; Francia, el 59%; España, el 48%; Italia, el 39%; Alemania, el 38%, y el 12% en el entonces Estado miembro del Reino Unido.

²¹ En Suecia esto ocurre para el 71%, mientras que en República Checa, para el 31 por ciento.

²² En ese entonces con el Reino Unido como parte de la UE, este porcentaje subía al 26 por ciento.

²³ Con un porcentaje más alto para la población de Hungría, con el 33 por ciento.

²⁴ European Union, “New Europeans”, pp. 96 -97.

²⁵ *Ibid.*, p. 89.

Finalmente, la identidad europea resulta influenciada básicamente por cuatro elementos: descendencia²⁶, amistades²⁷, vivencias personales de estudio o trabajo²⁸ y red sociocultural²⁹.

La mayor parte de las personas entrevistadas tiene sentimientos positivos hacia los inmigrantes que proceden de los EM. Diferente es la respuesta si los inmigrantes proceden de Estados no miembros de la UE; en esta circunstancia predomina el sentimiento negativo en 22 EM³⁰. Solo el 12% de los europeos considera el Tratado de Roma como un acontecimiento negativo, mientras que el 69% de las personas entrevistadas lo considera un acontecimiento positivo en la historia de Europa. El 66% piensa que la UE es un lugar estable en un mundo turbulento. El 60% alega que el proyecto europeo ofrece una perspectiva de futuro a los jóvenes de Europa.

Aunque el análisis sociodemográfico haya demostrado que el sexo, la satisfacción de vida y la afiliación política no influyen con el sentido de pertenencia a la UE, se ve cómo normalmente los mayores de 55 años se consideran más europeos que los jóvenes, así como las personas con más años de educación en escuelas y las personas que no tienen muchos problemas para pagar las facturas. También, hay que subrayar algo que se da por sentado: quien considera que su voz cuenta en la UE se identifica más con ser europeo que los demás³¹.

²⁶ Uno de cada 14 europeos nació en un Estado diferente al de su residencia y dos de cada 10 tienen un abuelo de otra nacionalidad.

²⁷ Cuatro de cada 10 ciudadanos europeos encuestados tienen una estricta amistad con personas de otro Estado y uno de cada 12 vive o vivió con una pareja de otro Estado.

²⁸ Una de cada 12 personas ha estudiado en otro Estado, una de cada ocho ha trabajado en otro Estado y una de cada 30 tiene un bien inmueble en otro Estado.

²⁹ Una de cada tres personas se relaciona con otro Estado por la comida, el idioma, los deportes, los planes de vacaciones (European Union, "New Europeans", p. 102).

³⁰ El sentimiento positivo en Suecia es del 83% y en Luxemburgo del 82%, mientras que predomina el sentimiento negativo en Chipre con el 54% y en Italia con el 51% (European Union, "Standard Eurobarometer 86 - Autumn 2016", en *European Union*, 2016, [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2137>]).

³¹ Con datos del Flash Eurobarometer (365) (European Union, "European Union Citizenship", en *European Union*, 2013, [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1042>]).

LA IDENTIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA: UN CUESTIONAMIENTO ACERCA DE LA IDENTIDAD Y LAS POLÍTICAS COMUNES EN LA ERA VERDE Y DIGITAL

La Unión Europea es una propuesta exitosa de integración que de forma paulatina se ha convertido en un gigante económico y uno de los actores políticos más influyentes en el mundo³², y que se forjó gracias a un experimento jurídico sin precedentes. De manera pragmática, ha aportado al campo del derecho un producto completamente original cuya implementación en el ámbito de la comunidad universal puede parecer prematura, pero, en cierto modo, deseable³³. Se trata de un ordenamiento que solo puede entenderse a la luz del espíritu federalista de sus padres fundadores, con una acepción que intenta desvincularse de los límites geográficos nacionales para aplicar la justicia de manera uniforme en sus espacios de competencia³⁴. El debate actual sigue apuntando a las carencias planteadas por Habermas al inicio del siglo XXI, se deshace del mismo término de federación y, de forma más pragmática, dirige la atención a la necesidad de mayor inclusión y homogeneidad entre los EM y la reducción del déficit de legitimación democrática³⁵.

El caso de la UE a veces se define erróneamente como caso europeo. Aceptando esta sinécdoque, la identidad grupal es un binomio de identidad en su conjunto e identidad convergente de los elementos del conjunto (UE). La bandera europea se convirtió en símbolo del continente europeo y es una de las más conocidas en el mundo, como el euro se convirtió en una referencia indiscutida de la moneda usada en el continente europeo.

Entre los desafíos de la identidad europea se encuentra la ampliación de la UE, que debe tener en cuenta que el sentido de pertenencia puede vacilar en

³² Carmelo Cattafi, “Derecho comunitario europeo”, en Beatriz N. Pérez *et al.* (coords.), *El léxico de la Unión Europea*, México, UAM-Xochimilco, 2023, pp. 117-133.

³³ Carmelo Cattafi, *Derecho internacional público*, vol. 2, México, Tecnológico de Monterrey, 2016.

³⁴ Carmelo Cattafi, “Derecho comunitario europeo”.

³⁵ Jürgen Habermas, “¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 1, núm. 105, 2002, pp. 947-978.

la apuesta de considerarse parte de un proyecto que, a largo plazo, consiste en generar una unión de Estados y pueblos.

La identidad individual es el producto de sentidos de pertenencia complementarios, que pueden coexistir en dimensiones distintas y con distinta intensidad, como es el caso de la familia, los amigos, los vecinos, los grupos profesionales, la región, la nación, etc. La identidad europea es uno de los distintos componentes de una identidad plural. La identidad nacional es la socialización de una expresión individual; es un sentimiento colectivo asentado en la creencia de pertenecer a la misma entidad y compartir muchos de los atributos que la hacen distinta a otras entidades por su cultura, historia, lengua o religión³⁶.

Como se mencionó antes, en el artículo 3 del Tratado de Lisboa se intenta institucionalizar criterios capaces de crear identidad al compartir territorialmente objetivos y valores: promover la paz, el bienestar de sus ciudadanos; ofrecer libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores; contribuir al desarrollo sostenible del planeta; proteger los derechos humanos. En particular, la UE se funda sobre los valores de dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y derechos humanos, así como queda establecido en el artículo 2 del Tratado de Lisboa³⁷ y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³⁸. Con esta premisa se pueden agregar al concepto de identidad dos atributos que la UE ha considerado como muy significativos para los años que vienen: la identidad digital y verde.

³⁶ En *La identidad de las naciones*, Montserrat Guibernau (*op. cit.*) define a la nación “como un grupo humano consciente de formar una comunidad, que comparte una cultura común, está ligado a un territorio claramente delimitado, tiene un pasado común y un proyecto colectivo para el futuro y reivindica el derecho a la autodeterminación”. De ahí las cinco dimensiones de nación: psicológica, cultural, territorial, histórica y política.

³⁷ Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versiones consolidadas), Diario Oficial de la Unión Europea (C 202/1), 7 de junio de 2016, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=ES>].

³⁸ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea (C 326/391), 26 de octubre de 2012, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=ES>].

Identidad digital

La identidad digital es el reflejo del impulso de la tecnología, tanto que el proyecto NextGenerationEU tiene como eslogan “¡Hagamos que los próximos diez años sean la década digital de Europa!”. Este mensaje explícito nos hace reflexionar sobre el postulado de una Unión Europea con un mismo nivel de desarrollo. Asumir que la tecnología 5G y la banda ancha ultrarrápida estarán disponibles en toda la UE es admitir que en la actualidad en todas las zonas rurales hay por lo menos fibra óptica, pero no es así. Al contrario, la apuesta para la identidad digital es más alcanzable en el acceso a los servicios públicos en línea, lo cual aparentemente genera menos obstáculos físicos. Otra apuesta es la inversión en la seguridad de los datos para saber cómo y cuáles datos digitales se utilizan.

El fundamento jurídico de la dimensión digital de la identidad es el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Cuando la UE actúa en un nivel de competencia no exclusiva, interviene con procedimientos que se enmarcan en el principio de subsidiariedad. En este sentido, para ejercer el derecho a la identidad digital³⁹, se prevé que las personas físicas y morales con ciudadanía europea puedan beneficiarse de la disponibilidad de soluciones electrónicas seguras y fiables, así como de soluciones transfronterizas que faciliten el acceso a servicios en línea en la UE con las firmas digitales interoperables. Los EM se encargan de garantizar la identificación única.

Las identidades digitales, con fines de autenticación en un servicio en línea o fuera de línea, serán garantizadas por un equilibrado sistema de identificación electrónica, es decir, un régimen para este tipo de identificación, en virtud del cual se expiden medios de identificación electrónica a las personas físicas, que armoniza y homologa los sistemas jurídicos estatales con el objetivo de mejorar el mercado digital de la UE⁴⁰. Para impulsar la digitalización

³⁹ La identidad digital es un derecho que se pone a disposición de personas físicas y morales con ciudadanía o residencia en el territorio de la UE, quienes podrán controlar los datos que se comparten para acceder a servicios digitales públicos y privados. La identidad digital se reconoce en cualquier lugar de la Unión.

⁴⁰ La Comunicación de la CE del 19 de febrero de 2020, “Configurar el futuro digital de Europa”, previó enmendar el Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo para dirigirse también al sector privado.

se prevé que, con el programa NextGenerationEU, el 80 % de la población de la Unión tendrá competencias digitales básicas para el 2030. Además, se contempla la inversión de 43 mil millones de euros en las políticas que apoyarán la Ley de Chips hasta 2030⁴¹.

La primera vez que la Comisión Europea consideró que las TIC podrían facilitar el acercamiento a los objetivos de la UE fue plasmada en la Agenda Digital para Europa, de 2010, dirigida a mejorar el acceso de los consumidores y empresas a los bienes y servicios digitales; seguida por la Estrategia para el Mercado Único Digital, de 2015, que se articula en tres ejes: mejorar el acceso de los consumidores y empresas a los bienes y servicios digitales en la UE; facilitar el desarrollo de las redes y servicios digitales, y aprovechar la economía digital. En 2020, con la estrategia Configurar el Futuro Digital de Europa, se impulsó el desarrollo de una tecnología al servicio de las personas, una economía justa y competitiva y una sociedad abierta, democrática y sostenible. La legislación de la UE para garantizar una mejor conectividad a internet y la protección de los consumidores en los servicios de telecomunicaciones⁴² ha ido progresando y adaptándose a las necesidades de la evolución tecnológica, sobre todo en materia de protección de la privacidad. Finalmente, el 9 de marzo de 2021, esta estrategia se complementó con la Comunicación de la CE llamada Brújula Digital: el Enfoque de Europa para el Decenio Digital⁴³, una iniciativa decenal que concreta las ambiciones digitales de la UE de aquí a

⁴¹ Comisión Europea, “Una Europa adaptada a la era digital”, en *Comisión Europea*, s.f., [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_es].

⁴² Se trata de la Directiva 2009/136/CE; la Directiva 95/46/CE sobre protección de datos, junto con el marco regulador sobre protección de datos dictado por el Reglamento 2016/679 y la Directiva 2016/680; el Reglamento 2018/1807 sobre la libre circulación de datos no personales; la Ley de Ciberseguridad en el marco del Reglamento 2019/881; la Directiva 2019/1024 relativa a los datos abiertos de administraciones públicas.

⁴³ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0118>].

2030⁴⁴. Esta iniciativa, conocida como Brújula Digital 2030, generó un instrumento basado en los siguientes cuatro puntos cardinales para cartografiar la trayectoria de la UE: 1) ciudadanos con capacidades digitales y profesionales del sector digital muy cualificados⁴⁵, 2) infraestructuras digitales sostenibles que sean seguras y eficaces⁴⁶, con un enfoque en las capacidades digitales en infraestructuras, educación y capacidades; así como 3) transformación digital de las empresas⁴⁷ y 4) digitalización de los servicios públicos⁴⁸, enfocados en la transformación digital de las empresas y los servicios públicos.

En este sentido, se menciona el término de ciudadanía digital como base de una vía europea para la sociedad digital que vele por el pleno respeto de los derechos fundamentales de la UE: libertad de expresión, incluido el acceso a información diversa, fiable y transparente; libertad de establecimiento y ejercicio de una actividad empresarial en línea; protección de los datos personales y de la intimidad, y derecho al olvido, así como protección de la creación inte-

⁴⁴ Parlamento Europeo, “Fichas temáticas sobre la Unión Europea”, en *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, 2023, [www.europarl.europa.eu/factsheets/es].

⁴⁵ Con dicha Comunicación se propone que en 2030, además del objetivo sobre competencias digitales básicas establecido en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, estén trabajando 20 millones de especialistas en TIC en la UE, con convergencia entre mujeres y hombres. La sugerencia de la CE es que las acciones nacionales deben complementarse con apoyo para mejorar la alfabetización digital a escala mundial y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

⁴⁶ Se propone, además, que en 2030 todos los hogares europeos tengan acceso a una red de altísima velocidad y todas las zonas pobladas tengan cobertura 5G. La UE intensificará la aplicación de la Estrategia de Conectividad UE-Asia y se utilizará el cable BELLA para la Alianza Digital con América Latina y el Caribe.

⁴⁷ En la misma Comunicación se propone que en 2030, el 75% de las empresas europeas hayan adoptado servicios de computación en nube, macrodatos e inteligencia artificial, que más del 90% de las pymes hayan alcanzado al menos un nivel básico de intensidad digital y que la UE haya ampliado la cartera de empresas innovadoras de rápido crecimiento y mejorado su acceso a la financiación, duplicando, así, el número de “unicornios”.

⁴⁸ Se propone que en 2030 todos los servicios públicos clave estén a disposición en línea en beneficio de los ciudadanos y las empresas europeos, que la totalidad de los ciudadanos tenga acceso a sus historiales médicos (en formato electrónico) y que el 80% utilice una solución de identificación digital.

lectual individual en el espacio en línea. Esto en cumplimiento de los siguientes principios digitales: acceso universal a los servicios de internet; entorno en línea seguro y fiable; educación y competencias digitales universales para que las personas participen activamente en la sociedad y en los procesos democráticos; acceso a sistemas y dispositivos digitales que respeten el medio ambiente; administración y servicios públicos digitales accesibles y centrados en el ser humano; principios éticos para algoritmos enfocados en el ser humano; protección y capacitación de los niños en el espacio en línea, y acceso a servicios sanitarios digitales⁴⁹.

Con el Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021⁵⁰, se establece el Programa Europa Digital con el fin de financiar proyectos afines a la supercomputación, la ciberseguridad, las competencias digitales avanzadas y la innovación en el uso de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial (IA). Esta última es un tema tan importante que ha alentado al Parlamento Europeo a adoptar tres resoluciones al respecto, que abarcan la ética, la responsabilidad civil y la propiedad intelectual.

Haciendo énfasis en el marco de los aspectos éticos de la IA, la robótica y las tecnologías conexas con la Resolución del Parlamento Europeo (PE), del 20 de octubre de 2020⁵¹, se nota el interés y la preocupación de la UE en la estrategia desarrollada para administrar los riesgos. De hecho, en este documento se considera que la IA debe adaptarse a las necesidades humanas y usarse para preservar la paz, prevenir los conflictos y reforzar la seguridad internacional, maximizando, al mismo tiempo, los beneficios ofrecidos y evitando y reduciendo

⁴⁹ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo...”.

⁵⁰ Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Programa Europa Digital y por el que se deroga la Decisión (UE) 2015/2240, Diario Oficial de la Unión Europea (L 166), 11 de mayo de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R0694>].

⁵¹ Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco de los aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas”, en *Parlamento Europeo*, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0275_ES.html].

do los riesgos. En la misma resolución, el PE⁵² remarca la necesidad de respetar y fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo, destacando la importancia de crear un código ético de conducta en el cual cimentar el despliegue en operaciones militares de sistemas armamentísticos basados en la IA. Así, hace un llamado a la necesidad de adaptar el derecho internacional humanitario al nuevo uso en la guerra de ese tipo de sistemas armamentísticos.

De la mano con la guerra en el campo, cabe señalar cómo en la era digital la guerra de la desinformación puede ser combatida por las tecnologías de IA que desempeñan un papel fundamental, pero paralelamente pueden tener efectos negativos por el mal uso de los datos y de los algoritmos. De ahí la necesidad de explotar la IA y las tecnologías conexas para modernizar y eficientizar el aparato militar con el fin de mejorar en seguridad y defensa. Las modernas y sofisticadas guerras híbridas hacen necesaria una reducción de los tiempos de respuesta y toma de decisiones que la IA puede facilitar por la rapidez en el procesamiento de datos. Este tenor de europeización digital agrega al poliedro de la identidad un marco legislativo moderno, síntoma de las ambiciones de la UE no solo en el ámbito tecnológico, sino también en la aplicación de la tecnología con la geopolítica que va más allá de la creación de servicios y mercados digitales seguros y protegidos⁵³. Al mismo tiempo, la CE advierte sobre la necesidad de afianzar su soberanía tecnológica y digital en el ámbito cibernético y de defender sus intereses en el ciberespacio para enfrentar el aumento de ciberataques contra infraestructuras militares y civiles. Los ataques contra las redes energéticas, las infraestructuras de transporte y

⁵² El punto 88 destaca que las políticas de seguridad y defensa de la UE y de sus EM se rigen por los principios consagrados en la Carta y por los de la Carta de las Naciones Unidas, así como por un entendimiento común de los valores universales del respeto de los derechos inviolables e inalienables de la persona, la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de derecho. Destaca que todos los esfuerzos relacionados con la defensa dentro del marco de la Unión deben respetar estos valores universales, fomentando, al mismo tiempo, la paz, la seguridad y el progreso en Europa y el mundo.

⁵³ La UE, como recuerda el PE, debe participar en una labor diplomática sobre la inteligencia artificial en foros internacionales con socios afines, como el G7, el G20 y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El desarrollo de la computación cuántica y la IA centrada en el ser humano, así como la búsqueda de la soberanía digital y la ciberseguridad, marcaron ya las jerarquías para los años que vienen.

los activos espaciales demuestran la necesidad de cooperar para fortalecer el régimen jurídico que garantiza el orden internacional en el ciberespacio⁵⁴.

Identidad verde: de la Unión que nos une a la Unión que no une

La identidad cosmopolita, que va más allá de la conciencia nacional y que parecía ser el punto de conexión de la Unión Europea, es fluida, dinámica, abierta, compartida; no es exclusiva de una élite selecta ni basada en verdades absolutas. La identidad verde llegó a ser un símbolo de la UE actual, pero la gestión complicada de la gobernanza energética conlleva una situación en la que la lógica de la identidad verde, en lugar de unir, ha generado divisiones. La lucha contra el cambio climático apareció como un valor compartido; sin embargo, querer una UE con identidad verde es un reto que implica grandes esfuerzos si se considera la creciente demanda de energía y la dependencia de las importaciones. Además, la UE sufre de una escasa diversificación y del estancamiento en los procesos de mejora de la eficiencia. La tardía mirada hacia las energías renovables y los riesgos de seguridad en la producción y el transporte aumentan los obstáculos para gestionar los riesgos del cambio climático.

La política energética común, auspiciada con el artículo 194 del TFUE, deja a los EM la opción de decidir cómo explotar sus recursos energéticos y mediante cuáles fuentes cuidar su abastecimiento energético⁵⁵. Una de las prioridades acordadas en el Consejo Europeo de mayo de 2013 fue intensificar la diversificación del suministro energético y desarrollar recursos energéticos locales a fin de garantizar la seguridad del abastecimiento y reducir la dependencia energética. El objetivo vinculante de producción del 20% con

⁵⁴ Véase la Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, llamada Política de ciberdefensa de la Unión Europea.

⁵⁵ Se prevé una reducción de al menos un 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990, un incremento hasta del 32% de la cuota de las energías renovables en el consumo de energía, una mejora de la eficiencia energética de un 32.5% y la interconexión de mínimo el 15% de los sistemas eléctricos de la UE.

energía renovable para 2020⁵⁶, del 32% (en una primera instancia)⁵⁷ y del 40% (objetivo elevado en 2021)⁵⁸ para 2030 ha sido acompañado por la estrategia promovida por la Comisión Europea sobre el aumento de la energía renovable marina⁵⁹ de 12 GW (gigavatios) a 300 GW para lograr que la UE sea climáticamente neutra en 2050.

El Pacto Verde Europeo vincula más de una tercera parte de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a acciones dirigidas a la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, se ha cuestionado destinar parte de estos recursos a la lucha contra el cambio climático en las operaciones militares. Esto implica querer conocer más acerca de las relaciones entre la Orga-

⁵⁶ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, Diario Oficial de la Unión Europea (L 140/16), 5 de junio de 2009, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32009L0028>].

⁵⁷ Es energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, energía solar (térmica y fotovoltaica) y energía geotérmica, energía ambiente, energía mareomotriz, energía undimotriz y otros tipos de energía oceánica, energía hidráulica y energía procedente de biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás (Directiva [UE] 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, Diario Oficial de la Unión Europea (L 328/82), 21 de diciembre de 2018, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32018L2001>]).

⁵⁸ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, en *Comisión Europea*, 14 de julio de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0557&from=EN>].

⁵⁹ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2020, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:741:FIN>].

nización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y las empresas Thales S. A. y Multicon Solar AG, que colaboran en la producción de energía renovable para los combates, incluyendo el uso de energía verde durante las operaciones humanitarias. La gobernanza energética de la UE necesita de la contribución de cada EM, pero, y sobre todo, de cada persona, lo cual significa que hay que garantizar una identidad verde que permita cooperar en el suministro de energía seguro, sostenible, competitivo y asequible. Lo anterior exige una mayor transparencia, integración e interconexión de los mercados de la energía. Con este propósito, la CE adoptó una serie de propuestas para adecuar las políticas de la UE en materia de clima, energía, transporte y fiscalidad con el fin de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55% de aquí a 2030, en comparación con los niveles de 1990. Ahora, la batuta pasa a los EM, que están llamados a conseguir los objetivos del Reglamento (UE) 2021/1119 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática⁶⁰, en complemento de la legislación europea sobre el clima. Para ellos se instituyó el Fondo de Transición Justa, que prevé una política de cohesión con gestión compartida de recursos para financiar las inversiones necesarias en beneficio de los territorios más afectados por la transición a la neutralidad climática.

En esta transición se ha notado una actuación de la UE mucho más pragmática, que parece guiada por un cierto tipo de proteccionismo en sectores donde, al contrario, se deberían priorizar los objetivos al estar en juego los intereses vitales para la humanidad; también, cuando los mismos objetivos son la esencia y los símbolos de la política de la UE verde. En este sentido, extraña el afán de proteger las industrias “verdes” con marca UE, como se puede notar en los siguientes tres casos sobre los cuales vale la pena reflexionar. El primero está ligado a la relación entre la Unión Europea y el gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Reino Unido), el segundo, asociado a la relación con China, y el tercero, tal vez el más relevante, relacionado

⁶⁰ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”), Diario Oficial de la Unión Europea (L 243/1), 9 de julio de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=celex:32021R1119>].

con la organización medioambiental no gubernamental Greenpeace, y tratan sobre un tema tan importante como la taxonomía de la energía limpia y la pérdida de credibilidad del proyecto verde⁶¹.

En la comunicación del 28 de marzo de 2022, la delegación de la Unión Europea notificó al Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio⁶² la voluntad de solicitar consultas con el Reino Unido en el contexto de la adjudicación de contratos por diferencia (CFD) para la generación de energía con bajas emisiones de carbono. La UE alega que el Reino Unido subvenciona el costo de los proyectos de generación de energía con bajas emisiones de carbono, convirtiéndolos en comercialmente viables, con lo cual viola la obligación de trato nacional establecida en el artículo III. 4 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio al establecer el contenido nacional como criterio de admisibilidad para recibir subvenciones que cubren la diferencia entre el costo de la generación de electricidad con bajas emisiones de carbono y el precio ordinario del mercado.

En otro contexto, el 13 de septiembre de 2023 la presidenta de la Comisión Europea anunció, de manera informal y mediante una entrevista, que la UE empezaría una investigación antisubvención en contra de la importación de coches eléctricos chinos. Al anunciar los logros de la gestión de la CE con el Pacto Verde Europeo⁶³, se mencionaron los retos que enfrenta la UE, los riesgos ligados al cambio climático y la lucha para alcanzar una transición verde

⁶¹ Encaminada a la UE verde, el compromiso de la CE es construir y mejorar las redes de fuentes de energía renovables, impulsar la eficiencia energética y el diseño ecológico de los productos, descarbonizar el sector del gas y combatir la pobreza energética.

⁶² De conformidad con el artículo 4.4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) y con relación a los artículos 1 y 4 del ESD y el artículo XXII.1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Organización Mundial del Comercio, “Reino Unido-Medidas relativas a la adjudicación de contratos por diferencia para la generación de energía con bajas emisiones de carbono”, 2022, [<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/DS/612-1.pdf&Open=True>]).

⁶³ El Pacto Verde Europeo, con el afán de mejorar la calidad de vida, busca garantizar un suministro energético seguro y asequible para la UE, desarrollar un mercado de la energía de la UE plenamente integrado, interconectado y digitalizado y priorizar la eficiencia energética usando fuentes renovables.

justa. El mismo énfasis puesto a fin de declarar el compromiso del fomento de la inversión en las instalaciones para producir energía eólica se usó con el objetivo de anunciar una investigación contra los subsidios que China concede a los vehículos eléctricos que de ahí se exportan a la UE. En un análisis del discurso, justo lo último pareció ser el real problema: el peligro para la economía de la UE generado por los autos eléctricos que proceden de China a un precio muy barato. Las autoridades de la UE, con base en especulaciones, llegaron a la conclusión de que esos precios reducidos se deben a “ingentes subsidios estatales”. En esta circunstancia parece evidente cómo los juicios de valor están rebasando las sentencias de los órganos encargados de dirimir las diferencias en estos asuntos. Aunado a este desafortunado episodio, cabe mencionar de qué manera la guerra en los tribunales se ha manifestado en otro escenario, como el caso que a continuación se examina y se presentó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Para cuadrar las cuentas con los porcentajes de energía limpia, la Comisión Europea encomendó al Parlamento Europeo reconocer que el gas y la energía nuclear pertenecen a la categoría de energía verde. Entre las justificaciones a esta aparente paradoja, se alegó que, a pesar de que el gas sea un combustible fósil que emite carbono, su empleo es necesario y se considera como una energía “de transición” que facilita el cumplimiento de los compromisos asumidos al subscribir el ya mencionado Pacto Verde Europeo. La transición se refiere a definir una taxonomía que permita que el fin justifique los medios: canalizar las inversiones hacia soluciones sostenibles, etiquetando la energía nuclear y el gas como energías sostenibles. Al haber obtenido el apoyo del PE, que avala la propuesta de la actual CE, parece que quien ha ganado es el interés de canalizar recursos hacia energías que no se pensaba pudieran concebirse como “sostenibles”. El 6 de julio de 2022, 328 eurodiputados (frente a 278 votos en contra) aprobaron esta interpretación poco ortodoxa. La nueva taxonomía de lo que es considerado energía verde provocó la reacción de Greenpeace, quien se hizo presente con una demanda ante el TJUE contra la CE por la inclusión, en marzo de 2022, de algunas inversiones relacionadas con la energía nuclear y el gas en la lista de actividades económicas sostenibles en términos medioambientales, a las que se aplica la que se conoce como taxonomía de la Unión Europea.

Así es como se llega al recurso interpuesto el 18 de abril de 2023, catalogado como Greenpeace y otros/Comisión⁶⁴. Por la parte demandante aparecen Greenpeace eV (Hamburgo, Alemania) y otras siete entidades contra la Comisión Europea, que figura como parte demandada. La parte demandante solicita al tribunal que anule la resolución de la CE del 6 de febrero de 2023, por la que se desestimó su solicitud de revisión interna, y condene a la parte demandada a cargar con las costas del procedimiento.

En la demanda se invocan 14 motivos y alegaciones que denuncian cómo la resolución adoptada por la CE el 6 de febrero de 2023 viola el Reglamento 2020/852 al ignorar el requisito de que los criterios técnicos de selección se basen en pruebas científicas concluyentes y el principio de precaución. La violación se refleja también en la falta de justificación de “mejor rendimiento en el sector” y de “transición hacia una economía climáticamente neutra”. Otro motivo evidenciado es el hecho de que la energía nuclear no contribuye de forma sustancial a la adaptación al cambio climático. Además, el señalamiento subraya el error de derecho o errores de apreciación o incumplimiento del deber de motivación al desestimar la argumentación de que las actividades nucleares no cumplen con el requisito de “no causar un perjuicio significativo”. Al mismo tiempo, se cuestiona desestimar que la inclusión de las actividades referidas al gas como combustible fósil obstaculizaría el desarrollo y la implantación de alternativas de bajas emisiones de carbono, y desdeñar que no puedan existir alternativas de bajas emisiones de carbono; además de rechazar el argumento de que clasificar las actividades referidas al gas como combustible fósil entre las sostenibles resulta contrario al requisito del artículo 10, apartado 2, letra c), del Reglamento 2020/852, de que ninguna actividad conlleve la retención de activos intensivos en carbono. Otro motivo de queja es desestimar el argumento de que el gas como combustible fósil incumple el requisito de “no causar un perjuicio significativo”. Finalmente, la acusación es de no haberse llevado a cabo ninguna evaluación de coherencia climática ni evaluación de impacto por parte de la CE. Estos argumentos resultan más convincentes

⁶⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “Recurso interpuesto el 18 de abril de 2023 – Greenpeace y otros/Comisión (Asunto T-214/23)”, en *InfoCuria Jurisprudencia*, s.f., [<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=275182&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1720915>].

si se consideran a la luz de una aparente contradicción con la postura de una Unión Europea que desea mostrar al exterior su identidad verde y su lucha firme contra el cambio climático.

REFLEXIONES FINALES

La identidad de la Unión Europea es un reflejo del pilar europeo de derechos sociales propuesto por la Comisión Europea, que auspicia a los Estados miembros, el crecimiento inclusivo y sostenible, el progreso y la cohesión social. En una acepción política, la identidad de la UE manifiesta un sentimiento de pertenencia a un pueblo cuyos representantes operan mediante afinidades en la toma de decisiones. En este capítulo se vio cómo al factor psicológico, cultural, emocional de la identidad ligada a la herencia se ha ido agregando un componente digital, pero también una dimensión de identidad verde, concebida en el sentido de protección del medio ambiente, que la UE ha asumido como baluarte durante su gestión. Se han expuesto, en la primera parte, algunos aspectos de la identidad en la UE y, en la segunda, algunos referentes de la identidad de la UE como organización internacional. La construcción de identidad puede producir fortaleza hacia el nivel interno, dentro de los confines, pero en su proyección hacia el exterior puede generar conflictos. En la era verde y digital, la gestión de los riesgos ha permeado también el nivel interno; dentro del territorio de la UE se empiezan a notar más grietas, reflejo de la carencia de una voz que realmente represente la voluntad del pueblo europeo. El controversial caso de Greenpeace contra la CE acerca de la taxonomía de la energía renovable y la polémica entre la Unión Europea y el Reino Unido ante el órgano de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio, aunados a la amenaza de entablar acciones contra China, son ejemplos del pragmatismo de la administración de la Unión Europea.

El mercado común, las políticas comunes, el concepto de una frontera para todos, los mecanismos de cooperación que han garantizado años de paz dentro de la UE y años de apoyos para la paz en su exterior forman parte integrante de la identidad europea. Sin embargo, un elemento que genera discordia es la homologación de las políticas comunes, desarrolladas como si tuvieran una marca de serie. Las políticas comunes no siempre han generado un sentimiento

de pertenencia, y menos cuando sus premisas se basan en contradicciones, como el caso de la paradoja de una Europa verde tan promovida por la administración de la CE, que termina su periodo en 2024 y que ha generado controversias por sus fallas conceptuales sobre lo que es verde y lo que no lo es. Con clara y puntual referencia al famoso Pacto Verde, la identidad europea hasta ahora se ha destacado por su carácter no emocional en la mayoría de los casos. Es el fruto de la domesticación de un derecho más lento, fuerte y débil a la vez. Logra tener más injerencia en el ámbito social con el riesgo de perder credibilidad por los cuestionamientos a cada elección en los países miembros donde crecen la polarización, el extremismo y el número de seguidores euroescépticos no tan grande, pero más visible en las redes sociales. Cuando la identidad en la UE, más ligada a derechos que a obligaciones, se ve afectada por la austeridad con efectos asimétricos y la identidad de la UE se pone en discusión con la denuncia de quien de verde tiene hasta el nombre (Greenpeace), hay riesgos de crisis. El emblemático cuestionamiento de poner una etiqueta verde al gas fósil, que es la fuente de generación energética que más emisiones de gas invernadero produce en Europa, significa debilitar la credibilidad de una taxonomía que quería ser un referente mundial, y la identidad que se construye es susceptible también de ser destruida. El tema de apostarle a la energía nuclear no es ciertamente un aglutinante de opiniones comunes. Si Francia depende del 70% de sus plantas nucleares, después del desastre del 2011 ocurrido en Fukushima, Alemania adoptó una política de cierre de sus plantas nucleares: los dos países símbolo de la unión se dividen y con ellos su población, y la solución del punto de la discordia no es dada por sentada. La UE es una construcción *ad hoc* que empieza desde la unión de diversidades. Hans Kundnani⁶⁵ reflexiona sobre cómo la diversidad se define desde la eliminación de barreras internas que dan vigor a las externas; su definición empieza desde una reivindicación de un “nosotros” y un “ellos”.

La dimensión europea de las identidades nacionales se pensó para que tenga eco en la política exterior; para ello, se necesita que la identidad europea sea madura y, sobre todo, legitimada por la relación abierta y de confianza entre ciudadanía e instituciones con el desarrollo de un eficiente ecosistema educa-

⁶⁵ Hans Kundnani, *Eurowhiteness: Culture, Empire and Race in the European Project*, London, Hurst Publishers, 2023.

tivo digital y más claridad en el mapa conceptual de lo verde. Eso genera una unicidad compartida que determina el compromiso para apoyar al resto de los integrantes del grupo. Un compromiso sellado por el sentido de pertenencia que también provoca que quienes no pertenecen al grupo quieran ser parte de él.

A diferencia de lo que sucedía en el pasado en las entrevistas de funcionarios públicos, hoy se multiplican las reacciones viscerales que carecen de los principios básicos del protocolo y no siempre reflejan el posicionamiento oficial de la institución a la que se representa. La postura perentoria que se está adoptando en los últimos conflictos ha generado una respuesta rápida de la ciudadanía. El 12 de octubre de 2012 se le galardonó a la UE con el Premio Nobel de la Paz, por contribuir a “transformar Europa de un continente en guerra a un continente en paz” y por haber, durante más de seis décadas, colaborado en el avance de la paz y la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en el territorio de la UE. Ahora, surge el problema ligado a ese concepto de territorio de la UE porque, más allá de este territorio, parece que la solución encontrada para fomentar la paz es facilitar el envío de armas. Esto se aleja mucho de lo que se ostenta como valores de la Unión Europea.

REFERENCIAS

- BAUMAN, Zygmunt, *Amor líquido. Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*, Madrid, FCE, 2005.
- BOURDIEU, Pierre, “L’identité et la représentation”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 35, 1980, pp. 63-72.
- _____, “Social Space and Symbolic Power”, *Sociological Theory*, núm. 1, vol. 7, 1989, pp. 14-25.
- CARTA DE LOS DERECHOS Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea (C 326/391), 26 de octubre de 2012, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=ES>].
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.
- _____, *Las crisis de Europa*, Madrid, Alianza Editorial, 2018.

- CATTAFFI, Carmelo, “Derecho comunitario europeo”, en Beatriz N. Pérez, Cuauhtémoc V. Pérez y Teresa del S. Pérez (coords.), *El léxico de la Unión Europea*, México, UAM-Xochimilco, 2023, pp. 117-133.
- _____, *Derecho internacional público*, vol. 2, Tecnológico de Monterrey, México, 2016.
- _____, “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y la Política Social de la Unión Europea”, en Beatriz N. Pérez, Cuauhtémoc V. Pérez y Teresa del S. Pérez (coords.), *La crisis en Europa. Retos y oportunidades*, México, UAM-Xochimilco, 2021, pp. 115-136.
- _____, “La ciudadanía europea en el nuevo orden mundial”, en Beatriz N. Pérez, Cuauhtémoc V. Pérez, Ana Teresa Gutiérrez y Teresa del S. Pérez (coords.), *La nueva Europa. Cambios internos y externos*, México, UAM-Xochimilco, 2021, pp. 19-44.
- _____, *La ciudadanía perfecta: una aproximación hermenéutica desde el derecho internacional*, México, Porrúa, 2019.
- COMISIÓN EUROPEA, “Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Política de ciberdefensa de la UE”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2022, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022JC0049&qid=1670022516285>].
- _____, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0118>].
- _____, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro”, en *Unión Europea. EUR-Lex*, 2020, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:741:FIN>].
- _____, “Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales”, en *Comisión Europea*, 2018, [<https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>].
- _____, “Una Europa adaptada a la era digital”, en *Comisión Europea*, s.f., [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_es].

- DIRECTIVA 2009/28/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, Diario Oficial de la Unión Europea (L 140/16), 5 de junio de 2009, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32009L0028>].
- DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, en *Comisión Europea*, 14 de julio de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0557&from=EN>].
- DIRECTIVA (UE) 2018/2001 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, Diario Oficial de la Unión Europea (L 328/82), 21 de diciembre de 2018, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32018L2001>].
- EUROPEAN UNION, “European Union Citizenship”, en *European Union*, 2013, [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1042>].
- _____, “New Europeans”, en *European Union*, 2011, [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/876>].
- _____, “Standard Eurobarometer 86 - Autumn 2016”, en *European Union*, 2016, [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2137>].
- GIDDENS, Anthony, *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*, Barcelona, Península, 1994.
- GUIBERNAU, Monserrat, *La identidad de las naciones*, Barcelona, Ariel, 2009.
- HABERMAS, Jürgen, “¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 1, núm. 105, 2002, pp. 947-97.
- KUNDNANI, Hans, *Eurowhiteness: Culture, Empire and Race in the European Project*, London, Hurst Publishers, 2023.
- MEAD, George Herbert, *Mind, Self and Society: From the Standpoint of a Social Behaviorist*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

- MELUCCI, Alberto, “Identità e azione collettiva”, en AA. VV., *Complessità sociale e identità*, Milán, Franco Angeli, 1985, pp. 150-163.
- MERTON, Robert, *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press, 1968.
- _____, “Structural Analysis in Sociology”, en Peter Blau (ed.), *Approaches to the Study of Social Structure*, New York, Free Press, 1975, pp. 21-52.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, “Reino Unido - Medidas relativas a la adjudicación de contratos por diferencia para la generación de energía con bajas emisiones de carbono”, 2022, [<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/DS/612-1.pdf&Open=True>].
- PARLAMENTO EUROPEO, “Fichas temáticas sobre la Unión Europea”, en *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, 2023, [www.europarl.europa.eu/factsheets/es].
- _____, “Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco de los aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas”, en *Parlamento Europeo*, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0275_ES.html].
- REGLAMENTO (UE) N.º 472/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 21 de mayo de 2013.
- REGLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, Diario Oficial de la Unión Europea (L 198/13), 22 de junio de 2020.
- REGLAMENTO (UE) 2021/694 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Programa Europa Digital y por el que se deroga la Decisión (UE) 2015/2240, Diario Oficial de la Unión Europea (L 166), 11 de mayo de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R0694>].
- REGLAMENTO (UE) 2021/1119 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”), Diario

- Oficial de la Unión Europea (L 243/1), 9 de julio de 2021, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=celex:32021R1119>].
- SIMMEL, George, *The Philosophy of Money*, London, Routledge, 1978.
- TRATADO DE LISBOA por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial de la Unión Europea (C 306/1), 17 de diciembre de 2007, [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>].
- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versiones consolidadas), Diario Oficial de la Unión Europea (C 202/1), 7 de junio de 2016, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=ES>].
- TRIBUNAL DE JUSTICIA de la Unión Europea, “Recurso interpuesto el 18 de abril de 2023 – Greenpeace y otros/Comisión (Asunto T-214/23)”, en *InfoCuria Jurisprudencia*, s.f., [<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=275182&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1720915>].
- UNIÓN EUROPEA, “Acuerdos fundacionales”, en *Unión Europea*, s.f., [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_es].

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EN MÉXICO COMO HERRAMIENTA POLÍTICA EN LA COOPERACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

VERONICA YAZMÍN GÓMEZ CALZADA

INTRODUCCIÓN

La idea de seguridad para cada ser humano varía en torno a su necesidad y propia cosmovisión. En el ámbito internacional, cada Estado desarrolla planes, políticas y estrategias enfocadas en la salvaguarda de su seguridad. Por lo tanto, el término *seguridad energética* abre un amplio e inacabado debate sobre las acciones que se deben tomar en favor de esta.

En los últimos años, la comunidad internacional ha resaltado la importancia del sector energético como el principal emisor de gases de efecto invernadero (GEI), responsables del calentamiento global de la Tierra. Y ha generado un consenso para adoptar el uso de energías renovables en el desarrollo de estrategias de seguridad energética de los países con el fin de reducir su impacto ambiental.

En ese contexto, la seguridad energética se presenta como una herramienta política con fines económicos y geopolíticos, la cual está estrechamente relacionada con el aprovechamiento de los recursos naturales y con el sistema capitalista sustentado en el imaginario del desarrollo que los Estados buscan a partir de mecanismos de cooperación internacional en sectores clave. La

relación de México con la Unión Europea (UE) es la segunda más importante en materia energética, después de la que tiene con los Estados Unidos de América, y es un referente para la adopción de medidas de seguridad energética, principalmente a partir del Pacto Verde Europeo. Desde una visión crítica, es preciso analizar las asimetrías y consecuencias de la cooperación entre México y la Unión Europea en cuanto a seguridad energética.

PERSPECTIVAS DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EN EL MUNDO

Para entender la perspectiva y las dinámicas que emanan de la concepción de la seguridad energética, resulta imprescindible el entendimiento de las relaciones de poder en torno a los recursos energéticos, es decir, la lucha por su control, las rutas comerciales y las alianzas que se puedan generar para asegurar el suministro energético. La importancia de la competencia por los recursos energéticos es crucial para entender la dinámica mundial de las cuestiones de seguridad¹. *Grosso modo*, la seguridad energética se puede entender como el soporte del suministro energético por parte de un Estado para garantizar su desarrollo económico, social y político. No obstante, como se observará más adelante, coexisten múltiples definiciones, cada una enfatiza las condiciones propias de los países u organizaciones que la presentan.

Hay una problemática mundial respecto al tema energético asociado con los medios para asegurar su disponibilidad y suministro. Por un lado, existen limitantes en la adquisición de las materias primas; hidrocarburos que se encuentran distribuidos de manera desigual en el mundo; la capacidad tecnológica para procesarlos en energía útil; la adquisición de recursos minerales estratégicos, y el buen uso de la tierra, el agua y el viento en el caso de las tecnologías renovables. Por otro lado, el aumento en la demanda energética mundial, resultado de un mayor consumo en regiones específicas –ya que el consumo es desigual en todo el mundo–, se traduce en problemas de acceso a energía asequible y, por lo tanto, en inseguridad energética.

¹ Michael Klare, *Guerra por los recursos. El futuro conflicto mundial* (trad. J. A. Bravo), Nueva York, Owl Books, Henry Holt & Company, 2002.

La seguridad energética es un concepto dinámico y los aspectos que lo acompañan complejizan la idea de seguridad energética; por lo tanto, las necesidades y condiciones de seguridad de cada actor varían respecto a sus insuficiencias naturales, económicas y políticas. Benjamin Sovacool identificó alrededor de 45 definiciones que comparten características comunes entre sí, pero con diferentes matices². Estas definiciones están dadas a partir de su alcance, naturaleza, dimensiones, indicadores, métricas y técnicas de cuantificación. Gobiernos, organizaciones, empresas, centros de investigación, universidades y analistas hablan de seguridad energética, pero para cada uno los riesgos y amenazas que enfrenta son distintos. Entre algunas de las definiciones se encuentran las siguientes (tabla 1).

Tabla 1. *Definiciones de seguridad energética*

Fuente	Definición
Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés)	La disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible.
Departamento de Defensa de los Estados Unidos	La capacidad para evitar el impacto adverso de cortes en el suministro de energía causados por eventos naturales, accidentales o intencionales que afectan los sistemas de suministro y distribución de energía y servicios públicos.
Comisión Europea (Unión Europea)	Garantizar el suministro permanente y adecuado de energía procedente de todas las fuentes a todos los usuarios. Dicho de manera simple, hay seguridad energética cuando los ciudadanos no sufren de problemas graves de abastecimiento de energía.
Centro de Investigación de Energía de Asia Pacífico (APEREC, por sus siglas en inglés)	La capacidad de una economía para garantizar la disponibilidad de energéticos de manera sostenible y oportuna, con precios que no afecten negativamente el desempeño económico.

Fuente: elaboración propia con base en información de la IEA, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, la Comisión Europea y el APERC.

² Benjamin Sovacool, 2011, citado en Víctor Rodríguez, *Seguridad energética: análisis y evaluación del caso de México*, Ciudad de México, Naciones Unidas, 2018.

A partir de las anteriores definiciones, por un lado, se puede identificar que la mayoría prioriza la permanencia del suministro por encima de los costos o la capacidad económica. Es decir, el fin último es asegurar que estos Estados, organización, etc., cuenten con el suministro energético indispensable para satisfacer sus necesidades, sin mencionar el cómo. Por el otro lado, existe un acuerdo en el entendimiento de la seguridad energética, donde convergen la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad de los recursos naturales, humanos y tecnológicos para garantizar la seguridad en el suministro de energía a los Estados, como actores centrales, acompañados de otros como empresas, organizaciones y alianzas. Para fines del presente capítulo, se ha optado por proponer una definición propia, como un intento por incluir los aspectos principales de las definiciones mostradas anteriormente e incorporar un criterio personal en torno a la preocupación central de esta investigación.

Tabla 2. *Elementos por considerar en la construcción del concepto de seguridad energética a nivel Estado*

Gobierno	Debe ser el actor central en el diseño de una estrategia de seguridad energética, en identificar las capacidades de negociación y herramientas políticas del Estado para el desarrollo de un sector energético fuerte que haga frente a las necesidades nacionales y las amenazas externas, como el aumento en los precios del petróleo, así como en desarrollar medidas de eficiencia energética en las zonas con consumo más elevado.
Población local	Se debe tomar en cuenta a la población total del país, no solo centrar la atención en las zonas más urbanizadas. Elaborar un análisis de las zonas más vulnerables y construir propuestas en conjunto con las comunidades más afectadas por la escasez del recurso energético.
Industria	Invertir y formar alianzas con la industria permitirá desarrollar tecnologías para el sector energético de fuentes renovables y convencionales, ya que ambas deben ser complementarias.
Tecnología	Evaluar el tipo de tecnologías útiles para el sector energético con que se cuenta e identificar las carencias. Con ello, crear planes a corto, mediano y largo plazo para su desarrollo o adquisición.

Recursos naturales	Aprovechar de manera consciente y no sobreexplotar recursos, como los hidrocarburos (en caso de contar con ellos), primero, para el uso interno del país y, después, para su exportación.
Medio ambiente	Tener conciencia, en todo momento, de las consecuencias de las emisiones de GEI que producen los hidrocarburos en su transformación a energía, e incentivar la transición energética paulatina y no impuesta desde el exterior.
Dependencia	Se debe reconocer que los riesgos que implica dependen tanto de recursos naturales como tecnológicos y es necesario crear acuerdos de cooperación con base en las necesidades internas del país.

Fuente: elaboración propia.

A partir de la tabla anterior, donde se contemplan los elementos que, para fines de este capítulo, se consideran fundamentales en el entendimiento de la seguridad energética de los Estados, se propone la siguiente definición, con el objetivo de ampliar el concepto y actualizarlo con base en las problemáticas de los Estados del siglo XXI e incorporando otros niveles de análisis, como el local, con la participación de la sociedad civil en el contexto de la actual crisis ambiental. Así, la *seguridad energética* es la capacidad de un Estado para garantizar la satisfacción total de las reservas y del flujo del suministro energético de la sociedad, procedente de todas las fuentes, con la conciencia de los recursos que posee, así como de sus limitantes, valiéndose de acuerdos de cooperación justos con otros actores para lograrlo. En este proceso, el Estado debe buscar la manera de aminorar el impacto socioambiental que este sector pueda generar como resultado de las emisiones de GEI que causa en su transformación, así como la incorporación de otras voces, como la sociedad civil, para atender sus necesidades.

Cabe aclarar que existe una discrepancia entre la significación de seguridad y soberanía energética; ambos son conceptos diferentes. La seguridad energética lleva consigo una serie de implicaciones geopolíticas que involucran garantizar las reservas y el flujo de energía para satisfacer la demanda actual y futura de los Estados. Además, responde a amenazas comunes como la escasez de recursos y, en el contexto actual, se suma la amenaza que implica el calentamiento global y las emisiones de GEI, lo que justifica la participa-

ción de las energías renovables en su acepción y “mueve el tema energético más allá de la discusión política a un campo de seguridad nacional”³.

El hecho de que la seguridad energética se asemeje a un asunto de seguridad nacional es crucial para entender la importancia de la cuestión energética en los Estados, en primer lugar, porque la retórica de la seguridad nacional justifica el desarrollo de estrategias para reforzar las estructuras económicas, militares y políticas de los Estados, y, en segundo lugar, porque funciona de excusa para crear alianzas, ayudas externas e, incluso, intervenciones militares⁴, en este sentido, en pro del aseguramiento de los recursos energéticos.

Por su parte, la soberanía energética abre un nuevo debate respecto a su definición. Hay quienes sostienen que tiene como principal justificación la autarquía, es decir, la producción de la energía dentro de su territorio para uso único de autoabastecimiento⁵ con lo cual lograr una soberanía energética. Desde esta perspectiva, en el actual contexto internacional globalizado ello es prácticamente imposible. En mayor o menor medida, todos los países requieren de los recursos naturales, técnicos, políticos o económicos de otros, y su viabilidad dependerá mucho de las condiciones geológicas, geográficas y demográficas de cada país.

Esta definición está más asociada a la autosuficiencia energética que a una concepción de soberanía en sí misma que incluya la toma de decisiones y el derecho a decidir sobre los recursos energéticos de un país, como sí lo incorporan acepciones tales como la de Carlos Tornel⁶, quien señala que la soberanía energética se refiere a la energía como un bien común, por lo que es un derecho tomar acciones al respecto de esta con base en las personas, no en

³ Carlos Tornel, “¿Seguridad o soberanía energética?”, *Nexos*, 26 de abril de 2021, [<https://medioambiente.nexos.com.mx/seguridad-o-soberania-energetica/>].

⁴ Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición* (trad. Heber Cardoso), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1977, p. 19.

⁵ Óscar Ocampo, “Democratizar la política energética en México”, en *IMCO. Centro de Investigación en Política Pública*, 2021, [https://imco.org.mx/democratizar-la-politica-energetica-en-mexico/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiAoa5BhCNARIsADVLzZc9yU5JM1f7spfaN3GmrYXE2HINIlfAEKCxcVTyjtWm_W82cvwxWGYaAgodEALw_wcB].

⁶ Carlos Tornel, *op. cit.*

el gobierno. Desde este entendimiento, la soberanía energética es un modelo más inclusivo que pretende tomar en cuenta a los sectores más vulnerables de la población, incluidas las especies no humanas (plantas, animales y ecosistemas en general).

Finalmente, la diferenciación entre soberanía y seguridad energética reafirma el análisis del concepto de esta última para el presente capítulo al tratar de establecer cómo esta concepción busca el aprovechamiento de su importancia como un tema al nivel de la seguridad nacional, es decir, prioritario para el Estado. De esta manera, se introduce en los países denominados subdesarrollados por medio de mecanismos de cooperación y usa sus recursos en favor del propio sistema capitalista y la economía verde, generando mayores consecuencias en ciertas regiones, dado que el concepto de seguridad energética, a pesar de sus diferencias, tiene consenso internacional como un tema en la agenda que debe atenderse, a diferencia de la soberanía energética, que no se reconoce como tal.

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA ECONOMÍA VERDE COMO SUSTENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL



En los últimos años, se ha impulsado un modelo verde que continúa con la explotación de materias primas, a la cual se suma la necesidad de incorporar estrategias y soluciones para alcanzar prácticas sustentables⁷. Existen diversas herramientas internacionales que respaldan sus intereses (económicos, políticos, etc.) en el discurso a favor del medio ambiente global; por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fijados a la agenda internacional de Naciones Unidas y la economía verde que busca comercializar el problema del cambio climático y la crisis ambiental mediante la propuesta de nuevos mercados “sustentables”.

Por lo que se refiere a los primeros, los ODS u Objetivos Mundiales fueron adoptados en 2015 por los 196 Estados miembros que participaron de la Conferencia de las Partes (COP) 21. Su objetivo era poner fin a la pobreza mun-


⁷ Leticia Durand *et al.* (coords.), *Naturaleza y neoliberalismo en América Latina*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/UNAM, 2019, p. 19.

dial, proteger el medio ambiente y garantizar la paz a todas las personas, con metas al año 2030. Su antecedente son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se adoptaron en 2000 durante la celebración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas con la participación de 189 naciones. En el marco de la celebración de la COP 21 y el Acuerdo de París, se crearon los 17 ODS. Si bien estos objetivos tratan distintas temáticas, en materia energética destacan el objetivo 7 “Energía asequible y no contaminante”, el objetivo 12 “Producción y consumo responsables” y el objetivo 13 “Acción por el clima”. Cabe señalar que los 17 objetivos están interrelacionados; no obstante, los tres enunciados, cuyo objetivo se anota en la siguiente tabla, contemplan una mayor participación del sector energético al tratarse de la búsqueda de medidas referentes al consumo energético de manera responsable mediante el uso de nuevas tecnologías no contaminantes, para lo cual la participación de las energías renovables se ha vuelto crucial en el discurso desarrollista⁸.

Tabla 3. *Los ODS relacionados con el sector energético*

 <p>7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</p>	<p>Es necesario invertir en fuentes de energía limpia, como la solar, eólica y termal y mejorar la productividad energética. Expandir la infraestructura y mejorar la tecnología para contar con energía limpia en todos los países en desarrollo. Es un objetivo crucial que puede estimular el crecimiento y, a la vez, ayudar al medio ambiente.</p>
 <p>12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES</p>	<p>Consisten en hacer más y mejor con menos. También se trata de desvincular el crecimiento económico de la degradación medioambiental, aumentar la eficiencia de recursos y promover estilos de vida sostenibles. Además, el consumo y la producción sostenibles pueden contribuir de manera sustancial a la mitigación de la pobreza y a la transición hacia economías verdes y con bajas emisiones de carbono.</p>

⁸ Naciones Unidas, “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en *Naciones Unidas*, s.f., [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>].

	<p>Busca movilizar 100 mil millones de dólares anualmente con el fin de enfrentar las necesidades de los países en desarrollo en cuanto a adaptación al cambio climático e inversión en el desarrollo bajo en carbono. Finaliza diciendo que, con voluntad política y un amplio abanico de medidas tecnológicas, aún es posible limitar el aumento de la temperatura media global a 2 °C por encima de los niveles preindustriales, apuntando a 1.5 °C. Para lograrlo, se requieren acciones colectivas urgentes.</p>
---	---

Fuente: elaboración propia con base en los ODS de las Naciones Unidas.

Estos tres Objetivos de Desarrollo Sostenible comparten la característica de haberse creado como una manera de “ayudar” a los países en desarrollo (del Sur) desde arriba, mediante el apoyo de los países desarrollados (del Norte). Por ejemplo, como se observa en la tabla anterior, el objetivo 13 señala el apoyo a los países en desarrollo (o subdesarrollados) para lograr su adaptación a los problemas derivados del cambio climático por medio de la inversión en tecnología y financiamiento económico. Por su parte, los objetivos 7 y 12 hablan de la inversión en fuentes de energía limpia y del aumento del consumo y producción “sostenibles” también en los países en desarrollo, respectivamente.

Con el sustento internacional de Naciones Unidas y los ODS, de transitar hacia nuevas tecnologías que “enverdezan” el crecimiento económico de los países, la economía verde, definida por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como la economía para un mejor bienestar humano y equidad social que reduzca significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica, aparece como una herramienta más de legitimación de los países del Norte en el Sur.

En este punto es preciso definir la división Norte-Sur como una ideología que va más allá de una división territorial. La categorización de los países del Norte responde a aquellos con mayores niveles de desarrollo económico que, vistos en un mapa, son los que se encuentran por encima del paralelo 0° del Ecuador, es decir, el continente europeo, América del Norte (únicamente Estados Unidos y Canadá) y ciertos países del norte de Asia (China, Japón y Corea del Sur, principalmente). Sin embargo, esta categorización no es absoluta y, por lo tanto, existen subdivisiones en los ámbitos internacional, regional e incluso dentro de los Estados.

Además, la economía verde es empleada por otros actores internacionales que rompen con la idea absoluta del Estado nación. En este sentido, su uso no es exclusivo de los países del Norte, sino que puede surgir desde una subdivisión del Norte-Sur en los países subdesarrollados en su búsqueda por alcanzar los estándares de sus metrópolis. Sin embargo, el término de economía verde surge en un esquema vertical dentro del cual el discurso hegemónico se reorganiza buscando mantener su vigencia.

La primera aparición del concepto de economía verde se atribuye al economista británico Nicholas Stern, antiguo miembro de la dirección del Banco Mundial (BM), quien elaboró un informe en 2006 en el cual tradujo a términos económicos los costos del cambio climático, pero también sus oportunidades de ganancia y nuevos negocios⁹. A raíz de esto, el PNUMA, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el BM produjeron una serie de informes en los cuales hacían referencia a términos como servicios ambientales, negocios verdes y crecimiento verde.

A partir de dichos informes, el término de economía verde fue definido como un modelo económico bajo en emisiones de carbono, tecnológica y energéticamente eficiente, con una promoción de la buena gestión del “capital natural”. El PNUMA señala que el objetivo de la economía verde debe ser el de mejorar las condiciones sociales para generar un estado de bienestar al mismo tiempo que reduce los riesgos ambientales y las crisis ecológicas. En pocas palabras, la economía verde utiliza de manera eficiente los recursos, lo que se traduce en bajas emisiones y siempre procura el bienestar social¹⁰.

No obstante, desde su origen, la idea de “enverdecer” la economía responde a la idea de mantener el sistema capitalista y el modelo de producción actual sustentado en el sector energético, a pesar del daño provocado al medio ambiente. En este sentido, destaca la función de las energías renovables como parte del modelo de transición que busca reducir la huella ecológica del ser

⁹ Juan David Arias, “La nueva economía verde y la vieja mercantilización de la naturaleza”, *Revista Ecología Política*, núm. 53, 2017, p. 13, [<https://www.jstor.org/stable/26333532>].

¹⁰ *Idem.*

humano en el planeta mediante la reducción de gases de efecto invernadero (GEI), principalmente dióxido de carbono (CO₂)¹¹.

Desde la Cumbre de la Tierra se planteó que la única solución al cambio climático era la reducción de emisiones de CO₂, idea que se reforzó con la firma del Protocolo de Kioto en 1997. A partir de entonces, se consolidó un idioma respecto a la medición del CO₂, que se convirtió en una nueva moneda traducible en toneladas de carbono que podían ser mercantilizadas y comercializadas en el ámbito internacional¹². De esta manera, el problema del cambio climático, más allá de ser tratado como un tema político y social, se vuelve económico y se fundamenta en los negocios del clima.

El uso del concepto de economía verde permitió la comercialización de un problema como el cambio climático mediante soluciones enfocadas en mecanismos de financiación; por ejemplo, con la Redd+ (reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) brinda apoyo a los países en desarrollo en sus procesos de reducción de emisiones por la deforestación y degradación de bosques, así como en la conversión de sus compromisos políticos establecidos en las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), en acciones sobre el terreno.

Lo mismo ocurre con los proyectos de energías renovables impulsados por grandes corporaciones, bancos y demás instituciones con fines de lucro. Stern menciona en su informe que la naturaleza y, en especial, el clima se ven como una variable importante para el crecimiento económico. La economía verde presenta los mecanismos de mercado como una gran herramienta para resolver la crisis climática¹³. Nuevamente se privilegió una visión económica del desarrollo centrada en el carbono y el optimismo tecnológico, cuya importancia es la buena gestión técnica del crecimiento económico.

¹¹ Margarita Porcelli y Norma Martínez, “Un cambio de paradigma económico global: hacia la economía verde con especial referencia a la generación de energías renovables en forma distribuida y sus avances legislativos a nivel nacional y provincial”, *Pensar en Derecho*, vol. 6, núm. 11, 2017, pp. 149-204.

¹² Juan David Arias, *op. cit.*, p. 13.

¹³ *Idem.*

LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE MÉXICO PARA LA UNIÓN EUROPEA EN EL SECTOR ENERGÉTICO

La relación entre México y la Unión Europea es histórica; desde la conformación de esta última como la Comunidad Económica Europea (CEE) en la década de 1960¹⁴, ambos actores han mantenido relaciones económicas y diplomáticas que fueron escalando en distintas áreas, entre ellas, se desarrollaron importantes mecanismos de cooperación que pretendían impulsar el desarrollo de México a partir de la ayuda de los Estados más desarrollados de la Unión Europea. Esta relación, previa a la conformación de la UE como tal, se puede entender a partir de los instrumentos jurídicos signados entre ambas partes, como se muestra a continuación (tabla 4).

Tabla 4. *Etapas de la relación entre México y la UE*

Instrumento jurídico	Descripción general
Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y México, firmado en julio de 1975.	Constituye el primer esfuerzo por institucionalizar las relaciones entre la CEE y México. Estableció, como mecanismo de diálogo político, un comité mixto integrado por ambas partes.
Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y México, signado en abril de 1991.	Incluyó una cláusula evolutiva para la ampliación del acuerdo en negociaciones posteriores.
Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, y los Estados Unidos Mexicanos. Firmado en 1998 en Bruselas, Bélgica. Entró en vigor a partir del año 2000.	Denominado como Acuerdo Global, estableció el libre comercio e institucionalizó el diálogo político y la cooperación entre las partes. Fue el primero de su tipo firmado por la UE con un país no europeo, considerando a México como socio estratégico.

Fuente: Máximo Romero¹⁵.

¹⁴ Máximo Romero, *Estudio sobre la cooperación en el Acuerdo Global México-Unión Europea*, Chile, Cepal, 2012, p. 9.

¹⁵ Máximo Romero, *op. cit.*

Actualmente, el Acuerdo Global es el principal instrumento jurídico que rige la relación entre México y la Unión Europea con el cual ambos actores han tenido cada vez mayor acercamiento. Para México la relación con la UE, después de Estados Unidos, es la más importante; la UE es su tercer socio comercial¹⁶, segundo inversionista¹⁷ y primer donador con proyectos enfocados en el combate del cambio climático y en la ayuda de la transición energética¹⁸.

Para la Unión Europea, México representa un enorme potencial para que las empresas europeas aumenten sus exportaciones. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), México es la 15.^a economía más grande del mundo y la 2.^a en América Latina. Los Estados miembros de la UE con mayor inversión en México son, en primer lugar, España con 73.4 mil millones de dólares, seguido de Alemania con 26.9 mil millones de dólares, Países Bajos con 21.3 mil millones de dólares y Bélgica con 21 mil millones de dólares. En México existen 17 263 empresas con capital de la UE, distribuidas principalmente en la Ciudad de México (23.6%), el Estado de México (10.8%), Nuevo León (8.6%), Puebla (5.6%) y Jalisco (5.4 por ciento)¹⁹.

Respecto al sector energético, desde el comienzo de las relaciones entre México y la Comunidad Económica Europea, se planteó la necesidad de esta última de asegurar el abastecimiento de materias primas, más aún después de la crisis energética del petróleo en la década de 1970 y la escasez en los países europeos. Actualmente, con la consolidación de la Unión Europea, el tema energético, así como la importancia de las materias primas para su transfor-

¹⁶ En 2020, la UE representó el 4.35% de las exportaciones de México, el 10.45% de las importaciones y el 7.8% del comercio total. Fue el tercer socio comercial de México, después de Estados Unidos (506.9 mil millones de dólares) y China (81.5 mil millones de dólares).

¹⁷ La inversión extranjera directa (IED) acumulada de la UE en México (1999 a marzo de 2021) es de 177.5 mil millones de dólares, y representa el 29% de la IED total en el país. Estados Unidos es el primer lugar con 284 mil millones de dólares; Canadá es el tercero, con 45 mil millones de dólares, y Japón el cuarto, con 28 mil millones de dólares (Máximo Romero, *op. cit.*).

¹⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Cifras destacadas de la relación comercial México-UE”, 2021 [embamex.sre.gob.mx/belgica/imagenes/Economicos/C_DEST_RELCOM_MXUE.pdf].

¹⁹ *Idem.*

mación, continúa siendo unos de los hitos principales en la cooperación de ambos actores.

Cabe señalar que, a lo largo de su historia, el ser humano ha impulsado formas de vida basadas en el aprovechamiento y consumo de energía, al mismo tiempo que depende de ella para mantener y desarrollar sistemas sociales, culturales, políticos y económicos que buscan satisfacer necesidades como alimentación, vivienda, transporte, bienes y servicios. Para ello, se ha recurrido a distintas fuentes de generación de energía: 1) energía convencional producida a partir de combustibles fósiles (hidrocarburos; petróleo, gas natural y carbón), 2) fuentes no convencionales que generan energía a partir de *shale oil*, crudo ligero y arenas bituminosas y 3) energías limpias y renovables: las primeras se definen como limpias debido a que emiten una cantidad baja de GEI en comparación con las dos clasificaciones anteriores, y las renovables son aquellas que, además de emitir bajas cantidades de GEI, generan energía a partir del aprovechamiento del viento, el agua y el sol, principalmente²⁰.

Hasta hoy, los hidrocarburos continúan siendo la principal fuente de energía en el mundo. De acuerdo con estadísticas de Enerdata (una consultoría internacional de energía), el consumo de petróleo, gas y carbón en 2019 constituía alrededor del 80% de la demanda mundial de energía, del cual el 31% corresponde al petróleo²¹. Además de ser el principal recurso con el cual se produce energía eléctrica, el petróleo se emplea como gasolina y diésel de motor, polietileno, gas propano, queroseno, detergentes, lubricantes, ceras, parafinas, plásticos, venenos. En resumen, el petróleo es la materia prima básica de la industria petroquímica, por lo que su uso está presente en todas las actividades que las sociedades industrializadas realizan de manera cotidiana y es el recurso estratégico relacionado con el sector energético más importante para el desarrollo del ser humano.

La Unión Europea ya no considera como un país subdesarrollado a México, sino emergente; es decir, reconoce que el país cuenta con un nivel macroeconómico superior a los países en desarrollo, pero inferior a los desarrollados. Si

²⁰ Gregorio Gil, *Energías del siglo XXI: de las energías fósiles a las alternativas*, Madrid, MundiPrensa, 2008.

²¹ Enerdata, “Consumo energético total”, en *Enerdata*, 2020, [<https://datos.enerdata.net/energia-total/datos-consumo-internacional.html>].

bien con esto podría catalogarse a México como no acreedor de “ayuda” a la cooperación por actores como la UE, se ha mantenido una relación de cooperación asimétrica²² entre ambos actores.

En palabras de Patricia Moreno: “[L]os países emergentes dependen en gran medida de las inversiones extranjeras, que ayudan a desarrollar las tecnologías necesarias para fortalecer el sector industrial y de producción. Muchos, además, disponen de recursos naturales que pueden explotarse a gran escala [en sectores estratégicos]”²³.

Así, los países emergentes se ven condicionados a extender sus relaciones comerciales con el exterior a partir de “tratados de libre comercio o eliminación de barreras a los intercambios”, con la finalidad de apoyar el aumento de su producto interno bruto (PIB), los ingresos de su población y mejorar sus infraestructuras. Se convierten en potencias exportadoras, pero se vuelven vulnerables a la dependencia económica y financiera de otros países²⁴.

En este sentido, desde la firma del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM), o Acuerdo Global, la influencia comercial e ideológica de esta última ha aumentado. En términos generales, el comercio de la UE con México en el periodo de 2000-2018 casi se triplicó al crecer un 295%, solo la maquinaria y los equipos de transporte representan casi la mitad del total de las exportaciones de la UE al país²⁵. En cuanto a las importaciones, en 2002 México importaba el equivalente a 5 617 413 100 euros y para 2021

²² Partiendo de la percepción de la cooperación internacional desde el punto de vista de la interdependencia asimétrica, se propone el término de cooperación asimétrica como el proceso de actuar de manera conjunta para alcanzar un acuerdo o propósito en común, tanto de los Estados como de otros actores nacionales e internacionales caracterizados por las desigualdades económicas, políticas, militares, etc., en su relación. Estas desigualdades se traducirían en costos y beneficios para cada actor, habiendo una ventaja para aquellos con mayores recursos económicos, políticos, militares, entre otros (Robert Keohane y Joseph Nye, *op. cit.*).

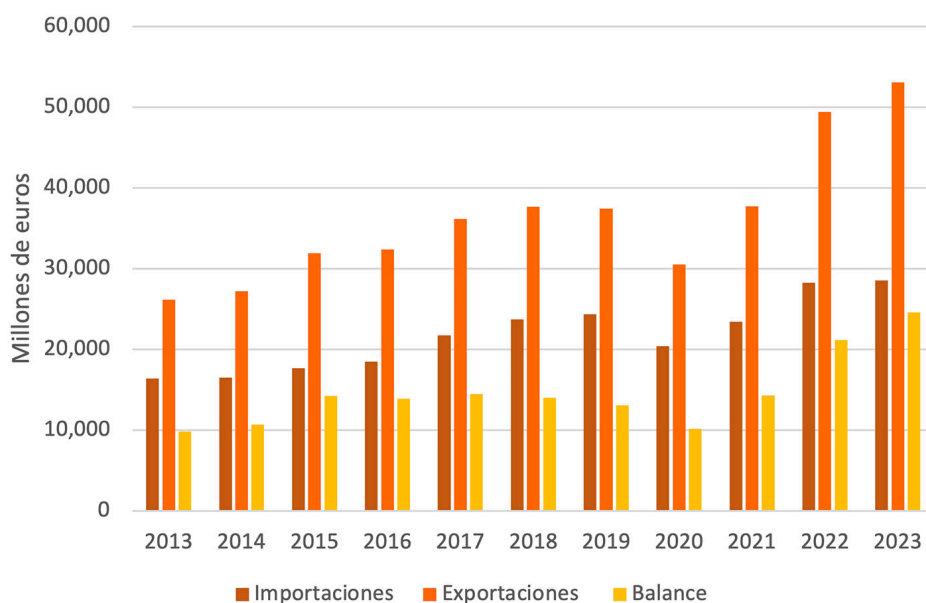
²³ Patricia Moreno, “¿Cuáles son los llamados países emergentes?”, en *El Orden Mundial*, 26 de octubre de 2021, [<https://elordenmundial.com/cuales-son-llamados-paises-emergentes/>].

²⁴ *Idem.*

²⁵ Roberto Peña, *México y la Unión Europea: a 20 años del Acuerdo Global*, México, UAM, 2021, p. 197.

esta cifra aumentó a 23 402 832 665 euros, de acuerdo con estadísticas comerciales de la UE²⁶. En este sentido, la siguiente gráfica ilustra el crecimiento en términos económicos que ha tenido la relación entre ambos actores en los últimos años.

Gráfica 1. Balance de las relaciones comerciales UE-México, 2013-2023



Fuente: Comisión Europea²⁷.

Por otro lado, ya que en el ámbito internacional la Unión Europea es el principal actor con una agenda “verde” y quien más ha promovido prácticas sostenibles así como cambios en políticas públicas en apego al cumplimiento de los

²⁶ Delegación de la Unión Europea en México, “La Unión Europea y México”, en *Delegación de la Unión Europea en México*, 30 de julio de 2021, [https://www.eeas.europa.eu/mexico/la-union-europea-y-mexico_es?s=248].

²⁷ European Commission, “European Union, Trade in goods with Mexico”, 2024, [https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_mexico_en.pdf].

objetivos del Acuerdo de París, esa ideología también ha permeado en México. La misma Delegación de la Unión Europea en el país²⁸ afirma que ambos actores han cooperado en el campo de la acción climática durante varios años, especialmente en el contexto de la negociación y el desarrollo del Acuerdo de París.

En materia energética, y desde la firma del TLCUEM hasta datos de 2021, la Unión Europea había invertido en México 68 881 838 euros²⁹ en un total de 20 proyectos a cargo de la Comisión Europea, ejecutados por diversas instituciones europeas y agencias de cooperación internacional entre las que destacan agencias de Alemania, España y Francia.

Por su parte, la Unión Europea ha impulsado al interior una serie de políticas denominadas Pacto Verde³⁰, cuyo objetivo es alcanzar la “neutralidad climática” en 2050. Cabe aclarar que para la UE ser climáticamente neutra o lograr la neutralidad climática significa reducir sus emisiones de GEI en un 55%, con respecto a los valores de 1990, para el 2050, y compensar las emisiones restantes para conseguir la meta de cero emisiones netas. Esto es importante porque, en dichas compensaciones, el argumento de la preservación del medio ambiente global es la herramienta principal para facilitarle al Norte el acceso y la explotación de los recursos naturales del Sur³¹.

El Pacto Verde Europeo “incluye iniciativas que abarcan el clima, el medio ambiente, la energía, el transporte, la industria, la agricultura y las finanzas sostenibles”³². Aunado a esto, mediante la Comisión, la UE ha planteado que

²⁸ Delegación de la Unión Europea en México, “Cooperación de la UE y sus Estados miembros en materia de medio ambiente, acción climática y energía en México”, en *Delegation of the European Union to Mexico*, 2020, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-medio-ambiente-acci%C3%B3n-clim%C3%A1tica-y-energ%C3%ADa_und_en].

²⁹ *Idem*.

³⁰ El Pacto Verde Europeo es una iniciativa que la Comisión de la UE puso en marcha a partir de diciembre de 2019, cuyo objetivo 55 busca reducir las emisiones de la UE en al menos un 55% de aquí a 2030 mediante una obligación jurídica de todos los Estados miembros.

³¹ Vandana Shiva, “The Greening of Global Reach”, en Gearóid Ó Tuathail *et al.* (eds.), *The Geopolitics Reader*, London, Routledge, 1998, pp. 231-235.

³² Consejo Europeo, “Pacto Verde Europeo”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2022, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/>].

su cooperación con actores externos tiene que apearse al cumplimiento del Pacto y, en general, a medidas en favor del cambio climático.

COOPERACIÓN ASIMÉTRICA, MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA

La relación entre México y la Unión Europea, como ejemplo de cooperación asimétrica, tiene que ver principalmente con el nivel de prioridad que le da cada actor a su relación con el otro. Para México, la UE representa la segunda fuente de inversión extranjera directa (IED) y es su tercer socio comercial más importante, por lo que México prioriza esta relación, aun por encima de América Latina u otra región, excepto Estados Unidos³³.

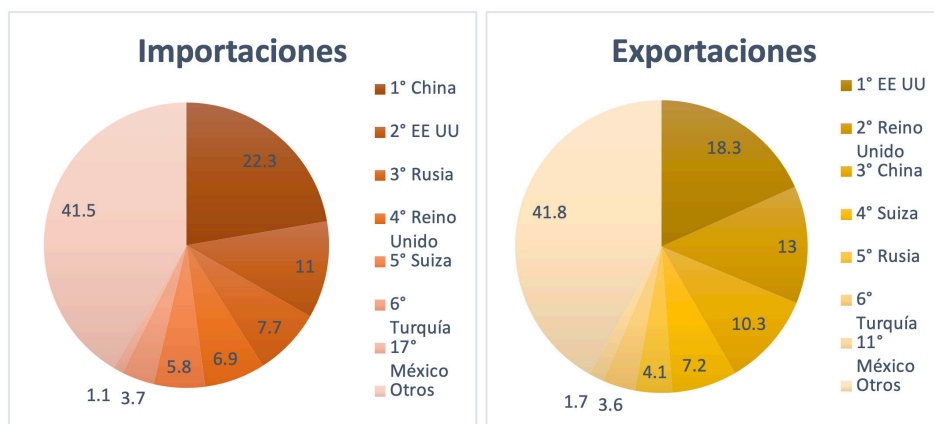
Las prioridades de la Unión Europea en los aspectos económico, estratégico y de cooperación se centran, primero, en sus Estados miembros más el Reino Unido y, después, en los Estados Unidos, China y los Estados de la “vecindad europea”³⁴, además de Rusia. México es un actor relevante porque funge como una conexión de la UE con la región de América Latina y América del Norte (Estados Unidos y Canadá); sin embargo, vendría a posicionarse después de los Estados ya mencionados.

Las siguientes gráficas muestran, a manera de comparación, la diversificación del comercio tanto de la Unión Europea como de México, en donde se puede observar la asimetría entre ambos actores. Por un lado, la UE concentra parte importante de sus importaciones y exportaciones entre sus propios miembros, lo cual ha sido clave en su integración y fortalecimiento como un actor importante a nivel internacional; por otro lado, deja ver el lugar que tiene México para la UE, es decir, la interrupción o pérdida de su relación económica no tendría gran impacto para la UE, contrario al caso de México.

³³ Roberto Peña, *op. cit.*, p. 193.

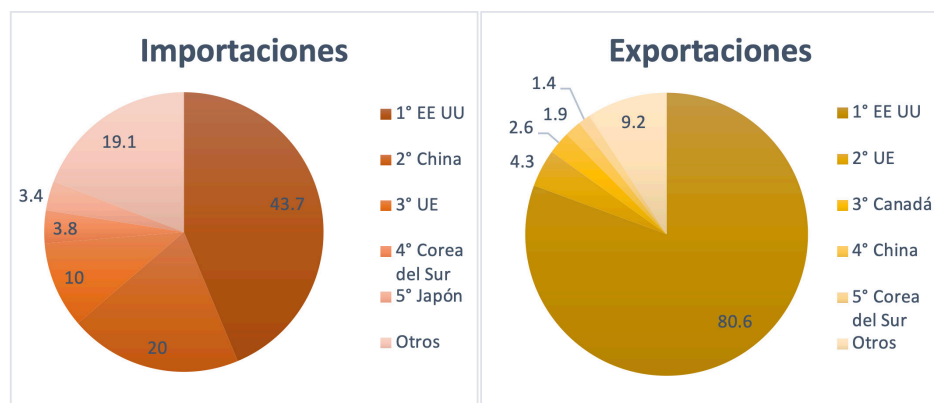
³⁴ Los países que forman parte de la vecindad europea son Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania.

Gráfica 2. Comercio de la UE con otros países en 2021 (porcentaje)



Fuente: Eurostat³⁵.

Gráfica 3. Comercio de México con otros países en 2021 (porcentaje)



Fuente: Banco de México³⁶.

³⁵ European Commission, *op. cit.*

³⁶ Banco de México, "Comercio de México por país, tratados de libre comercio y acuerdos comerciales", 2022, [https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/comercioexterior/fichas/reporte_comercio.pdf].

México ha concentrado sus relaciones comerciales con Estados Unidos, país del cual el principal producto que importa es el petróleo refinado (8.9%)³⁷, y esto vulnera a México por la falta de diversificación de su mercado. En cuanto a la relación con la UE, para México esta ha significado una salida crucial a dicha dependencia, al menos esa ha sido la intención desde la firma del TLCU-EM. De los porcentajes de la gráfica 3, Alemania representa el 3.4% de importaciones y el 1.5% de exportaciones, lo que convierte a este país en el principal socio comercial de la Unión Europea para México.

Todo acuerdo de cooperación apunta en dos direcciones, por lo que el interés de México está anclado a la búsqueda de inversión extranjera para aumentar sus índices de desarrollo económico, además de su alineación a la agenda internacional del cambio climático. Asimismo, un interés común entre los miembros de la UE con México es la penetración de las empresas europeas en el territorio mexicano con el propósito de aprovechar los recursos energéticos de este, dado que en materia energética los operadores privados, principalmente extranjeros, tienen el permiso del Estado mexicano para la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía en el país³⁸.

Cabe apuntar que durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) se realizaron cambios trascendentes en materia energética para México. López Obrador estableció como objetivos principales garantizar con producción nacional el suministro de combustibles y energía eléctrica a la población mexicana mediante el fortalecimiento y rescate de las empresas estatales Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE) para que volvieran a operar como palancas del desarrollo nacional. Entre las principales acciones en materia legal, el Senado de la República aprobó, a inicios de 2021, reformas a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de la Industria Eléctrica. Con ello se pretendía, por un lado, que la Secretaría de Energía (Sener) tomara las instalaciones del sector privado “por seguridad o interés na-

³⁷ Observatorio de Complejidad Económica (OEC), “Comercio bilateral entre México y Estados Unidos”, en OEC, 2020, [<https://oec.world/es/profile/bilateral-country/mex/partner/usa>].

³⁸ Jaime Cárdenas, “La reforma energética: recuperación de la rectoría económica”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 65, 2021, [<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/16411/17091>].

cional” y, por otro, eliminar el esquema igualitario entre las empresas estatales y privadas, de modo que la prioridad quedaría de la siguiente manera: 1) energía producida por las hidroeléctricas –en su mayoría, públicas–, 2) energía generada en plantas de la CFE, 3) energía eólica o solar de particulares y 4) ciclos combinados de empresas privadas³⁹.

Sin embargo, los resultados de las últimas reformas también han tenido grandes cuestionamientos en términos prácticos, ya que en muchas comunidades del país se continúa priorizando al sector privado. Los proyectos de generación de energía renovable que se otorgaron a este sector durante el gobierno de Enrique Peña Nieto continuaron con el gobierno de López Obrador, aun con las reformas ya mencionadas. Y si bien no se han otorgado nuevos contratos a privados, sí se ha permitido continuar con los proyectos que ya tenían en desarrollo cuya duración, en promedio, es de 20 a 25 años para energía eólica y de 25 a 30 años en energía solar fotovoltaica.

Por último, México y la Unión Europea han empleado diversos mecanismos de cooperación entre los que destacan las alianzas estratégicas para desarrollar el Acuerdo de París y el TLCUEM o Acuerdo Global, entre otros⁴⁰. A continuación, se presenta un breve resumen sobre lo que aporta o significa cada uno, de manera que sirvan de ejemplo para ilustrar la dinámica de cooperación entre la UE y México.

³⁹ Cámara de Diputados, “Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 5877-I, 2021, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/oct/20211001-I.pdf>].

⁴⁰ Entre los otros proyectos o estrategias de cooperación entre la UE y México en el sector energético y medio ambiente, se encuentran: 1) acción empresarial de bajo carbono y de economía circular (*low carbon and circular economy business action*), 2) Blending / LAIF (Latin America Investment Facility) y 3) Instrumento de Apoyo a los Diálogos Sectoriales México – Unión Europea (SDSF), cada uno se detalla en el siguiente apartado.

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea

A partir de la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (TLCUEM) en el 2000, el comercio bilateral se triplicó. El TLCUEM, también denominado Acuerdo Global, es el principal instrumento comercial y político que rige la relación entre ambos actores.

En materia energética, el TLCUEM promueve la cooperación con empresas europeas por medio del desarrollo de tecnologías no contaminantes en México (Comisión Europea, Acuerdo Estados Unidos-México). Los principales países europeos socios comerciales de México durante 2020 fueron Alemania, España, Italia, Francia, Reino Unido, Países Bajos y Bélgica. Cabe mencionar que, como se mencionó anteriormente, estos países tienen una importante participación en el sector energético, y las empresas con mayor inversión en energías renovables en México son españolas e italianas, pero la mayor participación de “ayuda” al desarrollo sustentable proviene de Alemania⁴¹.

El Acuerdo liberalizó el comercio de todos los bienes industriales y la mayoría de los agrícolas. Las empresas europeas son importantes inversoras en la economía mexicana⁴², además de impulsar distintos ámbitos, entre ellos los medioambientales, la cooperación técnica y cultural. De los principales productos que exporta México a la UE, el 15.6% corresponde a petróleo, gas y carbón, y el resto son equipo electrónico (16.8%), maquinaria y accesorios mecánicos (24.85%), así como vehículos y aeronáutica (16.8 por ciento)⁴³.

Debido a la gran demanda y el crecimiento de las relaciones comerciales, políticas y culturales entre México y la UE a raíz del Acuerdo Global, en 2020 la oficina de comunicación social de la Secretaría de Economía de México

⁴¹ Asociación Mexicana de Energía (AME), “¿Quiénes somos?”, en *Asociación Mexicana de Energía*, 2020, [<https://www.amenergia.org/somos>].

⁴² Delegación de la Unión Europea en México, “Cooperación de la UE y sus Estados miembros...”.

⁴³ Mundi, “Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea: ¿Cuáles son sus objetivos y principales ventajas?”, en *Mundi*, 2021, [<https://mundi.io/exportacion/tlcuem/>].

informó, mediante un comunicado de prensa, sobre la conclusión del proceso de modernización del TLCUEM que había iniciado cuatro años atrás. La modernización del tratado incluyó, entre otras cosas, cuatro nuevos capítulos: 1) pymes, 2) anticorrupción, 3) comercio digital y 4) desarrollo sustentable. En este último capítulo se hace énfasis en la protección del medio ambiente y se establece una clara referencia al Acuerdo de París.

Como ya se señaló, desde la conformación de la Comunidad Económica Europea, México ha sido un socio estratégico para la actual Unión Europea. El Acuerdo Global que entró en vigor en el 2000 ha regido la cooperación entre ambos actores. Sin embargo, a 20 años de su comienzo, se propuso la actualización, debido a que tanto la UE como México habían suscitado muchos cambios en el interior. La UE tiene 13 nuevos Estados miembros, siguió desarrollando su mercado único e introdujo el euro. Por su parte, México aumentó su producción per cápita en casi el 20%, se unió a la OCDE y se convirtió en una economía emergente –con base en los parámetros de esta organización y de la Unión Europea–.

Alianza Estratégica para la Implementación del Acuerdo de París

La Alianza Estratégica para la Implementación del Acuerdo de París (SPIPA, por sus siglas en inglés)⁴⁴ es un proyecto impulsado por la Unión Europea, por medio de la Comisión Europea, que busca generar asociaciones entre los países miembros del Grupo de los 20 (G20) para implementar medidas que contribuyan al cumplimiento de dicho acuerdo. Esta cooperación es vertical –asimétrica–, dado que se basa en la ayuda de los países más desarrollados a los menos desarrollados.

La estrategia tiene por objetivos incidir en las políticas climáticas de los países que la conforman, elevar la cooperación e inversión bilateral de la UE con otros Estados en la búsqueda de los objetivos del Acuerdo de París y para el cumplimiento de las NDC, así como concientizar la participación pública y

⁴⁴ European Union, “Strategic Partnerships for the Implementation of the Paris Agreement (SPIPA)”, en *European Union External Action. The Diplomatic Service of the European Union*, 2019, [https://www.eeas.europa.eu/node/62990_en].

empresarial respecto a los daños y oportunidades asociados con la ejecución del Acuerdo⁴⁵.

El proyecto se centra en intensificar la colaboración en materia de políticas previas a lo largo de cuatro ejes temáticos: instrumentos de política de mitigación, estrategias de mediados de siglo/renovación de las contribuciones al Acuerdo de París determinadas en el ámbito nacional, transparencia climática y planificación de la adaptación. Está cofinanciado por el Instrumento de Asociación de la UE (20 millones de euros) y la Iniciativa Internacional Alemana sobre el Clima (cinco millones de euros) para ampliar las colaboraciones europeas en materia de políticas climáticas con otras economías importantes entre las que se contempla a México⁴⁶.

En el caso específico con México, la Alianza se plantea en tres ejes temáticos: política energética; política climática y digitalización; recuperación e innovación empresarial. En conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán), la UE respalda el proyecto que hasta ahora se planteó por tres años, de 2018 a noviembre de 2022. Cabe apuntar que la GIZ tiene un amplio catálogo de proyectos con México en temas concernientes a energía y medio ambiente; todos, desde una lógica vertical. Si bien han resultado ser más incluyentes en comparación con otras agencias de cooperación internacional, se rigen bajo el imaginario del desarrollo.

Otros proyectos y/o estrategias de cooperación entre la Unión Europea y México en el sector energético y medio ambiente

Acción empresarial de bajo carbono y de economía circular (low carbon and circular economy business action). Es un proyecto impulsado por empresas europeas que tiene el propósito de promover los principios del Acuerdo Verde

⁴⁵ Consejo Europeo, “Acuerdo de París sobre el cambio climático”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f., [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/paris-agreement/>].

⁴⁶ IKI Alliance Mexico, “SPIPA-Asociación Estratégica para la Implementación del Acuerdo de París”, en *IKI Alliance Mexico*, s.f., [<https://iki-alliance.mx/portafolio/strategic-partnerships-for-the-implementation-of-the-paris-agreement-spipa/>].

de la Unión Europea y apoyar la puesta en marcha del Acuerdo de París sobre el cambio climático. Al ser una acción empresarial, se centra en buscar oportunidades de negocio en sectores que puedan generar un impacto sostenible dentro de la economía verde, como el energético⁴⁷.

Blending/LAIF (Latin America Investment Facility). Es un mecanismo de financiamiento que combina contribuciones financieras de la Unión Europea, asistencia técnica y préstamos económicos para el desarrollo con el objetivo de promover la infraestructura e inversión en sectores como el del transporte, energía y medio ambiente en América Latina.

De 2014 a 2022, en México hubo tres proyectos ejecutados a raíz de esta estrategia de financiamiento:

1. Combate al cambio climático en la agricultura (*combating climate change in agriculture* [FIRA Program]). Se trata de la financiación de la agricultura sostenible, ejecutada por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).
2. Proyecto regional Fondo de Desarrollo Geotérmico para América Latina (Geothermal Development Facility for Latin America) del banco alemán de desarrollo Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Este proyecto apoya la energía geotérmica a escala regional en América Latina.
3. LAIF City Life, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Es una iniciativa de identificación y preparación de proyectos de inversión en ciudades sostenibles en América Latina⁴⁸.

Instrumento de Apoyo a los Diálogos Sectoriales México-Unión Europea (SDSF). Es un mecanismo político de seguimiento y acompañamiento en la relación bilateral México-UE para asegurar el desarrollo de las alianzas estratégicas en-

⁴⁷ European Cluster Collaboration Platform, “Low Carbon Business Action (LCBA) Mexico. Year 1 Achievements”, en *European Cluster Collaboration Platform*, 2022, [<https://www.clustercollaboration.eu/content/low-carbon-business-action-lcba-mexico-year-1-achievements>].

⁴⁸ Delegación de la Unión Europea en México, “Cooperación de la UE y sus Estados miembros...”.

tre ambos actores, así como del Acuerdo Global y su modernización, además de otros acuerdos entre los Estados miembros de la UE y México.

Estos proyectos son ejemplo de cómo el tema del cambio climático y la preocupación por el medio ambiente han servido como puente para la cooperación al desarrollo y se han convertido en un tema transversal que se ocupa de otros sectores como el energético al ser el principal emisor de GEI para crear nuevos proyectos y medidas que reproducen el discurso del desarrollo del Norte al Sur, pues se culpabiliza por igual a los países de ambos polos de los daños al medio ambiente; sin embargo, históricamente los países más desarrollados han sido los mayores responsables dado sus elevados niveles de consumo de recursos.

La inversión extranjera en energía que se destina a México asciende a 49 441 millones de dólares; España ocupa el segundo lugar en esta participación. Según el Instituto de Comercio Exterior de España, las empresas más importantes del sector energético se encuentran en México, principalmente para la generación de electricidad a partir de energías renovables⁴⁹. Asimismo, solo 14 empresas privadas de la industria energética representan el 29% de la capacidad total en la producción de electricidad del país, con más de 25 mil millones de dólares en inversión⁵⁰. De estas empresas destacan, con un amplio margen, las españolas Acciona con 10 117 MW (megavatios) e Iberdrola con 10 000 MW⁵¹; solo el 13% de lo que produce esta última proviene de fuentes renovables, sobre todo de parques eólicos⁵².

A continuación, se puede observar un listado de las empresas del sector privado, tanto nacionales como extranjeras, y la capacidad de producción de energía que han generado en México, en donde sobresalen Acciona e Iber-

⁴⁹ Patricia Tapia, “Empresas energéticas de España en México, más allá de Iberdrola y Repsol”, *Forbes*, 9 de febrero de 2022, [<https://forbes.com.mx/negocios-empresas-energeticas-de-espana-en-mexico-mas-alla-de-iberdrola-y-repsol/>].

⁵⁰ AME, *op. cit.*

⁵¹ *Idem.*

⁵² Iberdrola México, “Iberdrola en México”, en *Iberdrola México*, 2024, [<https://www.iberdrolamexico.com/conocenos/iberdrola-en-mexico/>].

drola. Cabe señalar que la energía que producen no solo proviene de fuentes renovables, sino que su mayoría depende de ciclo combinado⁵³.

Tabla 5. *Participación de empresas privadas en la producción de energía en México*

Empresa	País	Generación de energía (mw)	
Iberdrola	España	10 000	<p>■ GENERACIÓN DE ENERGÍA (MW)</p>
Mitsui	España	2 233	
Saavi	México	Sin información	
Naturgy	España	2 035	
Enel	Italia	300	
Mitsubishi	Japón	Sin información	
Ienova	México	Sin información	
EVM	México	950	
Techgen	México	900	
Fisterra	España	Sin información	
Grupo México	México	Sin información	
AES	Estados Unidos	1 050	
KST México	Estados Unidos	433	
Engie	Francia	3 000	
Contourglobal	Reino Unido	518	
Acciona	España	10 117	
Atlantica	Reino Unido	Sin información	

Fuente: elaboración propia con base en la Asociación Mexicana de Energía⁵⁴.

⁵³ El ciclo combinado es una tecnología para producir energía eléctrica a base de combustibles fósiles en termoelectricas, con la diferencia de que su proceso combina dos ciclos que operan de manera consecutiva: el de una turbina de gas natural y el que opera con una turbina de vapor (Iberdrola México, *op. cit.*).

⁵⁴ AME, *op. cit.*

De acuerdo con David Mendoza, a partir de la Reforma Energética de 2013 las empresas privadas (nacionales y extranjeras) podían generar energía eléctrica para su autoconsumo, además de vender su excedente a la CFE, o para su compra o venta a extranjeros, por medio de la adquisición y operación de plantas eléctricas mediante contratos autorizados por la CFE⁵⁵. Tras la Reforma Eléctrica de 2021 y la posterior compra que la CFE hizo a Iberdrola de 13 plantas de generación de energía eléctrica⁵⁶ que esta última tenía en México, la empresa mexicana pasó de generar el 39.6% al 55.5% del total de la energía en el país⁵⁷.

Aun con lo anterior, existen alrededor de 40 empresas europeas con incidencia en el sector energético de México que participan desde la generación y comercialización hasta la construcción, operación y mantenimiento, además de proveedores de equipos, servicios y financiamiento. Entre las principales empresas se encuentran las de la siguiente tabla.

Tabla 6. *Empresas europeas que participan en el sector energético de México*

Generación y comercialización	Construcción, operación y mantenimiento	Financiación de proyectos
Iberdrola, Abengoa, Acciona, Alten, X-Elio, Naturgy, Fistera Energy con Ektria, Alter Enersun, Bas Corporation, FVR, Cox Energy, Apanet Green System Sp. Z.O.O., Ekotop.	Siemens-Gamesa, Grupo Ortiz, Energoya, Ingeteam, Dhamma Energy, Eosol, Elawan Energy, Sampol y Elecnor, Dagas.	BBVA, Santander y Sabadell, Citibanamex, Biocontrol, Novozymes.

Fuente: elaboración propia.

⁵⁵ David Mendoza, *La política de transición energética en el contexto de la economía verde* (tesis de doctorado), México, UNAM, 2017, p. 122.

⁵⁶ Equivalentes a 8 500 MW, es decir, el 80% de su capacidad total en el país. De estas plantas, 12 son de tecnología de ciclo combinado (Monterrey I y II, Altamira III y IV, Altamira V, Escobedo, La Laguna, Tamazunchale I, Baja California y Topolobampo II y III, Monterrey III y IV, Tamazunchale II y Enertek) y una más de energía eólica: el parque de La Venta III, en Oaxaca.

⁵⁷ Cámara de Diputados, *op. cit.*

Por último, las empresas europeas han buscado ya no solo reducir sus costos de producción al momento de invertir o desplazarse a países como México, sino que también buscan ganar más mercados⁵⁸. Sin embargo, México, como un socio estratégico para la Unión Europea y con una relación que año con año continúa creciendo, tiene el deber de repensar y modificar su legislación en sectores estratégicos como el energético. En el caso particular de los bioenergéticos, cuya participación en la matriz energética, a pesar de ser reducida, va en aumento, deben establecerse parámetros claros que beneficien a las y los mexicanos por encima de empresas e inversionistas extranjeros. De lo contrario, la brecha en la asimetría de dicha cooperación será cada vez más grande y los resultados no siempre favorables para México y su población.

REFLEXIONES FINALES

Los estudios alrededor de la seguridad energética en las relaciones internacionales han cobrado fuerza a raíz de su importancia como un tema de seguridad nacional. Se puede considerar a la Cumbre de la Tierra de 1992, realizada en Río de Janeiro, como el suceso que introdujo en la agenda internacional la importancia del cuidado al medio ambiente y la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para prevenir el calentamiento global y, con ello, hacer frente a las amenazas ambientales en términos de seguridad nacional y global.

Esto no significa la inexistencia de precedentes, sin embargo, con la Cumbre de Río el tema de la crisis ambiental entró en la agenda pública global como una prioridad política incuestionable, con lo cual apareció un nuevo modelo energético cuyo propósito ha sido transitar hacia la generación de energía con base en fuentes alternas de las cuales sobresalen las renovables al ser aquellas que tienen el menor impacto ambiental en comparación con las fuentes convencionales (petróleo, gas natural y carbón), pues emiten bajos niveles de GEI. Además, las energías renovables se obtienen a partir de fuentes inagotables a

⁵⁸ Braulio Carbajal, “Firmas europeas ven el atractivo de México”, *Milenio*, 26 de enero del 2015, [<https://www.milenio.com/negocios/firmas-europeas-ven-el-atractivo-de-mexico>].

escala humana, por lo que se regeneran naturalmente y su disponibilidad es mucho mayor que las fuentes fósiles.

Para México, la Unión Europea representa un importante socio, ya que es el segundo inversionista. De 1999 a 2021, la inversión extranjera directa que México recibió de la UE asciende a 177.5 mil millones de dólares, la cual representa el 29% del total de arribo de dicha inversión durante ese periodo. Además, la UE es la primera donadora con proyectos enfocados en el combate del cambio climático y la ayuda de la transición energética. La relación entre ambos actores es histórica, se remonta a la Comunidad Económica Europea en la década de 1960. Desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea en el 2000, la relación comercial ha aumentado un 295%, pero también la relación política e ideológica.

La Unión Europea ha declarado que ha cooperado con México por medio de reuniones bilaterales en el ámbito de la acción climática durante varios años, especialmente en el contexto de la negociación y ejecución del Acuerdo de París. Asimismo, la UE ha remarcado mediante la Comisión Europea que su cooperación con actores externos tiene que apegarse al cumplimiento del Pacto Verde y, en general, a medidas en favor del cambio climático. Más aún, a raíz de la Reforma Energética de 2013 en México, que permitió a empresas privadas extranjeras generar energía para su autoconsumo y venta a partir del aprovechamiento de los recursos naturales del país, tanto de hidrocarburos como de los recursos renovables⁵⁹, la Unión Europea se benefició de esto para que empresas europeas aumentaran su participación en el sector energético mexicano.

Hasta 2021, la UE había invertido en México alrededor de 68 millones de euros en 20 proyectos energéticos a cargo de la Comisión Europea, ejecutados por diversas instituciones europeas y agencias de cooperación internacional entre las que destacan agencias alemanas, españolas y francesas. Solo 14 empresas privadas de la industria energética representan el 29% de la capacidad total en la producción de electricidad del país, con más de 25 mil millones de dólares en inversión. De estas empresas sobresalen Acciona e Iberdrola, cuyos proyectos se enfocan en la generación de energía renovable mediante parques eólicos y el sol.

⁵⁹ David Mendoza, *op. cit.*

La condición de asimetría entre México y la UE obliga, de cierta forma, al primero a mantener sus relaciones comerciales y políticas con la segunda, al mismo tiempo que esta cuenta con la libertad para llevar a cabo proyectos en el territorio mexicano sin que represente un riesgo mayor para su mercado dado que no depende de México para diversificar su comercio. Por ejemplo, en la UE, México ocupa el onceavo lugar en exportaciones y diecisieteavo en importaciones, mientras que en México, la UE se ubica en el segundo lugar de exportaciones y el tercero de importaciones. Además, dado el hecho de que México tiene concentrada la mayoría de sus relaciones comerciales con Estados Unidos, la principal fuente para pluralizar su mercado es la UE y sus Estados miembros.

A pesar de lo anterior, geopolíticamente México es un socio importante para la UE, ya que su ubicación geográfica le posibilita conectar con Estados Unidos y América Latina, al mismo tiempo que aprovechar los vastos recursos naturales (tanto hidrocarburos como renovables) que posee el territorio mexicano para la generación de energía. Y en un contexto tan cambiante y de continuas guerras en Estados cercanos a la UE, esta necesita ampliar y fortalecer sus relaciones de cooperación con otras regiones, como América Latina.

Finalmente, es necesario romper con la idea de la cooperación asimétrica como un mecanismo de ayuda dirigido del Norte al Sur, cuyas medidas y responsabilidades se enfocan en “ayudar” a este último a alcanzar los índices de desarrollo (económico) en un planeta que no podría soportarlo –en el imaginario de que esto fuera posible–, y cuestionar el modo de producción capitalista que difunden los sectores más desarrollados, no solo los países del Norte, sino también los de los sectores más desarrollados dentro de los países del Sur. De otra manera, hará falta más de un planeta Tierra para mantener el estilo de vida del ser humano en esta.

REFERENCIAS

- ARIAS, Juan David, “La nueva economía verde y la vieja mercantilización de la naturaleza”, *Revista Ecología Política*, núm. 53, 2017, pp. 12-16, [<https://www.jstor.org/stable/26333532>].
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE ENERGÍA (AME), “¿Quiénes somos?”, en *Asociación Mexicana de Energía*, 2020, [<https://www.amenergia.org/somos>].
- BANCO DE MÉXICO, “Comercio de México por país, tratados de libre comercio y acuerdos comerciales”, 2022, [https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/comercioexterior/fichas/reporte_comercio.pdf].
- CÁMARA DE DIPUTADOS, “Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 5877-I, 2021, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/oct/20211001-I.pdf>].
- CARBAJAL, Braulio, “Firmas europeas ven el atractivo de México”, *Milenio*, 26 de enero del 2015, [<https://www.milenio.com/negocios/firmas-europeas-ven-el-atractivo-de-mexico>].
- CÁRDENAS, Jaime, “La reforma energética: recuperación de la rectoría económica”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 65, 2021. [<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/16411/17091>].
- CONSEJO EUROPEO, “Acuerdo de París sobre el cambio climático”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f., [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/paris-agreement/>].
- _____, “Pacto Verde Europeo”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2022, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/>].
- DELEGACIÓN DE LA UNIÓN Europea en México, “Cooperación de la UE y sus Estados miembros en materia de medio ambiente, acción climática y energía en México”, en *Delegation of the European Union to Mexico*, 2020, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-medio-ambiente-acci%C3%B3n-clim%C3%A1tica-y-energ%C3%ADa_und_en].

- _____, “La Unión Europea y México”, en *Delegación de la Unión Europea en México*, 30 de julio de 2021, [https://www.eeas.europa.eu/mexico/la-union-europea-y-mexico_es?s=248].
- DURAND, Leticia, Anja Nygren y Anne Cristina de la Vega (coords.), *Naturaleza y neoliberalismo en América Latina*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/UNAM, 2019.
- ENERDATA, “Consumo energético total”, en *Enerdata*, 2020, [<https://datos.enerdata.net/energia-total/datos-consumo-internacional.html>].
- EUROPEAN CLUSTER Collaboration Platform, “Low Carbon Business Action (LBCA) Mexico. Year 1 Achievements”, en *European Cluster Collaboration Platform*, 2022, [<https://www.clustercollaboration.eu/content/low-carbon-business-action-lcba-mexico-year-1-achievements>].
- EUROPEAN COMMISSION, “European Union, Trade in goods with Mexico”, 2024, [https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_mexico_en.pdf].
- EUROPEAN UNION, “Strategic Partnerships for the Implementation of the Paris Agreement (SPIPA)”, en *European Union External Action. The Diplomatic Service of the European Union*, 2019, [https://www.eeas.europa.eu/node/62990_en].
- GIL, Gregorio, *Energías del siglo XXI: de las energías fósiles a las alternativas*, Madrid, MundiPrensa, 2008.
- IBERDROLA MÉXICO, “Iberdrola en México”, en *Iberdrola México*, 2024, [<https://www.iberdrolamexico.com/conocenos/iberdrola-en-mexico/>].
- IKI ALLIANCE MEXICO, “SPIPA-Asociación Estratégica para la Implementación del Acuerdo de París”, en *IKI Alliance Mexico*, s.f., [<https://iki-alliance.mx/portafolio/strategic-partnerships-for-the-implementation-of-the-paris-agreement-spipa/>].
- KEOHANE, Robert y Joseph Nye, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición* (trad. Heber Cardoso), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1977.
- KLARE, Michael, *Guerra por los recursos. El futuro conflicto mundial* (trad. José Antonio Bravo), Nueva York, Owl Books, Henry Holt & Company, 2002.
- MENDOZA, David, *La política de transición energética en el contexto de la economía verde* (tesis de doctorado), México, UNAM, 2017.

- MORENO, Patricia, “¿Cuáles son los llamados países emergentes?”, en *El Orden Mundial*, 26 de octubre de 2021, [<https://elordenmundial.com/cuales-son-llamados-paises-emergentes/>].
- MUNDI, “Tratado de Libre Comercio entre México y La Unión Europea: ¿Cuáles son sus objetivos y principales ventajas?”, en *Mundi*, 2021, [<https://mundi.io/exportacion/tlcuem/>].
- NACIONES UNIDAS, “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en *Naciones Unidas*, s.f., [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>].
- OBSERVATORIO DE COMPLEJIDAD ECONÓMICA (OEC), “Comercio bilateral entre México y Estados Unidos”, en *OEC*, 2020, [<https://oec.world/es/profile/bilateral-country/mex/partner/usa>].
- OCAMPO, Óscar, “Democratizar la política energética en México”, en *IMCO. Centro de Investigación en Política Pública*, 2021, [https://imco.org.mx/democratizar-la-politica-energetica-en-mexico/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiAoa5BhCNARIsADVlZzc9yU5JM1f7spfaN3G-mrYXE2HINIfAEKCxcVTyjtWm_W82cvwxWGYaAgodEALw_wcB].
- PEÑA, Roberto, *México y la Unión Europea: a 20 años del Acuerdo Global*, México, UAM, 2021.
- PORCELLI, Margarita y Norma Martínez, “Un cambio de paradigma económico global: hacia la economía verde con especial referencia a la generación de energías renovables en forma distribuida y sus avances legislativos a nivel nacional y provincial”, *Pensar en Derecho*, vol. 6, núm. 11, 2017, pp. 149-204.
- RODRÍGUEZ, Víctor, *Seguridad energética: análisis y evaluación del caso de México*, Ciudad de México, Naciones Unidas, 2018.
- ROMERO, Máximo, *Estudio sobre la cooperación en el Acuerdo Global México-Unión Europea*, Chile, Cepal, 2012.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, “Cifras destacadas de la relación comercial México-UE”, 2021, [embamex.sre.gob.mx/belgica/images/Economicos/C_DEST_RELCOM_MXUE.pdf].
- SHIVA, Vandana, “The Greening of Global Reach”, en Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, London, Routledge, 1998, pp. 231-235.

- TAPIA, Patricia, “Empresas energéticas de España en México, más allá de Iberdrola y Repsol”, *Forbes*, 9 de febrero de 2022, [<https://forbes.com.mx/negocios-empresas-energeticas-de-espana-en-mexico-mas-alla-de-iberdrola-y-repsol/>].
- TORNEL, Carlos, “¿Seguridad o soberanía energética?”, *Nexos*, 26 de abril de 2021, [<https://medioambiente.nexos.com.mx/seguridad-o-soberania-energetica/>].

LA CUMBRE CELAC-UE DE BRUSELAS 2023. HACIA EL RESCATE DE LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS

JORGE ALBERTO QUEVEDO FLORES

INTRODUCCIÓN

Han pasado 25 años de la propuesta de Asociación Estratégica Birregional Eurolatinoamericana (1999-2024), la cual ha tenido varios altibajos y vicisitudes desde el contexto de ambas regiones, así como externalidades que han derivado en que hasta el momento no se haya concretado del todo dicha propuesta¹. Una de las principales herramientas para formalizar la Asociación es la diplomacia de cumbres, que ha sido una estrategia empleada más en los últimos años en el campo de las relaciones internacionales, y que se formalizó a partir de la década de 1980 como forma de un diálogo político directo al más alto nivel interestatal.

El punto de partida es la primera cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE-ALC), celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1999, que generó un diálogo birregional y la capacidad de convocar a 48 países –en

¹ Klaus Bodemer, “¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe en Río de Janeiro”, *Revista de Desarrollo y Cooperación*, núm. 2, 1999, p. 11.

ese momento, hasta llegar a 61–, así como a representantes de organismos regionales e internacionales, que han hecho de estas cumbres uno de los foros de mayor envergadura del mundo. Lo anterior ha podido generar un afianzamiento del sistema de cumbres eurolatinoamericanas paulatino, pero insuficiente. En este sentido, Celestino del Arenal señala: “Los resultados de las Cumbres ALCUE celebradas desde 1999, aunque han permitido algunos avances significativos en los tres pilares [comercial, político y cooperación], no han supuesto, en ningún caso, la materialización operativa de esa Asociación Estratégica”². Por lo tanto, se puede afirmar que el desarrollo de la Asociación Estratégica Birregional ha tenido un marcado nivel voluntarista que no ha logrado muchos avances y sigue en fase de buenos deseos, tanto para el ámbito latinoamericano como para el europeo³. El espacio eurolatinoamericano⁴ tiene en el sistema de cumbres su mejor herramienta para la consolidación de sus objetivos. Pero a partir de las asimetrías de sus actores y de los pocos resultados tangibles, se puede señalar que el primer resultado de la Asociación ha sido generar un canal de comunicación (sistema de Cumbres) que tal vez deja mucho que desear, pero esto ya en sí es un avance. En este sentido, se pueden identificar dentro del proceso y desarrollo de la Asociación cinco periodos muy claros en el análisis de los 25 años: despegue (1999-2005), estancamiento (2006-2009), relanzamiento (2010-2015), incertidumbre (2016-2022) y nuevo relanzamiento (2023), como se puede observar en la siguiente tabla.

² Celestino del Arenal, “La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con UE”, en *Nuevas Bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, FIIAPP, 2010, p. 57.

³ Jorge Quevedo, “Repensar las relaciones eurolatinoamericanas en un nuevo contexto de multilateralismo posCOVID-19. La necesidad de una nueva Asociación Estratégica Birregional 2020-2030”, en Beatriz N. Pérez *et al.* (coords.), *La crisis en Europa. Retos y oportunidades*, México, UAM-Xochimilco, 2021, pp. 199-221.

⁴ El espacio eurolatinoamericano se puede entender como un gran espacio de relaciones entre la región de la Unión Europea y América Latina y el Caribe con el objeto de optimizar los vínculos similares de valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo.

Tabla 1. Evolución de la Asociación Estratégica Birregional, 1999-2024

Cumbre	Objetivos	Resultados
Periodo de despegue (1999-2005)		
I Cumbre UE-ALC Río de Janeiro, Brasil 1999	Asociación Estratégica Birregional	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento del objetivo de la Asociación. - Definición de principios y objetivos compartidos y de un plan de acción en torno al universo de temas comunes. - Lanzamiento de las negociaciones para alcanzar acuerdos de asociación con Chile y el Mercosur (Mercado Común del Sur).
II Cumbre UE-ALC Madrid, España 2002	<ul style="list-style-type: none"> -Terrorismo -Inmigración -Narcotráfico 	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirmación del objetivo de la Asociación. - Anuncio de conclusión de negociaciones del Acuerdo UE/Chile. - Reimpulso de negociaciones para un acuerdo UE/Mercosur. - Compromiso de negociación de acuerdos de diálogo político y de cooperación UE/ Comunidad Andina de Naciones (CAN) y UE/Centroamérica. - Puesta en marcha del Programa Alban.
III Cumbre UE-ALC Guadalajara, México 2004	<ul style="list-style-type: none"> -Multilateralismo -Cohesión social 	<ul style="list-style-type: none"> - Concertación política en los dos temas de la agenda. - Inicio del proceso de evaluación para una futura asociación UE/Centroamérica y UE/CAN. - Presentación del programa EUROsociAL.
Periodo de estancamiento (2006-2009)		
IV Cumbre UE-ALC Viena, Austria 2006	<ul style="list-style-type: none"> -Democracia, multilateralismo, lucha contra el terrorismo, energía, crecimiento y empleo -Migraciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Lanzamiento oficial de las negociaciones para un acuerdo de asociación UE/ Centroamérica. - Incorporación de nuevos actores al diálogo oficial: celebración de la cumbre empresarial y la cumbre alternativa.

Cumbre	Objetivos	Resultados
V Cumbre UE-ALC Lima, Perú 2008	-Cohesión social -Desarrollo sostenible	- Lanzamiento del Programa Euroclima para la cooperación en la mitigación del cambio climático. - Anuncio del establecimiento de una asociación estratégica UE/México.
Periodo de relanzamiento (2010-2015)		
VI Cumbre UE-ALC Madrid, España 2010	Innovación tecnológica para el desarrollo sostenible y la inclusión social	- Plan de Acción 2010-2012. - Creación Fundación Eulac. - Mecanismo de Inversiones (MIAL). - Concertación en temas globales: medio ambiente, migración, nueva arquitectura financiera internacional.
VII Cumbre UE-ALC I Cumbre Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-Unión Europea (CELAC-UE), Santiago de Chile 2013	Alianza para el Desarrollo Sostenible para Promover la Inversión de Calidad Social y Ambiental	Ampliación del Plan de Acción de 2010-2012, nuevos capítulos: género e inversión y emprendimiento para el desarrollo sustentable 2013-2015.
VIII Cumbre UE-ALC II Cumbre CELAC-UE Bruselas, Bélgica 2015	-Moldear nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades más prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos -Una asociación para la próxima generación	- Ampliación del Plan de Acción de 2010, nuevos capítulos: educación superior y seguridad ciudadana 2015-2017. - Énfasis sobre cambio climático, lucha contra la droga y la agenda para el desarrollo después de 2015.
Periodo de incertidumbre (2016-2022)		
Primera Reunión de Ministros CELAC-UE Santo Domingo, República Dominicana 2016	Declaración de Santo Domingo	- Se inicia un ejercicio de reflexión en el ámbito ministerial intercumbres sobre el futuro de la relación birregional que consolide la Asociación Estratégica Birregional. - Se debe continuar trabajando con la metodología propuesta por medio del Plan de Acción, así como ampliar nuevos retos vinculados con la Agenda 2030. - Creación de la Fundación Eulac como organización internacional de carácter intergubernamental.

Cumbre	Objetivos	Resultados
Segunda Reunión de Ministros CELAC-UE, Bruselas, Bélgica 2018	Construyendo puentes y reforzando nuestra Asociación para afrontar los desafíos globales	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso con la reforma del Sistema de Naciones Unidas. - Promover la democracia mediante elecciones libres y limpias. - Apoyo para empoderar a las mujeres y niñas. - Apoyo al Pacto Mundial sobre Refugiados. - Mejorar la movilidad entre ambas regiones. - Apoyo al combate sobre cambio climático. - Mejorar la cooperación internacional hacia y desde ALC.
Reunión Informal de Ministros de Exteriores UE-ALC, (virtual) 2020	Comunicado conjunto UE27-ALC	Los ministros presentes (48 de 60) confirmaron su voluntad de intensificar el diálogo político birregional de alto nivel y acordaron trabajar en pro de una nueva cumbre UE-ALC.
Reunión de Dirigentes de la Unión Europea y América Latina y Caribe, (virtual) 2021	Aunar fuerzas para una recuperación sostenible tras el COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> - Intensificar la cooperación para hacer frente a la pandemia de COVID-19. - Mejorar la preparación sanitaria futura con un apoyo de 3 400 millones de euros, en el marco del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional Europa Global 2021-2027.
Tercera Reunión de Ministros de Exteriores CELAC-UE Buenos Aires, Argentina 2022	Renovando la alianza birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> - Reanudación del diálogo CELAC-UE desde 2018. - Formas para recuperación pospandemia, cooperación en seguridad alimentaria, energía, salud, materias primas, fortalecer el multilateralismo, organizar una cumbre para 2023.

Cumbre	Objetivos	Resultados
Nuevo relanzamiento (2023)		
IX Cumbre UE-ALC III Cumbre CELAC-UE Bruselas, Bélgica 2023	Declaración Cumbre UE-CELAC 2023	- Contiene 41 párrafos y expone siete temas. - Principales resultados: 1) Mayor cooperación en foros multilaterales, paz y estabilidad globales, comercio e inversión, recuperación económica, esfuerzos para combatir el cambio climático, investigación e innovación, y justicia y seguridad para los ciudadanos. 2) Lanzamiento de la Agenda de Inversión Global Gateway para América Latina y el Caribe y compromiso para invertir 45 mil millones de euros en proyectos en la región, hasta 2027, en torno a cuatro pilares: transición verde justa, transformación digital inclusiva, desarrollo humano y resiliencia sanitaria y vacunas, mediante proyectos puntuales región/país. - Se plantea una hoja de ruta para las reuniones 2023-2024 y se propone una próxima cumbre CELAC-UE en 2025 en un país de ALC.

Fuente: elaboración propia con datos y documentos de la Comisión Europea (2023-2024).

Desde el 2015 no se había llevado a cabo una nueva reunión entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, lo que plantea la existencia de cierta crisis en las relaciones eurolatinoamericanas –tomando en cuenta ocho años sin cumbre de jefas y jefes de Estado y de Gobierno–, en las que se pasó de la virtualidad a la informalidad. Esto, aunado a las dificultades en la formalización de la integración latinoamericana, –la CELAC sigue sin convertirse en el interlocutor válido de la región–, al impacto de la crisis sanitaria mundial derivada del COVID-19, que también golpeó las relaciones diplomáticas y generó una crisis de la gobernanza global, una crisis sanitaria, económica y social, además de la invasión a Ucrania, puede ahondar la crisis en las relaciones eurolatinoamericanas⁵.

⁵ Jorge Quevedo, “Repensar las relaciones eurolatinoamericanas...”, p. 210.

Un evento de inflexión en las relaciones eurolatinoamericanas se presentó en diciembre de 2022 con la tercera Reunión de Ministros de Exteriores CELAC-UE, donde se generó un plan para rescatar dichas relaciones a partir de convocar a una nueva cumbre en Bruselas, en julio de 2023, bajo la presidencia española del Consejo de la Unión Europea, la cual menciona en la declaración final: “Renovando la alianza birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible”⁶. Con esto, se planteaba reanudar el diálogo UE-CELAC, suspendido desde 2018, además de proponer formas para la recuperación pospandemia, cooperación en seguridad alimentaria, energía, salud y materias primas, así como fortalecer el multilateralismo, pero sobre todo organizar una cumbre para 2023.

En este contexto, en junio de 2023, la Comisión elaboró un documento clave para reforzar las relaciones entre ambas regiones y que serviría de guía para el posterior desarrollo de la cumbre eurolatinoamericana⁷. Dicha comunicación se hizo pública en vísperas de la cumbre de julio y tenía por objeto reconfigurar y renovar las relaciones entre ambas regiones; asimismo, se identificaron cuáles podrían ser los principales resultados de la cumbre de Bruselas, a fin de generar un nuevo plan para la región de cara a los próximos años y con la idea de relanzar las relaciones eurolatinoamericanas.

La tercera Cumbre CELAC-UE se llevó a cabo los días 17 y 18 de julio de 2023 en Bruselas, la cual tuvo resultados importantes, entre los que se destaca la Declaración de la Cumbre UE-CELAC 2023, y expuso temas como una mayor cooperación en foros multilaterales, paz y estabilidad globales; comercio e inversión; recuperación económica; esfuerzos para combatir el cambio climático; investigación e innovación, y justicia y seguridad para los ciudadanos. Asimismo, sobresale el lanzamiento de la Agenda de Inversión Global Gateway para América Latina y el Caribe, que se comprometió a invertir 45 mil millones de euros en proyectos en la región en cuatro rubros hasta

⁶ Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores UE-CELAC III, “Hoja de ruta birregional 2022-2023. Renovando la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible”, 2022, [<https://www.consilium.europa.eu/media/59838/hoja-de-ruta-celac-ue-2022-2023-final.pdf>].

⁷ Comisión Europea, “Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe”, en *Comisión Europea*, 6 de junio de 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3045].

2027: transición verde justa, transformación digital inclusiva, desarrollo humano y resiliencia sanitaria y vacunas⁸.

CUMBRE DE MINISTROS CELAC-UE 2022: PUNTO DE PARTIDA

La tercera Reunión de Ministros de Exteriores CELAC-UE, de Buenos Aires, en diciembre de 2022, tiene un significado importante en el desarrollo de las relaciones eurolatinoamericanas porque es donde se originó el plan para rescatar las relaciones mediante el llamado a una nueva cumbre, con la presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Lo anterior es relevante debido a que venían de una serie de reuniones cuya convocatoria resultaba confusa; esto se manifestó a partir, en primer lugar, de la Reunión Informal de Ministros de Exteriores UE-ALC del 14 de diciembre del 2020, con auspicio de la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea y que se llevó a cabo de forma virtual, donde estuvieron presentes 48 de los 60 ministros convocados de la región (33 de América Latina y el Caribe y 27 de la Unión Europea). El objetivo de la reunión fue confirmar la voluntad de intensificar el diálogo político de alto nivel, además de que se acordó trabajar en pro de una nueva cumbre birregional. Asimismo, se le dio una gran importancia a la Asociación Estratégica Birregional, la cual requería una actualización de cara al futuro. También se destacó el papel de la Fundación Eulac (organización intergubernamental) y de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana. Los temas centrales fueron, entre otros, que la cooperación multilateral fortalecida y eficaz no es una opción, es una necesidad, así como los retos multidimensionales planteados por la pandemia de COVID-19⁹.

⁸ Comisión Europea, “La Comisión presenta la Agenda de Inversiones de Global Gateway con América Latina y el Caribe”, en *Comisión Europea*, 16 de julio de 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3863].

⁹ Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea, “Comunicado conjunto - Reunión informal de Ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe”, en *Delegation of the European Union to Argentina*, 14 de diciembre de 2020, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/argentina/comunicado-conjunto-reuni%C3%B3n-informal-de-ministros-de-exteriores-ue27-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe_und_en].

El desarrollo de la reunión ministerial informal en 2020 planteó el cuestionamiento de hasta dónde se puede entender la informalidad de una reunión (participación de 48 de los 60 Estados que conforman el espacio eurolatinoamericano) en la que no existe la obligación de participar, aunada a un contexto de crisis sanitaria mundial por causa del COVID-19, que impactó al mundo y a las relaciones diplomáticas mundiales. Esto derivó en “cumbres virtuales” y generó una crisis de la gobernanza global, que incluye una crisis sanitaria, económica y social, y, por otro lado, las dificultades en la formalización de la integración latinoamericana efectiva y la pobre función de la CELAC como interlocutor válido de la región, que planteaba la existencia de una crisis de la relación eurolatinoamericana hasta ese momento, donde todos coincidían en que son esenciales y relevantes las relaciones birregionales. Sin embargo, la última cumbre birregional se había celebrado cinco años atrás (cumbre de Bruselas, 2015).

Algunos de los resultados de la informalidad fueron vacunas contra el COVID-19 y su designación como un bien público global, así como reforzar la seguridad sanitaria global, Organización Mundial de la Salud (OMS)/Organización Panamericana de la Salud (OPS) a partir del enfoque de “una salud”; fortalecer el programa EUROSociAL plus; resiliencia frente a los desastres del cambio climático y desastres naturales por medio del programa Euroclima plus; asignación de 2 400 millones de euros por parte del Equipo Europa¹⁰ para cooperar con América Latina como respuesta de emergencia en contra del COVID-19; formulación del Plan Financiero Multianual 2021-2027, el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+) y el compromiso de cooperar con todos los países de la región independientemente de su nivel de renta; AL-INVEST Verde con 33 millones de euros destinados a las pymes de América Latina y el Caribe; apoyo a la región del Caribe mediante la acción proclima

¹⁰ El Equipo Europa está compuesto por la Unión Europea, sus Estados miembros (incluidos los bancos de desarrollo público y las agencias de ejecución), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). El Equipo Europa se creó inicialmente para garantizar una respuesta coordinada y global, entre la UE y sus Estados miembros, a la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias.

y de la resiliencia en el marco del Acuerdo posterior a Cotonú, y mayor conectividad cable BELLA¹¹ 2021¹².

El segundo paso más ambiguo, difuso y ahora selectivo fue la denominada cumbre de “líderes” UE-ALC, de diciembre de 2021, que también fue virtual y en la que solo fueron convocados los líderes de las estructuras regionales de integración existentes en América Latina y el Caribe, como la CELAC, el Mercosur, la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina, el Foro del Progreso del Sur (Prosur), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del Caribe (Caricom), lo que planteaba un claro retroceso en las relaciones eurolatinoamericanas, rebajando a su mínima expresión el número de participantes al convocar a siete líderes de América Latina¹³ y al presidente del Consejo, de la Comisión y al alto representante de la política exterior de la Unión Europea¹⁴.

Todos los participantes coincidían en que las relaciones están por debajo de su potencial. En Europa no se habla de América Latina como se merece, además de que existe un marcado papel voluntarista por parte de los participantes y cuyo principal objetivo es volver a consolidar una nueva cumbre UE-ALC. Todo lo anterior planteó ciertas dudas sobre el verdadero estado de las relaciones birregionales: si se tiene que seguir trabajando en la informalidad o la selectividad o si se debe trabajar en la oficialidad y la participación amplia de todos los países y con una agenda actualizada de las relaciones eurolatinoamericanas.

¹¹ Siglas de Building the Europe Link to Latin America [nota de la edición].

¹² Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea, *op. cit.*

¹³ Los “líderes” convocados fueron Andrés Manuel López Obrador (México), presidente pro tempore de la CELAC 2020-2021; Jair Bolsonaro (Brasil), presidente pro tempore del Mercosur segundo semestre 2021; Iván Duque (Colombia), presidente pro tempore de la Alianza del Pacífico 2021, Comunidad Andina primer semestre 2021, Prosur 2021; Carlos Quezada (Costa Rica), SICA primer semestre 2021; Guillermo Lasso (Ecuador), Comunidad Andina segundo semestre 2021; Alejandro Giammattei (Guatemala), SICA segundo semestre 2021; Chandrikapersad Santokhi (Surinam), Cariforum primer semestre 2021.

¹⁴ Consejo Europeo, “Reunión por videoconferencia de los dirigentes de la UE y de América Latina y el Caribe”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2 de diciembre de 2021, [<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2021/12/02/>].

El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, señaló al respecto de la reunión de líderes:

La reunión de dirigentes que celebramos hoy es un paso importante para reanudar el diálogo entre la UE y América Latina y el Caribe al más alto nivel, tras un paréntesis de seis años. Esperamos que sea también una etapa del camino hacia la celebración de una auténtica cumbre birregional tan pronto como las condiciones lo permitan. Nuestra asociación estratégica tiene hoy más importancia geopolítica que nunca: juntos, la UE y América Latina y el Caribe suman casi un tercio de los miembros de las Naciones Unidas y cuentan con siete miembros en el G20. Podemos, por tanto, desempeñar un papel decisivo a la hora de definir la agenda multilateral y de abordar retos mundiales fundamentales como la COVID-19, el desarrollo sostenible y el cambio climático¹⁵.

Algunos de los resultados de la cumbre de líderes se pueden identificar en la tabla 2.

Tabla 2. *Principales resultados de la cumbre de líderes UE-ALC 2021*

Cooperación	-3400 millones de euros en el marco del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (2021-2027). -12 000 millones de euros de inversión pública y privada en la región por medio del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+). -Reserva de mínimo 800 millones de euros para los países del Caribe y la aplicación del Acuerdo posterior a Cotonú 2023.
Sanitario	-3 000 millones de euros para asistencia sanitaria inmediata, destinada a América Latina y el Caribe a fin de mejorar la preparación sanitaria futura. -La UE está dispuesta a apoyar iniciativas regionales como el Plan de Autosuficiencia Sanitaria para América Latina y el Caribe, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y refrendado en la CELAC y la OPS.
Forestal	1 000 millones de euros de inversión al Compromiso Mundial de Financiación Forestal, anunciada en Glasgow.

¹⁵ *Idem.*

Alianza digital	-Puesta en marcha, en 2022, de una Alianza Digital UE-ALC. -Arranque, el 1 de diciembre de 2021, de la Pasarela Mundial, la estrategia de conectividad de la UE; la finalidad era que esta colaborara con los países de ALC con el objetivo identificar conjuntamente otros proyectos viables, por ejemplo, para desarrollar el potencial del hidrógeno verde o crear con la región de ALC cadenas de valor sostenibles para las materias primas.
Comercio	Ampliar la red de acuerdos comerciales y de asociación entre ambas regiones para que sirvan como motor de la recuperación económica.
Seguridad	Nueva iniciativa regional Equipo Europa sobre seguridad y justicia para apoyar la cooperación birregional en materia de seguridad ciudadana, delincuencia organizada y Estado de derecho.
Social	Iniciativa Equipo Europa, que se centrará en dar respuesta a retos estructurales, como la creación de sistemas de protección social resilientes, la reestructuración de las políticas presupuestarias y la promoción de políticas públicas concebidas desde una perspectiva inclusiva.
Ciencia y tecnología	Intensificar la colaboración en la investigación de los retos comunes a los que se enfrentan ambas regiones mediante una hoja de ruta estratégica UE-CELAC sobre ciencia, tecnología e innovación (2021-2023).

Nota: todo lo anterior apoyado en la Fundación UE-ALC como una valiosa herramienta para sustentar la asociación birregional, así como el dinamismo de la diplomacia parlamentaria entre las regiones y, en particular, la labor de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana.

Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Europeo¹⁶.

En octubre de 2022 se llevó a cabo la tercera reunión de ministros de la CE-LAC-UE con el lema “Renovando la alianza birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible”. La reunión estuvo presidida por el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Santiago Andrés Cafiero, como presidente pro tempore de la CELAC, y el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell. El objetivo del encuentro fue impulsar la asociación estratégica birregional en torno a prioridades comunes, como la recuperación económica, la cooperación en seguridad alimentaria, energía, salud, justicia social, integración de los sistemas de producción y cadenas de valor, y relaciones comerciales y de inversión.

Josep Borrell abogó por intensificar el trabajo entre ambas partes en cuatro ejes: a) modernizar y culminar la red de acuerdos comerciales y de asociación;

¹⁶ *Idem.*

b) buscar líneas de alianza en torno a la revolución digital, el desarrollo económico y la lucha contra el cambio climático; c) colaborar en la promoción de la paz, la democracia y los derechos humanos, e d) intensificar el diálogo político al más alto nivel y fortalecer el multilateralismo y la cooperación en foros multilaterales, así como reforzar la asociación birregional¹⁷. En esta línea, los copresidentes expresaron su compromiso de organizar una serie de eventos de alto nivel sobre las prioridades temáticas compartidas; en particular la propuesta de una próxima cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-CELAC, que se pudiera celebrar en 2023 bajo la presidencia española del Consejo de la Unión Europea¹⁸.

El significado de esta tercera reunión radica en que fue la primera reunión ministerial formal UE-CELAC desde julio de 2018; marcó la reanudación de un diálogo birregional basado en una agenda progresista, sustantiva y positiva. Ambas partes acordaron que esta reunión y el renovado proceso de compromiso son un punto de inflexión y el comienzo de una importante revisión de las relaciones entre las dos regiones. Dicha reunión ministerial fue más allá y planteó una hoja de ruta con miras a la próxima cumbre UE-CELAC, que se realizaría durante el 2023, donde las y los jefes de delegación aprobaron la hoja de ruta (una especie de mandato) para enriquecer los intercambios y contribuir a los ejes principales del trabajo birregional¹⁹. El principal objetivo de la hoja de ruta fue justamente poder consolidar la tercera cumbre para julio de 2023.

¹⁷ Consejo Europeo, “Reunión ministerial UE-CELAC, 27 octubre 2022. Principales resultados”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f. (fecha de consulta: 12 de enero de 2024), [<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-ministerial-meetings/2022/10/27/>].

¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, “III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores CELAC-UE: Comunicado de prensa”, en *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina*, 27 de octubre de 2022, [<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/iii-reunion-de-ministros-de-relaciones-exteriores-celac-ue-comunicado-de-prensa>].

¹⁹ Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores UE-CELAC III, *op. cit.*

LA NUEVA AGENDA PARA REFORZAR LA ASOCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Una vez allanado el camino para realizar una nueva cumbre UE-CELAC, seguía el turno de darle un nuevo y mejor contenido a dicha relación a partir de una nueva agenda²⁰. Ante este escenario, la Comisión y Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAS) responde a tal clamor el 7 de junio de 2023; se adopta una comunicación conjunta en la que se establece una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe²¹. En ella se propone una asociación estratégica modernizada y más sólida mediante un diálogo político reforzado, el estímulo del comercio y la inversión y el fomento de sociedades más sostenibles, justas e interconectadas gracias a las inversiones de la Global Gateway²².

En este sentido, la presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, declaró lo siguiente:

La asociación estratégica UE-ALC es hoy más importante que nunca. Somos aliados clave a la hora de reforzar el orden internacional basado en normas y defender juntos la democracia, los derechos humanos y la paz y la seguridad internacional. También nos interesa reforzar nuestra cooperación y diálogo político, luchar contra el cambio climático e impulsar una transformación digital inclusiva y centrada

²⁰ Existen muchas voces en ambas orillas del Atlántico que propugnaban dotar de nuevo contenido a las relaciones eurolatinoamericanas (Jorge Quevedo, “Repensar las relaciones eurolatinoamericanas...”, pp. 199-221; “Hacia una Asociación Estratégica Birregional para el siglo XXI. Principales desafíos de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe”, en Héctor Casanueva (coord.), *Unión Europea y América Latina. Una asociación estratégica para los desafíos globales*, España, Marcial Pons, 2020, pp. 41-55).

²¹ Comisión Europea, “Nueva Agenda para reforzar la asociación...”.

²² La nueva estrategia europea Global Gateway tiene la finalidad de promover vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, de la energía y del transporte, además de reforzar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo. La Comisión Europea y el alto representante de la UE pusieron en marcha esta estrategia en 2021. El objetivo de la Global Gateway es movilizar hasta 300 mil millones de euros en inversiones mediante un enfoque de Equipo Europa, que reúne a la UE, sus Estados miembros y sus instituciones financieras y de desarrollo.

en el ser humano. Nuestro programa Global Gateway Mundial también impulsará la inversión y una cooperación más estrecha²³.

Dicha comunicación se hizo pública en vísperas de la realización de la tercera Cumbre UE-CELAC pactada en Bruselas los días 17 y 18 de julio de 2023; tuvo por objeto reconfigurar y renovar las relaciones entre ambas regiones y presentó una serie de propuestas en ámbitos fundamentales: *a)* una asociación política renovada; *b)* un refuerzo de la agenda comercial común; *c)* ejecución de la estrategia de inversión de Global Gateway para acelerar una transición ecológica y digital justa, y combatir las desigualdades; *d)* suma de fuerzas en pro de la justicia, la seguridad ciudadana y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional; *e)* colaboración para promover la paz y la seguridad, la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la ayuda humanitaria, y *f)* creación de una asociación interpersonal dinámica²⁴. Borrell dice al respecto:

Reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe es un imperativo estratégico. Nos contamos entre las regiones más estrechamente alineadas del mundo en términos de intereses y valores. En colaboración, la UE y América Latina y el Caribe podrán hacer frente a los retos mundiales de manera más eficaz, reforzar el orden internacional basado en normas y promover la paz, la seguridad y la democracia. La cumbre UE-CELAC ofrece una gran oportunidad para generar confianza e impulsar las relaciones²⁵.

Se puede identificar, dentro de las seis propuestas de la Nueva Agenda, una serie de acciones clave para el desarrollo y la ejecución de cada una de ellas. En lo que resta de este apartado se sintetizan dichas acciones.

- a) *Asociación política*. La comunicación aboga por un diálogo político renovado con un planteamiento flexible y en varios niveles: entre las dos regiones, con cada uno de los países de América Latina y el Caribe, con

²³ Comisión Europea, “Nueva Agenda para reforzar la asociación...”.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Idem*.

las subregiones y en foros multilaterales. En el ámbito birregional se propone una intensificación del diálogo entre la UE y la CELAC, con cumbres más periódicas y un mecanismo permanente de coordinación. En el terreno subregional, el Caribe merece mayor atención política, sobre todo en lo referido a la rúbrica del acuerdo posterior al de Cotonú, además de la colaboración con otros grupos subregionales como el Mercosur, el SICA, la Comunidad Andina o la Alianza del Pacífico. En lo que respecta a las relaciones bilaterales, son prioritarias la reanudación de las cumbres con los socios estratégicos Brasil y México y la creación de mecanismos de diálogo político con varios países que actualmente no los tienen. La comunicación también propone mayor cooperación multilateral para enfrentar los retos regionales y mundiales en consonancia con los valores, intereses y objetivos comunes. Ambas regiones tienen interés en colaborar para reformar la arquitectura financiera mundial, concretamente los bancos multilaterales de desarrollo, y para forjar un nuevo pacto de financiación mundial (tabla 3).

Tabla 3. *Acciones clave de asociación política y principales propuestas*

- Mejorar el diálogo UE-CELAC organizando cumbres periódicas que se alternen con reuniones de ministros de Asuntos Exteriores y estableciendo un mecanismo de coordinación permanente.
- Reforzar el compromiso político entre la UE y el Caribe, en particular con la Caricom; la organización de una reunión de dirigentes UE-Caribe, al margen de la Cumbre UE-CELAC 2023, será un hito importante junto con la organización de reuniones periódicas de ministros de Asuntos Exteriores.
- Retomar las cumbres bilaterales con los socios estratégicos Brasil y México.
- Establecer consultas periódicas entre la UE y el GRULAC (Grupo América Latina y el Caribe) y reforzar la coordinación, en particular mediante propuestas conjuntas en instituciones y organismos multilaterales clave, explorando oportunidades para intercambios y asociaciones ambiciosos sobre temas específicos.
- Cuando proceda, modernizar la red existente de acuerdos políticos y de cooperación y establecer mecanismos de diálogo político bilateral con aquellos países de ALC que no disponen actualmente de ellos.
- Reforzar la cooperación entre ALC y las regiones ultraperiféricas de la UE, así como con los países y territorios de ultramar situados en la región de ALC, en ámbitos de interés común.
- Reforzar la cooperación para un nuevo pacto financiero mundial.

Fuente: elaboración propia con datos de la Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe 2023.

b) *Comercio*. Los acuerdos comerciales bilaterales y regionales son un motor clave de las estrategias de crecimiento y diversificación en ambas regiones, y catalizadores del desarrollo sostenible e inclusivo. Gracias a estos acuerdos, el comercio bilateral de mercancías aumentó un 40% entre 2018 y 2022, con un comercio bilateral total de mercancías y servicios con valor de 369 mil millones de euros en 2022. La idea es firmar y ratificar el acuerdo modernizado con Chile y ultimar el acuerdo con México, sin olvidar la celebración del acuerdo con el Mercosur. Una vez ratificados los acuerdos comerciales con Centroamérica y Colombia-Perú-Ecuador por todos los Estados miembros de la UE, también debería examinarse el refuerzo de las disposiciones de los acuerdos en materia de sostenibilidad. El incremento de la cooperación UE-ALC en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la intensificación de los esfuerzos globales para diversificar las fuentes de materias primas, así como el aumento de la resiliencia de las cadenas de suministro mundiales, redundarán en beneficio de ambas regiones. La UE seguirá colaborando con los socios de América Latina y el Caribe a fin de crear las condiciones favorables para unas inversiones sostenibles, y también mediante el examen conjunto de las repercusiones de la legislación del Pacto Verde Europeo y el apoyo a marcos jurídicos abiertos, estables y predecibles (tabla 4).

Tabla 4. *Acciones clave de asociación comercial y propuestas*

- Finalizar los procedimientos para la firma del Acuerdo Marco Avanzado y del Acuerdo de Libre Comercio Provisional UE-Chile y proceder a su ratificación.
- Realizar progresos significativos hacia la firma y ratificación de los acuerdos UE-México y UE-Mercosur.
- Completar la ratificación por parte de los Estados miembros de la UE sobre los acuerdos con Centroamérica y Colombia, Perú y Ecuador, y valorar conjuntamente su posterior actualización.
- Garantizar la aplicación efectiva de todos los acuerdos comerciales entre la UE y los socios de América Latina y el Caribe también mediante la asistencia técnica y la participación de las empresas.
- Completar el proceso de revisión del Acuerdo de Asociación Económica UE-Cariforum con el fin de determinar instrumentos operativos, conclusiones y recomendaciones para su mejor funcionamiento.
- Intensificar el diálogo en torno a las respectivas políticas de transición ecológica de la UE y ALC y enfrentar de forma conjunta el impacto de la legislación de la UE, en particular prestando apoyo para facilitar el comercio.
- Reforzar la colaboración UE-ALC en la OMC, sobre todo respecto a la reforma de la organización y de las negociaciones de acuerdos plurilaterales.
- Trabajar con los países de ALC interesados en el futuro Club de Materias Primas Fundamentales.

Fuente: elaboración propia con datos de la Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe 2023.

c) *Global Gateway*. Gracias a la estrategia de inversión de Global Gateway, la UE puede impulsar inversiones de calidad para contribuir a satisfacer las necesidades de infraestructura de las regiones, al tiempo que se crea valor añadido local y se promueve el crecimiento, el empleo y la cohesión social. Independientemente de las inversiones en infraestructuras materiales, Global Gateway apoya el desarrollo humano, incluido el empoderamiento de los jóvenes y las mujeres, al mejorar la innovación, la educación y las capacidades, además de un entorno empresarial y regulatorio propicio. La Agenda de Inversión de Global Gateway UE-ALC representa el compromiso político de colaborar a la hora de encontrar oportunidades de inversión ecológica y digital justas en América Latina y el Caribe, que se beneficiará del entorno abierto derivado de los acuerdos comerciales y de inversión. Esto contribuirá a que se alcancen los objetivos de desarrollo sostenible. Con cargo al programa de inversiones, que es un resultado fundamental de la Cumbre UE-CELAC, podrían destinarse inversiones, por ejemplo, a energías renovables e hidrógeno verde; materias primas fundamentales; descarbonización y proyectos de infraes-

estructuras de transporte; conectividad 5G y de último kilómetro; digitalización de los servicios públicos; gestión forestal sostenible; fabricación de productos sanitarios, educación y capacidades, y finanzas sostenibles (tablas 5 a 7).

Tabla 5. Acciones clave para la pasarela mundial (Global Gateway) y propuestas I

Cooperar para una transición ecológica justa
<p>Impulsar conjuntamente, como parte de la Agenda de Inversión de la Pasarela Mundial, la ejecución de los proyectos de inversión ecológica y reforzar la cooperación en el marco de las iniciativas regionales del Equipo Europa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensificar la lucha contra la pérdida de bosques y biodiversidad, así como contra la degradación forestal, en particular en el Amazonas y los Cinco Grandes Bosques de Mesoamérica, mediante iniciativas específicas del Equipo Europa. • Concluir memorandos de entendimiento sobre energía y estudiar la creación de asociaciones mutuamente beneficiosas, tal como se prevé en la nueva estrategia de la UE sobre materias primas fundamentales. • Impulsar la cooperación en materia de economía circular en los foros pertinentes, como el G20 y la Agencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. • Promover intercambios y acciones que favorezcan la transición hacia una energía verde, como el hidrógeno renovable. • Reforzar las acciones relacionadas con la transición digital y la cooperación en materia de sistemas de alerta rápida y seguimiento de la degradación forestal, la deforestación y los incendios forestales. <p><i>Transición ecológica.</i> Existe un importante potencial de cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe en pro de economías climáticamente neutras, limpias y beneficiosas para la naturaleza. La región tiene un potencial único en términos de biodiversidad, recursos naturales, energías renovables sostenibles, producción agrícola y materias primas fundamentales estratégicas. Ambas regiones se han comprometido a proteger la biodiversidad; atajar la deforestación; promover economías más circulares; mejorar la gestión de los residuos y del agua; aumentar la productividad de los recursos y luchar contra la contaminación, además de trabajar en pro de economías climáticamente neutras, limpias y beneficiosas para la naturaleza. Para alcanzar estos objetivos, la comunicación reclama que se intensifique la cooperación en materia de transición ecológica, también mediante un diálogo más intenso, el refuerzo de los marcos reglamentarios y las inversiones con cargo a la Global Gateway.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de la Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe 2023.

Tabla 6. Acciones clave para la pasarela mundial (Global Gateway) y propuestas II

La Pasarela Mundial y el apoyo a las asociaciones para unas transiciones ecológica y digital justas, aunados a fuerzas para una transformación digital inclusiva y centrada en el ser humano
<ul style="list-style-type: none">• Desarrollar conjuntamente, como parte de la Agenda de Inversión de la Pasarela Mundial, proyectos de inversión para una transición digital inclusiva.• Desarrollar acciones conjuntas en el marco de la Alianza Digital UE-ALC, mejorar los diálogos regionales y bilaterales sobre política digital y promover la convergencia normativa.• Impulsar la extensión del cable de fibra óptica submarino BELLA (BELLA II) para que llegue a Centroamérica y el Caribe.• Poner en marcha una estrategia regional de Copernicus que incluya dos centros regionales de datos Copernicus en Panamá y Chile.• Estudiar nuevas decisiones de adecuación con los países de ALC y otros ajustes que garanticen el intercambio libre y seguro de datos personales.• Fomentar los contactos y el apoyo entre la UE y la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE) para colaborar en actividades espaciales y contribuir al uso pacífico y sostenible del espacio ultraterrestre. <p><i>Sector digital.</i> La UE y América Latina y el Caribe tienen un interés común por aplicar políticas digitales que capaciten a las personas y empresas para construir un futuro digital centrado en el ser humano, sostenible y más próspero. La Alianza Digital UE-ALC se puso en marcha en marzo de 2023 con el objeto de aunar fuerzas en pro de una transformación digital inclusiva y centrada en el ser humano en ambas regiones, así como para fomentar el diálogo y la cooperación birregionales en todo lo relacionado con lo digital. Ambas regiones pueden beneficiarse de una mayor cooperación en diversos ámbitos como la conectividad, el diálogo sobre regulación y el espacio y los flujos de datos libres y seguros.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de la Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe 2023.

**Tabla 7. Acciones clave para la pasarela mundial
(Global Gateway) propuestas III**

Promover un crecimiento económico sostenible para el desarrollo humano
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar conjuntamente, como parte de la Agenda de Inversión de la Pasarela Mundial, proyectos de inversión para apoyar el crecimiento económico sostenible en pro del desarrollo humano. • Movilizar la iniciativa regional del Equipo Europa sobre Sociedades Inclusivas, en particular para un nuevo programa EUROsocial mejorado que abarque la educación, así como las iniciativas nacionales del Equipo Europa para la inclusión social, prestando especial atención a las mujeres y a la población juvenil. • Promover el Programa Erasmus+ para la cooperación académica UE-ALC en educación superior y formación profesional, y la Iniciativa SOCIEUX+, sobre protección social, trabajo y empleo. • Desarrollar conjuntamente nuevas acciones en el marco de la Asociación UE-ALC en materia de salud, como el apoyo a las inversiones de la Pasarela Mundial en la fabricación de vacunas y medicamentos, salud digital, tecnologías sanitarias, refuerzo del sistema de salud, entre otras. • Reforzar la participación de ALC en el Programa Horizonte Europa y preparar la celebración de una reunión ministerial UE-ALC en materia de investigación e innovación.

Fuente: elaboración propia con datos de la Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe 2023.

d) *Fomento de un crecimiento económico sostenible en pro del desarrollo humano.* La comunicación presenta propuestas para intensificar los esfuerzos conjuntos en pro de una recuperación socioeconómica sólida y sostenible que promueva la igualdad y la inclusión social, sobre todo mediante la educación y el fomento de las cualificaciones, prestando especial atención a las mujeres y los jóvenes. Reclama una mayor cooperación en investigación e innovación, aprovechando plenamente las oportunidades que ofrece Horizonte 2020 y ampliando la colaboración en materia de seguridad sanitaria y de sistemas alimentarios sostenibles (tabla 8).

Tabla 8. *Acciones clave para el crecimiento económico y propuestas*

- Reforzar la Asociación UE-ALC en materia de justicia y seguridad, con base en los programas y la iniciativa regional del Equipo Europa.
- Apoyar la continuidad del desarrollo de las capacidades y la cooperación con el Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI) y la Comunidad de Policías de América (Ameripol).
- Seguir desarrollando una estrecha colaboración entre ambas regiones en materia de políticas de drogas y redoblar los esfuerzos para tratar la reducción de la demanda y la oferta de drogas, sobre todo mediante el diálogo de alto nivel desde el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas UE-CELAC y el refuerzo de la resiliencia de los centros logísticos.
- Reforzar la cooperación en materia de ciberseguridad y conocimientos especializados en ciberdelincuencia para apoyar a los países de América Latina y el Caribe, en particular por medio del Centro de Competencia Cibernética de Latinoamérica y el Caribe LAC4 en República Dominicana.

Fuente: elaboración propia con datos de la Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe 2023.

e) *Trabajar juntos para promover la paz y la seguridad, la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la ayuda humanitaria.* La comunicación propone que se consolide e intensifique la cooperación en materia de justicia y seguridad para enfrentar los retos comunes que plantea la delincuencia organizada transnacional, por ejemplo, el tráfico de drogas y la trata de seres humanos. También hace hincapié en la importancia de intensificar la cooperación en materia de derechos humanos, incluida la no discriminación y la igualdad de género, y aboga por una protección más destacada de los defensores de los derechos humanos y los periodistas. La comunicación propone esfuerzos conjuntos para promover la democracia, el Estado de derecho y la buena gobernanza, así como la paz y la seguridad mundiales (tabla 9).

Tabla 9. *Acciones clave para la seguridad y principales propuestas*

- Reforzar la cooperación para mejorar el respeto de los derechos humanos en favor del conjunto de la población, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, y los de la infancia, así como para promover la no discriminación y la igualdad de género; intensificar la consulta y la cooperación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; contribuir a reforzar los principios democráticos, la paz y el Estado de derecho, sobre todo mediante diálogo y mediación inclusivos.
- Redoblar los esfuerzos para empoderar a las mujeres y a las niñas y erradicar la violencia de género, así como la violencia contra los niños y niñas.
- Mantener el apoyo político y financiero en la respuesta a las crisis provocadas por el hombre y las catástrofes naturales, también en relación con las crisis migratorias y de desplazamientos.
- Apoyar la aplicación del innovador Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), principalmente por medio de EL PAcCTO 2.0.
- Reforzar la cooperación, establecer y compartir con los socios de ALC buenas prácticas para contrarrestar la manipulación de la información y la injerencia de agentes extranjeros, en especial en procesos electorales.

Fuente: elaboración propia con datos de la Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe 2023.

f) Construir una asociación interpersonal dinámica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe; las personas ocupan un lugar central en esta asociación entre ambas regiones. El diálogo con la juventud de América Latina y el Caribe se intensificará por medio de iniciativas como los Consejos Consultivos de la Juventud en el ámbito nacional. La comunicación propone que se incremente la colaboración en materia de educación e investigación, recurriendo, por ejemplo, a programas de intercambio clave como Erasmus+, y fomentando la movilidad circular mediante el aprovechamiento del paquete de capacidades y talentos, por lo que estimula las redes interculturales e iniciativas conjuntas, por ejemplo, la primera participación de la UE como invitado de honor en la Feria Internacional del Libro Internacional de Guadalajara FIL de 2023 (tabla 10).

Tabla 10. *Acciones clave para la asociación interpersonal y principales propuestas*

- Aumentar el compromiso con la juventud en ALC mediante iniciativas en el ámbito nacional, como los Consejos Consultivos de la Juventud.
- Intensificar la colaboración en educación e investigación en el marco de Erasmus+, por ejemplo, las Acciones Jean Monnet; Horizonte Europa, incluidas las Acciones Marie Skłodowska-Curie; así como el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología.
- Proseguir la cooperación en materia de movilidad de las personas entre las dos regiones y fomentar acuerdos de movilidad mutuamente beneficiosos con socios que promuevan la movilidad circular y contrarresten la fuga de cerebros, con base en el paquete sobre capacidades y talentos.
- Desarrollar una estrategia de relaciones culturales birregionales y fomentar las redes interculturales y las iniciativas conjuntas.
- Fomentar la participación de la sociedad civil y la creación de redes birregionales, también de las mujeres y la población juvenil, en los ámbitos de la empresa, la política, la ciencia y otras áreas.
- Reforzar el papel de la Fundación UE-ALC en el diálogo birregional.
- Trabajar a favor de un enfoque conjunto para la comunicación y la diplomacia pública.

Fuente: elaboración propia con datos de la Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe 2023.

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA CUMBRE CELAC-UE DE BRUSELAS 2023

España ostentó la presidencia del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023, lo que planteaba una oportunidad “idónea” para relanzar la relación UE-ALC²⁶. La presidencia española enfatizó poner en el centro de la presidencia del Consejo a América Latina, lo que esbozó una nueva oportunidad para relanzar la relación eurolatinoamericana. Dentro de los principales retos que se identificaron para reactivar el diálogo birregional se encuentran la lucha contra la crisis climática, el respeto por los derechos humanos, garantizar la sostenibilidad del crecimiento y la paz y la seguridad internacionales. En este sentido, de igual manera se identificaron algunas propuestas para dicho relanzamiento, como la autonomía estratégica, la cooperación avanzada y la recuperación digital y verde.

²⁶ Francisco Aldecoa y Mercedes Guinea (eds.), *Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023. Propuestas desde la sociedad civil*, Madrid, Libros de la Catarata, 2023.

Uno de los principales objetivos de la presidencia española para la región de América Latina fue, sobre todo, que se repusieran las cumbres de jefas y jefes de Estado de la UE-CELAC, que no se tenían desde 2015, como punto de partida y más allá de lo virtual y lo informal. También se resaltó la necesidad de que la UE reforzara su relación con América Latina, máxime en el contexto geopolítico actual con China y Rusia intentando aumentar de forma notable su presencia en esta región y de conflictos militares en Ucrania²⁷ y Medio Oriente. En este escenario, una cita previa que sirvió de termómetro para saber el nivel en el que se encontraban las relaciones entre España y América Latina fue la cumbre iberoamericana que se llevó a cabo en Santo Domingo el 25 de marzo de 2023, donde uno de los resolutivos centrales fue: “Auguramos el mayor de los éxitos a la III Cumbre CELAC-UE, que se llevó a cabo el 17 y 18 de julio de 2023, y la cual contribuirá a profundizar la asociación estratégica birregional, en beneficio de los Estados miembros de ambas colectividades”²⁸, lo que significó un claro espaldarazo, desde la vertiente iberoamericana, al relanzamiento de las relaciones entre Europa y América Latina, señalando la importancia de la alianza natural que existe entre ambas regiones en un momento de reconfiguración mundial.

En 2015 se llevó a cabo en Bruselas, Bélgica, la última cumbre; ocho años después, en julio de 2023, en el mismo lugar –ante la incapacidad de la parte latinoamericana y caribeña de organizar una nueva reunión, que le correspondía a la CELAC– se llevó a cabo la tercera Cumbre CELAC-UE (IX Cumbre UE-ALC). Los anfitriones fueron el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, y el presidente pro tempore de la CELAC y primer ministro de San Vicente y las Granadinas, Ralph Gonsalves. Participaron en dicha cumbre 49 jefes de Estado y de Gobierno: 26 mandatarios europeos (solo faltó la repre-

²⁷ Jorge Quevedo, “La invasión de Ucrania en la agenda actual y futura de la Unión Europea. ¿Qué se puede esperar para el espacio eurolatinoamericano?”, en Eric Tremolada (ed.), *Redefinición de agendas y actores en el actual (des)orden internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (11.ª ed.), 2023, pp. 367-402.

²⁸ Secretaría General Iberoamericana, “XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Declaración de Santo Domingo”, República Dominicana, 25 de marzo de 2023, [https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/Declaracion-xxviii-cumbre-rd_Es.pdf].

sentación de Eslovenia) y 23 jefes de Estado de la CELAC; además, asistieron 10 ministros de Exteriores como representantes de sus gobiernos (México, Perú, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Panamá, Trinidad y Tobago, Santa Lucía, Granada). Lo que llamó la atención fue la ausencia del ex-presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, tomando en cuenta que México es uno de los dos socios estratégicos de la UE en América Latina y de los 10 con los que cuenta en todo el mundo.

La Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023 contiene 41 párrafos, y entre los principales resultados se presentaron los siguientes temas: una mayor cooperación en foros multilaterales; paz y estabilidad globales; cambio climático y desarrollo sostenible; comercio e inversión; transición digital; justicia y seguridad para los ciudadanos, y resiliencia sanitaria, así como el lanzamiento de la Agenda de Inversión Global Gateway para América Latina y el Caribe, donde se acordó invertir 45 mil millones de euros en proyectos en la región dirigidos a cuatro áreas hasta 2027: transición verde justa, transformación digital inclusiva, desarrollo humano y resiliencia sanitaria y vacunas²⁹.

Respecto al multilateralismo, los dirigentes han reafirmado el multilateralismo inclusivo y la cooperación internacional en consonancia con los principios de la Organización de las Naciones Unidas y el derecho internacional. La UE y América Latina y el Caribe representan a más de un tercio de los miembros de las Naciones Unidas y constituyen un motor en favor de un sistema multilateral sólido basado en normas, por lo que los dirigentes se han comprometido a:

- Luchar contra la discriminación y la violencia de género.
- Promover la igualdad de género.
- Fomentar los derechos de los pueblos indígenas, del niño, de los defensores de los derechos humanos y de las personas en situación vulnerable y de los afrodescendientes.

²⁹ Consejo de la Unión Europea, “Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023”, Bruselas, 1 de agosto de 2023, [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-REV-1/es/pdf>].

- Mejorar la cooperación en las instituciones financieras internacionales y las organizaciones multilaterales³⁰.

En cuanto a la paz y la seguridad mundiales, se prevé que una asociación UE-CELAC sólida actuará como un factor común positivo para impulsar la estabilidad y la paz en el mundo, además de ayudar a afrontar los retos mundiales y regionales en materia de seguridad. La UE y la CELAC defienden la igualdad soberana de todos los Estados y el respeto de su integridad territorial y su independencia política, así como la solución de controversias por medios pacíficos y con arreglo a la justicia y al derecho internacional. Los principales compromisos son los siguientes:

- Una asociación UE-CELAC para impulsar la estabilidad y la paz en el mundo y afrontar los retos mundiales y regionales en materia de seguridad.
- La UE y la CELAC defienden la igualdad soberana de todos los Estados y el respeto de su integridad territorial y su independencia política.

A este respecto, los dirigentes han expresado su profunda preocupación por:

- La guerra en curso contra Ucrania.
- El deterioro de la seguridad pública y la situación humanitaria en Haití.
- El apoyo al proceso de paz en Colombia y al Acuerdo de Paz de 2016.
- La necesidad de un diálogo constructivo en las negociaciones dirigidas por Venezuela en la Ciudad de México.

Además, los dirigentes han recordado su oposición a las disposiciones legales y reglamentarias con efecto extraterritorial en vista del bloqueo impuesto contra Cuba³¹.

³⁰ Consejo Europeo, “Cumbre UE-CELAC, 17-18 julio 2023. Principales resultados”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2023, [<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2023/07/17-18/>].

³¹ *Idem*.

La cuestión del cambio climático y el desarrollo sostenible ha reafirmado el compromiso de proteger nuestro planeta, proseguir los esfuerzos por mantener al alcance el objetivo mundial de los 1.5 °C y liderar el cambio hacia una economía sostenible, por lo que se han comprometido a cooperar para mitigar los efectos adversos del cambio climático y la degradación medioambiental y a acelerar la aplicación de los acuerdos, convenios y tratados sobre:

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- La labor de lucha contra el cambio climático.
- La biodiversidad.
- La desertización.
- La alta mar y la protección de los océanos³².

En el tema del comercio e inversiones, se reconoció la importancia del comercio abierto y justo, de las cadenas de suministro productivas y del acceso a los mercados, así como su contribución al desarrollo sostenible. La cooperación respecto a las materias primas fundamentales y los metales de tierras raras es especialmente importante. Sobre todo, se siguen con atención los trabajos en curso acerca de los acuerdos comerciales entre la UE y Chile y entre la UE y México. También se ha tomado nota de los trabajos entre la UE y el Mercosur, además de que se reconoce la contribución potencial de la agenda de inversiones de la Global Gateway.

Para el desarrollo de la transición digital, se plantea promover una transformación digital responsable, centrada en el ser humano y basada en valores, además de inclusiva, aunada a la necesidad de proteger los derechos de privacidad; aumentar la conectividad digital y la ciberseguridad; colmar las brechas digitales y contribuir a generar confianza en la economía digital. Por ello, de manera paralela a la cumbre, se ha acordado una declaración conjunta sobre una alianza digital a fin de impulsar la cooperación en cuestiones digitales para beneficio de los ciudadanos³³.

En cuanto a la justicia y seguridad para los ciudadanos, se plantea combatir la delincuencia organizada en todas sus formas, así como la corrupción y

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

el blanqueo de capitales, en particular el tráfico ilícito de drogas, el tráfico de armas y la trata de seres humanos. Por último, respecto al tema de la resiliencia sanitaria, se realizó el compromiso de impulsar los trabajos sobre la fabricación local de vacunas, medicamentos y tecnologías sanitarias, y reforzar la resiliencia de los sistemas sanitarios para mejorar la prevención, preparación y respuesta a emergencias de salud pública.

Hubo una inquietud significativa entre las dos partes sobre la redacción de la declaración conjunta para la cumbre, mientras que los países de América Latina y el Caribe no solo querían debilitar o, incluso, eliminar, todas las referencias a la guerra en Ucrania, sino que también exigieron reparaciones por la ocupación colonial. Se trató de llegar a un consenso y todos los líderes, excepto Nicaragua, acordaron una declaración, que había sido diluida, sobre la guerra de Rusia contra Ucrania. De hecho, en el texto ni siquiera se menciona a Rusia, pero se expresa una profunda preocupación por la guerra en curso contra Ucrania.

Si se tiene que hablar de un balance, se tendría que observar según el cristal con que se vea; para la UE, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, consideró la cumbre un “éxito político”, y la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, calificó la cumbre como “un nuevo comienzo para viejos amigos”. Por la otra parte, el presidente pro tempore de la CELAC, el primer ministro de San Vicente y las Granadinas, Ralph Gonsalves, describió la cumbre como una “reunión histórica” y destacó que había muchas acciones por ejecutar. Más allá de la vertiente oficial, algunos expertos opinaron que la reanudación de las reuniones entre los líderes de la CELAC y la UE era un avance prometedor en términos de fortalecimiento del diálogo, pero criticaron los pocos acuerdos y proyectos concretos. Por esta razón, los líderes se comprometieron a celebrar una cumbre UE-CELAC cada dos años, por lo que la próxima reunión está prevista para 2025, y le corresponde a la región de América Latina y el Caribe (quien ostente la presidencia pro tempore de la CELAC), como debió suceder hace seis años; esto se describe en la Hoja de Ruta UE-CELAC 2023-2025³⁴.

³⁴ Cumbre UE-CELAC, “Hoja de ruta: EU-CELAC 2023-2025. Lista indicativa de eventos bi-regionales”, Bruselas, 17 de julio de 2023, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/240919%20BACKGROUND%20EU-CELAC%20Road-map%202023-2025_September%202024_short_ES.pdf].

El otro gran resultado de la Cumbre UE-CELAC 2023 fue el anuncio de la Agenda de Inversiones de Global Gateway (AIGG), que gira en torno a los ámbitos de transición ecológica justa, transformación digital inclusiva, desarrollo humano y resiliencia sanitaria y vacunas. También se anunció que el Equipo Europa ha prometido más de 45 mil millones de euros para apoyar la asociación reforzada con América Latina y el Caribe hasta 2027³⁵. La presidenta de la Comisión Europea declaró al respecto:

Me complace anunciar que el Equipo Europa invertirá más de 45 mil millones de euros en América Latina y el Caribe hasta 2027 a través de nuestro programa Global Gateway. Hemos diseñado juntos una agenda de inversiones de alta calidad, en beneficio de nuestras dos regiones. Hemos acordado a qué sectores y cadenas de valor daremos prioridad, desde la energía limpia y las materias primas fundamentales hasta la salud y la educación. Y no se trata solo de cuánto gastamos, sino también de cómo invertimos. Global Gateway va acompañada de las normas medioambientales y sociales más estrictas, y de gran transparencia. Así es como Europa hace negocios.

La AIGG incluye una lista de más de 130 proyectos para hacer realidad la transición ecológica y digital justa a ambos lados del Atlántico. La lista se ha elaborado en estrecha cooperación con la presidencia española y constituye la base de nuevos diálogos con los socios latinoamericanos y caribeños³⁶.

EXPECTATIVAS DE LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS

En Bruselas, 2023, se logró el objetivo de reactivar las cumbres Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, que implica nuevos compromisos para afrontar los retos actuales y futuros de las relaciones eurolatinoamericanas. Lo anterior implicó la creatividad y la diplomacia de

³⁵ Comisión Europea, “La Comisión presenta la Agenda...”.

³⁶ Para conocer el listado completo de los proyectos del Global Gateway, véase Comisión Europea, “Agenda de Inversiones Global Gateway UE-LAC”, en *Comisión Europea*, s.f., [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda_es].

ambas regiones, así como los esfuerzos de los ministros de Exteriores que lograron consensuar la idea de una nueva cumbre en Buenos Aires en octubre de 2022. Nuevamente, España desempeñó un papel muy importante para la realización de la Cumbre UE-CELAC en julio de 2023.

Se lograron consensos mutuos para generar una agenda amigable y acotada sobre la base de los temas ya trabajados: acceso digital; recuperación sustentable; transición energética; cooperación en materia de salud; cambio climático; cohesión social; mejora del multilateralismo. Muchos de estos temas se habían logrado negociar previamente, pero queda a deber, por ejemplo, el capítulo comercial del que se tenía una gran expectativa a partir de la culminación del Acuerdo de Mercosur y la finalización de las renegociaciones de los acuerdos de México y Chile, que servirían de incentivo, además de mandar una señal más sólida en el relanzamiento de las relaciones. La cuestión era dar seguimiento puntual para ver su desenlace en 2024, debido a que hubo elecciones en el Parlamento Europeo, lo que supone una nueva comisión, además de retrasar aún más las cuestiones comerciales.

Además de los propios retos, se tienen que tomar en cuenta los nuevos en el contexto internacional que inciden en las relaciones eurolatinoamericanas, como los desafíos globales sobre cambio climático, combate a la pobreza y desigualdad, comercio libre y justo, lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, crisis global sistémica derivada del COVID-19 que afecta todas las escalas de la vida social y proyecta una crisis sanitaria, económica y social en todo el mundo, además de las actuales y futuras complicaciones económicas y políticas de la invasión de Rusia a Ucrania, el conflicto de Israel y Hamas y hasta la tensión en el mar Rojo, entre otros conflictos que, por supuesto, tendrán impacto en las relaciones de la UE con América Latina (desde la perspectiva económica, energética, alineación/abstención, etcétera)³⁷.

Por consiguiente, en los próximos años se tiene que continuar con el rescate de la agenda eurolatinoamericana en cuanto a las siguientes cuestiones:

- a) Apoyar la institucionalización del proceso de integración latinoamericano. Se requiere una contraparte sólida, regulada y que no esté sujeta a vaivenes políticos/ideológicos, por lo que se debe realizar un profundo

³⁷ Jorge Quevedo, “Hacia una Asociación Estratégica Birregional...”

análisis del papel de la CELAC como ente integrador en América Latina y el Caribe –se tiene que ver la postura del nuevo gobierno de Argentina y el proceso de integración latinoamericano y caribeño–.

- b) Crear un frente común para desafíos mundiales; generar propuestas concretas sobre la reformulación de la gobernanza global –abrir el debate acerca de la reforma de las instituciones internacionales actuales y su funcionamiento futuro, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Mundial de la Salud, entre otras–.
- c) Seguir de cerca la instrumentalización de los acuerdos de la reciente Cumbre UE-CELAC 2023, así como de las reuniones y eventos plasmados en la Hoja de Ruta UE-CELAC 2023-2025³⁸, la cual incluye la cuarta Reunión de Ministros de Exteriores UE-CELAC, realizada en 2024, y la cuarta Cumbre UE-CELAC que se debe llevar a cabo en América Latina y el Caribe en 2025.

Asimismo, se tienen que apoyar y fortalecer los actuales instrumentos con los que se cuenta, ya que pueden servir para el afianzamiento de las relaciones eurolatinoamericanas: 1) Fundación Eulac (organización intergubernamental), a la que se le debe dar mayor protagonismo, y la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana –el Parlamento Europeo ha decidido que abrirá una oficina de enlace en América Latina, lo cual puede ser de mucha ayuda–, así como la reactivación e institucionalización de la CELAC; 2) Brasil y México, los socios estratégicos de la UE en América Latina, deben tener más compromiso y un mayor activismo en sus áreas y zonas de influencia, así como una mejor coordinación para profundizar la integración latinoamericana y caribeña; 3) la sociedad civil organizada, que debe tener una mayor participación mediante las cumbres paralelas, como la académica, judicial, social, etc., puede fortalecer la agenda y los trabajos en los distintos temas (diálogo activo, objetivos nuevos y actualizados y la continuidad de los trabajos/cumbres).

América Latina y el Caribe debe asumir un mayor protagonismo internacional; se tiene que dar cuenta del valor estratégico que representa como región, más aún en el actual contexto de conflicto armado. Políticamente, la

³⁸ Cumbre UE-CELAC, *op. cit.*

región es importante para votar las resoluciones de las Naciones Unidas en el tema de la invasión de Rusia a Ucrania y en muchos otros más. Desde la perspectiva económica, la región cuenta con las materias primas y recursos naturales que requieren la UE y el mundo, lo que la convierte en una zona atractiva por sí sola; un ejemplo de ello es que, debido a sus condiciones climáticas y geográficas, América Latina y el Caribe tiene un gran potencial para producir y exportar hidrógeno verde³⁹, que puede servir como alternativa energética para no depender de forma exhaustiva del gas ruso. También, a partir de la tensa situación en el mar Rojo, que está empezando a afectar el tráfico marítimo y, con ello, el comercio mundial, América Latina puede ofrecer opciones de productos y servicios para la Unión Europea.

La cuestión será qué papel debe desempeñar América Latina y el Caribe, si solo debe convertirse en un mero proveedor de materias primas, energía y alimentos, o si también debe cumplir una función más relevante en el concierto internacional. Esto aún no queda claro ni para la propia región ni para el mundo. La UE está en la búsqueda de una autonomía estratégica⁴⁰ que plantee la necesidad de que se refuercen sus relaciones, lo que no implica cerrarse al mundo, sino, al contrario, llegar de manera inteligente a otras regiones y otros socios con quienes comparte valores y principios, como es el caso de América Latina y el Caribe. En otras palabras, significa asegurar el suministro de materiales estratégicos eligiendo a los socios fiables. En el actual contexto, la UE ha adquirido varias dependencias estratégicas, principalmente el energético del gas ruso, lo que representa un riesgo para el bienestar de su población y la competitividad de sus empresas.

³⁹ También llamado “hidrógeno renovable”, que se consigue mediante electrólisis del agua. Dicho proceso se alimenta en su totalidad de energía renovable, la cual no genera ninguna emisión contaminante a la atmósfera y lo hace hidrógeno sostenible y limpio.

⁴⁰ El concepto no es nuevo, de hecho, autonomía estratégica forma parte del léxico convencional de la UE desde hace bastante tiempo. Nació en el ámbito de la industria de la defensa y, durante mucho tiempo, su uso se limitó a cuestiones de defensa y seguridad. La autonomía estratégica se ha ampliado a nuevos temas de naturaleza económica y tecnológica, como ha puesto de manifiesto la pandemia de COVID-19.

Por esta razón, el contexto internacional se puede convertir en un detonante del relanzamiento de las relaciones eurolatinoamericanas de forma definitiva. Se puede decir que estamos ante una posible fragmentación o creación de un nuevo orden internacional, que plantea renovar las actuales alianzas y crear nuevas. La competición creciente por materias primas críticas y tecnologías de vanguardia, así como el impacto del cambio climático son los retos que se deben superar. América Latina y el Caribe, por un lado, y la UE, por el otro, pueden generar una respuesta favorable, una revolución verde pacífica.

Se tiene que recuperar el tiempo perdido en las relaciones eurolatinoamericanas, dejar atrás el distanciamiento generado por la desatención europea y la falta de efectividad de la integración latinoamericana y caribeña. Con esto, de nueva cuenta se puede dar la oportunidad de relanzar y fortalecer las relaciones entre ambas regiones con un objetivo claro: el nuevo orden mundial se quiere construir y se debe trabajar en pro de una verdadera paz mundial, además de consolidar la asociación estratégica birregional de cara al futuro, tomando en cuenta las nuevas circunstancias internacionales.

REFLEXIONES FINALES

A manera de conclusión, se pueden señalar los siguientes aspectos positivos y negativos derivados de la cumbre entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Cumbre UE-CELAC), celebrada en Bruselas en 2023, donde se logró identificar que el espacio eurolatinoamericano se encuentra en un punto de inflexión, así como sus aportaciones a la gobernanza global y birregional. En primer lugar, fue muy positivo haberse reunido de nuevo tras ocho años y varios eventos virtuales, informalidad y un contexto internacional adverso, en espera de que se pueda dar continuidad y, sobre todo, que los proyectos y acuerdos impacten de forma positiva a las personas y su situación económica.

En segundo lugar, el replanteamiento y reformulación de la agenda entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, mediante su Nueva Agenda para las relaciones UE-ALC, es una cuestión también muy positiva de cara al futuro, además de la idea de consolidar la asociación estratégica birregional y el espacio eurolatinoamericano para los próximos años.

El anuncio con bombo y platillo del lanzamiento de la Agenda de Inversión Global Gateway para América Latina y el Caribe con 45 mil millones de euros para proyectos en la región hasta el 2027, así como el desarrollo de más de 130 proyectos de inversión en casi la totalidad de los países de la región también son noticias muy buenas. Habrá que ver el alcance y la dimensión de dichos proyectos y sobre todo los impactos que generen.

El anuncio por parte del Parlamento Europeo de la apertura de una oficina antena en la región para incrementar aún más el ya activo debate sobre la democracia parlamentaria y los intercambios interparlamentarios entre la UE y América Latina y el Caribe es también algo muy positivo. Se prevé que esta oficina será inaugurada antes de las elecciones del Parlamento Europeo de junio de 2024, o quizá después, pero, sin duda, es otra noticia muy buena.

Una prueba de fuego para el éxito de la Cumbre UE-CELAC de 2023 será si se logran finalizar pronto los tres acuerdos internacionales clave pendientes con América Latina; esto es, la culminación del acuerdo con el Mercosur y las renegociaciones con México y Chile, que, hasta el momento, son la parte negativa debido a que no se han podido cerrar dichos acuerdos. Otro tema que ha quedado pendiente de mención o reactivación, dado que se había acordado en la Cumbre UE-CELAC de 2015, es la consolidación de un espacio eurolatinoamericano de educación superior, ciencia y tecnología, que no se retomó en la cumbre de 2023. Para la región de América Latina y el Caribe, esta consolidación se convierte en un instrumento vital para su desarrollo, más allá de ser un mero proveedor de materias primas. Tampoco se señaló la idea de trabajar en un escenario efectivo de integración latinoamericana que lleve a un organismo institucionalizado más allá de orientaciones político-ideológicas. Anteriormente, la UE siempre había apoyado la integración regional en América Latina y el Caribe, lo que tampoco se mencionó de forma directa.

Por último, sigue sin haber claridad acerca del papel que deben cumplir los socios estratégicos de la UE en América Latina y el Caribe, es decir, Brasil y México, por lo que se tiene que replantear cuál es la función que estos países desempeñan como líderes de la región en apoyo a las relaciones entre la UE y América Latina, y también en el mismo proceso de integración regional. La UE debe apuntalar la consecución de un escenario efectivo de integración que derive en un organismo institucionalizado, independientemente de las orientaciones político-ideológicas, sin que haya resultados colaterales en dicha so-

lución; se requiere una contraparte consistente y regulada de un socio “sólido”, por lo que se tiene que realizar un profundo análisis del papel de la CELAC como ente integrador en la región.

América Latina y el Caribe y la Unión Europea son socios naturales, comparten historia, valores y una misma visión del mundo, por lo que el resultado de dicha asociación debe ser bueno. Es urgente revalorizar la relación entre ambos, lo que representa un imperativo indispensable si Europa quiere recuperar el liderazgo internacional como un socio de valores, y América Latina y el Caribe, no acentuar su situación periférica ni tomar partido entre posiciones antagonicas.

La cuestión es si América Latina y el Caribe se debe convertir en un mero proveedor de materias primas o si, por el contrario, debe participar en la coordinación para la reactivación económica birregional y mundial, así como en la cooperación para el desarrollo pos-COVID-19, lo que ayudaría a paliar los problemas derivados de la crisis sanitaria mundial y del conflicto armado en Ucrania, Medio Oriente y el mar Rojo. El espacio eurolatinoamericano se encuentra en un punto de inflexión, su rescate y reactivación deben generar aportaciones a la gobernanza birregional y global, así como al contexto geopolítico actual donde China y Rusia intentan aumentar de forma notable su presencia en la región latinoamericana, lo que debe preocupar a la Unión Europea ante la posibilidad de quedar desbancada de las preferencias de América Latina y el Caribe.

REFERENCIAS

- ALDECOA, Francisco y Mercedes Guinea (eds.), *Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023. Propuestas desde la sociedad civil*, Madrid, Libros de la Catarata, 2023.
- ARENAL, Celestino del, “La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con UE”, en *Nuevas Bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, FIIAPP, 2010, pp. 49-64.
- BODEMER, Klaus, “¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe en Río de Janeiro”, *Revista de Desarrollo y Cooperación*, núm. 2, 1999, pp. 11-15.

- COMISIÓN EUROPEA, “Agenda de Inversiones Global Gateway UE-LAC”, en *Comisión Europea*, s.f., [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda_es].
- _____, “La Comisión presenta la Agenda de Inversiones de Global Gateway con América Latina y el Caribe”, en *Comisión Europea*, 16 de julio de 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3863].
- _____, “Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe”, en *Comisión Europea*, 6 de junio de 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3045].
- CONSEJO EUROPEO, “Cumbre UE-CELAC, 17-18 julio 2023. Principales resultados”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2023, [<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2023/07/17-18/>].
- _____, “Reunión ministerial UE-CELAC, 27 octubre 2022. Principales resultados”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, s.f. (fecha de consulta: 12 de enero de 2024), [<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-ministerial-meetings/2022/10/27/>].
- _____, “Reunión por videoconferencia de los dirigentes de la UE y de América Latina y el Caribe”, en *Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea*, 2 de diciembre de 2021, [<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2021/12/02/>].
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023”, Bruselas, 1 de agosto de 2023, [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-REV-1/es/pdf>].
- CUMBRE UE-CELAC, “Hoja de ruta: EU-CELAC 2023-2025. Lista indicativa de eventos bi-regionales”, Bruselas, 17 de julio de 2023, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/240919%20BACKGROUND%20EU-CELAC%20Roadmap%202023-2025_September%202024_short_ES.pdf].
- MINISTERIO DE RELACIONES Exteriores, Comercio Internacional y Culto, “III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores CELAC-UE: Comunicado de prensa”, en *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. República Argentina*, 27 de octubre de 2022, [<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/iii-reunion-de-ministros-de-relaciones-exteriores-celac-ue-comunicado-de-prensa>].

PRESIDENCIA ALEMANA del Consejo de la Unión Europea, “Comunicado conjunto - Reunión informal de Ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe”, en *Delegation of the European Union to Argentina*, 14 de diciembre de 2020, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/argentina/comunicado-conjunto-reuni%C3%B3n-informal-de-ministros-de-exteriores-ue27-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe_und_en].

QUEVEDO, Jorge, “Hacia una Asociación Estratégica Birregional para el siglo XXI. Principales desafíos de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe”, en Héctor Casanueva (coord.), *Unión Europea y América Latina. Una asociación estratégica para los desafíos globales*, España, Marcial Pons, 2020, pp. 41-55.

_____, “La invasión de Ucrania en la agenda actual y futura de la Unión Europea. ¿Qué se puede esperar para el espacio eurolatinoamericano?”, en Eric Tremolada (ed.), *Redefinición de agendas y actores en el actual (des)orden internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (11.ª ed.), 2023, pp. 367-402.

_____, “Repensar las relaciones eurolatinoamericanas en un nuevo contexto de multilateralismo posCOVID-19. La necesidad de una nueva Asociación Estratégica Birregional 2020-2030”, en Beatriz N. Pérez, Cuauhtémoc V. Pérez y Teresa del S. Pérez (coords.), *La crisis en Europa. Retos y oportunidades*, México, UAM-Xochimilco, 2021, pp. 199-221.

REUNIÓN DE MINISTROS de Relaciones Exteriores UE-CELAC III, “Hoja de ruta birregional 2022-2023. Renovando la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible”, 2022, [<https://www.consilium.europa.eu/media/59838/hoja-de-ruta-celac-ue-2022-2023-final.pdf>].

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA, “XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Declaración de Santo Domingo”, República Dominicana, 25 de marzo de 2023, [https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/Declaracion-xxviii-cumbre-rd_Es.pdf].

SEMBLANZAS DE AUTORAS Y AUTORES

FULVIO ATTINÀ

Profesor emérito de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Catania. Presidente de la Sociedad Italiana de Ciencia Política entre 2005 y 2007. Es autor de 13 libros científicos, coautor de cuatro y editor de diez, además, ha publicado 177 ensayos en revistas científicas y libros.

ALEJANDRO ANIMAS VARGAS

Maestro y licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor, desde 1996, en las carreras de Ciencia Política y Administración Pública (FCPyS) y Sociología (Facultad de Estudios Superiores Acatlán) de la UNAM. Ha impartido conferencias, cursos y diplomados en la FCPyS, el Colegio de Defensa Nacional, el Centro de Estudios Superiores Navales, el Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales, entre otras instituciones. Trabaja líneas de investigación sobre círculos de seguridad, democracia y sociedad global, instituciones de gobierno y finanzas públicas. Tiene una columna quincenal de análisis y divulgación en el periódico digital *InPerfecto*.

BEATRIZ NADIA PÉREZ RODRÍGUEZ

Profesora-investigadora de tiempo completo y jefa del área de Política Internacional del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Coordinadora de varias publicaciones

especializadas en estudios europeos; ponente en foros nacionales e internacionales especializados en temas de política internacional. Sus líneas de investigación son el proceso de integración europeo, la cooperación para el desarrollo México-Unión Europea, las relaciones birregionales Unión Europea-América Latina y el Caribe, así como la inclusión social y gobernabilidad en las relaciones México-Unión Europea.

TERESA DEL SOCORRO PÉREZ RODRÍGUEZ

Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y licenciada en Relaciones Internacionales. Profesora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue coordinadora de Investigación del Centro de Relaciones Internacionales (2008-2011) y coordinadora del Centro de Estudios Europeos (2011-2016). Las líneas de investigación que desarrolla son los efectos de la ampliación de la Unión Europea en el proceso de integración, la relación de la Unión Europea con México, el regionalismo e integración, el interregionalismo Unión Europea-América Latina, los nacionalismos en Europa y teorías de Relaciones Internacionales.

CUAUHTÉMOC VLADIMIR PÉREZ LLANAS

Doctor en Economía por la Universidad Sorbona de París, Francia. Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Ha publicado diversos artículos y participado en la coordinación de libros, ha sido ponente en congresos nacionales e internacionales. Entre sus líneas de investigación se encuentran la economía en la Unión Europea y la relación comercial y de inversión México-Unión Europea, entre otras.

MARTHA ORTEGA SOTO

Doctora en Humanidades, línea de Historia, por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Iztapalapa. Maestra y licenciada en Historia de México por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora en la UAM-Iztapalapa. Forma parte del Área de Historia del Estado y la Sociedad. Colabora con el Área de

Investigación de Historia e Historiografía en la UAM-Azcapotzalco. Ha estudiado la colonización de Alta California, América Rusa, Historia de Rusia, de los Balcanes y la formación del norte del Pacífico como una región económica y política desde el siglo XVII. Realiza investigaciones en Historia de la Ciencia y la Tecnología en los campos de la energía nuclear y la extracción del uranio. Ha participado en el rescate de archivos bajo custodia de la Universidad Autónoma Metropolitana.

LARS PERNICE

Doctor en Economía Financiera por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con la tesis “El impacto de la Unión Económica, Monetaria y Social de 1990 sobre la economía de Alemania Oriental (1990-2015)”. Maestro en Economía Internacional en la UNAM. Licenciado en Administración de Empresas (Colonia, Alemania, y Birmingham, Reino Unido). Desde el año 2000, imparte clases en la carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM. Sus áreas de investigación son economía internacional, economía de desarrollo, integración económica y la Unión Europea.

MAURICIO ALONSO ESTEVEZ DANIEL

Doctor en Ciencias Sociales, maestro en Relaciones Internacionales y licenciado en Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Subcoordinador del Centro de Estudios de Eurasia de la UAM y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Estudios de Europa del Este en la Universidad Libre de Berlín y en la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos. Ha participado como profesor invitado en la Universidad Financiera del Gobierno de la Federación de Rusia y ha sido conferencista en diferentes foros nacionales e internacionales. Miembro de la Unidad de Estudio y Reflexión de la Guerra Rusia-Ucrania del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y del Grupo de Investigación del Área Sistema Económico Mundial de la Universidad Autónoma Metropolitana.

ANA TERESA GUTIÉRREZ DEL CID

Doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra y licenciada en Historia Mundial por la Universidad de la Amistad de los Pueblos, Moscú, Unión Soviética. Profesora de carrera titular “C” en el Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel III. Autora de los libros *La Rusia de Putin y el conflicto checheno* (Quimera, 2001) y *El impacto de la globalización en los viejos actores de la Guerra Fría: Estados Unidos y Rusia y su redefinición geopolítica* (UAM-Xochimilco, 2004).

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación son políticas migratorias en Norteamérica, Unión Europea, Mercosur y África, así como procesos políticos y de integración en América Latina y el Caribe. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Rosario y Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: tomasmilton@politicas.unam.mx

VICENTE GUERRERO FLORES

Profesor de asignatura de Desarrollo Económico y de Investigación y Análisis Económico I, II y III en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Está adscrito, desde su creación, al Centro de Estudios Económicos de la Unión Europea-México, donde ha participado en la organización y como ponente en las XIII ediciones del Conversatorio de Economía Europea y, durante una década, en la Semana de Europa en Economía. Correo electrónico: vicgroxoch2020@gmail.com

SANTIAGA ANIMA PUENTES

Profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México desde hace 45 años; adscrita

al área de Teorías Aplicadas y Economía Internacional. Creadora y coordinadora académica del Centro de Estudios Económicos de la Unión Europea-México desde hace 18 años; encargada, durante una década, de la Semana de Europa en Economía y, después, del Conversatorio de Economía Europea, que se lleva a cabo cada semestre. Responsable de las asignaturas de Estructura Económica Mundial y Economía Europea. Sus principales líneas de investigación son las políticas económicas comunitarias, la Agenda 2030, el semestre europeo, entre otras temáticas económicas. Correo electrónico: animas@economia.unam.mx

GABRIELA UBERETAGOYENA PIMENTEL

Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctoranda en Innovación en Ambientes Locales en el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Experiencia docente en Negocios Internacionales y Relaciones Comerciales en el IPN desde hace 27 años. Autora de libros y artículos sobre la relación comercial de México con la Unión Europea. Ponente en congresos internacionales, nacionales e institucionales sobre temas europeos y educativos.

PAULA ELIZABETH RODRÍGUEZ MONCAYO

Maestrante en Administración de Empresas para la Sustentabilidad en el Instituto Politécnico Nacional. Docente de nivel superior y medio superior. Consultora y auditora de comercio exterior. Ponente en congresos nacionales e internacionales tanto del ámbito académico como de la iniciativa privada.

CARMELO CATTAFI

Profesor asociado adscrito al departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I, para el área de Relaciones Internacionales (Derecho Internacional). Consejero técnico del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. Coordinador del Comité Académico de Derecho Internacional y Organismos Internacionales de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Coordinador del eje Política Mundial y Relaciones Internacionales de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP). Director del Doctorado en Ciencias Sociales en el Tecnológico de Monterrey. Representante de todos los comités científicos de

la International Political Science Association (IPSA) y enlace entre IPSA y los Research Committees. Dictaminador y consejero editorial de revistas; autor de libros, capítulos de libros y artículos.

VERONICA YAZMÍN GÓMEZ CALZADA

Maestra y licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente cursa el doctorado en la misma especialidad e institución. Su trayectoria incluye una estancia de investigación en la Universidad de Groningen, Países Bajos. Ha trabajado en el Programa de Energía Sustentable de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) y en el Programa de Energía de El Colegio de México como asistente de investigación. Sus líneas de especialidad incluyen temas de energía, medio ambiente, cooperación internacional y Unión Europea. Ha sido conferencista en eventos nacionales e internacionales y ha publicado artículos en libros especializados.

JORGE ALBERTO QUEVEDO FLORES

Doctor en Estudios Europeos por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, de la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Relaciones Internacionales por el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, de la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Estudios de la Unión Europea por la Universidad de Salamanca, España. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador del Departamento de Estudios Internacionales y colaborador del Centro de Estudios Europeos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I, y del foro académico permanente Unión Europea-América Latina y el Caribe.

La guerra en Ucrania ha replanteado las condiciones de seguridad a nivel internacional. A pesar de que los nuevos paradigmas incluían una seguridad ampliada lo que esta guerra ha mostrado es la necesidad de mantener un arsenal militar, de incrementar el gasto militar y de replantear las alianzas de seguridad colectiva existentes, algunos Estados que no formaban parte de dichos organismos y se mantenían con una postura de neutralidad han optado por pedir su incorporación para asegurar apoyo en caso de una invasión o agresión. Esto ha impactado la estrategia de seguridad y defensa, la economía, el sector energético y las alianzas.

La presente obra cuenta con dos apartados. El primero le permite al lector revisar varios documentos en los que se analizan los efectos y cambios que han representado para Europa la guerra en Ucrania, siendo una guerra con gran cercanía geográfica que incide en la política energética, en el aumento del gasto militar, en los refugiados que se han visto forzados a desplazarse a lugares más seguros, entre otros temas.

En el segundo apartado, se incorporan temáticas que son prioritarias para la integración europea, pero que no están enfocadas en la seguridad tradicional sino ampliada. La búsqueda de socios afines, así como la prioridad de lograr un desarrollo sustentable, una seguridad energética, son algunos de los temas incorporados que guían las negociaciones actuales de la UE.



UAM · 978-607-28-3311-1



9 786072 833111

Fides · 978-607-5901-28-2



9 786075 901282